

Vergaderjaar 1998–1999

26 235

Wijziging van enige bepalingen van de Waterschapswet

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 februari 1999

ALGEMEEN

Uit de opmerkingen van verschillende zijden in het verslag maak ik op, dat het wetsvoorstel – als eerste tranche van een herziening van de Waterschapswet – in algemene zin de instemming heeft. De leden van de fracties van de VVD en van het CDA deelden bovendien mee dat zij in het wetsvoorstel in het bijzonder ook oplossingen hadden aangetroffen voor in de praktijk gerezen knelpunten. Ook de leden van de SP-fractie gaven te kennen in hoofdlijnen met de wijzigingen in de Waterschapswet te kunnen instemmen behoudens het navolgende. Deze leden, evenals de leden van de fracties van D66, de RPF en het GPV wierpen nl. in hun reacties vragen op die direct verband houden met de beoogde tweede tranche van de wetsherziening. Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting, zal die tweede tranche immers bij uitstek de plaats zijn voor punten van meer fundamentele aard, en wel op basis van nader evaluerend onderzoek met betrekking tot de financieringsstructuur en de bestuurs-samenstelling. Op die vragen wordt hieronder ingegaan. Het is mijn bedoeling om daar verder aan te geven welke van die vragen bij de voorbereiding van die tranche zijn te betrekken en op welke wijze dat zal geschieden.

Voorafgaande hieraan wil ik gaarne nader verduidelijken welk onderscheid is gemaakt tussen enerzijds onderwerpen die in het onderhavige wetsontwerp zijn opgenomen en anderzijds onderwerpen die vermoedelijk bestanddeel zullen zijn van een later voorstel. De leden van de SGP-fractie vroegen in dat verband in het bijzonder wat het leidend beginsel is geweest voor de gemaakte keuze.

Voorop wordt gesteld dat het wetsontwerp niet is beperkt tot wijzigingen van louter technische aard. Zo is het trouwens ook niet in de memorie van toelichting gepresenteerd.

De eerste tranche betreft zaken die knelpunten zijn in de praktijk van de toepassing van de Waterschapswet en ten aanzien waarvan tevens de overtuiging bestaat dat oplossingen daarvoor voldoende zijn uitgekristalliseerd om in wetgeving te worden omgezet. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt tot het opheffen van ook nog enkele kleine –

in wezen onnodige – verschillen van de Waterschapswet met de in grotendeels dezelfde periode voorbereide maar na die wet tot stand gekomen nieuwe Gemeentewet en Provinciewet.

Bepalend voor inhoud en vorm van dit voorstel is geweest de behoefte vanuit de praktijk van waterschappen en provincies aan een spoedige wettelijke voorziening. Enkele punten daaruit komen bovendien voort uit de wens tot neerslag op wetsniveau van een lijn die zich uit de jurisprudentie, in het bijzonder die van de belastingrechter, heeft gevormd. Zo bevat het wetsontwerp ook bepaalde voorzieningen met de bedoeling direct of indirect knelpunten weg te nemen inzake een billijke toedeling van kosten aan de onderscheidende belangencategorieën en inzake het rekening houden – voor de omslagplicht – met verschillen in hoedanigheid en ligging van onroerende zaken.

Het kan zijn dat aldus met het wetsvoorstel, althans in breder verband gezien, onderwerpen worden geraakt die de wens betreffen tot vereenvoudiging van het omslagstelsel en de bestuurssamenstelling en die als zodanig meer ten principale aan de orde zullen komen in een tweede tranche van de herziening van de Waterschapswet. Daartegenover staat dat het niet juist zou zijn met thans voorliggende oplossingen te wachten tot het tijdstip waarop een dergelijke tweede tranche het Staatsblad kan hebben bereikt. Immers is niet onwaarschijnlijk dat het daarvoor te zijner tijd nog te doorlopen wetgevingstraject (tot en met het tijdstip van de inwerkingtreding) zich zal uitstreken tot het jaar 2002. Voor de aanvang van dat traject zal het gereedkomen van het eindrapport van de Commissie Togtema cruciaal zijn. Uit de mededeling die ik daaromtrent bij brief van 2 december 1998 van deze commissie ontving maak ik op, dat dit rapport vermoedelijk niet veel eerder dan medio 1999 gereed zal zijn voor consultatie en commentaar vanuit waterschappen en provincies alsmede – op mijn verzoek – voor advies door de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving.

Overigens heeft ook het onderhavige voorstel van wet voor de eerste tranche een voortraject gekend, zeker vanaf het verschijnen – in december 1996 – van het rapport van de door het bestuur van de Unie van Waterschappen ingestelde Evaluatiecommissie Waterschapswet.

In antwoord op de vragen die hierover zijn gesteld door de leden van de fracties van de RPF en van het GPV kan worden meegedeeld dat uit dat rapport al spoedig duidelijk was dat het niet zinvol zou zijn alle in het rapport aangesneden punten tezamen te doen uitmonden in één wetsontwerp. Het evaluatierapport gaf duidelijk aan dat daarvoor over tal van zaken nog nader evaluerend onderzoek zou zijn te verrichten. Daarbij kwam ook nog het naderhand uitgebrachte rapport «Water Centraal» van een de door de Unie van Waterschappen ingestelde denktank. Wat hiervan ook zij, al in het voorjaar van 1997 is vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gestart met een ambtelijke werkgroep van deskundigen van dat ministerie met deskundigen vanuit het IPO en de Unie van Waterschappen. In diezelfde periode is opdracht gegeven aan het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam tot het uitvoeren van een bestuurskundig evaluerend onderzoek naar de werking van de Waterschapswet. Eind 1997 was een door de ambtelijke werkgroep opgesteld voorontwerp gereed. Medio 1998 is het naar aanleiding van ontvangen adviezen en commentaren aangepaste ontwerp gezonden aan de Raad van State waarna het in oktober van datzelfde jaar is ingediend. Dit overzicht van het tijdsverloop zal naar ik verwacht tevens een voldoende reactie zijn voor de beantwoording van de vraag van deze leden waarom niet eerder een ontwerp is ingediend.

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de stand van voorbereiding van ingevolge bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te

stellen regels, terwijl de leden van de VVD-fractie vroegen wanneer deze regelgeving kan worden tegemoet gezien.

Het gaat hier om de algemene regels omtrent de gang van zaken voor, tijdens en na het houden van verkiezingen en omtrent de financiële regeling voor de leden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Gelet op de uitgesproken wens van provincies en waterschappen, worden – in zoverre vooruitlopend op de verdere behandeling van dit wetsontwerp – de nodige voorbereidingen getroffen. Vanuit het IPO en de Unie van Waterschappen zijn uit eigen kring personen aangewezen om in werkgroepverband met ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de voorbereiding van ontwerp-regels voor te bereiden. Gezien de aard van de onderwerpen en de vergelijkbaarheid met dezelfde onderwerpen die zijn geregeld bij of krachtens de Gemeentewet en de Provinciewet, en ook de vereiste bijzondere deskundigheid wordt ook beroep gedaan op de daarvoor bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden aanwezige specifieke deskundigheid. Ter voorbereiding van het kiesreglement zal het reeds bestaande model-kiesreglement dat door het IPO in samenwerking met de Unie van Waterschappen is tot stand gebracht een goed vertrekpunt zijn. Uit dit alles blijkt dat de voorbereiding van de betrokken algemene maatregelen van bestuur, zoals de leden van de CDA-fractie wensten te vernemen een zaak is van nauw overleg en vooral ook samenwerking met IPO en Unie van Waterschappen. Ik verwacht dat ontwerpen voor beide algemene maatregelen van bestuur tegen het eind van het nu lopende kalenderjaar beschikbaar zijn, met zo mogelijk ook reeds de daarop uit te brengen commentaren (provincies, waterschappen) en advisering (Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving, eventueel ook de Kiesraad). In elk geval zal worden gestreefd naar de invoering van de regels medio 2000.

Bij het opstellen van bedoelde regels zal uiteraard rekening zijn te houden met verschillen die er per provincie of eventueel ook per waterschap kunnen zijn. De leden van de SGP-fractie informeerden hiernaar uitdrukkelijk. Zo zal het niet de bedoeling zijn dat bij algemene maatregel van bestuur keuzes worden gemaakt voor een bepaalde (technische) manier van uitbrengen van een stem, bijvoorbeeld die per stembus of die per telefoon. Wel past het bij het stellen van landelijke regels dat bepaalde technische regels die inherent zijn aan een bepaalde technische manier van stemmen dezelfde zijn. Overigens zal ook hier kunnen worden geprofiteerd van ervaringen die sinds de totstandkoming van het bovengenoemde model-kiesreglement zijn opgedaan, en verder ook van ervaringen met de waterschapsverkiezingen die in de eerstkomende maanden plaatsvinden.

De leden van de SGP merkten op dat het wetsvoorstel sterk de wens ademt om te komen tot uniformiteit, terwijl de leden van de RPF en van het GVP met betrekking tot o.a. het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur spraken van een centralistische werking van het voorstel. Dit laatste is zeker niet de bedoeling en zou ook niet goed passen bij de geschiedenis van de totstandkoming van de Waterschapswet en van het in artikel 133 van de Grondwet neergelegde primaat van de provinciale wetgever (dat laatste overigens onder het in dat artikel opgenomen algemeen voorbehoud van bij of krachtens de formele wet bepaalde regels). Ik verwacht echter dat met bovenstaande uiteenzetting over de wijze waarop de wens om op bepaalde punten tot uniforme nadere regelgeving te komen en over de daarvoor beoogde werkwijze, de indruk van centralisme zoveel mogelijk, zo niet volledig, zal zijn weggenomen. Zo mogelijk ten overvloede wordt er op gewezen dat hier juist vanuit het IPO en de Unie van Waterschappen zelf is aangedrongen op een regeling bij algemene maatregel van bestuur.

De leden van de D66-fractie vroegen of de mogelijkheden van verkiezing via een lijstenstelsel onderzocht zal gaan worden.

Naar mijn mening is dat het geval. Dit dient echter wel te worden gezien in relatie tot het gereedkomen van het rapport van de Commissie Togtema. De conclusies en voorstellen van deze commissie zullen immers in hoge mate medebepalend zijn voor de nader te onderzoeken punten. Deze zullen aan de orde zijn daar waar die conclusies en voorstellen in ruime zin worden onderzocht op hun consequenties voor het intern en extern functioneren van waterschappen als openbare lichamen van openbaar bestuur, belast met de waterstaatkundige verzorging van bepaald gebied (vgl. artikel 1 van de Waterschapswet). Dit raakt in bijzondere mate de verantwoordelijkheden die de provinciale besturen dragen voor het functioneren van waterschappen binnen de daarvoor door de provincie als algemene democratie vastgestelde kaders. Onlosmakelijk daarmee verbonden is ook de provinciale zorg voor de waterschapsregeling. In die lijn ligt het ook dat het IPO aan de Universiteit Leiden een onderzoekopdracht heeft verstrekt om het rapport van de Commissie Togtema op zijn consequenties, in het bijzonder op het punt van de wijze van bestuurssamenstelling, te bezien. Het valt aan te nemen dat zeker ook in dat bestek het punt van het houden van verkiezingen volgens een lijstenstelsel wordt onderzocht. Vervolgens zal de besluitvorming omtrent de eventuele invoering van een lijstenstelsel uiteraard een punt zijn voor de tweede tranche van de wetsherziening.

De leden van de D66-fractie verbonden aan de bovenbedoelde vraag direct de vraag of en in hoeverre het geldende personenstelsel nog wel adequaat is te achten gelet op het steeds meer verantwoordelijk worden van het waterschapsbestuur voor het voeren van integraal waterbeheer en voor het in de besluitvorming daarover laten meespelen van belangen van natuur en milieu. Op dit punt zijn de ervaringen die zijn opgedaan met het personenstelsel of – beter gezegd – met het gebruik dat daarvan is gemaakt langs de weg van de kandidaatstelling en verkiezing voor zetels per categorie belanghebbenden – zeker niet negatief. Als resultaat van waterschapsverkiezingen die hebben plaatsgevonden sinds de invoering van de Waterschapswet zijn op vrij ruime schaal in waterschapsbesturen personen gekozen op basis van (mede) hun achtergrond in de sfeer van organisaties op het gebied van natuur en milieu.

Deze ontwikkeling valt vooral ook toe te schrijven aan de actieve opstelling van (juist) organisaties op het gebied van natuur en milieu, (zoals de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten, de Stichting Natuur en Milieu en de provinciale milieufederaties).

Tal van deze organisaties hebben in advertenties gegadigden opgeroepen om zich met ondersteuning van deze organisaties kandidaat te stellen voor zetels voor de onderscheiden categorieën van belanghebbenden die op grond van het waterschapsreglement in het waterschapsbestuur zijn vertegenwoordigd.

Verder is voor de beantwoording van de door de leden van de D66 opgeworpen vraag uiteraard van evident belang wat in deze tot nu toe de ervaringen zijn van de z.g. groene leden sinds deze na de invoering van de Waterschapswet hun intrede hebben gedaan in het waterschapsbestuur. Daarvoor valt er op te wijzen dat tot de achtergrondstudies ter voorbereiding van de Vierde Nota Waterhuishouding ook behoort een studie die juist vanwege dat aspect is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Natuur en Milieu. Die studie bevat onder de titel « De Waterschapsbesturen; het spel en de knickers» een schets van de waterschapsbesturen na de toetreding daarin van de categorie ingezetenen «gezien door de ogen van elf groene bestuurders». Zonder overigens te willen afdoen aan hetgeen hierboven door mij is opgemerkt over de wenselijkheid van onderzoek naar de mogelijkheid van een lijstenstelsel voor waterschaps-

verkiezingen, ben ik van mening dat deze studie een vrij diepgaand en zeker ook genuanceerd beeld geeft van de mogelijkheden om zonder directe partijpolitieke banden te functioneren binnen het algemeen bestuur van een waterschap.

De leden van de D66-fractie vroegen daarbij ook nog naar de mogelijkheid dat een waterschap een z.g. kwaliteitszetel in zijn bestuur toewijst aan eigenaren van natuurterreinen.

Daarvoor wijs ik deze leden op artikel 13, tweede lid van de Waterschapswet, dat de toekenning van kwaliteitszetels overlaat aan regeling in het waterschapsreglement door provinciale staten. Uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Waterschapswet blijkt dat hierbij in het bijzonder is gedacht aan eigenaren van bos en andere natuurterreinen. Daarin is tevens aangegeven dat de reden voor daadwerkelijke toekenning van een benoemingsrecht aan een organisatie voor een persoon op een kwaliteitszetel wel moet zijn gelegen in de onmiddellijke betrokkenheid bij de taakuitoefening van het waterschap. In het geval van eigenaren van natuurterreinen kan de reden tot een kwaliteitszetel mede zijn gelegen in de geografische uitgestrektheid van hun belang als zodanig.

Blijkens een recente opgave door het Bureau van de Unie van Waterschappen beschikken beheerders van natuurgebieden in totaal over 21 kwaliteitszetels in waterschapsbesturen.

De leden van de SP-fractie brachten in een uitgebreide uiteenzetting een reeks vraagpunten naar voren, waarvan de meeste direct of indirect het bestaansrecht van waterschappen binnen de bestuurlijke organisatie van het land betreffen. Deze leden verzochten om meer inzicht in planning van volgende tranches en wensten te vernemen in hoeverre daarin de door hen genoemde fundamentele kwesties, met de door hen op enkele punten gedachte oplossingen tot verbetering van de bestaande situatie, zullen worden betrokken. Allereerst vroegen zij zich af wat nog de rechtvaardiging is van een apart bestuursorgaan dat opereert op het werkterrein van provincies en gemeenten en waarom de waterschapstaken niet worden ondergebracht bij de provincies. Aansluitend bepleitten zij met beroep op de versterking van de solidariteit voor een andere wijze van financiering van de waterschapstaken, en wel via de algemene middelen van de rijksbegroting.

Ik stel te dien aanzien voorop dat het bestaan van waterschappen als bestanddeel van de bestuurlijke organisatie naar het inzicht van de regering thans buiten discussie staat. Evenzeer geldt dit hun plaats als vorm van functionele decentralisatie van het openbaar bestuur. In die zin zullen de door deze leden aangedragen punten niet behoren tot het nader onderzoek voor de tweede tranche van de herziening van de Waterschapswet. Naar ik begrijp is ook bovenvermelde onderzoeksopdracht die is verstrekt door het IPO daarop niet gericht. De tweede tranche zal zijn gegrond op noodzakelijk te achten verbeteringen bij de taakbehartiging door waterschappen, voorzover afhankelijk van de wijze van financiering en de bestuurssamenstelling. Daarmee zijn onlosmakelijk verbonden het democratisch gehalte van deze bestuursvorm en de billijke lastenverdeling.

Overigens heb ik de indruk dat deze leden bij hun opstelling tegenover waterschappen in het algemeen uit het oog verliezen dat de door waterschappen te vervullen taken wat de hoofdlijnen en beginselen ervan betreft ook inhoudelijk zijn ingekaderd in plannen en andere beleidstukken die het resultaat zijn van besluitvorming welke zijn legitimatie ontleent aan de algemene democratie, in het bijzonder op het niveau van de

provincie. Dit laatste is zeker ook het geval ten aanzien van het door deze leden aan de orde gestelde verdrogingsbeleid.

Tegelijk ben ik het met deze leden volledig eens dat dit, juist bij de toegenomen schaalgrootte van de waterschappen, hoge eisen stelt aan de wijze waarop waterschappen de belangen van economie en van natuur en milieu afwegen bij de bestrijding van verdroging en bij het peilbeheer, alsmede bij de waterzuivering en bij het verdere waterkwaliteitsbeheer. Deze leden merkten op dat verkiezingen voor waterschapsbesturen niet geschieden op basis van het principe «one man one vote». Op zich brengt het stelsel van vertegenwoordiging via vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden met zich dat bijvoorbeeld een ingezetene van het waterschap die tevens rechthebbende is tot een gebouw en/of ongebouwd onroerend goed niet alleen voor meerdere omslagen belastingplichtig is maar ook in evenzoveel hoedanigheden stemrecht heeft.. Anderzijds kan als belanghebbende per categorie slechts één stem worden uitgebracht . Voor dat laatste kan worden gewezen op artikel 25 van de Waterschapswet. Het tweede lid van die bepaling bevat thans een (beperkte) afwijking van het beginsel van enkelvoudig stemrecht, in de vorm van een meervoudig stemrecht bij waterschappen met detailwaterbeheersing als hoofdtaak. Intussen blijkt uit een recente opgave van het Bureau van de Unie van Waterschappen, dat van die mogelijkheid geen gebruik meer wordt gemaakt in de waterschapsreglementen. Overigens wordt die mogelijkheid thans ingevolge onderdeel J van dit wetsvoorstel geschrapt..

Met inachtneming van hetgeen hierboven in meer algemene zin naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van deze leden is opgemerkt over waterschappen en waterschapsbestuur, ben ik van mening dat deze verdere aandacht verdienen. Ik verwacht echter dat deze leden er begrip voor zullen hebben dat hierop in het bestek van deze eerste tranche niet uitvoeriger wordt ingegaan en dat de volle aandacht zal zijn gericht op hun opmerkingen die rechtstreeks de inhoud van dat wetsvoorstel betreffen.

ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A (artikel 2)

De leden van de SGP-fractie wijzen er terecht op dat systematisch bezien, de omschrijving van enerzijds de regelgevende bevoegdheid van provinciale staten (artikel 2) en anderzijds het tot de «essentialia beperkte ministeriële goedkeuringsvereiste (artikel 5) niet dwingt tot congruentie. Nochtans valt niet goed te verklaren dat van de in artikel 5 opgesomde essentialia er enkele voorkomen in de opsomming van artikel 2 en andere , t.w. «het gebied» en «de categorieën van omslagplichtigen» niet. Aan deze leden moet worden toegegeven dat het hier niet een punt betreft dat in de praktijk van de wet tot problemen aanleiding heeft gegeven. Het gaat hier om een van de technische wijzigingen die mede bestanddeel zijn van het wetsontwerp.

Onderdeel B (artikel 5a)

De met betrekking tot het nieuwe artikel gestelde vragen betreffen merendeels de inhoudelijke kant van de overeen te komen voorwaarden bij overgang van waterstaatswerken (niet in beheer bij het Rijk) naar waterschappen. Daarom wordt er dezerzijds voor alle duidelijkheid nog

eens op gewezen, dat het voorgestelde artikel 5a een beperkte strekking heeft, nl. te bereiken dat de overgang van de betrokken (bij of krachtens het waterschapsreglement aangewezen) waterstaatswerken onverwijld zijn beslag krijgt. Met de beoogde wettelijke constructie is de overgang niet afhankelijk van een tevoren bereikte overeenstemming over de nadere voorwaarden en over de daaraan voor de oude en de nieuwe beheerder verbonden consequenties. Blijkt vervolgens binnen de wettelijke termijn geen overeenstemming te bestaan, dan beslissen gedeputeerde staten (dan wel, als de provincie de oude beheerder is, de Minister van Verkeer en Waterstaat). De leden van de CDA-fractie onderstreepten van hun kant dat aldus wordt voorkomen dat – zoals zich dat in de praktijk wel voordoet – overdrachtsbesprekingen eindeloos kunnen voortduren.

De regeling ten principale van de overgang van waterstaatswerken (andere dan in beheer van het Rijk) naar een waterschap is een bevoegdheid van het provinciaal gezag voorzover die overgang voortvloeit uit een (gewijzigde) taaktoedeling aan het waterschap bij of krachtens het waterschapsreglement. Dat betekent dat een aparte wettelijke grondslag daarvoor niet is vereist en dus ook niet is voorzien in het nieuwe artikel 5a. De leden van de fracties van de RPF en van de GPV informeerden daarnaar. Redelijkerwijs te verwachten is dat die bepaling, die primair tot doel heeft te voorkomen dat de effectuering van de overgang nodeloos lang wordt uitgesteld, als neveneffect heeft dat de oude en de nieuwe beheerder het niet willen laten aankomen op een beslissing door het hoger gezag over de wijze van afwikkeling.

Ten aanzien van de inhoudelijke kant van een overdrachtsregeling tussen overheden bestaan geen vaste wettelijke regels of maatstaven. Wel zijn destijds door de Stuurgroep decentralisatie beheer van natte waterstaatswerken (de z.g. Stuurgroep Brokx-nat) bestuurlijke beginselen en uitgangspunten – met daarbij ook bepaalde financiële beginselen – opgesteld met betrekking tot door het Rijk over te dragen waterstaatsobjecten. De leden van de CDA-fractie verwezen daarnaar. De financiële beginselen hebben hun nadere uitwerking gevonden in een aantal model-contracten. Een van de mogelijkheden daarin is bijvoorbeeld dat wordt vastgelegd dat na de formele beheersovergang door de oude beheerder wordt gezorgd voor de uitvoering van achterstallig groot onderhoud volgens een door partijen tevoren goedgekeurd plan. In het geval van een vervuilde waterbodem kan naar het voorbeeld van zo'n modelcontract worden overeengekomen dat de oude beheerder die bodem in zijn bodemsaneringsprogramma houdt. Een andere situatie waarop andere voorwaarden betrekking kunnen hebben is de uitvoering van onderhoudsbaggerwerk. Overeengekomen wordt dan dat de oude beheerder ervoor zorgt dat de betrokken watergang voldoet aan de afmetingen die zijn voorgeschreven met het oog op de (bestaande) waterstaatkundige functie. Het kan uiteraard ook zijn dat de nieuwe beheerder in de plaats daarvan met de oude beheerder een bepaalde afkoopsom afsprekt, als vergoeding voor door eerstgenoemde, als de voor de goede staat verantwoordelijke beheerder, te dragen kosten. Op het punt van de eigendomsovergang kan het gaan om een overgang om niet dan wel, bij projecten waarvoor een afschrijvingstermijn loopt (gemalen, rioolzuiveringsinstallaties e.d.) om verrekening op basis van de boekwaarde.

Het zou te ver gaan om, specifiek voor overgang van objecten die overgaan van een provincie of gemeente naar een waterschap, criteria op te nemen in de wet (Waterschapswet) zelf, dan wel daarvoor een wettelijke basis in de wet te scheppen voor gedelegeerde regelgeving. De vraag van de SGP-fractie dienaangaande beantwoord ik dan ook

ontkennend. Evenmin kan ik goed inzien dat het nieuwe artikel 5a, dat een procedurele regeling biedt ter bespoediging van een efficiënte regeling van beheersovergang en tot de afwikkeling daarvan, er de oorzaak van zou kunnen zijn dat, zoals die leden zich althans afvroegen, discussies ontstaan over bijvoorbeeld de staat van vervuilde waterbodems.

De situaties waarin beheersovergang denkbaar is (de leden van de fracties van de RPF en het GPV informeerden hiernaar) hangen samen met de taken die aan een waterschap kunnen worden toegedeeld. Deze betreffen zorg voor de waterhuishouding, in het bijzonder zorg voor de waterkwaliteit en/of waterkwantiteit en zorg voor waterkering. Daarnaast kan het gaan om zorg voor vaarwegbeheer (voor de overgang van wegenbeheer kwam in 1990 een eenmalige wettelijke regeling tot stand, de Wet herverdeling wegenbeheer (Stb. 1992, 563), welke ook betrekking had op overgang van wegen in waterschapsbeheer). De zorg voor riolering in het buitengebied, waarop deze leden doelden, behoort ingevolge artikel 10.16a van de Wet milieubeheer tot de zorg van de gemeenten. Dat laatste sluit niet uit dat op grond van praktische overwegingen tussen een gemeente en een waterschap afspraken worden gemaakt over het feitelijk beheer van riolering in het buitengebied door een waterschap. Aangaande de vraag van deze leden naar moeizame onderhandelingen over beheersovergang van provincies en/of gemeenten naar waterschappen, kan blijkens opgave van het Bureau van de Unie van Waterschappen (naar de stand van januari 1999) het volgende worden medegedeeld. Het betreft bij een viertal waterschappen discussies met gemeenten over o.a. achterstallig onderhoud (baggerwerk) en over gemalen bij overdracht van stedelijk waterbeheer. Bij één waterschap loopt een discussie over voorwaarden bij overdracht van provinciale waterstaatswerken, terwijl bij een tweetal waterschappen de overdrachtsregeling van vaarwegbeheer (scheepvaartkanalen, scheepvaartgemalen) onderwerp van voortgaande discussie is.

De leden van de SGP-fractie stelden tenslotte nog een wetssystematisch punt aan de orde; zij vroegen nl. of de regeling van artikel 5a niet beter zou zijn op te nemen in paragraaf 1 van de Waterstaatswet 1900. Die paragraaf betreft de overdracht respectievelijk overneming van waterstaatswerken in beheer en onderhoud door het Rijk (artikel 1) respectievelijk de overneming van waterstaatswerken in beheer en onderhoud door de provincie (artikel 2). Reden voor regeling van dat onderwerp op wetsniveau – in de Waterstaatswet 1900 – is dat het gaat om de beginselen van waterstaatsbestuur die met zich brengen dat voor besluiten van die aard de parlementaire goedkeuring respectievelijk goedkeuring bij koninklijk besluit gewenst wordt geacht. De onderhavige regeling van artikel 5a heeft een geheel andere achtergrond, nl. de bespoediging van overgang van waterstaatswerken naar een waterschap als voortvloeisel van een taaktoedeling ingevolge een besluit van provinciale staten tot vaststelling of wijziging van het waterschapsreglement. Vanwege dat laatste is er voor gekozen – ook uit een oogpunt van wetgevingssystematiek – de bijzondere procedurele voorziening van artikel 5a op te nemen in hoofdstuk II van de Waterschapswet, aangezien daarin ook de procedurele vereisten op het punt van de voorbereiding, vaststelling, goedkeuring, bekendmaking en inwerkingtreding van het waterschapsreglement zijn geregeld. In het voorgaande ligt ook besloten dat door mij niet is overgenomen de suggestie van de leden van de SGP-fractie om artikel 5a op te nemen in Hoofdstuk I (inleidende bepalingen) van de Waterschapswet.

Onderdeel C (artikel 6)

Het betreft hier een wijziging uit praktische overwegingen, waartoe vanuit

het IPO is verzocht. Men kan zich voorstellen dat er punten zijn waarvan de wijziging geen of nauwelijks relevantie bezit voor een van de betrokken colleges van provinciale staten respectievelijk voor het in een van de betrokken provincies gelegen deel van het waterschapsgebied. Zoiets kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een beperkte gebiedswijziging op het territorium van een van die provincies. Toegegeven moet worden dat het criterium «van beperkte betekenis» geen scherpe afbakening biedt.. Anderzijds is het de vraag of, waar gezocht dient te worden naar een praktische oplossing voor een praktisch probleem, het wel van praktische zin zou getuigen indien de wetgever de voorgestelde bevoegdheid van de gezamenlijke colleges van provinciale staten, nl. om te bepalen dat de vaststelling van bepaalde wijzigingen in het reglement aan een van beide colleges wordt overgelaten, zou gaan limiteren tot enkele bepaaldelijk omschreven onderwerpen. Nochtans moet worden toegegeven dat voor de aanvaardbaarheid van de hantering van het (hoe dan ook) vrij open criterium «van beperkte betekenis» de democratische controle een belangrijk aspect vormt. De leden van de fracties van de RPF en van het GPV wezen daar terecht op. Daarom is dan ook doelbewust gekozen voor de thans in het wetsvoorstel opgenomen constructie, waarbij het aan de gezamenlijke colleges van provinciale staten, als het wetgevend orgaan van de provincies is overgelaten om in het reglement vast te leggen, of en in hoeverre het vaststellen van een reglementswijziging aan één van hen is overgelaten.

Anderzijds dient hier aan de betrokken colleges van gedeputeerde staten ook ruimte te worden gelaten voor eigen voorkeur. Dat zulks, bij afwezigheid van een strakker gebonden provinciale bevoegdheid, kan leiden tot enige afbreuk aan het algemene streven naar uniformiteit – een punt waarop door de leden van de SGP-fractie de aandacht is gevestigd – lijkt me voor dit onderdeel geen groot bezwaar.

Het voorgaande neemt niet weg dat er onderwerpen zijn waarvan bij voorbaat moet worden geoordeeld dat zij niet vatbaar behoren te worden verklaard voor reglementswijziging langs de bovenbedoelde weg. De leden van de SGP-fractie verzochten om een nadere uitwerking van dit punt bij de beantwoording van dit verslag. Ik ben van mening dat als wijziging «van beperkte betekenis» in elk geval niet zijn aan te merken een wijziging in de bestuurssamenstelling, zoals het aantal zetels, de zeteltoedeling aan de respectieve categorieën of de toedeling van een kwaliteitszetel. Uiteraard is met deze nadere indicatie geen uitputtend overzicht gegeven.

Onderdeel D (artikel 14)

De leden van de VVD-fractie, evenals die van de fracties van D66, de RPF, en het GPV, stelden de vraag waarom aan de duur van de hierbedoelde verkorting of verlenging van de zittingsperiode geen limiet wordt verbonden. De leden van de SGP-fractie suggereerden om hieraan in elk geval een bepaald maximum te verbinden.

Op deze vraag past een positief antwoord. Daarbij stel ik mij op het standpunt dat het een vrij ruim maximum moet zijn, om te voorkomen dat de gestelde limiet een belemmering blijkt te zijn, bijvoorbeeld bij een regionale reorganisatie op waterschapsgebied. Daarom gaat mijn voorkeur uit naar een limiet van twee jaren. Bij nota van wijziging wordt een aanvulling van het voorstel in die zin voorgesteld.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie, of er inderdaad geen waterschapsbesturen meer zijn waar een zittingsduur geldt in de zin van het derde lid (zes jaar in plaats van vier jaar, met rooster van aftreden), kan worden geantwoord dat zodanige zittingsduur – volgens een recente opgave van het Bureau van de Unie van Waterschappen – momenteel niet meer voorkomt.

Onderdeel F (artikel 19)

De leden van de fractie van D66 vroegen of het hier bedoelde minimum bedrag respectievelijk minimum oppervlak nader is te specificeren.

Naar mijn oordeel betreft dit een onderwerp dat zich niet goed leent voor regeling op wetsniveau en beter kan worden overgelaten aan provinciale staten ter regeling bij het waterschapsreglement. Zo is onlangs in de waterschapsreglementen voor de Zuidhollandse waterschappen een bepaling opgenomen op grond waarvan het voor het bezit van het stemrecht voor de categorie ongebouwd tevens het vereiste geldt dat de belastingplicht aan het waterschap tenminste betrekking heeft op een bedrag overeenkomende met een aanslag voor een oppervlakte van 10 are. Deze bepaling blijkt in de praktijk in een duidelijke behoefte te voorzien; op die wijze wordt immers voorkomen dat voor een groot aantal kleine percelen die ingevolge de Wet waardering onroerende zaken niet te gebouwd moeten worden gerekend (maar als zodanig administratief nog niet zijn verwerkt) stembiljetten ongebouwd moeten worden verzonden bij enkele waterschappen met stedelijk gebied heeft dit geleid tot een (reductie met 70 – 80%).

Bij het stemrecht voor de categorie gebouwd kan gedacht worden aan de grens van de minimumaanslag als bedoeld in artikel 122, tweede lid, van de Waterschapswet. De hoogte daarvan kan per waterschap verschillen. Daarom kan de nadere invulling beter geschieden door de provinciale wetgever.

De leden van de fracties van de RPF en van het GPV vroegen hoe noodzakelijk het is dat de regeling van dit punt geschiedt bij reglement en waarom het niet ter regeling kan worden overgelaten aan het waterschapsbestuur. Dat laatste zou inderdaad een mogelijkheid zijn. Anderzijds kan worden gesteld dat het hier een onderwerp betreft, dat als onderdeel van het stemrecht, behoort tot het reglement (afgezien van het feit dat de vaststelling van de algemene beginselen dient te geschieden op het niveau van de formele wet). Dat laatste behoeft overigens niet te betekenen dat provinciale staten in de waterschapsreglementen slechts één uniform minimum vastleggen. Het laat de mogelijkheid open dat bij reglement een zekere differentiatie wordt toegepast, om rekening te kunnen houden met de specifieke situatie per waterschap.

Onderdeel I (artikel 22)

Uit de vraag van de leden van de SP-fractie leid ik af dat er bij deze leden kennelijk sprake is van een misverstand. De strekking nl. van de onder 1 bedoelde wijziging van artikel 22 is, dat de mogelijkheid van een afzonderlijk stemrecht voor leden van de Gewestelijke Raden van het Landbouwschap komt te vervallen. Dit betekent impliciet dat er geen afzonderlijk specifiek stemrecht meer zal zijn voor vertegenwoordigers van gebruikers van het agrarisch bedrijfsgebouwd. Gebruikers van het agrarisch bedrijfsgebouwd hebben stemrecht als zij lid zijn van een Kamer van Koophandel en Fabrieken. De mogelijkheid van toekenning van een z.g. kwaliteitszetel aan het agrarisch bedrijfsgebouwd in een bepaald waterschapsgebied blijft aanwezig. Dit laatste valt echter buiten de strekking van dit gewijzigde artikel 22 van de Waterschapswet. Artikel 13, tweede lid, van die wet, dat in het algemeen de mogelijkheid regelt van toekenning van een kwaliteitszetel, zondert geen van de categorieën van belanghebbenden daarvan uit.

Onderdeel L (artikel 30b)

Voor de beantwoording van de over dit nieuwe artikel gestelde vragen en

opmerkingen wordt verwezen naar het algemeen gedeelte van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Onderdeel M (artikel 32a)

De leden van de SP-fractie wensten te vernemen of voor de uniformering van de vergoedingen voor de leden van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur zal worden gezien naar het maximum of naar het gemiddelde van de huidige vergoedingen dan wel naar de inventarisatie van de te leveren bestuursinspanning.

Voor een goed begrip moet worden vooropgesteld, dat ingevolge de voorgestelde bepaling de vaststelling van de vergoeding geschiedt door het waterschapsbestuur volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels. De strekking hiervan is niet zozeer dat langs die weg de vergoedingen worden vastgesteld op uniforme bedragen als wel dat van die regels een uniformerende werking zal uitgaan. Daarom zal voor de te ontwerpen regels in het bijzonder worden gezien naar de toepasbaarheid van een stelsel zoals dat krachtens het met dit artikel corresponderende artikel 95 van de Gemeentewet is vastgelegd in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden (Koninklijk besluit van 22 maart 1994, Stb. 244). Die regeling kent volgens de daarbij behorende tabel een stelsel van (naar klasse-indeling) gedifferentieerde maximum-bedragen, en wel in die zin dat daarbij voor de concrete vaststelling van het bedrag van de vergoeding ruimte wordt gelaten tot een afwijking (van ten hoogste 20 %) onder het betreffende maximumbedrag. Ook bestaat in die regeling de mogelijkheid dat – bij verordening – een gedeelte van het vaste bedrag van de vergoeding wordt vervangen door een vergoeding op basis van bijgewoonde vergaderingen.

De leden van de SP-fractie hadden de indruk dat de bestuursvergoedingen de laatste jaren stevig verhoogd zijn.

Door het Bureau van de Unie van Waterschappen is desgevraagd informatie verstrekt over de huidige vergoedingen (stand januari 1999) die de leden van het algemeen bestuur (niet zijnde tevens lid van het dagelijks bestuur) ontvangen voor hun werkzaamheden. De informatie levert het volgende beeld op: Bij 45 waterschappen ontvangen de leden enkel een presentiegeld van (gemiddeld) f 193.- per vergadering. Van die waterschappen kennen er 10 daarnaast een vaste vergoeding voor gemaakte kosten van (gemiddeld) f 545.- per jaar. Daarnaast zijn er 14 waterschappen waar uitsluitend een vaste vergoeding wordt gegeven, en wel van (gemiddeld) f 3817.- per jaar.

De leden van het algemeen bestuur, die lid zijn van het dagelijks bestuur (portefeuillehouders) ontvangen meestal een zeker percentage van het salaris van de voorzitter van het waterschap.

Onderdeel R (artikel 51a)

Het nieuwe artikel 51a biedt een sluitende regeling van de waarneming van de voorzitter, alsmede indien een waterschap een vaste vervanger van de voorzitter heeft, ook van die vervanger. De vraag, of een waterschap een plaatsvervangend voorzitter heeft kan – zoals eerder opgemerkt in de memorie van toelichting bij dit onderdeel – worden overgelaten aan het waterschapsreglement. De leden van de SP-fractie merkten naar aanleiding daarvan op dat door de nieuwe bepaling er geen ruimte meer is voor provinciale staten om zelf het punt van de (waarneming van) de plaatsvervangend voorzitter te regelen bij reglement. Daarbij moet echter wel het volgende worden bedacht. Ook wanneer ingeval van het waterschapsreglement een bepaling inhoudt over de plaatsvervangend

voorzitter, ligt het toch niet voor de hand dat – waar het de bedoeling is dat het artikel 51a een sluitende regeling biedt op het punt van de waarneming – het waterschapsreglement daarin afzonderlijk voorziet ten aanzien van de plaatsvervangend voorzitter. De met het nieuwe artikel 51a voorgestelde regeling kan er in de verdere praktijk wel toe leiden dat provinciale staten voor waterschappen die tot nu toe niet een vaste plaatsvervangend voorzitter kennen alsnog een daartoe strekkende voorziening opnemen in het betrokken waterschapsreglement. Het belang van deze voorziening is vooral hierin gelegen dat in gevallen van dringend of dreigend gevaar geen onzekerheid kan bestaan over de vraag door welk persoon de in artikel 96 van de Waterschapswet omschreven bijzondere , aan de voorzitter van het waterschap toekomende bevoegdheid kan worden uitgeoefend.

Onderdeel DD (artikel 118)

Omtrent de financiële consequentie van het nieuwe derde lid van artikel 118 kan , in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie, het volgende dienen ter nadere verklaring.

De voorgestelde wijziging heeft tot strekking aan te sluiten bij de definitie van woonruimte zoals ((inmiddels) ook opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (kamerstukken II, 1998/99, 26 367, nrs.. 1–2, blz. 2) .De dienovereenkomstig voorgestelde wijziging op artikel 118 van de Waterschapswet leidt ertoe dat alleen degenen die het gebruik hebben van een woonruimte belastingplichtig zijn voor de ingezetenenomslag. In een collectieve woonruimte zijn de afzonderlijke woonvertrekken veelal niet aan te merken als woonruimten, d.w.z. voorzover zij niet beschikken over een eigen keuken, douche of toilet.. Ook collectieve woonruimten zelf zijn ingevolge dit wijzigingsontwerp van de Waterschapswet, – evenals ingevolge het in het wijzigingsontwerp van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voorgestelde artikel 17, onderdeel c – geen woonruimten in de zin van die beide wettelijke bepalingen, omdat zij naar hun aard in gedeelten in afzonderlijk gebruik worden gegeven. Het voorgaande komt er dus op neer, dat bewoners van collectieve woonruimte veelal niet belastingplichtig zullen zijn voor de ingezetenenomslag.

Onderdeel EE (artikel 119)

Hierboven werd in het algemeen deel reeds ingegaan op de stellingname van de leden van de SGP-fractie, die van mening waren dat in het wetsontwerp ook elementen zijn opgenomen die meer zouden passen in het kader van de principiële onderwerpen waartoe de tweede tranche van de herziening van de Waterschapswet is bestemd. Dit zou in hun opvatting ook het geval zijn met deze wijziging van artikel 119 die betrekking heeft op het stelsel van kostentoedeling van de Waterschapswet. In de memorie van toelichting bij dit artikel is er al op gewezen dat het hier niet een principiële wijziging betreft maar een bijstelling ter beëindiging van de bestaande situatie die leidt tot een onbillijk resultaat in de toedeling – en vervolgens ook tot onbillijkheden in de omslagheffing voor bepaalde categorieën omslagplichtigen. Bij de evaluatie van de Waterschapswet is dit als een knelpunt naar voren gekomen. Gelet op de periode die – naar het zich thans toch wel laat aanzien – nog zal worden inbeslaggenomen door de meer definitieve gedachtenvorming in de meergenoemde Commissie Togtema en door het verdere traject voor de voorbereiding, behandeling en invoering van de tweede tranche, meen ik dat thans aan het wegnemen van dit al geruime

tijd bestaande knelpunt de voorrang moet worden verleend door het op te nemen in deze eerste tranche.

Onderdeel FF (artikel 120)

Terecht wijzen de leden van de VVD-fractie op de noodzaak voor de betrokken waterschappen om hun classificatieverordeningen aan te passen en op het tijdsverloop dat met dat aanpassen na de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet nog zal kunnen zijn gemoeid. Het verzuim wordt hersteld in de bijgevoegde nota van wijziging door een aanvulling op de inwerkingtredeingsbepaling. De aanvulling voorziet voor dit onderdeel in een inwerkingtreding per 1 januari 2001, dus aan het begin van een nieuw belastingjaar.

Het feit dat met deze wetswijziging een nadere invulling van het begrip onevenredig voor- of nadeel wordt voorgesteld, doet niet af aan de ook dezerzijds gehuldigde opvatting dat met het instellen van omslagklassen terughoudendheid is te betrachten. Er is op dit punt dan ook geen verschil van opvatting met die van het IPO en de Unie van Waterschappen. Ongetwijfeld is van betekenis dat blijkens de belastingrechtspraak het niet instellen van omslagklassen onder omstandigheden kan leiden tot het oordeel dat moet worden gesproken onredelijke en willekeurige belastingheffing die de wetgever niet op het oog kan hebben gehad. Toch gaat het bij dit onderdeel van het wetsvoorstel niet om een uitspraak over de wenselijkheid van omslagklassen in het algemeen. Doel van de nadere omgrenzing van wat in deze onder onevenredig voor- of nadeel valt te verstaan, is het bevorderen van eenheid van benadering (wat niet noodzakelijkerwijs hetzelfde behoeft in te houden als uniformiteit). Dat laatste kan tevens dienen ter verklaring, dat het voorstel, met percentages van respectievelijk 25 en 50, ronde cijfers bevat. waaraan niet een bepaalde berekening ten grondslag ligt die als nadere onderbouwing zou kunnen dienen. Kernpunt van het voorstel is immers het bevorderen van effectiviteit en vereenvoudiging binnen het stelsel van omslagheffing. Aan dat laatste zou echter weer afbreuk worden gedaan indien ruimte zou worden gelaten voor een regionale differentiatie, die door de leden van de SGP-fractie als eventueel wenselijk werd gesuggereerd. Overigens zal een neveneffect van het vastleggen van een bepaalde begrenzing – in het bijzonder van een ondergrens – kunnen zijn dat het aantal beroepszaken van individuele belanghebbenden, die bezwaar hebben tegen een bepaalde classificatie van hun eigendommen, daalt.

Tenslotte wil ik gaarne, naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de fracties van de RPF en van het GPV, onderstrepen dat het voorstel tot concretisering op wetsniveau van het begrip onevenredig voor- of nadeel niet moet worden uitgelegd als een gebrek aan vertrouwen in een verdere ontwikkeling naar een meer uniforme benadering.

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