

Vergaderjaar 2005–2006

**30 601**

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

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 mei 2006 en het nader rapport d.d. 16 juni 2006, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 18 april 2006, nr. 06.001410, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel omvat ingrijpende wijzigingen van de Waterschapswet. De wijzigingen hebben betrekking op de taakomschrijving, de bestuurs-samenstelling, de verkiezingen en de waterschapsbelastingen. Van de gelegenheid is ook gebruik gemaakt om de hoofdstukken over begroting, rekening en administratie en controle te herzien. Tevens omvat het wetsvoorstel een wijziging van de regels betreffende heffingen in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Die wijziging hangt samen met de invoering van een watersysteemheffing in de Waterschapswet.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de regeling van de taken van waterschappen en het kiesstelsel. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 april 2006, nr. 06.001410, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 mei 2006, nr. W09.06.0041/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## A. De taken van waterschappen

### 1. Omvang van de modernisering

*Het wetsvoorstel is gericht op een modernisering van het waterschapsbestel. De uitgangspunten daarbij zijn vereenvoudiging en vergroting van de transparantie en van de democratische legitimatie.<sup>1</sup> Het aantal waterschappen is als gevolg van samenvoegingen de laatste jaren sterk teruggelopen tot thans 26. Voorts hebben de taken van de waterschappen gaandeweg een meer algemeen maatschappelijk karakter gekregen. Het is de Raad opgevallen dat de voorgestelde modernisering niet is geplaatst in het kader van andere mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het binnenlands bestuur. Nu het wetsvoorstel strekt tot modernisering van het waterschapsbestel, adviseert de Raad in de memorie van toelichting hierop nader in te gaan en daarbij tevens artikel 133 van de Grondwet te betrekken. Voorts zou in dat verband aandacht kunnen worden besteed aan de discussie over de toekomstige ontwikkeling van het Nederlandse binnenlands bestuur, zoals deze onlangs nog is geëntameerd in de discussienotitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties «Maatwerk in het middenbestuur» van 2 mei 2006.*

### 1. Omvang van de modernisering

Het wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis. Het is al aangekondigd in 1999, bij de eerste aanpassing van de Waterschapswet. In de afgelopen jaren hebben de waterschappen zich in snel tempo ontwikkeld naar organisaties met een «all-in»-taak en een omvang in de orde van grootte van deelstroomgebieden. Deze ontwikkeling is min of meer afgerond en komt nu in een fase van consolidatie. Het waterschap in zijn moderne vorm is toegesneden op zijn taak voor de komende periode. Verdere grootschalige hervormingen worden dan ook niet voorzien of nagestreefd. De modernisering van het waterschapsbestel die met deze wetswijziging beoogd wordt, dient ook in dat perspectief te worden gezien.

De discussie over het middenbestuur waaraan de Raad refereert, is van zeer recente datum. De waterschappen zijn overigens in de genoemde notitie geen expliciet onderwerp van deze discussie. De notitie stelt: «Het functioneren van de waterschappen heeft de afgelopen decennia al volop aandacht gekregen. Bedacht moet worden dat het aantal waterschappen is teruggebracht van 2500 naar 27 en het aantal waterschapsbestuurders van enkele tienduizenden naar nog geen 900. De bestuurlijke slagkracht van de waterschappen is daardoor al aanzienlijk vergroot.» In de discussienotitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties «Maatwerk in het bestuur» geldt overigens als beleidsuitgangspunt dat de waterschappen omwille van de functionele slagkracht een legitieme uitzondering vormen op het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur.

Deze notitie schetst heel globaal een aantal scenario's waarover de discussie nog moet plaatsvinden. De uitkomst ervan staat nog allerminst vast. Hierin wordt op dit moment dus geen grond gevonden om artikel 133 van de Grondwet aan te passen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) komt in zijn advies «Andere openbare lichamen in de Grondwet» (december 2003) overigens tot dezelfde conclusie. De ROB heeft artikel 133 van de Grondwet gezien vanuit de vraag of een meer uitvoerige regeling in de Grondwet noodzakelijk zou zijn. Het functionele karakter van de waterschappen en de gesloten huishouding leiden ertoe dat dit niet noodzakelijk is.

In de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op de modernisering van het waterschapsbestel. Ook is aandacht besteed aan artikel 133 van de Grondwet. In dit licht zien wij geen aanleiding de toelichting op dit punt verder uit te breiden.

### 2. Zorg voor het watersysteem

*Het wetsvoorstel geeft in artikel 1 van de Waterschapswet een materiële omschrijving van de taken van waterschappen. Zij hebben, zo wordt bepaald, de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel. Om dat doel te kunnen bereiken, hebben zij twee hoofdtaken: de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater.<sup>2</sup> Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat met de «zorg voor het watersysteem» een verruiming van de huidige taakomschrijving van waterschappen wordt beoogd.<sup>3</sup> Deze formulering is zo ruim en onbepaald, dat zij lijkt uit te sluiten dat andere overheden ter zake nog taken zouden kunnen uitoefenen (en*

<sup>1</sup> § 1 (Inleiding), vijfde alinea, van de toelichting.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 1, tweede lid.

<sup>3</sup> Paragraaf 6, De taken van het waterschap, onder a, van de memorie van toelichting.

daarvoor verantwoordelijkheid dragen). Dat komt de Raad voor als feitelijk onmogelijk en in strijd met de opzet van het onderhavige wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt voor bepaalde onderdelen van de waterzorg ook al aangegeven dat dit ook niet de bedoeling is. Gelet daarop adviseert de Raad in de toelichting nader uiteen te zetten, hoe de keuze voor een verruimde taakomschrijving zich verhoudt tot het huidige en toekomstige bestel waarin Rijk, provincies en gemeenten ook taken op dit domein uitvoeren. Voorts blijkt uit de beschouwingen in de memorie van toelichting dat het niet de bedoeling is dat de invulling van het begrip «watersysteem» aan provinciale reglementering wordt overgelaten. Dat ligt naar de mening van de Raad ook niet in de rede met het oog op een uniforme implementatie van de Kaderrichtlijn water<sup>1</sup>. Gelet op het bovenstaande adviseert de Raad in het wetsvoorstel zelf een omschrijving van het begrip «watersysteem» te geven.

## 2. Zorg voor het watersysteem

In het wetsvoorstel is gekozen voor het begrip «zorg voor het watersysteem» in plaats van de huidige begrippen «zorg voor de waterkering» en «zorg voor de waterhuishouding», omdat dit beter aansluit bij het inmiddels praktisch geworden integraal waterbeheer. Het geeft aan dat de zorg voor alle facetten van het watersysteembeheer in onderlinge samenhang uitgevoerd moeten worden. Tevens wordt het zogenaamde «all-in»-karakter van het moderne waterschap ermee in de wet verankerd.

Het gebruik van de algemene term «de zorg voor het watersysteem» impliceert niet dat *alle* zorg voor het watersysteem of de watersystemen in een bepaald gebied aan het waterschap wordt toegekend. In de organieke wet wordt de taak in algemene zin toegekend. De nadere invulling ervan vindt plaats in het provinciale waterschapsreglement en in de praktijk ook in belangrijke mate in de bijzondere wetgeving, zoals de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de waterkering en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. In algemene zin zijn geen voornemens van provinciale zijde bekend tot aanpassing van de reglementaire taakomschrijvingen en ook de bijzondere wetgeving verandert bij dit wetsvoorstel niet ten principale, dus van een taakverruiming is voornemens nog geen sprake. Met de voorgenomen integratie van de afzonderlijke wetten in de «Waterwet», die thans voor advies bij de Raad van State ligt, zal de integratie van de afzonderlijke medebewindstaken van de waterschappen ook in de bijzondere wetgeving doorgevoerd worden. Op dat moment is er sprake van een nieuwe afbakening van die taken. In de memorie van toelichting is de passage over de «zorg voor het watersysteem» in deze zin aangepast. Bij nader inzien wordt mede op basis van het advies van de Raad geconcludeerd dat de tekst teveel anticipeerde op de inwerkingtreding van de Waterwet.

Terecht merkt de Raad op dat het begrip «watersysteem» niet is gedefinieerd. Dit staat echter een uniforme implementatie van de Kaderrichtlijn Water niet in de weg. Er is dan ook geen noodzaak om een definitie op te nemen. Beleidsmatig is het begrip al geruime tijd gangbaar, en heeft het zijn invulling gekregen. De door de Kaderrichtlijn Water vereiste coördinatie c.q. uniforme uitvoering per stroomgebieddistrict of per lidstaat wordt geregeld in de bijzondere wetgeving.

In het wetsvoorstel voor de Waterwet is wel het begrip «watersysteem» omschreven. Bij de inwerkingtreding van de Waterwet zullen de organieke wet en de bijzondere wetgeving weer op elkaar aansluiten. In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de verhouding tussen organieke wet en bijzondere wetten ten aanzien van de taakafbakening.

## 3. Waterzuivering

*De zorg voor de waterzuivering blijft toegewezen aan de waterschappen. Hier is sprake van een nutstaak, die in de praktijk soms wordt overgelaten aan gemeenten.<sup>2</sup> Deze taak hangt evenwel slechts beperkt samen met de zorg voor het oppervlaktewater: afvalwater is rioolwater en geen oppervlaktewater, als onderdeel van een watersysteem. Dat de zorg voor de waterzuivering op dit moment is opgedragen aan waterschappen, vormt op zichzelf geen reden zulks ook voor de toekomst vast te leggen. In het kader van de uitwerking van de zogenaamde waterketen-benadering (drinkwater-riolerings-afvalwaterzuivering)<sup>3</sup> is het voorstelbaar dat de waterzuivering aan een andere instantie wordt*

<sup>1</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG L 327.

<sup>2</sup> Geldend artikel 15a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, dat overeenkomt met artikel 3.3 van het voorontwerp voor de Waterwet.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/05, 28 966, nr. 4.

*opgedragen. Mede gelet op de aandacht die aan de uitvoering van gemeentelijke taken wordt gegeven in de hierboven genoemde discussienotitie van de Minister van Binnenlandse Zaken, adviseert de Raad thans niet in de Waterschapswet de zorg voor het zuiveren van afvalwater aan waterschappen op te dragen, maar dit over te laten aan de bijzondere wet op de voet van de tweede volzin van het voorgestelde artikel 2, tweede lid.<sup>1</sup> Artikel 2, tweede lid, ware in die zin aan te passen.*

### 3. Waterzuivering

Het advies van de Raad om de zorg voor het zuiveren van afvalwater niet op te nemen in de Waterschapswet, is niet overgenomen. Aangenomen is overigens dat de Raad doelt op aanpassing van artikel 1, tweede lid, en niet artikel 2, tweede lid.

In 2002 is de zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater bij wet opgedragen aan de waterschappen. Er is voornamelijk geen aanleiding om dit te heroverwegen en de zuiveringstaak op te dragen aan een andere instantie dan het waterschap. Het beoogde artikel 1, tweede lid, staat een verdere uitwerking van de waterketenbenadering geenszins in de weg. Artikel 15a, derde lid van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, waarnaar het voorgestelde artikel verwijst, biedt de mogelijkheid om de exploitatie van de zuiveringsinrichting aan een andere rechtspersoon over te dragen. Ook biedt het artikel de mogelijkheid dat waterschap en gemeente gezamenlijk kunnen besluiten het beheer van de zuiveringsinstallatie bij de gemeente te leggen indien dit aantoonbaar doelmatiger is. Van deze laatste mogelijkheid is tot op heden geen gebruik gemaakt. Wel zijn er in de praktijk al een groot aantal gevallen van doelmatige samenwerking tussen gemeenten en waterschappen (en soms ook derde partijen) op het gebied van riolering en zuivering van stedelijk afvalwater. Het kabinet is dan ook van oordeel dat met de voorgestelde regeling een adequate zuivering van het stedelijk afvalwater wordt gewaarborgd, met behoud van de mogelijkheid tot samenwerking in de waterketen. De in artikel 15a van de Wvo vormgegeven zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater blijft naar oordeel van het kabinet een taak van het waterschap. Het kabinet is dan ook van mening dat deze taak evenals de zorg voor het watersysteem genoemd dient te worden in artikel 1, tweede lid.

## B. Kiesstelsel

### 4. Institutionele vertegenwoordiging

*Vanouds worden de leden van het algemeen bestuur gekozen door vertegenwoordigers van specifieke belangen. Thans kennen waterschappen de categorieën eigenaren van ongebouwde onroerende zaken, pachters, eigenaren van woonruimte, ingezetenen en eigenaren van bedrijfsruimte.<sup>2</sup> In het wetsvoorstel vervallen de categorieën pachters en eigenaren van woonruimte; bij «ongebouwd onroerend» worden de eigenaren van natuurterreinen een afzonderlijke categorie.<sup>3</sup> Voor de drie specifieke categorieën naast de categorie ingezetenen wordt ongeveer 30% van de zetels in het algemeen bestuur gereserveerd.<sup>4</sup> Ook heeft elke categorie recht op ten minste één zetel in het dagelijks bestuur.<sup>5</sup>*

*Zoals de Raad eerder heeft opgemerkt, wordt met het wetsvoorstel een modernisering van het waterschapsbestel beoogd, met als uitgangspunten vereenvoudiging en vergroting van de transparantie en van de democratische legitimatie.<sup>6</sup> In de toelichting wordt onderkend dat de waterschappen in de afgelopen periode een schaalvergroting hebben doorgemaakt en dat hun takenpakket in de loop der tijd breder en algemener is geworden.<sup>7</sup> De Raad wijst erop dat de waterschappen een minder directe band met het plaatselijke belang hebben; zij staan steeds minder voor specifieke belangen en steeds meer voor integraal beleid met landelijke en zelfs internationale betekenis. Waterbelang is gaandeweg algemeen belang geworden, ook als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Het Interprovinciaal Overleg heeft de vraag gesteld of een stelsel waarin specifieke belangen bij voorbaat verzekerd zijn van vertegenwoordiging, nog kan worden gerechtvaardigd en of niet beter kan worden gekozen voor een stelsel van algemene verkiezingen, waarin het aan het maatschappelijk proces wordt overgelaten welke belangengroeperingen mee willen doen aan de verkiezingen en uiteindelijk vertegenwoordigd zullen zijn in het algemeen bestuur.<sup>8</sup>*

<sup>1</sup> Zie het geldende artikel 15a Wvo.

<sup>2</sup> Geldend artikel 11 van de Waterschapswet.

<sup>3</sup> Voorgesteld artikel 12.

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 13.

<sup>5</sup> Voorgesteld artikel 40, eerste lid.

<sup>6</sup> § 1 (Inleiding), vijfde alinea, van de toelichting.

<sup>7</sup> § 5, onderdeel a (verhouding Rijk – provincie), van de toelichting.

<sup>8</sup> Advies van 28 juni 2001, kenmerk 60092/2001, blz. 1–2.

*De Raad meent dat, nu vergroting van de democratische legitimatie een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is, de keuze voor handhaving van institutionele vertegenwoordiging, met de daaraan verbonden representativiteitsproblemen, mede gelet op de hierboven geschetste ontwikkelingen, niet langer vanzelfsprekend is. Hij adviseert in de toelichting de behoefte aan institutionele vertegenwoordiging naast die voor de categorie ingezetenen nader te motiveren.*

#### 4. Institutionele vertegenwoordiging

De Raad stelt (hier, maar ook al eerder onder punt 1) onder verwijzing naar de memorie van toelichting dat de taken van de waterschappen in de loop van de tijd breder en meer algemeen maatschappelijk van karakter zijn geworden. In de toelichting is echter uitdrukkelijk bedoeld op een verbreding *binnen* het waterbeheer: sinds 2005 zijn er geen waterschappen meer die hetzij de waterkering, hetzij de waterhuishouding tot taak hebben. Alle waterschappen zijn all-in waterschappen. Echter ook met een meer integrale benadering van het waterbeheer oefenen de waterschappen nog geen algemene taak uit. Zij zijn uitsluitend verantwoordelijk voor de uitvoering van het waterbeheer op regionaal niveau.

Ondanks het toegenomen belang van het waterbeheer in het bebouwde gebied blijven de van oudsher onderscheiden specifieke categorieën een eigen, herkenbaar belang houden. De vertegenwoordiging van deze specifieke, onderling soms strijdige, belangen in het bestuur wordt nog steeds essentieel geacht. De Raad verwijst in dit verband naar een advies van het Interprovinciaal Overleg (IPO) uit 2001, maar in zijn reactie op het voorontwerp van 24-10-2005 is het IPO minder stellig in zijn afwijzing van de wettelijke borging en maakt het alleen bezwaar tegen het wettelijk vastleggen van het *aantal* zetels voor specifieke categorieën. Het IPO is van mening dat de provincie de beleidsvrijheid dient te krijgen om dit aantal te bepalen, niet ingeperkt door een wettelijke bandbreedte.

Het lijstenstelsel biedt niet de garantie dat de specifieke belangen ook daadwerkelijk in het bestuur vertegenwoordigd zullen zijn. Sterker, gezien het numerieke overwicht van de ingezetenen kan verondersteld worden dat het voor de specifieke categorieën soms moeilijk zal zijn om de kiesdeler te halen. Daarom is er voor gekozen de systematiek van geborgde zetels voor specifieke categorieën in stand te houden, echter voor een beperkt aandeel van de bestuurszetels.

De constatering van de Raad dat elke specifieke categorie recht heeft op één zetel in het dagelijks bestuur is een misvatting. Artikel 40 regelt dat minimaal één lid van het dagelijks bestuur afkomstig moet zijn uit één van de specifieke categorieën. Om dit buiten twijfel te stellen is de redactie van het artikel verduidelijkt.

#### 5. Benoeming leden algemeen bestuur door organisaties

*In het huidige stelsel vinden er binnen elke categorie verkiezingen plaats; volgens het wetsvoorstel zullen die er alleen nog zijn voor ingezetenen. Voor de categorie natuurterreinen worden de leden van het algemeen bestuur voortaan benoemd<sup>1</sup> door het Bosschap; voor de categorie bedrijfsruimte door de Kamer van Koophandel en Fabrieken; en voor de categorie «onbebouwd onroerend niet zijnde natuurterreinen» door een of meer – in de wet niet nader omschreven – organisaties, die in het waterschapsreglement worden aangewezen.<sup>2</sup>*

*Dat het kiesrecht voor drie van de vier categorieën wordt vervangen door een benoemingsrecht van organisaties die geacht worden hun belangen te vertegenwoordigen, heeft tot gevolg dat de afstand tussen het waterschap en de belanghebbenden groter wordt. De belanghebbenden hebben geen rechtstreekse invloed op de benoeming. Zij kunnen daar wel indirect invloed op uitoefenen, maar alleen als zij lid zijn van de organisatie die het benoemingsrecht uitoefent.*

*Voorts bestaat het risico dat de organisatie die het benoemingsrecht uitoefent, onvoldoende representatief is voor haar achterban. De Raad wijst er op dat het bestuur van het Bosschap en het algemeen bestuur van de Kamer van Koophandel en Fabrieken niet worden gekozen door de eigenaren van natuurrespectievelijk bedrijventerreinen, maar door organisaties van werkgevers en*

<sup>1</sup> Het wetsvoorstel spreekt over een – kenmerkend als bindend bedoelde – voordracht.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 14.

werknemers.<sup>1</sup> Door dit getrapte stelsel is onzeker of de – wellicht tegenstrijdige – belangen die deze besturen behoren te vertegenwoordigen, op een evenredige manier worden vertegenwoordigd. De Raad adviseert de toekenning van het benoemingsrecht aan organisaties nader te bezien.

#### 5. Benoeming leden algemeen bestuur door organisaties

Rechtstreekse verkiezingen voor alle categorieën was oorspronkelijk ook het uitgangspunt voor dit wetsvoorstel. Echter bij de uitwerking van de verkiezingen voor de vertegenwoordigers van specifieke taakbelangen doemden allerlei bezwaren op. Paragraaf 9c van de toelichting gaat hierop in. Het lijstenstelsel lijkt minder geschikt voor deze relatief kleine groepen met relatief homogene belangen. Voorts blijken verkiezingen op basis van een personenstelsel in de huidige praktijk voor bedrijven en (natuur)terrein-eigenaren ook niet altijd optimaal te functioneren. Mede om redenen van beperking van kosten en administratieve lasten is besloten om in plaats van verkiezingen voor deze categorieën te komen tot een benoeming van bestuursleden. Van bezwaren van onvoldoende representativiteit en grote afstand is tot op heden niet gebleken, terwijl de Kamers van Koophandel (en tot hun opheffing de Gewestelijke Raden van het Landbouwschap) al decennia betrokken zijn bij de benoeming/verkiezing van de bestuursleden voor de categorie bedrijven. Noch uit overleg met LTO en Bosschap, noch uit overige consultaties is gebleken van vrees voor te grote afstand of onvoldoende representativiteit. Dit wordt ook bevestigd door het gegeven dat binnen de categorieën bedrijven en ongebouwd verkiezingen vaak niet nodig waren, omdat slechts zoveel kandidaten werden gesteld als er zetels beschikbaar waren. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is wel besloten de wijze van selectie en benoeming door de aangewezen organisaties transparant te maken. In het voorgestelde artikel 14 van de Waterschapswet is bepaald dat regelingen van die organisaties omtrent wijze van selectie en benoeming door het waterschap bekend worden gemaakt.

#### 6. Voorwaarden voor uitoefening van het passief kiesrecht

*Het passief kiesrecht binnen de categorie ingezetenen kan worden uitgeoefend door belangengroeperingen die zijn geregistreerd bij het stembureau. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de registratie.<sup>2</sup> Hierover merkt de Raad het volgende op.*

*a. Het is – zo wordt gesteld in de toelichting – niet de bedoeling dat politieke partijen zich als zodanig inschrijven. Om verwarring te voorkomen en om te benadrukken dat het bij waterschapsverkiezingen niet om algemene politieke belangen gaat, zal bij algemene maatregel van bestuur de eis gesteld worden dat een groepering zich niet onder de naam van een politieke partij mag inschrijven.<sup>3</sup>*

*De Raad merkt op dat het wetsvoorstel geen expliciete grondslag biedt om het passief kiesrecht op dit punt bij algemene maatregel van bestuur te beperken.<sup>4</sup> Hij acht de voorgenomen beperking daarenboven niet op voorhand passend in het stelsel van vertegenwoordigende democratie. Op zich zelf valt niet in te zien dat politieke partijen niet voor waterschapsbelangen zouden kunnen optreden. Op dit punt behoeft er geen verschil te zijn met de behartiging van deze belangen door politieke partijen op provinciaal niveau. De Raad adviseert het voornemen beperkingen te stellen aan politieke partijen nader te bezien en de passage in de toelichting dienovereenkomstig aan te passen.*

*b. In paragraaf 9, onder b, van de memorie van toelichting wordt uiteengezet waarom voor de registratie van belangengroeperingen niet de eis van volledige rechtsbevoegdheid zal worden gesteld. In plaats daarvan zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat bij de registratie van de aanduidingen van belangengroeperingen een document moet worden overgelegd waarin het belang of de doelstellingen van de groepering in verhouding tot de uitoefening van de taken van het waterschap zijn weergegeven. Ook zal daarin worden geregeld wie bevoegd zijn tot inlevering van de kandidatenlijst en hoeveel schriftelijke steunverklaringen vereist zullen zijn.<sup>5</sup>*

<sup>1</sup> Artikel 4 van het Instellingsbesluit Bosschap; artikelen 7 en 11 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 19, eerste lid.

<sup>3</sup> 9, onderdeel b (lijstenstelsel voor ingezetenen), derde tekstblok, van de toelichting.

<sup>4</sup> Vergelijk aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>5</sup> Toelichting op artikel 19.

*Hierover merkt de Raad het volgende op. Wellicht zou het te ver voeren om voor waterschapsverkiezingen de eis van rechtspersoonlijkheid aan deelnemende belangengroeperingen te stellen, maar aan de andere kant zou met die eis het risico kunnen worden beperkt dat een versnippering van belangen en van de vertegenwoordiging daarvan in het algemeen bestuur optreden. De Raad adviseert aan dit aspect nader aandacht te besteden in de toelichting.*

*c. Als er, voor de categorie ingezetenen, minder kandidaten zijn gesteld dan het aantal vacatures bedraagt, stelt het algemeen bestuur zoveel kandidaten als nodig is om in alle vacatures te voorzien. Er vinden dan geen verkiezingen plaats: alle kandidaten worden als gekozen aangemerkt.<sup>1</sup>*

*In de eerste plaats merkt de Raad hierover op dat het op voorhand niet duidelijk is waarom deze regeling, die thans in artikel 17 van de Waterschapswet staat, noodzakelijk is, nu het voorgestelde kiesstelsel voorziet in lijsten voor ingezetenen en het voordragen van kandidaten vanuit drie belangengroeperingen.*

*Daarnaast acht de Raad het ongewenst dat het algemeen bestuur zichzelf aanvult met personen die geen deel wensen te nemen aan de verkiezingen maar wel bereid zijn een vacature te vervullen. In het systeem van de Kieswet blijven zetels die niet vanuit de kandidatenlijsten kunnen worden vervuld, leeg.<sup>2</sup>*

*De Raad adviseert in de memorie van toelichting de noodzaak van de voorgestelde regeling nader uiteen te zetten en in te gaan op de vraag waarom te dezen niet het systeem van de Kieswet wordt gevolgd.*

#### 6. Voorwaarden voor uitoefening van het passief kiesrecht

a. De opmerkingen van de Raad hebben ons ertoe gebracht om af te zien van het voornemen om beperkingen te stellen aan de deelname van politieke partijen onder eigen naam aan de waterschapsverkiezingen. Anders dan de Raad suggereert stelt de memorie van toelichting niet dat politieke partijen niet voor waterschapsbelangen zouden kunnen optreden. Enkel de vrees voor verwarring bij de kiezer lag ten grondslag aan de beoogde beperkingen. De passage in de toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

b. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting een passage opgenomen over het aspect van versnippering van belangen en van de vertegenwoordiging daarvan in het algemeen bestuur. Omdat het lijstenstelsel voor de waterschapsverkiezingen een nieuw fenomeen is, is het moeilijk te voorzien hoeveel belangengroepen zullen overwegen om een lijst in te dienen. Om de drempel voor registratie niet te hoog te maken, is het kieswettelijke vereiste van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid vooralsnog niet opgenomen. Mocht bij de verkiezingen in 2008 blijken dat sprake zou zijn van een versnippering van belangen en van de vertegenwoordiging daarvan in het algemeen bestuur, dan is aanpassing te overwegen.

c. Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt de regeling die thans in artikel 17 van de Waterschapswet is opgenomen niet gecontinueerd in dit voorstel. Het voorgestelde artikel 20 wordt geschrapt. Hiermee samenhangend wordt ook het voorgestelde artikel 14, vierde lid, geschrapt. De artikelsgewijze toelichting wordt dienovereenkomstig aangepast.

#### 7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

##### 7. Redactionele kanttekeningen

Naar aanleiding van de eerste kanttekening is ook artikel 25, eerste lid, gewijzigd. Voorts is de memorie van toelichting op dit punt aangepast: voordracht en voorgedragen zijn telkens gewijzigd in benoeming en benoemd.

Naar aanleiding van de derde kanttekening van de Raad is de tekst van artikel 22, eerste lid, aangepast. Gebleken is dat er in de wet zelf geen besluiten zijn die worden aangewezen. De besluiten waartegen een verkorte beroepsprocedure mogelijk is, zullen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. In de tekst van artikel 22, eerste lid, vervalt telkens de zinsnede «deze wet of». De artikelsgewijze toelichting is op dit punt aangepast.

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 20.

<sup>2</sup> Artikel W 4, tweede lid, van de Kieswet.

Naar aanleiding van de zevende kanttekening is gekozen om de meerjarenraming betrekking te laten hebben op ten minste drie jaren. Het voorgestelde artikel 100, eerste lid, van de Waterschapswet sluit hierdoor nauwer aan bij artikel 190 van de Gemeentewet.

De negende kanttekening betreft het voorgestelde artikel 104, tweede lid, van de Waterschapswet. Deze wijkt af van het artikel in de vigerende Gemeentewet dat model heeft gestaan. De voorgestelde formulering is met opzet zo gekozen omdat de huidige formulering in artikel 198, tweede lid, van de Gemeentewet in de praktijk de nodige problemen oplevert. Volgens de huidige formulering bestaat namelijk de indruk dat voor iedere door de accountant gesignaleerde onrechtmatigheid een zogenoemde indemniteitsbesluit moet worden gemaakt. Dit was niet de bedoeling van de Gemeentewetgever. De raad kan bijvoorbeeld begrotingsoverschrijdingen ook accepteren door het vaststellen van de rekening of instemmen met een door het college voorgestelde afhandeling. Het indemniteitsbesluit bedoeld voor onrechtmatigheden die naar het oordeel van de raad zwaardere politieke aandacht nodig hebben. Inmiddels is een voorstel tot wijziging van artikel 198 van de Gemeentewet in voorbereiding. Vooruitlopend op die wijziging wordt in artikel 104 van de Waterschapswet aangesloten op de nieuwe formulering in de Gemeentewet. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

De tiende kanttekening wordt niet overgenomen. Rechten zijn geen belastingen. In het geldende artikel 115, tweede lid, is bepaald dat de belastingwetgeving ook geldt voor rechten. Dit vloeit niet voort uit artikel 113, eerste lid. De formulering in artikel 115, tweede lid, houdt in dat de regels betreffende de heffing en de invordering van belastingen ook op de rechten van toepassing zijn. Het lid beoogt aldus de waarborgen die de wetgever biedt ter zake van de rechtmatigheid en de billijkheid van belastingen ook van toepassing te laten zijn op rechten.

#### 8. Overige wijzigingen

In het wetsvoorstel zijn voorts enkele technische wijzigingen en daarop betrekking hebbende toelichtingen opgenomen.

- Toegevoegd zijn drie wijzigingen in de artikelen 34, 50 en 51 van de Waterschapswet. Het gaat om het gebruik van de Friese taal in eed en belofte. De wijzigingen zijn van technische aard en sluiten aan bij soortgelijke wijzigingen van de Gemeentewet en de Provinciewet.
- In artikel 7, tweede en derde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is een tweetal wijzigingen van technische aard aangebracht. Het verouderde begrip «inwonerequivalenten» wordt vervangen door het begrip «vervuilingseenheid». Voorts wordt het daarin vermelde zuurstofverbruik in overeenstemming gebracht met dit wetsvoorstel.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde Memorie van Toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W09.06.0041/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In het voorgestelde artikel 14 «voorgedragen» telkens wijzigen in: benoemd, nu dat kennelijk de bedoeling is.
- In het voorgestelde artikel 14, tweede lid, wordt, op wettelijk niveau, verwezen naar het Bosschap, dat is ingesteld bij algemene maatregel van bestuur. De woorden «het Bosschap» vervangen door: een krachtens artikel 67 van de Wet op de bedrijfsorganisatie ingesteld bedrijfslichaam voor de bosbouw, het bosbeheer en de houtteelt.
- In artikel 22, eerste lid, de zinsnede «bij deze wet of bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluiten ... noodzaken tot een spoedige behandeling van de daartegen ingestelde beroepen» vervangen door gerichte verwijzingen naar artikelen (vergelijk artikel D 9, eerste lid, van de Kieswet).
- Het voorgestelde artikel 23 als volgt redigeren: De artikelen Z 1 tot en met Z 5, Z 11 en Z 12 van de Kieswet zijn van overeenkomstige toepassing.
- Het voorgestelde artikel 24, derde lid, schrappen, nu het tweede lid dit onderwerp voldoende regelt (vergelijk artikel C 1 van de Kieswet).
- Het voorgestelde artikel 27, eerste volzin, schrappen, nu het daarin bepaalde al is geregeld in de andere artikelen van de paragraaf.
- Toelichten waarom de meerjarenraming betrekking heeft op ten minste vier op het begrotingsjaar volgende jaren (voorgesteld artikel 100, eerste lid), terwijl het in het artikel dat model heeft gestaan (artikel 190 Gemeentewet) gaat om ten minste drie jaren.
- In het voorgestelde artikel 102 «het bepaalde in» schrappen (aanwijzing 52 Ar).
- In het voorgestelde artikel 104, tweede lid, nauwkeuriger aansluiten bij artikel 198, tweede lid, Gemeentewet.
- Het geldende artikel 115, tweede lid, schrappen, nu dit al voortvloeit uit artikel 113, eerste lid.
- In de voorgestelde artikelen 115a, onderdeel a, 122d, derde lid, onderdelen a, b en c, de fictie vermijden (aanwijzing 61 Ar). Dat kan door telkens te bepalen wie heffingsplichtig is.
- In artikel 117, vijfde lid, de woorden «als ongebouwde eigendommen, niet zijnde natuurterreinen, aangemerkt» wijzigen in: aangemerkt als ongebouwde eigendommen, niet zijnde natuurterreinen.
- In artikel 118, eerste lid, de woorden «Voor de toepassing van artikel 116, onderdelen b, c en d, wordt als genothebende van een ongebouwde onroerende zaak, een natuurterrein, dan wel een gebouwde onroerende zaak krachtens eigendom, bezit of beperkt recht aangemerkt» vervangen door: «Heffingsplichtig in de zin van artikel 116, onderdelen b, c en d, zijn». Voorts «zodanig» en «genothebende» telkens vervangen door: rechthebbende.
- In artikel 118, tweede lid, «genothebende van het beperkte recht» wijzigen in: beperkt gerechtigde.
- De artikelen 121 en 122 samenvoegen en opnemen in hoofdstuk XVI, nu zij gelden voor alle waterschapsbelastingen.
- In het geldende artikel 128a, tweede lid, onderdeel a, gelet op artikel 5:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, «een woonruimte zonder toestemming van de gebruiker of de gebruikers» wijzigen in: een woning zonder toestemming van de bewoner.
- Het geldende artikel 151, derde lid, afstemmen op de wijzigingen in het wetsvoorstel.
- In het voorgestelde artikel 24, derde lid (dat is aangeduid als tweede lid), van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren «de heffing ter zake van afvoeren als bedoeld in artikel 122d van de Waterschapswet» wijzigen in: de zuiveringsheffing bedoeld in artikel 122d van de Waterschapswet.