

Vergaderjaar 1998–1999

**26 235**

## **Wijziging van enige bepalingen van de Waterschapswet**

**Nr. 3**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **ALGEMEEN**

Dit voorstel van wet bevat wijzigingen voor een reeks verspreide onderwerpen in de Waterschapswet. De noodzaak daartoe komt voort uit de ervaringen met de toepassing van die wet vanaf haar inwerkingtreden op 1 januari 1992. Hieraan ligt ten grondslag een evaluatie van deze wet, waarover hieronder meer.

Al eerder is de Waterschapswet bij tal van gelegenheden gewijzigd. Een aantal aanpassingen van die wet vond reeds zijn oorsprong in het invoeringstraject van de wet. Op grond van de overgangsbepaling van artikel 171 was de provinciale wetgever – provinciale staten – gehouden de bij de inwerkingtreding van de wet geldende waterschapsreglementen in overeenstemming te brengen met de algemene bepalingen in de Waterschapswet. Al tijdens deze aanpassingsoperatie traden zekere onvolkomenheden voor de praktische toepassing aan het licht, die leidden tot aanpassingen van ook de wet zelf. De meeste daarvan betroffen het stelsel van belastingbepalingen.

Verder onderging de Waterschapswet wijziging via aanpassingswetgeving vanwege tal van andere wetten waaronder de Algemene wet bestuursrecht.

In dit wetsontwerp staat centraal de ervaring die over de afgelopen jaren met de Waterschapswet is opgedaan uit een oogpunt van werking van die wet in de bestuurspraktijk. Een goed inzicht hierin biedt het rapport van de Commissie evaluatie Waterschapswet (uitgave Unie van Waterschappen, december 1996). Deze commissie, ingesteld door het bestuur van de Unie van Waterschappen, doet daarin een aantal aanbevelingen, deels tot wetswijziging, deels tot nadere bestudering. Bij dat laatste gaat het vooral om het systeem van financiering van de waterschapstaak. De bestudering van de daarmee verband houdende vraagstukken geschiedt door de Commissie onderzoek financiering. Deze commissie, eveneens ingesteld door het bestuur van de Unie van Waterschappen – en naar haar voorzitter aangeduid als de Commissie Togtema – heeft inmiddels een tussenrapport uitgebracht (zie voor de bespreking van dat rapport Het Waterschap, nr. 10, mei 1998).

Andere onderwerpen in eerstgenoemd evaluatierapport zijn onderscheidenlijk: «de verhouding tussen rijk, provincies en waterschappen», «taken

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

en gebied», «bestuurlijke structuur» en «verkiezingen». Verder heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) zich bij brief van 26 juni 1996 over de komende wetsevaluatie van de Waterschapswet gewend tot de Minister van Verkeer en Waterstaat. Daarbij was een overzicht gevoegd van onderwerpen waarvan het IPO aanbeveelt deze bij die evaluatie en het vervolg daarop te betrekken. Het zijn de onderwerpen «taakgebied/belanghebbend gebied», «herpoldering», «samenvoeging waterschappen», «interprovinciale waterschappen», «bestuurssamenstelling/verkiezingen», «voorzitter» en «kostentoedeling». De Nota «De praktijk van het ministerieel toezicht op grond van de Waterschapswet» (uitgave Rijkswaterstaat, 1996) geeft een samenvattend overzicht met betrekking tot onderwerpen die naar voren zijn gekomen in het kader van het ministerieel toezicht op de bij provinciale verordening vastgestelde waterschapsreglementering.

In overleg met het bestuur van de Unie van Waterschappen en het IPO is besloten een onderscheid aan te brengen tussen die punten die op grond van de reeds voorhanden zijnde evaluatie rijp lijken voor wetwijziging en andere punten waarvoor nog enig nader evaluerend (en meer fundamenteel gericht) gericht onderzoek gewenst wordt geacht. Deze laatste punten hebben bovendien voor een belangrijk deel betrekking op de werkzaamheden van meergenoemde Commissie Togtema. Tegen die achtergrond is dit voorstel van wet te zien als de eerste tranche van een herziening van de Waterschapswet. Het bevat de punten ten aanzien waarvan vanuit de praktijk sterke behoefte blijkt te bestaan aan een spoedige wettelijke voorziening. Van de overhavige punten mag worden aangenomen dat deze vanwege het overwegend praktisch karakter in dit stadium geen principiële bezinning nodig maken op de in de huidige wet neergelegde uitwerking van het beginsel belang-betaling-zeggenschap.

Inmiddels is door zowel het bestuur van de Unie van Waterschappen als door het IPO, bij brief van 25 februari respectievelijk bij brieven van 15 en 19 april 1998, alsook door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij brief van 29 juni 1998, van commentaar gediend op het toegezonden wetsontwerp. Al deze commentaren zijn in belangrijke mate instemmend. De Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving heeft op 12 maart 1998 geadviseerd. Zowel de commentaren als het advies hebben tot een aantal noodzakelijke verbeteringen geleid. In het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie van toelichting wordt op een aantal punten van de commentaren ingegaan.

De inhoud van het voorstel van wet zal doorwerken in de tot de taak van de provinciale besturen behorende herziening van waterschapsreglementen en vaststelling van nieuwe waterschapsreglementen. Vooral ook voor dat laatste is een spoedige totstandkoming van deze beoogde herziening van de Waterschapswet van belang. Immers is inmiddels in een aantal delen van het land de voorbereiding in gang gezet van waterschapsfusies die per 1 januari 2000 hun beslag moeten hebben verkregen en waarvoor tegen die datum ook nieuwe waterschapsreglementen tot stand moeten zijn gekomen.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdeel A (artikel 2)*

De voorgestelde wijziging heeft tot doel de congruentie te verstevigen

tussen enerzijds artikel 2 waar het betreft de opsomming in dat artikel van onderwerpen tot regeling waarvan (bij reglement) provinciale staten bevoegd worden verklaard en anderzijds artikel 5 in zoverre die bepaling een opsomming bevat van de essentiële elementen van het reglement waarvoor het ministeriële goedkeuringsvereiste geldt. Een daarvan is de waterschapsgrens die het waterschapsgebied omsluit. Dit laatste is met name essentieel voor de vraag hoe ver het belang reikt van de categorie ingezetenen en wie – doordat zij wonen binnen die grens – ingezetenen zijn van een bepaald waterschap. Immers berust voor ingezetenen de vertegenwoordiging in het algemeen bestuur en de omslagplicht niet op het belang van bepaalde onroerende goederen (waaronder ook de woonruimte) bij te onderscheidene specifieke taken maar op het leef- en economisch belang bij de algemene taakbehartiging door het waterschap.

#### *Onderdeel B (artikel 5a)*

De voorgestelde bepaling heeft betrekking op de effectuering van de overgang van een bepaalde taak naar een waterschap. Hiervoor valt bijvoorbeeld te denken aan de toedeling aan een waterschap (bij reglement) van de zorg voor het waterkwantiteitsbeheer in stedelijk gebied dat voorheen in verband met stadsuitbreiding was ontpolderd. In het kader van het herpolderingsbeleid dat tot primaire taak behoort van de provincie (en waaraan ook aandacht wordt gewijd in de Vierde Nota Waterhuishouding, (Regeringsvoornemen, uitgave Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, september 1997; zie blz. 87) vindt in tal van gebieden bij reglement herpoldering plaats, waaraan ook overgang van beheersobjecten kan zijn verbonden.

Voor het punt van de beheersovergang van waterstaatswerken naar een waterschap bestaat thans, zoals ook is opgemerkt door de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving, geen afzonderlijke wettelijke voorziening (anders dan voor overgang naar het Rijk of een provincie, vgl. artikel 1 respectievelijk artikel 2 van de Waterstaatswet 1900). Dit vindt zijn verklaring in de omstandigheid dat beheersovergang van waterstaatswerken in de eerste plaats afhankelijk is van de reglementaire taaktoedeling (of wijziging daarin) aan het waterschap, waarvoor de regeling is voorbehouden aan de provinciale wetgever.

Intussen blijkt dat het in bepaalde gevallen geruime tijd kan duren voordat de beoogde oude en nieuwe beheerder het met elkaar eens zijn geworden over de vraag ten aanzien van welke waterstaatswerken (watergangen, gemalen etc.) daadwerkelijk uit hoofde van een bepaalde taakverdeling of -wijziging de wenselijkheid bestaat tot overgang van beheer (met daaraan verbonden rechten en verplichtingen). Daarbij komt, dat het bereiken van algehele overeenstemming (en vervolgens beheersoverdracht) nogal eens wordt belemmerd althans opgehouden door gebrek aan overeenstemming over de vraag of daarbij verrekening moet plaatsvinden en, zo ja, welke. Anderzijds blijkt het voor het provinciaal bestuur minder aantrekkelijk om na de principiële beslissing tot herpoldering (veelal geformaliseerd in het provinciale waterhuishoudingsplan) tot reglementaire taakopdracht over te gaan, zolang geen duidelijk uitzicht bestaat op het tijdstip waarop tussen de betrokkenen overeenstemming bestaat over beheersoverdracht en de tenuitvoerlegging daarvan. Op grond van deze overweging lijkt het gewenst, zoals met name ook naar voren is gebracht door het IPO en het bestuur van de Unie van Waterschappen, daarvoor een voorziening op te nemen in de Waterschapswet. Deze voorziening komt ingevolge het hierbij voorgestelde nieuwe artikel 5a neer op het volgende.

Bij de desbetreffende vaststelling of wijziging van het reglement wordt, tegelijk en in samenhang met de vaststelling of wijziging van de taken van een waterschap, beslist omtrent de waterstaatswerken die overgaan naar het waterschap. Dit geschiedt op het grond van het eerste lid door aanduiding van de werken. Tevens wordt daarbij het tijdstip bepaald met ingang waarvan de overgang van het beheer (beheer in waterstaatsrechtelijke zin) plaatsvindt. Aansluitend hierop regelt het tweede lid de verplichting tot levering (respectievelijk verplichting tot aanvaarding) voor de oude en de nieuwe beheerder. Overigens behoeft voor dat laatste de noodzaak niet voor alle objecten die in beheer overgaan bij voorbaat vast te staan. Niet ondenkbaar is dat althans van sommige van die objecten kan worden bepaald – bij de aanwijzing daarvan bij of krachtens het reglement – dat eigendomsovergang achterwege blijft. Het tweede lid maakt zulks mogelijk. Verder verbindt het tweede lid een uiterste termijn aan het voldoen aan de verplichting tot levering (en aanvaarding).

Het voordeel van deze aldus in het eerste en tweede lid neergelegde constructie is dat komt vast te staan op welk tijdstip er sprake is van beheersovergang en op welk tijdstip (vervolgens) de beoogde eigendoms-overdracht uiterlijk moet zijn geschied. Dit laatste tijdstip – voor de levering – is niet gekoppeld aan de definitieve vaststelling van de noodzaak en de omvang van financiële verrekening tussen de oude en nieuwe beheerder. Zouden deze het over noodzaak of de hoogte ervan niet eens zijn geworden dan ligt het voor de hand dat de vaststelling is opdragen aan een derde. De oude en de nieuwe beheerder kunnen dat laatste tijdig onderling regelen (bijvoorbeeld in de vorm van een arbitrage-overeenkomst). Voor het geval evenwel niet binnen redelijke tijd na de beheersovergang – een termijn van zes maanden – ofwel overeenstemming is bereikt omtrent het punt van verrekening ofwel de beslissing daaromtrent in onderling overleg aan een derde is opgedragen, is het gewenst dat de wet een derde aanwijst als beslissingsbevoegd gezag. Tot dat doel voorziet het derde lid in een opdracht aan gedeputeerde staten (of aan de Minister van Verkeer en Waterstaat als de provincie de oude beheerder is).

#### *Onderdeel C (artikel 6)*

Deze wijziging biedt de mogelijkheid ten aanzien van een reglement van een interprovinciaal waterschap om daarbij de bevoegdheid tot reglementswijziging van beperkte strekking te leggen bij een van de betrokken colleges van provinciale staten. Het IPO heeft medegedeeld dat daaraan behoefte bestaat, zeker in het geval van een interprovinciaal waterschap dat maar voor een bescheiden deel van zijn gebied is gelegen in één van de provincies (vgl. artikel 164 van de Waterschapswet dat een analoge voorziening bevat voor de uitoefening van het provinciaal toezicht op besluiten van een interprovinciaal waterschap). De term «van beperkte strekking» is op zich vrij onbepaald. Ook de Staatscommissie van de waterstaatswetgeving wijst op dat aspect. Het ligt op de weg van de provinciale wetgever – dit te specificeren in het reglement. Voldoende duidelijk zal moeten zijn op welke onderwerpen van het reglement de opdracht en de daaruit voortvloeiende bevoegdheid betrekking heeft (bijvoorbeeld een nadere aanpassing van het waterschapsgebied, van een kaartbijlage of van een afdelingsbestuur) en tot waar deze is beperkt. Verder brengt de reglementaire opdracht van het ene aan het andere betrokken college van provinciale staten met zich dat één college van gedeputeerde staten voor het gehele gebied van het waterschap toepassing heeft te geven aan de artikelen 3 en 4, eerste tot en met vijfde lid, van de Waterschapswet.

#### *Onderdeel D (artikel 14)*

De behoefte kan zich voordoen om bij reglement af te wijken van de vaste wettelijke zittingsduur van het gekozen algemeen bestuur. Bijna altijd bestaat die behoefte in het geval dat bij besluit van provinciale staten een nieuw waterschap wordt ingesteld onder gelijktijdige opheffing van een of meer waterschappen. De bevoegdheid om in zo'n geval de zittingsduur van de zittende algemene besturen aan te passen aan de datum van aantreden van het (voorlopig) bestuur van het nieuwe waterschap kan worden ontleend aan de bevoegdheid die provinciale staten bezitten tot opheffing respectievelijk instelling (en tot regeling – in het waterschapsreglement – van daarmee samenhangende onderwerpen met inbegrip van het overgangsrecht). Het kan echter zijn dat ook los daarvan bepaalde redenen nopen tot enige aanpassing in afwijking van de wettelijke zittingsduur. Niet ondenkbaar is bijvoorbeeld dat provinciale staten van een of meer provincies wensen over te gaan tot invoering van één datum voor waterschapsverkiezingen, wellicht zelfs voor alle waterschappen in het land. Daarom wordt voorgesteld de afwijkingsbevoegdheid in artikel 14 op te nemen.

Het huidige derde lid regelt thans een ander punt dat betrekking heeft op de ten tijde van de totstandkoming van de Waterschapswet nog voor tal van waterschappen geldende situatie dat de zittingsduur in het waterschapsreglement was gesteld op zes jaren (met rooster van aftreden). Aan een dergelijke afwijkingsbevoegdheid, in die zin dat telkens na drie jaar verkiezingen worden gehouden, is inmiddels gebleken geen behoefte meer te bestaan zodat zij tegelijk met het opnemen van de nieuwe bepaling kan komen te vervallen.

#### *Onderdeel E (artikel 15a)*

Met deze bepaling wordt bereikt dat de mogelijkheid om in een tussentijds ontstane vakature te voorzien niet beperkt is tot het geval dat daarvoor een gekozen vaste plaatsvervanger beschikbaar is. De nieuwe bepaling maakt het n.l. mogelijk dat, bij gebreke van zulk een plaatsvervanger (het kan ook zijn dat het betrokken waterschapsreglement het plaatsvervaarderschap niet kent), in de opengevallen plaats wordt getreden door een medekandidaat van destijds bij de verkiezing voor de desbetreffende categorie van belanghebbenden; d.w.z. uitgaande van de volgorde waarin – indien het meer medekandidaten betrof – stemmen zijn behaald. Afhankelijk van hun beschikbaarheid komen allen die medekandidaat waren voor een zetel (niet als plaatsvervanger) successievelijk in aanmerking voor de vervulling van de vakature.

#### *Onderdeel F (artikel 19)*

In navolging van de regeling van het algemeen kiesrecht in de Kieswet (zie de artikelen B1 – B3 van die wet) is in het eerste lid duidelijkheidshalve als peildatum voor het bezit van het actief kiesrecht opgenomen de dag van de kandidaatstelling.

De wijziging van het tweede lid betreft het navolgende. Gebleken is dat in sommige gebieden – met name in stedelijk gebied – op vrij grote schaal percelen (of perceelsgedeelten) voorkomen van relatief geringe omvang en die, alhoewel dienstbaar aan bepaalde gebouwde onroerende zaken, nog niet als zodanig administratief zijn aangemerkt. Dat zou enerzijds betekenen dat daaraan voor de rechthebbende niet een afzonderlijk stemrecht zou moeten zijn verbonden, terwijl anderzijds – gezien de hoogte van het tarief van de omslag per ha. in het betrokken gebied – de betalingsverplichting niet ligt beneden de daarvoor bij reglement

bepaalde minimumaanslag. Het voorgestelde nieuwe artikellid behelst een toevoeging ten opzichte van de bestaande bepaling die het mogelijk maakt daarin op andere wijze te voorzien nl. door het stemrecht afhankelijk te stellen van een bepaalde minimumoppervlakte van het ongebouwde onroerend goed.

#### *Onderdelen G en H (artikelen 20 en 21)*

Verwezen wordt naar de toelichting op onderdeel F (artikel 19, eerste lid).

#### *Onderdeel I (artikel 22)*

De wijziging in de bestaande tekst van artikel 22 is noodzakelijk geworden door de opheffing van de (gekozen) gewestelijke raden van het Landbouwschap. Voorzover nog behoefte bestaat aan eigen vertegenwoordigers van het agrarisch bedrijfsleven – bijvoorbeeld in gebieden waarin veel bio-industrie met hoge lasten aan verontreinigingsheffing voorkomt – kan daaraan bij reglement met toepassing van artikel 13, tweede lid, de bevoegdheid worden toegekend aan belanghebbenden om een lid te benoemen in een z.g. kwaliteitszetel. Bij de mogelijkheid van toekenning van die bevoegdheid valt met name te denken aan de landelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO Nederland).

Het ingevoegde tweede lid maakt het mogelijk dat een stemwaarde wordt vastgesteld teneinde een onevenredige samenstelling van de vertegenwoordiging te voorkomen. Het kan n.l. zijn dat, terwijl voor het waterschapsgebied meerdere Kamers bevoegd zijn, een van deze dat slechts is voor een zeer beperkt deel van dat gebied. Een analoge regeling is in artikel 25, derde lid, van de Waterschapswet opgenomen voor het geval dat de verkiezing van de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen geschiedt op basis van indirect kiesrecht, d.w.z. door leden van de raden van de betrokken gemeenten.

#### *Onderdeel J*

Het nieuwe eerste lid strekt ertoe om ook in de formulering tot uitdrukking te brengen dat het beginsel van enkelvoudig stemrecht enkel betrekking heeft op de categorie van belanghebbenden waarvoor stemgerechtigdheid bestaat. Wie derhalve voor meerdere categorieën stemgerechtigd is bezit evenzoveel malen één stem.

Aan de in het geldende tweede lid omschreven mogelijkheid tot vaststelling van een stamschaal voor de verkiezing van de vertegenwoordigers van «het ongebouwd» bestaat thans in de praktijk geen behoefte meer.

#### *Onderdeel K (artikel 26)*

De directe aanleiding tot de wijziging van dit artikel is gelegen in het volgende. In verband met artikel B5 van de Kieswet – dat betrekking heeft op de uitsluiting van het algemeen kiesrecht – wordt in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) ten aanzien van de ingezetenen, die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak onbekwaam zijn rechtshandelingen te verrichten, vermeld dat zij van het (algemeen) kiesrecht zijn uitgesloten. Die uitsluiting geldt daarmee echter niet automatisch ook voor waterschapsverkiezingen. Het huidige tweede lid van artikel 26 van de Waterschapswet bepaalt zelfs dat de bevoegdheid tot uitoefening van het stemrecht van degenen die in een krankzinnigengesticht zijn opgenomen berust bij hun wettelijke vertegenwoordigers.

Voorzover het gaat om de uitoefening van het directe stemrecht voor ingezetenen van het waterschap ligt hier een probleem. Het waterschaps-

bestuur is voor de vraag wie bevoegd zijn tot het stemrecht voor de categorie ingezetenen afhankelijk van gegevensverstrekking uit het GBA. Dat laatste bevat uiteraard geen gegevens over de wettelijke vertegenwoordigers. Tengevolge hiervan staat het waterschapsbestuur strikt genomen voor de lastige opgave om hiernaar voor alle afzonderlijke betrokkenen een eigen onderzoek in te stellen. Ook al behoeft het ingezetenenstemrecht voor waterschapsverkiezing niet zonder meer op één lijn te worden gesteld met het algemeen kiesrecht, verdient het toch uit genoemde praktische overweging de voorkeur om aan te sluiten bij de regeling van artikel B5 van de Kieswet; derhalve zullen deze ingezetenen voor hun categorie van het stemrecht zijn uitgesloten.

Voor de uitoefening van de bevoegdheid van het stemrecht voor de overige categorieën (waartoe de gegevens zijn opgenomen in het register dat het waterschapsbestuur op grond van artikel 29 van de Waterschapswet zelf aanhoudt) doet zich zodanig praktisch probleem niet voor. Voor die categorieën blijft de regeling van het huidige tweede lid, dat het stemrecht wordt uitgeoefend door de wettige vertegenwoordigers, gehandhaafd.

#### *Onderdeel L (artikel 30b)*

Hoofdstuk IV van de Waterschapswet bevat in paragraaf 2 een aantal algemene bepalingen voor de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur. Het betreft, naast de zittingsduur van de leden en het verkiezen van plaatsvervangende leden, o.m. de vereisten voor kandidaatstelling en de bevoegdheid daartoe; voorts een omschrijving van de stemgerechtigdheid voor elk der categorieën waarvoor in direct kiesrecht is voorzien. Regeling van die onderwerpen op wetsniveau is gewenst vanwege de plaats die het geheel daarvan inneemt onder de bij de Waterschapswet geregelde grondslagen van de waterschapsstructuur.

Dit laatste is niet het geval met de onderwerpen die meer in het algemeen de gang van zaken voor, tijdens en na de verkiezing betreffen, zoals de kandidaatstelling, de stemming, de stemopneming, het onderzoek van de geloofsbrieven etc. In de memorie van toelichting op het ontwerp-Waterschapswet (kamerstukken II 1986/87, 19 995, nr. 3, blz. 36) wordt opgemerkt dat dit soort technische onderwerpen kunnen worden overgelaten – ook onder vigeur van de komende wet – aan de door provinciale staten vast te stellen verordening. Daarbij werd overwogen dat het te ver zou gaan deze onderwerpen louter uit een oogpunt van uniformiteit te regelen bij of krachtens de wet. Tevens werd daarbij de verwachting uitgesproken dat naar de mate waarin bij provincies en waterschappen toch meer behoefte aan uniformiteit zou worden gevoeld deze zonodig voldoende langs de weg van een modelkies-reglement zou zijn te bewerkstelligen.

Inmiddels is door toedoen van het IPO, in samenwerking met de Unie van Waterschappen, een dergelijk model voorhanden dat aansluit op niet alleen de desbetreffende bepalingen van de Waterschapswet maar ook op die van de Kieswet. Dat neemt niet weg dat, ook al is het model op zich aanvaard, daarvan vervolgens door menige provincie weer op onderscheidene punten naar eigen voorkeur is afgeweken. Het behoeft geen betoog dat zulks complicerend kan werken. Duidelijk is dat het geval voor de verkiezing van besturen van interprovinciale waterschappen. Wat hier verder ook van zij, inmiddels is bij de voorbereiding van dit voorstel van wet van de kant van zowel het IPO als de Unie van Waterschappen bepleit de uniformiteit te verzekeren door vaststelling van het kiesreglement bij centrale regelgeving. Daartoe strekt de voorgestelde bepaling voor een nieuw artikel 30b dat voorziet in een opdracht tot regeling bij algemene maatregel van bestuur. Na de totstandkoming en vervolgens de inwer-

kingtreding van dat kiesreglement, met inbegrip van eventueel noodzakelijke bepalingen van overgangsrecht, komen de regelingen in de bij provinciale verordening vastgestelde kiesreglementen te vervallen op grond van artikel 119 van de Provinciewet.

*Onderdeel M (artikel 32a)*

Van de kant van zowel het bestuur van de Unie van Waterschappen als het IPO is te kennen gegeven dat de huidige, al dan niet op waterschapsreglementen gebaseerde, vergoedingsregelingen voor de leden van de algemene besturen van de onderscheidene waterschappen waren te uniformeren; zulks naar analogie van de regeling die geldt voor gemeenteraadsleden en waarvoor de maatstaven zijn neergelegd in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 95 van de Gemeentewet. Het is de bedoeling dat voor de vergoedingsregelingen voor de leden van het algemeen bestuur zoveel mogelijk wordt aangesloten bij die algemene maatregel van bestuur.

*Onderdeel N (artikel 40)*

Ingevolge het huidige artikel 40 van de Waterschapswet is aan provinciale staten overgelaten het aantal leden van het dagelijks bestuur van het waterschap te bepalen. Daarmee werd de situatie van vóór de inwerkingtreding van de wet gehandhaafd. Aldus wordt bij reglement bepaald welk aantal leden dat bestuur telt naast de voorzitter. De wet bevat geen bepaalde maatstaf voor het (maximum) aantal leden zoals in de Gemeentewet waar dit aantal leden indirect gekoppeld is aan het inwoneraantal. Het spreekt vanzelf dat dit laatste, gezien de wijze van samenstelling van het dagelijks bestuur, geen bruikbare maatstaf vormt voor deze functionele bestuursvorm. In meergenoemde memorie van toelichting op het ontwerp van de Waterschapswet wordt daarover opgemerkt dat maatgevend voor het aantal leden van het dagelijks bestuur zal zijn het aantal leden van het algemeen bestuur dat op zijn beurt weer afhankelijk is van het waterschapsgebied en de daarin door het waterschap te vervullen taken. Kortom, hier is sprake van een aantal factoren die tezamen een indicatie kunnen vormen voor zo niet een bepaald ledenaantal dan toch in elk geval een benedengrens en een bovengrens van het ledenaantal. In meergenoemd evaluatierapport wordt gewezen op de wenselijkheid om de bepaling van het aantal leden, binnen een zekere bandbreedte, over te laten aan het algemeen bestuur. Daarbij is het volgende van belang.

Het huidige artikel 40 van de Waterschapswet stoelt op de gedachte dat het geheel aan provinciale staten is overgelaten het aantal te bepalen bij reglement. In vergelijking hiermee gaat op het punt van het ledenaantal de regelgeving in de Gemeentewet minder ver. Die wet bepaalt nl. in artikel 36 voor het aantal wethouders slechts de benedengrens (twee wethouders) en de bovengrens, t.w. op 20% van het aantal raadsleden dat op zijn beurt in artikel 8 van de Gemeentewet is gerelateerd aan het inwoneraantal.

Het voorgaande wettigt inderdaad de vraag of het algemeen bestuur van het waterschap, als democratisch gekozen college, niet een soortgelijke mate van beslissingsbevoegdheid moet toekomen. Nog daargelaten de analogie met de bevoegdheid van de gemeenteraad, ligt hier vooral ook een praktisch punt. Het kan nl. gewenst zijn, ook al omdat het bij de leden van het dagelijks bestuur van een waterschap steeds gaat om een part-time functie, om het aantal leden tussentijds, bijvoorbeeld in verband met de portefeuilleverdeling, aan te passen zonder dat daarvoor eerst nog een reglementswijziging is vereist.



Het algemeen bestuur zal daarbij bovendien gebonden zijn aan de regeling in het reglement met betrekking tot de samenstelling van het dagelijks bestuur. Ingevolge de tweede volzin van dat artikel 40 geldt voor die samenstelling de algemene norm dat er sprake is van een voldoende afspiegeling met de samenstelling van het algemeen bestuur. Ook in het commentaar van het IPO wordt daarop terecht gewezen. Dat betekent niet dat in het reglement met de wijze van samenstelling tevens het ledenaantal wordt gefixeerd doch wel dat bepaalde minimumeisen worden opgenomen (bijv. dat er voor elke categorie belanghebbenden tenminste een lid is of dat van de categorie ingezetenen er tenminste twee leden zijn).

Op grond van deze overwegingen wordt voorgesteld dat het algemeen bestuur bevoegd wordt verklaard tot bepaling van het aantal (andere) leden van het dagelijks bestuur, binnen een eventueel door provinciale staten bij reglement te bepalen bandbreedte.

#### *Onderdeel O (artikel 41)*

Deze wijziging behelst een aanpassing vanwege de in onderdeel D voorgestelde wijziging van artikel 14, derde lid.

#### *Onderdeel P (artikel 44)*

Van de kant van zowel het bestuur van de Unie van Waterschappen als het IPO is de wens geuit om te komen tot uniformering van regels met betrekking tot de bezoldiging; en wel door regeling op het niveau van een algemene maatregel van bestuur ter vervanging van de regelingen in de betreffende provinciale verordeningen. Uitgangspunt is het verzekeren van rechtvaardige inkomensverhoudingen tussen min of meer dezelfde bestuurlijke functies bij de verschillende overheden. Het is de bedoeling dat voor het ontwerpen van uniforme regels een beroep wordt gedaan op deskundigen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en daarnaast op deskundigen die desgevraagd worden aangewezen via het Interprovinciaal overleg en het bestuur van de Unie van Waterschappen. De voordracht voor de algemene maatregel van bestuur zal uiteraard geschieden nadat over de inhoud daarvan overleg met het IPO en het bestuur van de Unie van Waterschappen heeft plaatsgevonden. Hetzelfde geldt de vaststelling van eventuele ministeriële uitvoeringsbesluiten.

#### *Onderdeel Q (artikel 46)*

Op grond van het huidige artikel 46 bevat de aanbeveling voor benoeming (en die voor herbenoeming) van de voorzitter twee namen. Hierdoor kan de Minister van Verkeer en Waterstaat de tweede aanbevolene voordragen voor benoeming, als deze laatste naar zijn oordeel de voorkeur verdient. Dit kan echter slechts nadat het algemeen bestuur en gedeputeerde staten daarover zijn gehoord. De minister kan echter ook iemand voordragen buiten die aanbeveling. Daarvoor dient hij ingevolge het bestaande vierde lid eerst om een nieuwe aanbeveling te hebben gevraagd. Ook dan is vervolgens het horen van het algemeen bestuur en gedeputeerde staten verplicht.

Vanuit de bestuurspraktijk is twijfel ontstaan aan de noodzaak van een wettelijk voorgeschreven aanbeveling van twee namen voor een voorzittersbenoeming.

Op zich kan het als tweede op een aanbeveling geplaatst zijn worden gezien – en door de betrokkene ook worden beoogd of althans ervaren – als een opstap voor een latere aanbeveling (als eerste) voor een voorzittersvakature die zich later elders voordoet. Daartegenover leert de

ervaring dat zich regelmatig de moeilijkheid voordoet een persoon te vinden die bereid is om dadelijk reeds als tweede keus op een aanbeveling te worden geplaatst (nog sterker geldt dit als het gaat om herbenoeming en de tweede naam in feite slechts pro forma dient). Dat laatste is met name naar voren gebracht van de kant van het bestuur van de Unie van Waterschappen. Voor de Minister van Verkeer en Waterstaat is een aanbeveling met twee namen ook niet onontbeerlijk. Is hij niet overtuigd van de geschiktheid van de aanbevolen persoon dan kan hij om een andere aanbeveling vragen. De Minister van Verkeer en Waterstaat komt immers uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor het benoemingsbesluit en ook in meer algemene zin voor het waterstaatsbestuur, ruimte toe om te doen blijken van zijn eigen oordeel over de geschiktheid van de als waterschapsvoorzitter te benoemen persoon. Daarvoor is primair van belang dat het algemeen bestuur bij de aanbeveling zijn overwegingen geeft die het oordeel omtrent de geschiktheid hoe dan ook kunnen dragen. Bovendien is van groot belang dat deze minister voor zijn oordeel kan beschikken over beschouwingen vanuit het provinciaal bestuur dat de door het waterschapsbestuur opgestelde aanbeveling doorzendt aan de minister (zie het huidige derde lid, de tweede volzin). Afgezien van het geschiktheidsvereiste (als waarborg) kunnen daarnaast ook bepaalde voorkeuren van algemene aard naar voren komen bij zowel het waterschapsbestuur, gedeputeerde staten als de minister; bijvoorbeeld dat meer dan thans nog het geval is, vrouwen voor het voorzittersambt in aanmerking worden genomen en benoemd.

Het voorgaande resulteert in een voorstel tot een beperkte aanpassing van artikel 46. In het nieuwe derde lid wordt afgezien van het vereiste van (niet van de mogelijkheid tot) een aanbeveling met twee namen. Het algemeen bestuur zal de aanbeveling met redenen moeten omkleden. In het nieuwe vierde en vijfde lid is de mogelijkheid de aanbeveling niet te volgen onverkort gehandhaafd (door het kunnen vragen van een nieuwe aanbeveling, desnoods gevolgd door een benoeming buiten de nieuwe aanbeveling).

#### *Onderdeel R (artikel 51a)*

De Waterschapswet bevat niet, zoals ingevolge artikel 77 van de Gemeentewet en artikel 75 van de Provinciewet geldt voor respectievelijk de burgemeester en de commissaris van de Koning, een regeling tot waarneming van de uitoefening van het ambt van voorzitter. Dit punt vindt thans regeling in de onderscheidene waterschapsreglementen, waarbij als regel sprake is van een door het dagelijks bestuur te verkiezen, vaste plaatsvervangend voorzitter.

De vraag of het waterschap een plaatsvervangend voorzitter heeft kan aan het reglement worden overgelaten. Daarentegen lijkt het inderdaad gewenst dat de Waterschapswet een voorziening bevat voor het geval van verhindering of ontstentenis van zowel de voorzitter als diens vaste plaatsvervanger, ter verzekering van de continuïteit van de uitoefening van de wettelijke bevoegdheden van de voorzitter (waaronder die in geval van dringend of dreigend gevaar voor overstroming). Het is verder gewenst dat vervanging zo veel mogelijk geschiedt door eenzelfde persoon. Daarnaast ware er rekening mee te houden dat in situaties van spoedeisende aard ook ten aanzien van de vaste vervanger sprake is van verhindering of ontstentenis. Voor de mogelijkheid van vervanging is een zo volledig mogelijk sluitende regeling gewenst. Ook evengenoemde bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet gaan daarvan uit. Daarom wordt, ook uit een oogpunt van uniformiteit, voorgesteld in de Waterschapswet voor het onderhavige punt een regeling op te nemen analoog aan die beide bepalingen.

#### *Onderdelen S en T (artikelen 60 en 61)*

Het betreft een terminologische verbetering.

#### *Onderdeel U (artikel 75)*

Het huidige eerste lid spoort niet met de artikelen 73, eerste lid, en 74. De bekendmaking, indien het een keur betreft, bepaalt thans de aanvang van de termijn voor het instellen van administratief beroep (artikel 6:7 Awb). Echter kan ingevolge het huidige eerste lid pas worden bekendgemaakt na afloop van die termijn (van zes weken). In feite is hiermee een onmogelijke situatie ontstaan. Het voorgestelde eerste lid ondervangt dit probleem door de daarin opgenomen – belemmerende – bepaling inzake de bekendmaking te vervangen door een bepaling met betrekking tot de inwerkingtreding.

Het huidige tweede lid stoelt nog op gedachte zoals die ook gelding had tijdens de werking van de vroegere, bij de totstandkoming van de Waterschapswet ingetrokken Keurenwet, n.l. van de schorsende werking van het beroep op gedeputeerde staten. Dat tweede lid strekt er toe dat ingeval door een of meer belanghebbenden beroep is ingesteld tegen een specifiek hun rechtstreeks betreffend onderdeel van de keur – hetzij een gebod hetzij een verbod – daarmee de werking van het gehele besluit automatisch door de schorsing wordt geblokkeerd. Ingevolge artikel 6:16 Awb bezit administratief beroep geen schorsende werking, behoudens andersluidend wettelijk voorschrift waartoe voor een besluit tot vaststelling of wijziging van een keur geen aanleiding is.

De wijziging van het derde lid is van technische aard, voortvloeiende uit de vervanging respectievelijk schrapping van het eerste en het tweede lid.

#### *Onderdeel V (artikel 77)*

Het betreft een terminologische verbetering.

#### *Onderdeel W (artikel 83)*

Door de wijzigingen in dit artikel verkrijgt de regeling van de delegatiebevoegdheid van het algemeen bestuur een structuur die meer overeenkomt met de regeling zoals die voor de gemeenteraad en provinciale staten geldt in de Gemeentewet en de Provinciewet. Dit laatste ligt in de lijn van de ontwikkeling van de bestuursinrichting van het waterschap, n.l. in die zin dat het algemeen bestuur de hem toegekende bevoegdheden uitoefent voorzover het niet besluit tot overdracht aan een ander bestuursorgaan van het waterschap. Daarbij past minder goed een algemene wettelijke clause dat de overdracht van bevoegdheden afhankelijk is van de mate waarin dat mogelijk is gemaakt in het door provinciale staten vastgestelde reglement. Daartegenover staat dat voor de mogelijkheid tot delegatie wel zekere begrenzings moeten blijven gelden, evenals dit ook geldt voor de gemeenteraad en voor provinciale staten zelf. In dat laatste wordt voorzien door het in te voegen nieuwe tweede en derde lid, waarin de daar omschreven bevoegdheden worden uitgezonderd van een mogelijke overdracht aan het dagelijks bestuur respectievelijk aan het bestuur van een afdeling. Deze zijn grotendeels analoog aan de overeenkomstige bepalingen van artikel 156, tweede lid, Gemeentewet en 152, tweede lid, Provinciewet.

Overigens gaat de beperking voor delegatie aan het dagelijks bestuur verder dan die ten aanzien van het afdelingsbestuur. Het verschil betreft de bevoegdheid tot het nemen van peilbesluiten en die tot het vaststellen van plannen op grond van bijzondere wetten. Wanneer het gebied van

een afdeling, veelal vóór waterschapsconcentratie een afzonderlijk waterschap, uit een oogpunt van (detail)waterbeheersing een geheel vormt, zal het afdelingsbestuur het aangewezen bestuursorgaan kunnen zijn voor niet alleen de voorbereiding maar ook het nemen van het desbetreffende peilbesluit. Hetzelfde kan zich voordoen ten aanzien van plannen, en met name operationele plannen zoals (deel)beheersplannen op grond van de Wet op de waterhuishouding.

#### *Onderdeel X (artikel 84)*

De huidige bepaling van artikel 84 bevat als hoofdregel dat de zorg voor de dagelijkse aangelegenheden van het waterschap behoort tot de taak van het dagelijks bestuur. Aan het dagelijks bestuur kan worden overgelaten hoe het de uit die algemene taak voortvloeiende taken intern onder de leden, met inbegrip van de voorzitter, verdeelt. In feite gaat het hier om de portefeuilleverdeling. In die constellatie past niet meer goed het in de huidige bepaling nog gemaakte voorbehoud dat rechtstreeks bij het reglement kan worden voorgeschreven dat bepaalde omschreven, tot die dagelijkse aangelegenheden behorende, onderwerpen behoren tot de taak van de voorzitter. Aan een dergelijk voorbehoud bestaat dan ook niet langer behoefte, zodat wordt voorgesteld het te laten vervallen.

#### *Onderdeel IJ (artikel 87)*

Het betreft een terminologische verbetering.

#### *Onderdeel Z (artikel 100)*

Ingevolge de huidige bepaling moet het ontwerp van de begroting jaarlijks vóór 1 oktober van het jaar dat voorafgaat aan het begrotingsjaar worden aangeboden. In het rapport van de Commissie evaluatie Waterschapswet wordt erop gewezen dat – zoals de praktijk heeft uitgewezen – de periode tussen de aanbidding van de ontwerp-begroting (vóór genoemde datum van 1 oktober) en de vaststelling van de begroting (ingevolge het vierde lid : vóór 1 december) te lang is. Daarbij komt, dat een verplichte aanbidding van het ontwerp vóór 1 oktober verhindert dat zonodig nog rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de ontwerp-rijksbegroting. Met de voorgestelde wijziging wordt een regeling getroffen overeenkomstig artikel 190 van de Gemeentewet.

#### *Onderdeel AA (artikel 101)*

Met deze wijziging wordt aansluiting verkregen bij artikel 192 van de Gemeentewet, alsmede – voor de termijn voor de toezending – bij artikel 107, eerste lid, van de Waterschapswet.

#### *Onderdeel BB (artikel 109)*

Het betreft een technische aanpassing die voortvloeit uit de Wet op de accountants-administratieconsulenten.

#### *Onderdeel CC (artikel 117)*

De voorgestelde wijziging in het tweede en het derde lid is van technische aard en resulteert niet in materiële wijzigingen. De voorgestelde aanpassing is gewenst, aangezien met ingang van 1 januari 1997 de Wet waardering onroerende zaken direct dan wel indirect van toepassing is op de waardebeoordeling van gebouwde onroerende zaken. Op basis van de voorgestelde wijziging wordt nu verwezen naar de in de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet waardering onroerende zaken

genoemde ongebouwde eigendommen. Dit houdt in dat door publiek-rechtelijke rechtspersonen beheerde waterverdedigingswerken, ingevolge artikel 117, vijfde lid, van de Waterschapswet, ongebouwde eigendommen, die dienstbaar zijn aan een gebouwd eigendom of aan gebouwde eigendommen, als afzonderlijke ongebouwde onroerende zaken worden aangemerkt. De bovenbedoelde verdedigingswerken zijn door hun aard vrijwel nooit dienstbaar aan een gebouwd eigendom of aan gebouwde eigendommen en worden derhalve ook op basis van het geldende artikel 117, tweede en derde lid, als ongebouwde onroerende zaken aangemerkt.

#### *Onderdeel DD (artikel 118)*

Ingevolge de huidige bepaling moet voor de belastingplichtigheid als ingezetene worden uitgegaan van het gebruik van woonruimte in het algemeen. Dat kan betekenen dat ook bewoners van collectieve woonruimten zoals bejaardenhuizen of studentenflats individueel belastingplichtig zijn. Daartegenover staat de uitleg die het begrip woonruimte heeft verkregen in de rechtspraak, volgens welke voor artikel 18, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren de eis dat het moet gaan om een zelfstandige woonruimte is aanvaard (HR 23 juli 1984, BNB 1984/283). In zijn arrest van 26 juni 1996 (Belastingblad 1996, blz. 431, m.nt. P. de Bruin, Het Waterschap 1996, blz. 478) komt de Hoge Raad op grond van wetshistorische interpretatie tot het oordeel, dat voor de onderhavige heffingsbepaling in de Waterschapswet aan de term woonruimte dezelfde betekenis ware toe te kennen als voor de verontreinigingsheffing krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De Hoge Raad verwijst daarvoor naar de conclusie van de advocaat-generaal. Daarin wijst deze erop, dat bij de totstandkoming van de Waterschapswet voor de onderhavige heffingsbepaling is verwezen naar het stelsel van de verontreinigingsheffing.

In het thans voorgestelde nieuwe derde lid wordt, door het daarin onder a opnemen van een begripsbepaling van woonruimte voor de waterschap-somslag, aangesloten bij die jurisprudentie.

Tenslotte wordt voor de vervanging van belastingjaar door kalenderjaar in het eerste t/m vierde lid verwezen naar de toelichting op onderdeel FF (artikel 120).

#### *Onderdeel EE (artikel 119)*

Ingevolge het bestaande eerste lid worden bij verordening van het waterschap de voor de waterschap-somslagen in aanmerking te nemen kosten van taakuitoefening (zoveel mogelijk) toegedeeld per taak, en vervolgens toegerekend aan de afzonderlijke categorieën van belanghebbenden naar de mate van hun belang bij elk van die taken. Dit systeem van kostentoerekening past geheel bij het algemene beginsel van de trits belang-betaling-zeggenschap. Zoals uit het hierna volgende duidelijk moge worden, vormt de onderhavige met betrekking tot artikel 119 voorgestelde wijziging geen principiële afwijking van dat systeem. De bedoeling is slechts te bewerkstelligen dat – binnen dat systeem – zoveel mogelijk wordt gehandeld naar de algemene eisen van billijke belastingheffing.

In het bovenbedoelde, thans geldende systeem is naast kosten die per taak en (vervolgens) categorie worden toegerekend geen plaats voor een afzonderlijke post «algemene beheerskosten». Op zichzelf behoeft dit geen bezwaar te zijn. Dit wordt evenwel anders wanneer onevenredigheden ontstaan tussen verdeling naar werkelijke kosten (met inbegrip van apparaatskosten en andere indirecte kosten) en verdeling op basis van

toerekening naar de mate van belang. Een concreet probleem vormt de kostentoedeling binnen waterschappen wier gebied zich voor een substantieel deel uitstrekt over stedelijk gebied, met als gevolg dat het aantal omslagplichtigen respectievelijk kiesgerechtigden in verband met het aantal woonruimten en ingezetenen aanmerkelijk groter is dan dat van de gerechtigden tot het ongebouwd. Dit betekent dat bij een aantal waterschappen de uitkomst van toedeling – op de bovenbedoelde wijze – van het kostendeel aan categorieën van belanghebbenden nogal ver afstaat van de per categorie daadwerkelijk veroorzaakte en deswege te maken kosten.

Dit verschijnsel doet zich voor bij de kosten van heffing en invordering en bij kosten van het houden van verkiezingen. Bij kosten van heffing en invordering zal het meer concreet kunnen gaan om de kosten van de waardebepaling ingevolge de Wet waardering onroerende zaken (WOZ).

De voorgestelde aanvulling op het eerste lid van artikel 119 biedt het waterschapsbestuur uitdrukkelijk de mogelijkheid met het bovenstaande, bij wijze van verfijning van de omslagheffing, rekening te houden in de kostentoedelingsverordening. Deze verordening is ingevolge het vierde lid reeds onderworpen aan voorafgaande toezicht van het provinciaal bestuur.

Het IPO heeft in zijn commentaar naar voren gebracht dat het onderhavige punt waarin de voorgestelde wijziging op het eerste lid voorziet geheel ware over te laten aan het provinciaal bestuur, dat immers ook bevoegd is tot het stellen van uitgangspunten ten aanzien van de kostentoedelingsverordening. Op dit onderdeel volg ik de opvatting van het IPO niet. Het feit dat het hier gaat om de mogelijkheid van een verfijning neemt niet weg dat het een afwijking, zij het geen principiele, is van de algemene in dit artikellid neergelegde regel waartoe wetswijziging is vereist.

#### *Onderdeel FF (artikel 120)*

Voor het tweede lid wordt een technische wijziging voorgesteld. Gebleken is n.l. dat aan een belastingjaar dat afwijkt van het kalenderjaar geen behoefte is. Door de voorgestelde wijziging sluit de tekst bovendien beter aan bij de overeenkomstige bepalingen in de Gemeentewet met betrekking tot de onroerende-zaakbelastingen.

De wijziging van (aanvulling op) het zevende lid betreft de instelling van omslagklassen. Het uitgangspunt bij de omslagheffing door het waterschap is dat omslagplichtigen voor het ongebouwd en het gebouwd in gelijke mate bijdragen in de kosten van de taakuitoefening. Op dat beginsel zijn echter uitzonderingen mogelijk, nl. indien – zoals het huidige zevende lid het uitdrukt – verschillen in hoedanigheid of ligging leiden tot onevenredig voor- of nadeel voor omslagplichtigen. In dat geval staat de Waterschapswet aan het waterschapsbestuur het instellen van z.g. omslagklassen toe als middel om een dergelijk nadeel te voorkomen. Voor de verordening waarbij dat geschiedt is, evenals voor de kostentoedelingsverordening, de goedkeuring vereist van gedeputeerde staten die uit hoofde van hun toezicht ook kennis nemen van eventuele bedenkingen tegen de instelling van (een of meerdere omslagklassen).

Bij de evaluatie van de Waterschapswet is naar voren gekomen dat de vraag, of er, gegeven dat bovengenoemde uitgangspunt, voldoende aanleiding is tot instelling van omslagklassen, door waterschapsbesturen wordt beantwoord op soms nogal uiteenlopende wijze. In feite gaat het daarbij om de vraag onder welke omstandigheden een zeker relatief nadeel, in verband met hoedanigheid en ligging in een bepaald deel van het waterschapsgebied, moet worden aangemerkt als «onevenredig».

Overwegingen van bestuurlijke aard kunnen meewegen voor het geven van een ruimere of engere begrenzing van dat begrip. Bij genoemde evaluatie is echter evenzeer naar voren gekomen dat behoefte bestaat aan een duidelijker algemene lijn, niet in de laatste plaats voor de omslagplichtigen. Deze zou het beste kunnen zijn gelegen in een nadere begrenzing, die valt uit te drukken in een bepaald percentage van verschil in belang.

Een aanknopingspunt biedt de jurisprudentie van de belastingrechter bij wie het punt aan de orde kan komen (en ook regelmatig komt) bij bezwaren tegen een heffingaanslag op basis van indeling (classificatie) van een gebouwd of ongebouwd onroerend goed in een bepaalde omslagklasse. De belastingrechter kan immers bij het onderzoek van die bezwaren tot het oordeel komen dat sprake is van een kennelijk onredelijke belastingheffing. Aan de bedoelde jurisprudentie valt te ontleen dat een gebleken verschil in belang van 50% of meer in elk geval valt aan te merken als onevenredig, zodat alsdan het instellen van een of meer omslagklassen geboden moet worden geacht. In principe is het waterschapsbestuur vrij om ook een wat lager percentage aan te merken als onevenredig (en dus als grond tot classificatie).

Dat neemt niet weg dat het uitgangspunt blijft dat er geen omslagklassen zijn. Van de kant van zowel het bestuur van de Unie van Waterschappen als het Interprovinciaal Overleg is dan ook beklemtoond dat – ook uit een oogpunt van doorzichtigheid en eenvoud van het waterschappelijk belastingstelsel – het middel van de instelling van omslagklassen met de nodige terughoudendheid zou moeten worden gehanteerd. In zoverre bestaat bij de waterschappen en voor het provinciaal toezicht al geruime tijd de behoefte aan een duidelijke ondergrens voor hetgeen als «onevenredig» is aan te merken. Het ware bovendien te wensen dat er (ook) op dit punt van waterschappelijke belastingheffing landelijk gezien eenheid is van benadering. In het rapport van de meergenoemde Commissie evaluatie Waterschapswet wordt als «ondergrens» voor het aanmerken van onevenredig nadeel een percentage van 25 bepleit.

Het belang hiervan is zodanig dat naar mijn mening het afwachten van een eventuele verdere ontwikkeling naar een meer uniforme benadering – ook landelijk – vanuit het provinciaal toezicht, zoals door het IPO in zijn commentaar bepleit als alternatief voor een wettelijke voorziening (begrenzing), niet de voorkeur verdient.

Het wettelijk vastleggen van beide percentages (50% en 25%) betekent dat de voor instelling van omslagklassen te hanteren norm nader wordt geconcretiseerd, n.l. door één vaste grens waarboven de instelling van omslagklassen is voorgeschreven en één vaste grens waaronder die instelling niet plaats vindt. De verwachting van een dergelijke wettelijke voorziening is dat deze enerzijds het waterschapsbestuur de nodige armslag laat bij het bepalen van het beleid en anderzijds leidt tot meer beperking in het instellen van omslagklassen.

#### *Onderdeel GG (artikel 124)*

Het betreft hier een redactionele aanpassing teneinde een consequent gebruik van een en één te bewerkstelligen.

#### *Onderdeel HH (artikel 151)*

De wijziging strekt tot aanpassing van een vernummering in artikel 120 in de Wet van 20 december 1996, Stb. 653.

*Onderdeel II (artikel 153)*

Ingevolge het derde lid bezit het bij gedeputeerde staten ingesteld beroep tegen een besluit tot vaststelling of wijziging van een keur schorsende werking, zij het dat die werking ingevolge deze bepaling uitdrukkelijk is beperkt tot de bepalingen van de keur waartegen het beroep is gericht. Sinds de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht is hoofdregel – behoudens afwijkende wettelijke voorziening – dat beroep geen schorsende werking heeft (artikel 6:16 Awb). Een belanghebbende die beroep heeft ingesteld kan eventueel aan de president van de rechtbank verzoeken om een voorlopige voorziening. Deze voorziening kan ook gehele of gedeeltelijke schorsing inhouden.

Er bestaat dan ook geen aanleiding voor een afwijkende regeling in de Waterschapswet met betrekking tot de schorsende werking. Het derde lid kan derhalve komen te vervallen.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. M. de Vries