

Vergaderjaar 2006–2007

30 601

Wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 januari 2007

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Ik geef hierbij mede namens de Minister van Financiën mijn reactie op de vragen en opmerkingen van de leden.

Bij de beantwoording van de vragen en opmerkingen is de volgorde van het voorlopige verslag als uitgangspunt genomen. Vanwege de samenhang van een aantal vragen en antwoorden is in enkele gevallen daarvan afgeweken.

De leden van de fracties van het CDA, D66, OSF en de CU maken opmerkingen over de toekomstbestendigheid van de voorgestelde Waterschapswet. Deze leden vragen zich af waarop de verwachting gebaseerd is dat de wet voor de komende 20 jaar voldoende robuust is en of op termijn niet ingrijpende aanpassingen nodig zijn.

De in de memorie van toelichting genoemde termijn van 1 à 2 decennia is niet heel hard. Hij is gebaseerd op de volgende overwegingen. De nu voorgestelde wijzigingen in de Waterschapswet zijn noodzakelijk vanwege de grote organisatorische ontwikkelingen in de waterschapswereld sinds de inwerkingtreding van de wet in 1992. In de memorie van toelichting is al geschetst dat er een aanzienlijke schaalvergroting heeft plaatsgevonden, waarbij all-in waterschappen gevormd zijn. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de Waterschapswet toegesneden zijn op de waterschapsorganisatie zoals die nu is. In de komende jaren zijn niet veel fusies meer te verwachten. De komende 1 à 2 decennia staan in het teken van de opgaven in het kader van de veiligheid en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. De taakomschrijving van het waterschap, zoals die nu wordt voorgesteld, biedt daarvoor de ruimte. De concrete invulling van de taken vindt overigens plaats in de sectorale wetgeving, die geïntegreerd wordt in de Waterwet. Daarbij wordt rekening gehouden met de samenhang met andere beleidsterreinen, waar de leden van de fractie van het CDA terecht op wijzen. De eigen belastingheffing stelt het waterschap in staat de uitvoering van de wateropgaven te bekostigen, onder verantwoordelijkheid van het waterschapsbestuur waarin de belangengroepen vertegenwoordigd zijn. Concrete indicatoren om de toekomstbestendigheid van de wet te meten, waar de leden van de fracties van D66 en OSF

om vragen, zijn er niet. Er worden thans echter geen grote wijzigingen in de organieke wet meer voorzien, omdat met deze nieuwe wetgeving de huidige waterschapsorganisatie in staat gesteld wordt adequaat uitvoering te geven aan de wateropgaven van de komende jaren.

De leden van de fracties van de SGP en CU vragen een reactie op de stelling dat op enige termijn ingrijpende aanpassingen nodig zijn. Het zal ongetwijfeld zo zijn dat op de langere termijn behoefte ontstaat aan nieuwe aanpassingen. Op welke onderdelen die betrekking zullen hebben en hoe ingrijpend die wijzigingen zullen zijn, is op dit moment echter moeilijk te voorspellen. Ik kan daar dan ook geen concrete uitspraak over doen.

Naar aanleiding van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, GroenLinks, D66 en OSF over de positie van waterschappen als zelfstandige functionele overheid merk ik het volgende op.

De keuze voor de instandhouding van het waterschap als zelfstandige functionele overheid is recent opnieuw gemaakt in het kabinetsstandpunt over het IBO naar de bekostiging van het regionaal waterbeheer (Kamerstukken II, 2003/04, 29 428, nr. 1). De waterschappen voeren hun taken in het algemeen slagvaardig en efficiënt uit. Er is vanuit dat perspectief dan ook geen aanleiding om de waterschappen op te heffen of om te vormen tot uitvoeringsorganisaties onder verantwoordelijkheid van de provincie, zoals het Rathenau Instituut beoogd heeft in het rapport waarnaar de leden van Groen Links verwijzen. Ik word in dit standpunt gesterkt door het recente ROB-advies over het middenbestuur «Bestuur op maat». De ROB laat hierbij de waterschappen buiten beschouwing: «... niet omdat waterzorg en waterbeheer geen belangrijke maatschappelijke opgaven zouden zijn, integendeel. De Raad constateert dat in de afgelopen decennia een forse schaalvergroting van de waterschappen heeft plaatsgevonden en dat er in het algemeen sprake is van goed functionerend en doelmatig functioneel bestuur binnen de provinciale randvoorwaarden.» De ROB beschouwt de waterschappen als een functionele hulpstructuur voor de bestuurlijke hoofdstructuur, die zijn waarde bewezen heeft. Dat neemt niet weg dat op onderdelen verbeteringen in het stelsel noodzakelijk zijn. Met de voorgestelde verkiezingssystematiek (lijstenstelsel, landelijke verkiezingsperiode) wordt beoogd de democratische legitimatie te bevorderen. Met het lijstenstelsel wordt de herkenbaarheid van de standpunten van de kandidaten voor de kiezers verhoogd. De specifieke categorieën zijn via het systeem van de geborgde zetels van hun vertegenwoordiging verzekerd. De introductie van internetstemmen kan de drempel voor de kiezer verlagen. De zorg van de leden van de fractie van het CDA dat het voorgestelde verkiezingsstelsel een hoofdargument zal worden in de discussie over de opheffing van de waterschappen, wordt daarom door mij niet gedeeld.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen hoe de invloed van alle belanghebbenden geregeld is. Op de democratische legitimatie van het bestuur is hierboven al ingegaan. Daarnaast zijn er wettelijke inspraakmogelijkheden, en doen waterschappen ook moeite burgers te betrekken bij het waterbeheer via voorlichtingsbijeenkomsten en jongeren- of burgerpanels. De interesse daarvoor is, evenals de opkomst bij de verkiezingen, echter ook afhankelijk van de gevoelde urgentie bij de burger: als het waterbeheer goed uitgevoerd wordt, is dat gevoel van urgentie minder hoog.

Bovenstaande laat onverlet dat er vanuit ander perspectief aanleiding kan ontstaan om de positie van de waterschappen te bezien, bijvoorbeeld in nieuwe discussies over de bestuurlijke organisatie van Nederland. Een dergelijke discussie overstijgt het kader van dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of partiële codificatie van de desbetreffende provinciale reglementen in de wet zich verstaat met inhoud en strekking van artikel 133 Grondwet. Deze leden vragen voorts of de betekenis van artikel 133 Grondwet een andere is geworden dan die in 1991.

In artikel 133, eerste lid, van de Grondwet is de constitutieve bevoegdheid van provinciale staten met betrekking tot de waterschappen geregeld. Het provinciaal bestuur is primair belast met de reglementering van de waterschappen. De provincie is het primair verantwoordelijke gezag. Dit gezag is echter aan zekere grenzen gebonden. In artikel 133, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat provinciale staten bij de uitoefening van hun reglementerende en andere verordenende bevoegdheden ten aanzien van de waterschappen moeten handelen met inachtneming van bij de wet gestelde regels. In dat artikel is tevens het primaat van de aan provinciale staten toekomende verordenende bevoegdheid geclausuleerd door de bepaling dat daarvan bij wet kan worden afgeweken.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet noopt deze bepaling tot terughoudendheid bij het overhevelen van onderwerpen van het reglement naar de formele wet. Dit uitgangspunt blijft valide. In de memorie van toelichting is op blz. 9 aangegeven waarom er geen bezwaar is tegen de overheveling van een aantal onderwerpen. De toelichting kan op dit punt evenwel worden verduidelijkt. Bij onderwerpen waaraan provinciale beleidsopvattingen ten grondslag kunnen liggen, dienen er zwaarwegende argumenten te zijn om deze over te hevelen van reglement naar wet. In het wetsvoorstel worden enkele onderwerpen in de formele wet geregeld. Deze hebben te maken met de motieven en de doelen die ten grondslag liggen aan het onderhavige wetsvoorstel: vereenvoudiging van de bestuurs- en de bekostigingsstructuur van waterschappen. Het kabinetsstandpunt over het IBO naar de bekostiging van het regionale waterbeheer leidt tot deze wijzigingen. Het gaat met name om de hoofdtaken van het waterschap en de samenstelling van het bestuur en daarmee samenhangend de categorieën van belastingplichtigen.

Op grond van de huidige Waterschapswet dient de provincie te bepalen welke van de in de wet genoemde categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd zijn. In dit wetsvoorstel komt deze provinciale bevoegdheid te vervallen. Het belang van ieder van de nieuw gedefinieerde categorieën wordt voor elk waterschap zo wezenlijk geacht dat deze in het bestuur vertegenwoordigd dient te zijn. In paragraaf 8 van de memorie van toelichting zijn de voorgestelde wijzigingen in de bestuursstructuur uitgebreid toegelicht. Deze formele inperking van de bevoegdheid van de provincie heeft overigens voor de praktijk geen grote gevolgen. De huidige waterschapsbesturen bestaan nagenoeg allemaal uit dezelfde categorieën.

Ook de wijziging die betrekking heeft op de taakomschrijving vloeit voort uit het eerder genoemde kabinetsstandpunt. De waterschapstaken dienen in één hand te worden gelegd om uitvoering te kunnen geven aan integraal waterbeheer. Daarom wordt het «all-in» karakter van het waterschap in de wet verankerd. In de nieuwe taakomschrijving wordt derhalve niet langer onderscheid gemaakt tussen de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding, zoals dat nu het geval is in de huidige Waterschapswet. De provincie kan derhalve niet meer kiezen om één van deze taken aan een waterschap op te dragen. De zorg voor het watersysteem wordt als eerste hoofdtaak in artikel genoemd. Deze taak omvat zowel de zorg voor de waterkering als de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit. De wijziging in de taakomschrijving wordt uitgebreid toegelicht in paragraaf 6 van de memorie van toelichting.

Ook deze wijziging heeft voor de praktijk geen grote gevolgen. Sinds 1 januari 2005 zijn er geen waterschappen meer die niet alle waterschapstaken in één hand hebben. Voorts blijft in artikel 1 gehandhaafd de mogelijkheid om daarnaast de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden op te dragen. De provincie behoudt deze beleidsvrijheid. Tenslotte merk ik op dat de opheffings-, instellings- en reglementeringsbevoegdheid primair bij de provincie blijft liggen. Zoals ook uiteengezet in de nota naar aanleiding van het verslag komt het grondwettelijk primaat van de provincies volgens de regering niet in het geding.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de voorgestelde combinatie van verkiezingen en benoemingen van leden van het algemeen bestuur wel past bij de ontwikkeling die de waterschappen thans doormaken. Deze leden vragen zich voorts af het voorgestelde stelsel zich wel verstaat met de strekking van artikel 4 Grondwet en artikel 3 eerste protocol bij het EVRM.

In artikel 4 Grondwet is geregeld dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Dit artikel betreft alleen algemeen vertegenwoordigende organen. Onder deze bepaling vallen alleen de Staten-Generaal, de provinciale staten, de gemeenteraden en de deelraden. Het gaat om overheidsambten die zware taken en bevoegdheden bezitten op een breed terrein. Het artikel is niet van toepassing op waterschappen omdat hun bevoegdheden beperkt zijn tot een specifieke taak. Dat de taakbeartiging van de waterschappen door een aantal ontwikkelingen een stuk «algemener» is geworden, zoals de leden van de CDA-fractie opmerken, doet daar niet aan af. Waterschappen zijn functioneel-vertegenwoordigende organen en vallen derhalve niet onder het artikel.

Naar mijn mening is er ook geen sprake van strijd met artikel 3, eerste protocol bij het EVRM. Uit de jurisprudentie rondom dit artikel kan worden afgeleid dat organen op lokaal of regionaal niveau die de bevoegdheid hebben om regelgeving te maken niet per definitie vallen onder het begrip wetgevende macht waaraan in artikel 3 wordt gerefereerd. Gezien de beperkte taak van het waterschap is de regering van mening dat waterschappen niet vallen onder het begrip wetgevende macht als bedoeld in artikel 3, eerste protocol van het EVRM. Bovendien is voor wat betreft waterschappen sprake van een bestuur waarin de meerderheid van de leden direct worden gekozen door de ingezetenen. Het enkele feit dat benoemde leden onderdeel uitmaken van een wetgevend orgaan maakt nog niet dat sprake is van strijd met artikel 3, eerste protocol EVRM. Immers in vele landen (bijvoorbeeld in het Britse Hogerhuis) maken benoemde leden onderdeel uit van de wetgevende macht.

De leden van de CDA-fractie vragen of het principieel gezien juist is dat de overheid bij AMvB eisen kan stellen met betrekking tot de registratie van een belangengroepering bij het stembureau. Deze leden vragen voorts aan welke eisen worden gedacht.

Bij de uitwerking van de regelgeving voor de waterschapsverkiezingen wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de regeling van de Kieswet en het Kiesbesluit en de regelgeving voor Kiezen op Afstand. In de Kieswet is voorgeschreven dat alleen een politieke groepering met volledige rechtsbevoegdheid zich kan laten registreren. In het onderhavige wetsvoorstel is gekozen voor een laagdrempelig systeem: volledige rechtsbevoegdheid wordt niet voorgeschreven; iedere belangengroepering waarvan de aanduiding is geregistreerd bij het stembureau kan een kandidatenlijst inleveren.

Voor politieke groeperingen is in de Kieswet voorgeschreven dat een afschrift van de notariële akte waarin de statuten van de vereniging zijn opgenomen, moet worden overlegd. Voor deelname aan de waterschapsverkiezingen zullen belangengroeperingen met volledige rechtsbevoegdheid ook kunnen volstaan met het overleggen van zodanig afschrift, waaruit kan worden opgemaakt voor welke doelstellingen zij staan. Voor belangengroeperingen zonder volledige rechtsbevoegdheid zal in de algemene maatregel van bestuur worden voorgeschreven de doelstelling van de belangengroepering op een formulier uiteen te zetten. Op deze wijze wordt bereikt dat de belangstellende kiezer kennis kan nemen van de doelstellingen van alle belangengroeperingen die zich hebben laten registreren en derhalve bevoegd zijn tot kandidaatstelling. Met de leden van de fractie van het CDA ben ik van mening dat het principieel onjuist zou zijn als het waterschap/het stembureau zich een oordeel zou mogen vormen of de belangengroepering een juiste behartiging van de waterschapsbelangen voorstaat. Daaraan vooraf gaat echter de vraag wanneer sprake is van een belangengroepering, dat wil zeggen van een groepering die op enigerlei wijze belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap. Verkiezingen behoren een serieuze aangelegenheid te zijn. Het kan niet zo zijn dat groeperingen zonder enig aanwijsbaar belang zouden deelnemen aan de waterschapsverkiezingen. Ik ben van oordeel dat een marginale toetsing mogelijk moet zijn, waarbij uiteraard het laatste woord is aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de wijze waarop de nummering van de lijsten wordt bepaald door het stembureau.

In de algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald dat de nummering van aan de waterschapsverkiezing deelnemende lijsten de eerste keer geschiedt door loting. Bij daaropvolgende verkiezingen wordt de systematiek van de Kieswet gevolgd: in dat geval worden eerst de lijsten genummerd van belangengroeperingen waaraan bij de eerste verkiezingen op basis van dit wetsvoorstel een of meer zetels zijn toegekend, in de volgorde van de op de desbetreffende lijsten uitgebrachte aantallen stemmen. Loting komt mij eerlijker voor dan de genoemde alfabetische volgorde, omdat dan door het kiezen van de naam/aanduiding de volgorde van de lijsten zou kunnen worden beïnvloed.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de minimale en maximale omvang van een in te dienen kandidatenlijst.

Voor de maximale omvang van de kandidatenlijst wordt gedacht aan vijftien kandidaten. In artikel H6 van de Kieswet is sprake van ten hoogste dertig kandidaten, welk aantal kan worden verhoogd tot het dubbele aantal als bij de voorgaande verkiezingen meer dan vijftien zijn behaald, met een maximum van tachtig. Gelet op het feit dat bij de waterschapsverkiezingen op basis van het voorliggende wetsvoorstel het maximum aantal zetels drieëntwintig bedraagt, lijkt een aantal van vijftien zetels alleszins redelijk. In de algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald dat bij het behalen van meer dan acht zetels bij de volgende verkiezingen het dubbele aantal kandidaten op de lijst mag worden geplaatst met een maximum van dertig.

De leden van de CDA-fractie vragen of er een rechtsgang open staat tegen een besluit van een provincie waarin de zetelverdeling niet overeenstemt met de normstelling in artikel 13, tweede lid.

Ik wil vooropstellen dat ik het niet aannemelijk acht dat een zodanige situatie zich zal voordoen. Ingevolge de artikelen 3 en 4 van de Water-

schapswet vindt overleg plaats met het betrokken waterschap. Gedeputeerde staten zijn gehouden de zienswijzen van het waterschap te voegen bij hun voorstel aan provinciale staten, die in een openbare vergadering over het voorstel besluiten. Ingevolge artikel 5 van het wetsvoorstel is het reglement alleen nog aan goedkeuring door de Minister van Verkeer en Waterstaat onderworpen voor zover dit betreft de taak of het gebied van een waterschap. Voor wat betreft de bestuurssamenstelling is er dus geen sprake van een besluit inzake goedkeuring waartegen beroepsmogelijkheden openstaan. Wel bestaat de mogelijkheid van schorsing en vernietiging van het besluit van de provincie indien sprake zou zijn van strijd met de wet of het algemeen belang.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de minister zich gekeerd heeft tegen het amendement onder nr. 17 dat erop gericht was enige specifieke categorieën van belanghebbenden een stevigere positie te geven in het dagelijks bestuur van een waterschap.

Het amendement beoogde minimaal twee zetels in het dagelijks bestuur (DB) te reserveren voor vertegenwoordigers van de specifieke categorieën. Bij een DB van vijf of meer leden is een aantal van twee leden uit de specifieke categorieën wellicht voor de hand liggend, maar bij een eveneens veel voorkomende samenstelling van drie of vier leden zou dit leiden tot oververtegenwoordiging van de specifieke categorieën. De samenstelling van het DB is de bevoegdheid van het algemeen bestuur (AB). Het AB zal zich bij de keuze van DB-leden, behalve door hun achtergrond, ook laten leiden door praktische zaken als geschiktheid en bereidheid van AB-leden om in het DB zitting te nemen. De wetgever heeft deze bevoegdheid zo min mogelijk willen inperken. Echter, naar analogie van de geborgde zetels in het AB, is er gekozen voor enige borging van diversiteit in het DB, in die zin dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur gekozen moet worden uit de bestuursleden die de specifieke categorieën vertegenwoordigen.

De suggestie van de leden van D66 en OSF dat het betreffende DB-lid de uiteenlopende belangen van de specifieke categorieën vertegenwoordigt, verdient enige nuancering. DB-leden behartigen primair hun portefeuille en nemen daarbij de belangen van het waterschap als geheel in acht.

De leden van de CDA-fractie vinden het niet duidelijk waarom de door de ingezetenen gedragen kosten aangemerkt zouden moeten worden als het solidariteitsdeel van de kosten van het watersysteembeheer.

Ik constateer dat de term «solidariteitsdeel» onbedoelde associaties oproept. Deze term is gebruikt, omdat hij voorkomt in het IBO-rapport «Bekostiging waterbeheer» en het daarbij behorende kabinetsstandpunt. Hij is slechts bedoeld als synoniem voor het ingezetenenandeel van de kosten. Dit betreft de kosten van maatregelen die eenieder in het gebied min of meer gelijkelijk ten goede komen. Niet bedoeld is te suggereren dat de ingezetenen kosten moeten dragen ten behoeve van anderen, nl. de specifieke categorieën.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de minister de omstandigheid beoordeelt dat door het aannemen van amendement nr. 11 het voortzetten van de 50%-reductieregeling in artikel 24 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren wordt voortgezet. Deze leden vragen of de minister de stellingname van derden kan voorstellen die zulks aanduiden als het «ten onrechte en ongemotiveerd discrimineren van bedrijven «als het gaat om lozing van gezuiverd water op rijkswateren».

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft dit amendement ontraden, evenals amendement nr. 13, dat voorziet in een vrijstelling voor de

lozingen van effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) in beheer bij een waterschap op oppervlaktewater in beheer bij dat waterschap. Deze beide aanvaarde amendementen hangen voor mijn beoordeling van de situatie samen.

De regering achtte het – ondermeer – onwenselijk dat voor lozingen van effluent op rijkswater een heffing verschuldigd zou zijn aan het Rijk en in het geheel geen heffing voor zodanige lozing op waterschapswater. Daarom was in het oorspronkelijke wetsvoorstel ook voorzien in een bepaling die het waterschap verplichtte aan zichzelf een aanslag voor de verontreinigingsheffing op te leggen voor de lozing van effluent op waterschapswater. Daarnaast zou de reductie van 50% op het rijksstarief voor lozingen vanuit RWZI's vervallen. Bijkomend effect daarvan was dat, bij gelijkblijvende opbrengst, het tarief voor alle heffingsplichtigen kon worden verlaagd tot € 25. Door aanvaarding van beide amendementen blijft de facto de huidige situatie bestaan. Ook al heeft deze situatie, mede in het licht van de in het wetsvoorstel voorgestelde belastingsystematiek – zo moge duidelijk zijn – niet mijn voorkeur, acht ik deze situatie niet onacceptabel. Overigens zal het vrijstellingenbeleid voor de verontreinigingsheffing bij de invoering van de Waterwet in z'n totaliteit opnieuw aan de orde kunnen komen. Tevens zal het tarief voor de rijksheffing nog moeten worden aangepast als gevolg van de aanvaarding van amendement nr. 11.

Naar aanleiding van de vraag of sprake zou kunnen zijn van «ten onrechte en ongemotiveerd discrimineren van bedrijven» merk ik op dat hiervan naar mijn oordeel geen sprake is. Op 1 oktober 2004 heeft de Hoge Raad (LJN: AP5910, Hoge Raad, Nr. 37.877), in een zaak over een aanslag verontreinigingsheffing rijkswateren, geoordeeld dat de wetgever te dezen een ruime beoordelingsvrijheid toekomt en dat de wetgever in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor het in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren vervatte tariefsverschil. Er is geen sprake van een verboden ongelijke behandeling. Ik zie geen aanleiding te veronderstellen dat de Hoge Raad, nadat het voorliggende wetsvoorstel tot wet is verheven, op basis daarvan tot een ander oordeel komt.

De leden van de fracties van de PvdA en SP merken op dat van verschillende kanten er op is gewezen dat het wetsvoorstel ernstig tekort schiet als het gaat om de aanpak van regenwater. Deze leden vragen hoe de minister aankijkt tegen het opnemen van een regenwatercomponent in de watersysteemheffing.

Het beleid voor de aanpak van regenwater is vastgelegd in de brief inzake herijking regenwaterbeleid, die in juni 2004 naar de Tweede Kamer is gestuurd (Kamerstukken II, 2003/04, 28 966 nr. 2). Afkoppelen is onderdeel van het beleid. Afkoppelen kan inderdaad de werking van de RWZI verbeteren, zoals de leden van de fracties van de PvdA en de SP stellen, maar er spelen meer overwegingen mee. Daarbij moet gedacht worden aan de kwaliteit van het afgekoppelde regenwater, en praktische mogelijkheden om het water af te voeren. Afkoppelen is derhalve geen automatisme. Regenwater dat in het riool belandt, wordt onderdeel van de waterketen en daarmee ligt bekostiging van de verwerking uit de zuiveringsheffing voor de hand. Na afkoppeling gaan de kosten voor de afvoer van regenwater vanzelf naar de systeemheffing, omdat het regenwater dan in het watersysteem blijft. In de loop van de tijd zal dus het aandeel voor regenwater in de zuiveringskosten kleiner worden. Een splitsing van de heffing vooruitlopend op fysieke afkoppeling maakt het heffingenstelsel erg ingewikkeld en ondoorzichtig, en zal een stijging van de inningkosten met zich meebrengen (met voortschrijdende afkoppeling moet immers periodiek vastgesteld worden hoe groot het aandeel regenwater is). De stelling dat opnemen van de regenwatercomponent de afkoppeling van het regen-

water bevordert, hangt af van de wijze waarop de heffing dan wordt vormgegeven en vooral wie die heffing gaat betalen. In het algemeen acht ik het introduceren van een heffing die afkoppelen van regenwater bevordert ongewenst. Afkoppelen dient altijd weloverwogen en zeker niet in alle gevallen plaats te vinden. Het introduceren van een financiële prikkel zal een goede afweging in de weg staan en kunnen leiden tot hogere maatschappelijke kosten en ongewenste effecten.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de uitoefening van provinciale taken en bevoegdheden bij die waterschappen die meer dan één provincie bestrijken, in het bijzonder waar het de reglementering van het bestuur betreft.

De reglementering en het toezicht als hier bedoeld worden door dit wetsvoorstel niet gewijzigd. De huidige situatie blijft dus gehandhaafd: artikel 6 van de Waterschapswet bepaalt dat het reglement van een waterschap, waarvan het gebied in twee of meer provincies is gelegen, wordt vastgesteld bij gemeenschappelijk besluit van provinciale staten van de desbetreffende provincies. Voor wijzigingen van beperkte strekking kan in het reglement worden bepaald dat dit wordt opgedragen aan provinciale staten van één provincie. In artikel 7 van de Waterschapswet is vervolgens een regeling opgenomen voor het geval twee of meer provincies niet of niet binnen een redelijke termijn tot overeenstemming komen over de vaststelling of wijziging van het reglement. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan dan – na overleg met het waterschap en gehoord de desbetreffende provincies – bij algemene maatregel van bestuur, met overeenkomstige toepassing van artikel 18a van de Wet op de Raad van State, een reglement vaststellen of wijzigen. Artikel 164 van de Waterschapswet bevat soortgelijke bepalingen voor het toezicht op interprovinciale waterschappen.

De leden van de fractie van de VVD misten in de toelichting over de lastenverschuiving in de nota naar aanleiding van het verslag elke indicatie dat de modernisering en vereenvoudiging enige kostenbesparing oplevert.

De leden van de VVD constateren terecht dat er in de nota naar aanleiding van het verslag niet ingegaan is op de kostenbesparingen die samenhangen met het wetsvoorstel. Dit komt omdat de leden van de Tweede Kamer geen nadere vragen hebben gesteld bij paragraaf 15 van de memorie van toelichting, die wel ingaat op de verwachte kostenbesparing. De voorstellen voor de nieuwe verkiezingssystematiek plus de maximering van de omvang van het bestuur leiden tot een besparing van ongeveer € 3 miljoen per jaar. De vereenvoudiging van de heffingsstructuur leidt tot een vermindering van de perceptiekosten. Samen met een verdere efficiencyverbetering moet dit naar verwachting een besparing van ca. € 20 miljoen per jaar opleveren ten opzichte van de kosten in 2002, het ijkjaar van het IBO-rapport. Ook de vereenvoudiging van de objectafbakening leidt tot kostenbesparingen bij de WOZ-taxaties.

De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag toegelicht zien waarom voor de mogelijkheid van het instellen van kiesdistricten is gekozen en vroegen zich af of deze optie niet haaks staat op de beoogde vereenvoudiging van het waterschapsbestuur en de voor de categorie ingezetenen gewenste evenredige vertegenwoordiging. Ook de leden van de fracties van D66 en OSF hebben hier vraagtekens bijgeplaatst en verzocht met concrete voorbeelden duidelijk te maken dat de instelling van kiesdistricten de voorkeur zou verdienen, mede gelet op het feit dat de vertegenwoordigers van de specifieke taakbelangen al afzonderlijk in het waterschapsbestuur zitting hebben.

Ik wil voorop stellen dat na invoering van het lijstenstelsel verkiezingen voor het hele waterschapsgebied mijn voorkeur hebben. In het voorontwerp van de Wet modernisering waterschapsbestel was dan ook nog niet voorzien in de mogelijkheid van het instellen van kiesdistricten. Op verzoek van de Unie van Waterschappen is de mogelijkheid van het instellen van kiesdistricten opgenomen, mede ingegeven door het feit dat in veel waterschappen bij de laatstgehouden verkiezingen (nog met het personenstelsel) kiesdistricten werden gehanteerd. Er zijn situaties denkbaar dat mogelijk niet gesproken zou kunnen worden van een evenwichtige vertegenwoordiging van de binnen een waterschap bestaande belangen als bedoeld in artikel 17 van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld als in een verstedelijkt gebied met een relatief klein oppervlak een ruime meerderheid van de kiesgerechtigden woont. De kans is dan aanwezig dat lijsten ingediend door belangengroeperingen afkomstig uit kleine kernen van het grootste deel van het waterschapsgebied de kiesdeler niet halen en dus geen enkele kandidaat van die lijsten in het bestuur van het waterschap zal zijn vertegenwoordigd. Ik heb op dit moment nog geen inzicht in de vraag of, en zo ja, de mate waarin in de waterschapsreglementen de opdeling van het waterschapsgebieden in kiesdistricten zal gaan plaatsvinden. Het overleg tussen provincies en waterschappen als bedoeld in artikel 3 en 4 van de Waterschapswet over de nieuwe waterschapsreglementen wordt deze maanden opgestart. Het is mij bekend dat het Interprovinciaal Overleg (IPO) geen voorstander is van het instellen van kiesdistricten. Het is dan ook niet mijn verwachting dat bij de landelijke waterschapsverkiezingen in 2008 op grote schaal verkiezingen met toepassing van kiesdistricten zullen plaatsvinden. In de evaluatie van de waterschapsverkiezingen zal het onderwerp kiesdistricten worden meegenomen.

Naar aanleiding van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA, D66, OSF, SGP en CU over het onderbrengen van infrastructurele werken bij de categorie ongebouwd, merk ik het volgende op.

Ingevolge artikel 117, vijfde lid Waterschapswet, worden infrastructurele werken zoals openbare land – en vaarwegen, banen voor openbaar vervoer per rail, met inbegrip van kunstwerken, alsmede waterverdedigingswerken ook thans reeds als ongebouwde eigendommen aangemerkt.

Deze bepaling die destijds bij amendement door de Tweede Kamer is ingebracht, was enerzijds bedoeld om duidelijkheid te verschaffen over de vraag of het hier gebouwde dan wel ongebouwde onroerende zaken betreft en anderzijds omdat de waarde van de desbetreffende infrastructurele werken voor de heffing van de onroerende zaakbelastingen buiten beschouwing blijft en door de gemeente derhalve geen waarde voor deze objecten wordt vastgesteld. Dit uitgangspunt heeft tot nu toe niet tot problemen geleid. Ook in de voorgestelde heffingstructuur waarbij de waterschapsbelasting wordt gebaseerd op de waarde in het economisch verkeer zijn de hiervoor genoemde overwegingen om de infrastructurele werken als ongebouwd aan te merken, onverminderd van kracht. In de zogenoemde methode Delfland die inmiddels reeds door de meeste waterschappen wordt gehanteerd, worden de infrastructurele werken eveneens als ongebouwd eigendom aangemerkt. Deze methode is inmiddels door de rechter getoetst en akkoord bevonden als methode waarin de lasten op evenwichtige wijze worden toegerekend.

Mede om die reden wordt in het wetsvoorstel aangesloten bij deze methode om zo te komen tot een evenwichtige toedeling van de verschillende belangen aan de verschillende categorieën en het door die categorieën te betalen aandeel in de kosten die het waterschap maakt voor zijn taakuitoefening. De relatie tussen belang en betaling voor agrariërs, waar de leden van de fracties van de SGP en de CU op wijzen, wordt daarmee

wel degelijk recht gedaan. Sterker, het aanbrengen van wijziging in dit systeem zou leiden tot fundamentele verschuivingen waardoor geen recht meer zou worden gedaan aan de belangenverhouding van de verschillende categorieën binnen het waterschap en in het bijzonder die van het ongebouwd.

De voorgestelde structuur, waarin tevens nog een mogelijkheid voor tariefdifferentiatie is opgenomen die verder maatwerk mogelijk maakt, zal ertoe leiden dat het belang van de verschillende categorieën van belanghebbenden binnen het waterschap en het door die categorieën te betalen aandeel in de kosten met elkaar in balans zijn.

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen naar een beknopt overzicht van de bestuurlijke en financieringsstructuur in een aantal andere landen van taken die hier in Nederland door waterschappen worden uitgevoerd.

Een recent en compleet overzicht is niet voorhanden. De organisatie van het waterbeheer is te divers om eenvoudig samen te vatten. Wel valt te vermelden, dat in een groot aantal (West-)Europese landen organisaties voorkomen die te vergelijken zijn met de Nederlandse waterschappen, d.w.z. decentrale functionele bestuurslichamen met uitsluitend taken op het terrein van de waterstaatszorg. Dit geldt onder meer voor België, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Spanje en Italië, maar ook voor landen als Hongarije en Polen. Alhoewel de bestuurlijke en financiële structuur van deze lichamen op onderdelen afwijkt van die van de Nederlandse waterschappen, gaat het ook in genoemde landen steeds om de decentrale functionele behartiging van elementen van de waterstaatszorg, is er sprake van vertegenwoordiging van belangengroepen (stakeholders) in het bestuur en van financiële bijdragen van belangengroepen, doorgaans in de vorm van decentrale belastingen. Dit laatste sluit zoals bekend ook goed aan bij het in artikel 9 Europese Kaderrichtlijn Water opgenomen beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten. In de meeste nieuwe EU-lidstaten is het operationele waterbeheer echter (nog) bij de centrale overheid ondergebracht.

Ook elders in (West-)Europa komen dus bestuurslichamen voor die zich goed laten vergelijken met de Nederlandse waterschappen. Het decentrale functionele karakter, de bestuurlijke betrokkenheid en de financiële bijdragen vormen immers centrale elementen van het waterschapsinstituut. Binnen de European Union of Water Management Associations (EUWMA), waarvan het secretariaat bij de Unie van Waterschappen berust, werken de nationale koepelorganisaties van deze bestuurslichamen samen.

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen of de regering in kaart kan brengen welke administratieve, organisatie- en managementkosten gemoeid zijn met de huidige structuur en wat de kosten zijn in een afgeslankte opzet.

De kosten die samenhangen met de zelfstandige functionele democratie van het waterschap zijn de kosten van de verkiezingen en de kosten van het bestuur. Deze kosten zouden vervallen bij een opzet zoals de leden van de fracties van D66 en OSF bedoelen. Zoals in antwoord op de vraag van de leden van de VVD al is aangegeven, brengt het wetsvoorstel op beide posten al een kostenbesparing met zich mee, o.a. door het vervallen van de stembiljetten voor huiseigenaren, door introductie van het internetstemmen en door maximering van het aantal bestuursleden. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bedragen deze kosten ca. € 4 miljoen per jaar voor de verkiezingen (€ 15 miljoen tot € 18 miljoen per 4 jaar, waarbij nog geen rekening is gehouden met grootschalig gebruik van internetstem-

men). Met de bezoldiging van de waterschapsbestuurders is € 10 miljoen tot € 15 miljoen per jaar gemoeid (schatting mede afhankelijk van de omvang van de besturen). Dit laatste bedrag zal, in verband met rechten op wachtgeld, niet in een keer volledig bespaard kunnen worden. De uitvoeringskosten van het waterbeheer blijven in beide opties in stand, evenals de perceptiekosten voor de heffing. Dit laatste is het gevolg van het feit dat het waterbeheer beschouwd wordt als een waterdienst, waarvoor op grond van de Kaderrichtlijn Water kostenterugwinning plaatsvindt via een zelfstandige heffing.

De leden van de fracties van D66 en OSF vinden dat het democratisch verkiezen van het bestuur van waterschappen het hebben van beleidsvrijheid veronderstelt. Deze leden vragen of de regering kan meedelen hoe die beleidsvrijheid vertaald wordt naar voor inwoners concrete zichtbare verschillen in beleid en waaruit blijkt dat die verschillen voortkomen uit politiek gedreven waarden. Deze leden vragen ten slotte of «zegenschap» vooral vertaald moet worden in het uitoefenen van toezicht.

Vanwege de functionele taak van het waterschap is de beleidsvrijheid van het waterschapsbestuur uiteraard beperkter dan die van het algemeen bestuur. Het waterschapsbestuur dient zich bij de besluitvorming bovendien te houden aan het kader dat gesteld wordt door de provinciale plannen. Toch zijn er wel degelijk onderwerpen die kunnen leiden tot uiteenlopende standpunten en keuzes. Deze verschillen zullen echter niet altijd lopen langs de lijnen van linkse en rechtse politieke waarden. Het waterschapsbestuur is immers een belangendemocratie. Politieke partijen kunnen weliswaar gerekend worden tot de belangengroepen, maar zij zijn zeker niet de enige. Op het gebied van de heffingen zijn diverse voorbeelden te geven van keuzes met consequenties voor de heffingplichtigen. Zo is de vaststelling van het ingezetenen-aandeel zeer bepalend voor de kostenverdeling tussen de categorieën heffingplichtigen. Ook de keuze voor wel of niet tariefdifferentiatie is een voorbeeld. En hoewel het inmiddels wel uitgekristalliseerd is, is in het verleden het kwijscheldingsbeleid een belangrijk discussiepunt geweest. Bij het zuiveringsbeheer heeft het waterschap de keuze om zo goedkoop mogelijk te zuiveren, net tot aan het wettelijk vereiste, of te kiezen voor verdergaande zuivering vanwege waterkwaliteit of de wens tot hergebruik van het gezuiverde water voor bijvoorbeeld verdrogingsbestrijding. Voor agrariërs en natuurterreinbeheerders zijn peilbesluiten zeer van belang. De vaststelling van beheersplannen moet genoemd worden, evenals de inzet van het waterschap voor recreatief medegebruik van waterstaatsobjecten, natuurontwikkelingsprojecten (aanpak van verdroging, hermeandering beken, vistrappen etc.) en aandacht voor cultuurhistorie in de vorm van molens of oude gemalen. Deze voorbeelden geven aan dat zeggenschap in het waterschapsbestuur meer is dan het uitoefenen van toezicht op de uitvoering.

De leden van de fracties van de SGP en de CU vragen of er voldoende flexibiliteit zit in de systematiek van de watersysteemheffing, vooral als het gaat om de mogelijkheid van tariefdifferentiatie.

Ik constateer met genoegen dat deze leden positief zijn over de vormgeving van de watersysteemheffing. De vraag of er voldoende flexibiliteit in het systeem zit, zou ik bevestigend willen beantwoorden. Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel was te komen tot een robuuste en eenvoudiger vormgeving van de heffing. Dat gaat onvermijdelijk ten koste van de mate waarin met bijzondere omstandigheden en uitzonderingen rekening kan worden gehouden. Er is wel ruimte voor eigen afweging door het waterschapsbestuur via de bandbreedte voor het ingezetenen-aandeel en de tariefdifferentiatie. De amendementen van de Tweede Kamer hebben deze ruimte nog aanzienlijk vergroot: de bandbreedte is

bijvoorbeeld verruimd van 10 procentpunten naar 20 procentpunten. Ook heeft de Tweede Kamer de mogelijkheid om tariefdifferentiatie toe te passen verruimd.

Een verdere flexibilisering is niet wenselijk omdat die ten koste gaat van de gewenste vereenvoudiging.

De leden van de fracties van de SGP en de CU hebben moeite met de mogelijkheid voor politieke partijen om met een eigen lijst aan de waterschapsverkiezingen mee te doen. Deze leden vragen of dit niet bedreigend kan werken voor het bestaansrecht van de waterschappen.

Ook de regering heeft stilgestaan bij de positie van politieke partijen in het waterschapsbestuur. Daarom waren in het oorspronkelijke voorstel voorwaarden verbonden aan het indienen van een lijst door een politieke partij. De Raad van State heeft echter in zijn advies aangegeven dat dergelijke beperkingen niet passend worden geacht in het stelsel van een vertegenwoordigende democratie. De regering heeft het advies van de Raad op dit punt overgenomen en de beperkingen geschrapt. Overigens was de oorspronkelijk opgenomen beperking vooral bedoeld om verwarring bij de kiezer te voorkomen. De vrees dat deelname van politieke partijen haaks zou staan op het functionele karakter van de waterschappen, deel ik niet. Ook politieke partijen dienen in het waterschapsbestuur immers te handelen binnen de functionele taak van het waterschap en de door de provincie gestelde kaders. Het lidmaatschap van een politieke partij, waarmee veel van de huidige waterschapsbestuurders zich bij hun verkiezing geprofileerd hebben, levert in de huidige praktijk ook geen problemen op.

De leden van de fracties van de SGP en de CU vragen naar de stand van zaken in de discussie over een mogelijke rekenkamerfunctie voor waterschappen.

Deze leden merken terecht op dat de ontwikkeling van de rekenkamerfunctie primair een zaak is van de waterschappen zelf. Toch volg ik de ontwikkelingen op dit terrein met belangstelling en juich ik de voortgang toe, zoals ook blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag. Over de stand van zaken valt het volgende te melden. Eind 2005 heeft de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen besloten om de waterschappen zelf te laten beginnen met de invoering van rekenkamercommissies of uitgebreide rekeningcommissies. Het zal dan afhangen van de ambities en de mogelijkheden om direct al een rekenkamercommissie op te richten of eerst een rekeningcommissie met uitgebreide bevoegdheden. Gesproken is van een groeimodel. De algemene besturen van de waterschappen hebben in 2006 nader gediscussieerd over het traject en de inrichting van dergelijke commissies. Het beeld van eind 2006 is dat de sector al goed in beweging is gekomen. In veel waterschappen komen er commissies met interne leden. Enkele waterschappen zijn overgegaan tot de oprichting van een gezamenlijke rekenkamercommissie, waarvoor externe leden zijn geworven. Daarentegen zijn er ook waterschappen die nu nog de voorkeur geven aan eigen onderzoeken van de algemene besturen. Al met al is de aandacht voor de bestuurlijke controle sterk toegenomen in het waterschapsbestel.

De vaste commissie vraagt nogmaals in te gaan op de onderwerpen die het bedrijfsleven (VNO/NCW, MKB, LTO, Kamers van Koophandel, VEMW) en de Stichting Natuur en Milieu in hun brieven behandelen. Op alle genoemde onderwerpen is hierboven al ingegaan in antwoord op de vragen van de leden van uw commissie.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus