

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

§ 1. Inleiding

Sinds de totstandkoming van de Waterschapswet in 1991 hebben zich belangrijke ontwikkelingen in het waterbeheer voorgedaan. Zo heeft het beleidsconcept integraal waterbeheer zijn intrede gedaan. Dit betekent dat het waterbeheer gericht is op alle aspecten van watersystemen in hun onderlinge samenhang. Daarnaast kenmerkt integraal waterbeheer zich door de externe samenhang met het beheer van de relevante omgeving van het watersysteem. Dit komt tot uitdrukking in de relaties met andere beleidsterreinen als natuur, milieu en ruimtelijke ordening. Het waterbeheer richt zich steeds meer van object naar functie.

De afgelopen jaren heeft het waterbeheer tevens een sterke impuls gekregen door een aantal externe ontwikkelingen. In 2000 is de Europese kaderrichtlijn water¹ in werking getreden. Deze kaderrichtlijn gaat ook uit van een watersysteembenadering, nu per (internationaal) stroomgebied. De hierboven geschetste ontwikkelingen hebben ook hun weerklank gevonden in de waterschapsorganisatie. Dit komt tot uiting in de vorming van all-in waterschappen (waarbij het kwantiteitsbeheer, de zorg voor de waterkering en het waterkwaliteitsbeheer in dezelfde hand gelegd zijn), maar vooral ook in de schaalvergroting van de waterschappen.

Ten tijde van het ontstaan van de Waterschapswet waren er nog ruim 200 waterschappen. Deze waren divers van omvang en ook de taken varieerden. Er waren veel waterschappen waaraan slechts één van de waterschapstaken was toebedeeld. Sommige provincies hadden zuiveringschappen ingesteld voor de uitvoering van de waterkwaliteitstaak, of hielden deze taak in eigen hand. Inmiddels hebben een forse stroomlijning en opschaling plaatsgevonden. Vrijwel ieder jaar weer waren er waterschapsfusies aan de orde. Sinds 1 januari 2005 telt Nederland nog 26 all-in waterschappen.

De vigerende Waterschapswet is afgestemd op de diversiteit van de destijds bestaande waterschappen. Zo worden bijvoorbeeld de taken waterkering en waterhuishouding afzonderlijk in de wet genoemd en is voor deze taken in separate heffingen voorzien. In de huidige waterschapsstructuur is dit onderscheid niet meer relevant, sterker nog, het

¹ Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327).

past niet meer bij de hedendaagse praktijk van het (integrale) watersysteembeheer. Ook wordt de wijze van verkiezing van het bestuur, via het personenstelsel, meer en meer als achterhaald beschouwd. Het personenstelsel functioneerde goed in de kleinschalige waterschappen uit het verleden, waar de kiezers de kandidaten veelal persoonlijk kenden. Het sluit echter niet meer aan bij de grotere schaal van de huidige waterschappen: de herkenbaarheid van de kandidaten voor de kiezer is een probleem geworden. Ook de verkiezingen voor de verschillende categorieën van belanghebbenden, waarbij sommige personen meer dan één stembiljet ontvangen, wekt verwarring. Bij de categorie ingezetenen krijgt iedereen van 18 jaar en ouder een stembiljet; bij de categorie gebouwd alleen degene die de waterschapsbelasting betaalt en niet de mede-eigenaar, zoals de gehuwde of samenwonende partner.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd voor bovenstaande constatering een oplossing te bieden. Dit wetsvoorstel omvat aanpassingen in zowel de taakomschrijving, de bestuurssamenstelling en de verkiezingen als ook in het heffingenstelsel. Daarmee wordt aansluiting van de wet bij de huidige rol en positie van het waterschap gezocht. Vereenvoudiging, vergroting van de transparantie en van de democratische legitimatie zijn de uitgangspunten van deze wetswijziging. Tegelijkertijd wordt, als reactie op dezelfde ontwikkelingen in het waterbeheer, gewerkt aan een stroomlijning en integratie van de versnipperde waterbeheerwetgeving tot één Waterwet.

In het kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de bekostiging van het regionaal waterbeheer is uitdrukkelijk gekozen voor modernisering binnen het waterschapsbestel.¹ Verwacht wordt dat de Waterschapswet na doorvoering van de wijzigingen weer in ieder geval een periode van 1 à 2 decennia «mee kan». In die tijd zal gewerkt worden aan het op orde brengen van het watersysteem conform de afspraken van het Nationaal Bestuursakkoord Water en de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water.

In dit algemene deel van de toelichting wordt eerst ingegaan op de voor geschiedenis van het wetsvoorstel (paragraaf 2) en de reacties op het voorontwerp (paragraaf 3). In paragraaf 4 is de inhoud van het wetsvoorstel op hoofdlijnen beschreven. Daarna komen de positie van het waterschap en zijn relatie met de provincie (paragraaf 5), de taken van het waterschap (paragraaf 6), de relatie tussen belang, betaling en zeggenschap in het waterschapsbestel (paragraaf 7), de bestuurssamenstelling (paragraaf 8), het nieuwe kiesstelsel (paragraaf 9), en de verschillende heffingen (paragraaf 10 t/m paragraaf 13) aan de orde. Tenslotte komen de effecten van het wetsvoorstel aan de orde: lastenverschuivingen als gevolg van de wijzigingen in het heffingenstelsel (paragraaf 14), besparingen als gevolg van vereenvoudigingen (paragraaf 15), de administratieve lasten voor bedrijven en burgers (paragraaf 16) en de bedrijfs-effecten (paragraaf 17).

In het tweede deel van deze toelichting worden waar nodig de afzonderlijke artikelen toegelicht.

§ 2. Aanleiding tot het wetsvoorstel

In 1996 heeft de Unie van Waterschappen het rapport «Water centraal» uitgebracht. In dit rapport wordt aanbevolen te komen tot een vereenvoudiging van de bestuurssamenstelling en het financieringsstelsel. Deze aanbeveling is overgenomen in de Vierde Nota waterhuishouding.² Met het oog op deze aanbevelingen zijn de afgelopen jaren diverse onderzoeken uitgevoerd. De Unie van Waterschappen heeft een Commissie onderzoek financiering (Commissie Togtema) ingesteld. Deze commissie heeft in het najaar van 1999 het rapport «Waterschapsbelastingen in de 21e eeuw» gepresenteerd.³ Deze voorstellen behoeften op enkele onder-

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 428, nr. 1.

² Vierde Nota waterhuishouding, Regeringsbeslissing, december 1998, hoofdstuk 5.

³ «Waterschapsbelastingen in de 21e eeuw», Eindrapport van de Commissie onderzoek financiering, Unie van Waterschappen, oktober 1999.

delen nadere uitwerking. Hiertoe werd de Werkgroep uitwerking belastingsysteem (Werkgroep Leemhuis-Stout) ingesteld, die eind maart 2001 heeft gerapporteerd.

Op het vlak van de bestuurssamenstelling is, in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO), door prof. dr. Th. A. J. Toonen in samenwerking met Ernst & Young Consulting onderzoek verricht, resulterend in het begin 2000 uitgebrachte rapport «Een bestuursschouw van het waterschap». Voor de concrete uitwerking heeft de Unie van Waterschappen de Werkgroep bestuurssamenstelling en verkiezingen (Werkgroep Van der Vliet) ingesteld, die in augustus 2000 in haar rapport «Naar een nieuwe bestuurssamenstelling» voorstellen heeft gepresenteerd die voorzien in een vereenvoudiging van de bestuurssamenstelling.¹

Mede op basis van deze onderzoeksrapporten heeft de Unie van Waterschappen in juni 2001 haar standpunt bepaald over de trits («belang-betaling-zeggenschap»), de bestuurssamenstelling en de financiering van het waterbeheer, neergelegd in het rapport «Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap».²

Behalve bovengenoemde onderzoeken heeft de Unie van Waterschappen in december 1996 het rapport «Evaluatie Waterschapswet» uitgebracht, waarin de ervaringen van de waterschappen bij de invoering van de Waterschapswet in beeld zijn gebracht. In opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, heeft het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam een aantal onderwerpen van meer fundamentele aard onderzocht. Dit onderzoeksinstituut heeft in juli 1998 haar rapport «Evaluatie van de Waterschapswet» uitgebracht.³

Op basis van deze evaluaties heeft in 1999 een eerste (meer praktisch gerichte) aanpassing van de Waterschapswet plaatsgevonden.⁴ De tweede tranche, gericht op meer fundamentele aanpassingen van de Waterschapswet, is nu aan de orde.

Het algemeen bestuur van de Unie van Waterschappen heeft bij brief van 7 juni 2001 zijn standpunt over de hoofdlijnen voor een nieuwe, eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur aan het kabinet aangeboden. De voor het waterschapsbestuur kenmerkende trits «belang-betaling-zeggenschap» blijft daarin uitgangspunt. Dit impliceert dat zowel bij de bestuurssamenstelling als bij de financiering naast algemene ook specifieke taakbelangen onderscheiden worden, waarvan de positie geborgd moet zijn. Voor verkiezing van de vertegenwoordigers van de algemene taakbelangen adviseert de Unie van Waterschappen het personenstelsel te vervangen door een lijstenstelsel. Als specifieke belangengroepen worden onderscheiden «agrarische bedrijven», «andere bedrijven», en «bos- en natuurterreinbeheerders». De bestaande categorie «gebouwd» komt in het voorstel als afzonderlijke categorie in het waterschapsbestuur te vervallen. Ten aanzien van de financieringsstructuur adviseert de Unie van Waterschappen een helder onderscheid te maken tussen zuiveringsbeheer enerzijds en watersysteembeheer anderzijds. Er zou één heffing moeten komen voor het watersysteembeheer, waaruit het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater, het waterkwantiteitsbeheer, de waterkering en, op langere termijn, ook de verwerking van neerslag kunnen worden bekostigd. Voor deze heffing wordt een kostentoedelingssystematiek voorgesteld die gebaseerd is op ten eerste inwonerdichtheid (ter bepaling van het aandeel voor de ingezetenen), en ten tweede de totale economische waarde van onroerende zaken (voor de verdeling van het kostenaandeel tussen de categorieën gebouwd en ongebouwd).

Het Interprovinciaal overleg (IPO) heeft in zijn reactie aan het kabinet op dit standpunt van de Unie van Waterschappen de voorstellen ten aanzien van de financieringsstructuur op hoofdlijnen onderschreven.⁵ Het IPO geeft echter ten aanzien van de bestuurssamenstelling aan geen voorstander te zijn van de borging van de vertegenwoordiging van specifieke

¹ «Naar een nieuwe bestuurssamenstelling», Rapport van de werkgroep Bestuurssamenstelling en waterschapsverkiezingen, Unie van Waterschappen, september 2001.

² «Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap», Uniestandpunt inzake de trits, de bestuurssamenstelling en de financiering, Uitgave Unie van waterschappen, september 2001.

³ Eindrapport evaluatie van de Waterschapswet, W. G. A. Hazewindus en C. T. Nijenhuis, Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, juli 1998.

⁴ Staatsblad 1999, 276.

⁵ Brief van het IPO aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat d.d. 28-06-2001.

belangencategorieën in het bestuur. Welke belangengroepen willen meedoen aan de verkiezingen en in welke mate zij vertegenwoordiging krijgen in het waterschapsbestuur, moet in deze visie geheel aan het maatschappelijk proces worden overgelaten.

In december 2001, ten slotte, heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in zijn rapport «Water in orde» aanbevelingen gedaan over de bestuurlijk-organisatorische aspecten van het integraal waterbeheer. Hierbij is met name ingegaan op de taakverdeling tussen de diverse overheidslagen. De ROB gaat uit van het waterschap als functionele overheid met een eigen financiering.¹

Op basis van deze adviezen is het kabinet in 2002 begonnen met het formuleren van een standpunt. Dit is echter opgeschort in verband met het besluit om het regionaal waterbeheer onderwerp te maken van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO). Medio 2002 is een IBO gestart naar de vormgeving van de bekostigingsstructuur van het regionale waterbeheer. Het gaat daarbij om zowel het beheer van de regionale watersystemen als de waterketen (drinkwater-riolering-afvalwaterzuivering). In zijn aanbevelingen gaat de IBO-werkgroep uit van het onderscheid tussen waterketen en watersysteem. Voor de bekostiging van het regionale watersysteembeheer schetst het IBO-rapport vier beleidsvarianten. In de IBO-werkgroep werd geen overeenstemming bereikt over de beoordeling van de varianten.²

Op 16 februari 2004 is het eerder genoemde kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de bekostiging van het regionaal waterbeheer (hierna kabinetsstandpunt IBO) verschenen. Daarin geeft het kabinet, op basis van alle bovengenoemde onderzoeken en adviezen, zijn visie op de bekostiging van het regionaal waterbeheer en de bestuurlijke organisatie van de waterschappen. Het kabinet geeft aan de keuze voor het waterschap als functioneel bestuur met een eigen belastinggebied ook in het licht van de huidige en toekomstige wateropgaven een verstandige te vinden. Hiermee kiest het kabinet voor variant «A» van het IBO-rapport. De gewenste vereenvoudiging in de bekostigingsstructuur wordt bereikt door het integreren van de huidige heffingen voor waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit tot één heffing voor het watersysteembeheer. De kosten voor het transport en de zuivering van afvalwater (indirecte lozingen op de riolering en zuivering) worden verhaald door middel van een zuiveringsheffing op basis van het aloude beginsel «de vervuiler betaalt». Daarnaast blijft een verontreinigingsheffing voor directe lozingen op oppervlaktewater bestaan op grond van hetzelfde principe.

De watersysteemheffing zal gedeeltelijk op solidariteit en gedeeltelijk op profijt worden gebaseerd. Het solidariteitsdeel wordt opgelegd aan de categorie ingezetenen via één gelijk bedrag per huishouden. Het profijtdeel zal worden opgelegd aan de eigenaren van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken. Het aandeel van de onderscheiden belastingcategorieën in het profijtdeel wordt gebaseerd op de waarde van de onroerende zaak in het economisch verkeer. De democratische controle door het algemeen bestuur van het waterschap waarborgt een doelmatige en efficiënte besteding van de middelen.

Het kabinet kiest voor vertegenwoordiging in het bestuur van de volgende categorieën: «ingezetenen», «bedrijven», «agrariërs» en «bos- en natuurterreinbeheerders». De categorie «eigenaren gebouwde» komt als zelfstandige categorie in het bestuur te vervallen: zij worden gerepresenteerd via de ingezetenen respectievelijk de bedrijven. Verder komt er een borging voor de zetels voor de specifieke belangengroepen, en wordt het personenstelsel vervangen door een lijstenstelsel. Ten slotte kiest het kabinet voor een landelijk gelijke periode voor de waterschapsverkiezingen.

¹ «Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeheer». Raad voor het Openbaar Bestuur, december 2001.

² Interdepartementaal beleidsonderzoek bekostiging waterbeheer, ministerie van Financiën, juli 2003.

§ 3. De voorbereiding van het wetsvoorstel

a. totstandkoming van het voorontwerp

Na de bespreking van het kabinetsstandpunt IBO in de Tweede Kamer, op 30 juni 2004, is begonnen met de voorbereiding van de wetgeving. Daarbij is regelmatig overleg geweest met de andere betrokken departementen en de koepels van de mede-overheden (de Unie van Waterschappen, het IPO en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)), het Overlegorgaan Water en Noordzee (OWN) en de Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW). De Unie van Waterschappen heeft in maart 2005 een aanvullend advies uitgebracht.¹ Daarin doet zij een voorstel voor de bestuurssamenstelling dat enigszins afwijkt van het standpunt van 2001, dat aan de basis heeft gelegen van het kabinetsstandpunt IBO. De nieuwe voorstellen van de Unie van Waterschappen zijn met een beperkte wijziging overgenomen in het wetsvoorstel.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is rekening gehouden met de sturingsvisie «Beter geregeld». Kort voor de aanvang van het wetgevings-traject is in het voorjaar van 2004 het programma «Beter geregeld» van start gegaan binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Met dit programma wordt uitvoering gegeven aan de kabinetsdoelstelling «minder en anders regelen» uit het rijksbrede programma «Andere Overheid». In het kader van «Beter geregeld» is een 11 punten omvattende sturingsvisie ontwikkeld.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen brengen een duidelijke vereenvoudiging, een vergroting van de transparantie en van de democratische legitimatie met zich mee. Dit sluit aan bij de sturingsvisie. De overzichtelijkheid van de regelgeving is voorts verbeterd doordat daar waar mogelijk aansluiting is gezocht bij de Kieswet en de Gemeentewet. Er is gestreefd naar flexibiliteit in de regelgeving door uitvoeringsaspecten bij algemene maatregel van bestuur te regelen.

b. reacties op het voorontwerp²

In september–oktober 2005 heeft een consultatieronde over het voorontwerp plaatsgevonden. De Unie van Waterschappen, IPO en VNG en de meest betrokken belangenorganisaties is gevraagd te reageren. In totaal zijn 17 reacties ontvangen, waarvan ook enkele ongevroegde. Het OWN en de CAW hebben advies uitgebracht.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de waterschappen en provincies, maar ook de belangenorganisaties van de eigenaren ongebouwd (LTO Nederland, Bosschap, Federatie Particulier Grondbezit, Vereniging Natuurmonumenten) positief zijn over het voorstel. Ook de CAW kan zich in algemene zin goed in het voorstel vinden. De vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (VNO-NCW en VEMW) zijn kritischer. In het overwegend positieve standpunt van het OWN nemen de vertegenwoordigers van VNO-NCW en VEMW dan ook op verschillende onderdelen een afwijkend standpunt in. Van een gedeelte van hun opmerkingen moet echter geconstateerd worden dat zij buiten het kader van dit wetsvoorstel vallen: zij hebben betrekking op andere sporen waarlangs het kabinetsstandpunt uitgewerkt wordt, zoals het waterketenbeleid. Het bedrijfsleven stelt daarnaast in zijn commentaar enkele belangrijke uitgangspunten van het wetsvoorstel ter discussie. Hierin is echter geen aanleiding gezien tot wijziging van het standpunt. Over de uitgangspunten van het wetsvoorstel is bij de behandeling van het kabinetsstandpunt IBO reeds uitgebreid met de Tweede Kamer gesproken.

¹ Unie van Waterschappen, Brief aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat d.d. 23 maart 2005

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ten aanzien van de bestuurssamenstelling wordt ingestemd met de voorstellen. Er is alleen enig commentaar bij de aantallen geborgde zetels: het IPO wil geen bandbreedte in de wet opgenomen zien. De provincies dienen in staat gesteld te worden om op basis van aard en omvang van het belang zelfstandig tot een goede invulling van de toe te wijzen zetels te komen. LTO Nederland en VNO-NCW daarentegen vinden het aantal geborgde zetels te laag en pleiten voor een hoger aantal. Gezien de onverengbaarheid van deze opmerkingen en het feit dat het kleinere zetel-aandeel voor de specifieke categorieën al in het kabinetsstandpunt IBO was aangekondigd, is hier besloten tot handhaven van het voorstel. De CAW noemt het voorstel acceptabel. Aedes voert het vervallen van de categorie eigenaren gebouwd in het bestuur aan als argument om de heffing voor eigenaren gebouwd te schrappen. Dit argument overtuigt niet: de belangen van woningeigenaren worden via de ingezetenen vertegenwoordigd in het bestuur.

De natuur- en milieu-organisaties in het OWN bepleiten om de ingezetenen eis voor bestuursleden te verruimen: ook degenen die beroepshalve voor een categorie in het gebied werkzaam zijn zouden in aanmerking mogen komen. Uit oogpunt van eenvoud en eenduidigheid is hier niet voor gekozen. De ingezetenen eis hoeft naar de mening van het kabinet een goede vertegenwoordiging van de specifieke categorieën niet te belemmeren.

De vormgeving van de verkiezingen ondervindt brede steun, met uitzondering van het «Initiatief voor Betaalbaar Wonen Amsterdam Noord», dat van mening is dat alle bestuursleden via directe verkiezingen door de ingezetenen gekozen moeten worden. Dit is echter strijdig met de gewenste borging van de specifieke belangen in de functionele democratie van het waterschap.

Het onderdeel financiën heeft meer reacties opgeroepen. Hoewel in het algemeen de overgang naar een watersysteemheffing ondersteund wordt, wordt geconstateerd dat de vereenvoudiging van het heffingenstelsel beperkter is dan men zou wensen. Tegelijkertijd echter worden op diverse punten voorstellen gedaan die de bekostigingsstructuur weer verder zouden verfijnen en daarmee niet zouden bijdragen aan de gewenste vereenvoudiging. De belangrijkste punten zijn de bandbreedtes voor de inwonerdichtheidsklassen, de afschaffing van de classificatie en de heffing op directe lozingen.

LTO Nederland en Gelders Particulier grondbezit bepleiten lagere grenzen voor de inwonerdichtheidsklassen, terwijl de Unie een mogelijkheid van ontheffing bepleit, teneinde bijstelling naar boven mogelijk te maken. Gezien de uiteenlopende wensen en het feit dat de opgenomen klassengrenzen rechtstreeks overgenomen zijn uit een eerder advies van de Unie van waterschappen dat ook in de huidige praktijk algemeen toegepast wordt, is besloten de huidige grenzen te handhaven.

LTO Nederland maakt bezwaar tegen de fictiebepaling die wegen tot de categorie ongebouwd rekent. Deze bepaling staat echter ook al in de huidige wet. Nieuw is slechts het voornemen om de waarde bij algemene maatregel van bestuur te beperken tot maximaal 75% van de herbouw-waarde. Daarmee wordt de waardering geüniformeerd en doorberekening tegen volledige herbouwwaarde onmogelijk gemaakt.

De afschaffing van de classificatie wordt uit oogpunt van systematiek door de CAW ondersteund. Echter, zowel de Unie van Waterschappen en het Hoogheemraadschap van Delfland als de Waterschapsvereniging West en de eigenaren van ongebouwde terreinen (LTO Nederland, Gelders Particulier Grondbezit, Werkgroep NSW-landgoederen Winterswijk e.o.) bepleiten in verschillende varianten het behoud van enige vorm van classificatie.

Op grond van deze reacties heeft een aanpassing van het voorstel plaatsgevonden, teneinde enige bestuurlijke ruimte bij de vaststelling van het tarief te creëren. Er is echter niet besloten tot handhaving van de classificatie, maar tot het opnemen van een mogelijkheid tot tariefdifferentiatie in de watersysteemheffing in een drietal omschreven situaties. Grondslag voor de heffing blijft echter, conform het kabinetsstandpunt IBO, de waarde in het economisch verkeer.

De zuiveringsheffing roept een tweetal reacties op. VNO-NCW en VEMW betreuren de keuze om de verwerking van regenwater dat via de riolering op de zuiveringsinrichting aangevoerd wordt, ook uit deze heffing te bekostigen. Zij zijn van mening dat deze kosten onder de watersysteemheffing zouden moeten vallen. Om redenen zoals verderop in deze toelichting uiteengezet is hier niet voor gekozen. In de reacties is geen aanleiding gezien dit standpunt te wijzigen. Het tweede punt betreft de mogelijkheid voor waterschappen om in afwijking van het forfait voor huishoudens te kiezen voor een zuiveringsheffing gebaseerd op drinkwaterverbruik. VEWIN is van mening dat de keuze voor deze variant niet aan het waterschap overgelaten mag worden. Een dergelijke tariefstelling zou kunnen leiden tot gebruik van alternatieve waterkwaliteiten met volksgezondheidsrisico's, die op rijksniveau afgewogen moeten worden. Dit artikel is niet aangepast omdat enerzijds niet is gebleken in de experimenten rond het waterspoor dat het drinkwaterverbruik afneemt bij invoering van een variabel tarief en anderzijds het uitdrukkelijk rijksbeleid is samenwerkingsinitiatieven in de waterketen, in welk licht deze variant gezien moet worden, in de regio te laten ontstaan.

De heffing op directe lozings in de Wvo heeft ook verschillende reacties opgeroepen, met name vanwege het feit dat beoogd wordt de bestaande wettelijke en niet-wettelijke reducties en vrijstellingen te beëindigen. Zo maakt de VNG ernstige bezwaren tegen een heffing op riooloverstortingen. De Unie van Waterschappen heeft bezwaar tegen het vervallen van de 50%-reductieregeling voor effluentlozings vanuit zuiveringsinrichtingen op rijkswater. En het bedrijfsleven is van mening dat gezuiverde lozings van bedrijven vrijgesteld zouden moeten worden. Bovendien wil de Unie van Waterschappen de mogelijkheid het tarief voor deze heffing lager vast te stellen dan de bandbreedte in het voorstel nu toelaat, met het oog op de heffing voor zuiveringsinrichtingen.

Voor dit moment is er voor gekozen de heffing overeenkomstig de huidige Wvo-heffing vorm te geven, zij het onder het schrappen van genoemde 50%-reductie voor effluentlozings. De regeling is beoogd als overgangsregeling tot de inwerkingtreding van de Waterwet. In het kader van de voorbereiding van de Waterwet bestaat het voornemen de juridische vormgeving van de regeling te herzien en ook ten aanzien van eventuele vrijstellingen beleid te ontwikkelen.

Voor het overige is naar aanleiding van de reacties de tekst van de wet en de toelichting op diverse punten uitgebreid en verduidelijkt. Met name moet hier de definitie van natuurterreinen genoemd worden, waarvoor meerdere organisaties suggesties ter verbetering hebben gedaan.

§ 4. Het wetsvoorstel op hoofdlijnen

Het wetsvoorstel omvat ingrijpende wijzigingen van de Waterschapswet. De wijzigingen hebben betrekking op de taakomschrijving, de bestuurs-samenstelling, de verkiezingen en de waterschapsbelastingen. Zij vormen de implementatie in de wet van bovengenoemde kabinetsstandpunt en adviezen.

Van de gelegenheid is ook gebruik gemaakt om de hoofdstukken over begroting en rekening en administratie en controle te herzien. Deze laatst-

genoemde wijziging vloeit slechts ten dele voort uit het IBO-onderzoek naar de bekostiging van het regionale waterbeheer. In dat onderzoek werd geconstateerd dat meer uniformiteit in de jaarrekeningen van de waterschappen gewenst is op het punt van de voorzieningen, de reserves en de waardering van activa. In het kabinetsstandpunt IBO is daarom onderzoek aangekondigd naar de verbetering van de uniformiteit op de genoemde punten. Vanuit de wens te streven naar zoveel mogelijk uniformiteit op het gebied van de comptabele regelgeving is het onderzoek verbreed naar de voor gemeenten en provincies geldende financiële bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet en het sedert het begrotingsjaar 2004 voor gemeenten en provincies geldende Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Uitkomst van dit onderzoek is dat waar mogelijk wordt aangesloten bij de voor gemeenten van toepassing zijnde financiële bepalingen met inbegrip van het BBV. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Tevens omvat het wetsvoorstel een wijziging van de Wvo voor wat betreft de heffing (Hoofdstuk IV Wvo). Het kabinetsstandpunt IBO maakte deze aanpassing noodzakelijk, omdat daarin gekozen wordt voor bekostiging van het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren uit de nieuwe watersysteemheffing. Deze kosten vallen nu nog onder de Wvo-heffing.

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van de wet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving uiterlijk per 1 januari 2008. Dit vloeit voort uit de wens tot het houden van landelijke waterschapsverkiezingen in het najaar van 2008, het moment waarop voor de meeste waterschappen de zittings-termijn van het huidige bestuur verstrijkt.

§ 5. De positie van het waterschap in het staatsbestel

a. verhouding Rijk – provincie

De positie van de waterschappen en de regelgevende bevoegdheden van provincie en Rijk daaromtrent zijn vastgelegd in de Grondwet. Artikel 133 van de Grondwet luidt:

1. De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens de bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.
2. De wet regelt de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen.
3. De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Bij de totstandkoming van de Waterschapswet in 1991 is ruime aandacht gegeven aan de verhouding tussen enerzijds de door de Grondwet aan provinciale staten toegekende bevoegdheid en anderzijds de opdracht aan de wetgever om regels te stellen. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat de wet in ieder geval regels moet stellen voor hetgeen van wezenlijke betekenis moet worden geacht voor het waterschap als vorm van functioneel bestuur. Voor het in de wet opnemen van overige regels werd terughoudendheid bepleit bij overheveling van onderwerpen van reglement naar formele wet en zou regeling bij wet beperkt dienen te worden tot regels waarvan aan de inhoud of formulering redelijkerwijs geen provinciale beleidsopvattingen ten grondslag kunnen worden gelegd – althans niet zodanige opvattingen dat het gewicht daarvan behoort te prevaleren boven het belang van een zo groot mogelijke eenheid van het

positieve recht en van rechtsterminologie.¹ Ten principale zijn deze uitgangspunten nog steeds valide.

Daar staat tegenover dat zich de afgelopen decennia beleidsontwikkelingen hebben voorgedaan die hebben geleid tot de vorming van grote all-in waterschappen met een vrijwel identiek takenpakket. Tevens is een ontwikkeling ingezet om de Waterschapswet zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de Gemeentewet en de Provinciewet. Ook het onderhavige wetsontwerp getuigt daarvan.

In de aangehaalde memorie van toelichting wordt nog opgemerkt: «Ten aanzien van de regeling van de grondslagen van de waterschapsstructuur dient nog te worden gewezen op het essentiële verschilpunt met de provincie- en gemeentewet. De wetgever kan ten aanzien van waterschappen niet uitgaan van een eenvormig bestuursmodel zoals provincies en gemeenten die bezitten.» Echter: inmiddels is er wel degelijk sprake van een eenvormig bestuursmodel, niet omdat de wetgever dat bepaald heeft, maar omdat de provinciale besturen het bij de reglementering van de waterschappen daarheen hebben geleid. Daarom is er geen bezwaar tegen het in de wet opnemen van uniforme regels door partiële codificatie van de provinciale reglementen. Dit betreft met name de hoofdtaken van het waterschap, de in het bestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden, de aanwijzing van categorieën van omslagplichtigen en de uniformering van de uitgangspunten van de kostentoedeling, onderwerpen waarvoor het wetsvoorstel nu regels stelt, maar die tot op heden tot de beleidsvrijheid van de provincie behoren.

b. verhouding provincie – waterschap

In het kabinetsstandpunt IBO is ruim aandacht besteed aan de verhouding tussen provincie en waterschap. Deze verhouding kent diverse aspecten, in het kabinetsstandpunt wordt met name ingegaan op de aspecten taakafbakening en toezicht. Gesignaleerd is dat de relatie tussen provincie en waterschap verduidelijking en versterking behoeft. Deze verbetering zou vooral te bereiken zijn door een betere benutting van het bestaande instrumentarium. Daar waar aanpassing van het instrumentarium op onderdelen noodzakelijk geacht werd, zou dit meegenomen kunnen worden in het traject van de integratie van waterwetgeving. Aan provincies en waterschappen is gevraagd nadere afspraken te maken over taakafbakening en toezicht.

Het IPO en de Unie van Waterschappen hebben inmiddels nadere afspraken gemaakt. Deze zijn vastgelegd in het rapport «Afstemming van taken in het regionaal waterbeheer».² De aanbevelingen van de notitie hebben meer betrekking op de verhouding tussen de overheden bij de concrete taakuitvoering dan op de toezichtverhoudingen zoals vastgelegd in de Waterschapswet. De notitie is dan ook vooral gebruikt bij de invulling van de relatie tussen provincie en waterschap in de in voorbereiding zijnde Waterwet. Voor de Waterschapswet is relevant dat de notitie uitgaat van behoud van het repressief financieel toezicht. In dit wetsvoorstel wordt het provinciaal toezicht op de inrichting en de financiën van de waterschappen, zoals dat vastligt in de Waterschapswet, niet gewijzigd. De taakafbakening tussen provincie en waterschap raakt aan de wijze waarop het functioneel bestuur (het waterschap) is ingebed in de algemene democratie. De taak van het waterschap is de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. Het waterschap voert deze taak uit binnen het kader dat de provincie stelt. De provincie heeft vanuit haar positie als het algemeen bestuur de regisserende en coördinerende rol. Ook hier hebben de conclusies van de bovengenoemde notitie gezien hun aard vooral hun doorwerking in de in voorbereiding zijnde Waterwet, en niet zozeer in de Waterschapswet.

¹ Kamerstukken II 1986–1987, 19 995, nr. 3, blz. 8

² Notitie van IPO en Unie van Waterschappen, april 2005.

§ 6. De taken van het waterschap

a. waterstaatkundige verzorging

In artikel 1 van de Waterschapswet is het functionele karakter van de waterschappen vastgelegd: hun taak is de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. Deze taak wordt vervolgens nader gespecificeerd: onderscheiden worden de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding (dit laatste omvat volgens de toelichting op het artikel zowel kwantiteits- als kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren). Aan een waterschap wordt één van deze taken of beide opgedragen. Waterschappen kunnen daarnaast worden belast met de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden.

Het onderscheid in taken en het verdelen van deze taken over verschillende waterschappen, zoals dat ten tijde van de totstandkoming van de Waterschapswet nog gebruikelijk was, is inmiddels achterhaald. De ontwikkelingen op het gebied van de waterschapsindeling en de toedeling van taken, die overigens al gaande waren ten tijde van de totstandkoming van de Waterschapswet, zijn in de afgelopen jaren in snel tempo verder gegaan. Om uitvoering te kunnen geven aan integraal waterbeheer was het immers wenselijk de waterschapstaken overal in één hand te leggen. Zoals eerder in deze toelichting is aangegeven heeft een ontwikkeling plaatsgevonden naar de vorming van zogenoemde all-in waterschappen, die met de fusies per 1 januari 2005 voltooid is: de zorg voor de waterkering, de zorg voor de waterhuishouding en de (passieve en actieve) waterkwaliteitstaak op grond van de Wvo zijn in alle gebieden aan één waterschap opgedragen. In het onderhavige voorstel worden de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding niet meer apart onderscheiden. Als eerste hoofdtaak van het waterschap wordt in artikel 1 «de zorg voor het watersysteem» opgenomen. De zorg voor het watersysteem omvat de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit.

Het gebruik van de term «zorg voor het watersysteem» benadrukt dat de tot op heden afzonderlijk benoemde taken een nauwe onderlinge samenhang kennen en als één integrale taak moeten worden uitgevoerd. Tevens wordt daarmee het «all-in»-karakter van de waterschappen in de wet verankerd.

De toekenning van «de zorg voor het watersysteem» aan de waterschappen impliceert niet dat *alle* zorg voor het watersysteem of de watersystemen in een bepaald gebied aan het waterschap wordt toegekend. Ook andere overheden oefenen taken ter zake uit. Dit verandert niet met deze wetswijziging. In de organieke wet wordt de taak in algemene zin toegekend. De nadere invulling ervan vindt plaats in de 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. Deze bijzondere wetgeving wordt met dit wetsvoorstel niet ten principale gewijzigd, dus de aanpassing van artikel 1 heeft voornamelijk geen gevolgen voor de taakafbakening van waterschappen en andere overheden. Met de voorgenomen integratie van de afzonderlijke wetten in de «Waterwet» zullen begrippen als waterbeheer en watersysteem een wettelijke definitie krijgen en in de plaats komen van het huidige begrippenkader. Op dat moment is er sprake van een nieuwe invulling van de taken van de waterschappen en kan er dus ook sprake zijn van verschuiving of uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden. Zo wordt in het wetsvoorstel voor de Waterwet de zorg voor het grondwater expliciet bij het waterschap gelegd, echter zonder dat dit uitvoering van taken door andere overheden uitsluit.

Voorts bevat het nieuwe artikel 1, tweede lid, een verwijzing naar de tweede hoofdtak van het waterschap, de zuivering van afvalwater. Sinds 2002 ligt de zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater via artikel 15a van de Wvo wettelijk bij het waterschap. Bij de in voorbereiding zijnde herziening van de waterwetgeving is het voornemen dat de Wvo opgaat in de nieuwe Waterwet. Daarmee zou dan ook deze zorgplicht opgenomen worden in de Waterwet.

Het huidige artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet regelt ook de mogelijkheid om daarnaast de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden op te dragen. Dit artikelonderdeel wordt niet gewijzigd. Het is met name van belang voor het wegenbeheer, dat op grond van de Wet herverdeling wegenbeheer (Whw) aan een beperkt aantal waterschappen is opgedragen, en voor het vaarwegbeheer en de muskusrattenbestrijding, die bij delegatie aan waterschappen kunnen worden opgedragen.

Het begrip vaarwegbeheer behoeft enige toelichting. Voor veel wateren wordt geen afzonderlijk vaarwegbeheer onderscheiden en worden maatregelen die (mede) ten goede komen aan de scheepvaart genomen als onderdeel van het beheer van het watersysteem. Het vaarwegbeheer zoals dat bij delegatie aan de waterschappen kan worden toegekend, betreft het actief bakbeheer ten behoeve van de scheepvaartfunctie. Zodanig vaarwegbeheer wordt totnogtoe niet gezien als onderdeel van de hoofdtak van waterschappen. Omdat het hier om vaarwegbeheer gaat waarmee bovenwaterschappelijke belangen gediend worden, wordt dit gezien als een taak van de «algemene democratie», die onder het treffen van een regeling voor de bekostiging aan het waterschap gedelegeerd kunnen worden.

Neventaken van het waterschap dienen, zoals blijkt uit de formulering van artikel 1, op het terrein van de waterstaatkundige verzorging te liggen. Het functionele karakter van de waterschapstaak sluit een brede kijk bij de taakuitoefening niet uit. Het waterschap dient bij de uitoefening van zijn taak rekening te houden met andere belangen dan uitsluitend het waterbelang en dient condities te scheppen voor de taakuitoefening door andere overheden, maar dat mag niet zo ver gaan dat het waterschap op de stoel van overheden met een algemene bestuurstaak gaat zitten.

b. taakgebieden

Provinciale staten bepalen op grond van artikel 2 in het reglement onder meer het gebied en de taken van het waterschap. Het was niet ongebruikelijk dat daarbij per taak ook het gebied werd vastgesteld waarbinnen deze taak werd uitgevoerd, de zogenoemde taakgebieden. Voor de waterkeringszorg werd bijvoorbeeld de grens gelegd op de buitenteenlijn van de waterkering en voor het waterkwaliteitsbeheer op de waterlijn van de rivier. Eventuele buitendijkse bebouwing kon dan niet in de waterkeringsomslag worden betrokken, maar wel in de verontreinigingsheffing. De instelling van taakgebieden had echter geen consequentie voor de ingezetenenomslag: deze kon in het hele waterschapsgebied geheven worden. Met de integratie van de watersysteemtaken wordt de mogelijkheid om taakgebieden in te stellen goeddeels irrelevant. De zorg voor het watersysteem wordt immers gezien als één samenhangende taak die het waterschap, uitzonderingen daargelaten, in zijn hele beheersgebied uitoefent. Voor het wegenbeheer is het instellen van taakgebieden vaker aan de orde. Het gaat om die waterschappen die het wegenbeheer slechts in een gedeelte van het waterschapsgebied uitoefenen. Het instellen van een taakgebied is dan noodzakelijk omdat de wegenheffing beperkt is tot dat betreffende gedeelte van het waterschapsgebied.

§ 7. De relatie tussen belang, betaling en zeggenschap in het moderne waterschapsbestel

Van oudsher was het voor de organisatiestructuur van het waterschap karakteristiek dat degenen die bij de taakuitoefening door het waterschap een direct en continu belang hadden, in beginsel de kosten daarvan droegen en tevens waren vertegenwoordigd in het waterschapsbestuur. Deze koppeling van belang, betaling en zeggenschap (vaak aangeduid als «de trits») is altijd kenmerkend geweest voor de functionele bestuursvorm, waarbij een bepaalde taak, in casu de waterstaatszorg, het uitgangspunt vormt. Ook naar huidige inzichten is de bestaansreden van het waterschap als functioneel bestuur gelegen in de specifieke taakopdracht op het terrein van het waterbeheer. In het kabinetsstandpunt IBO is dan ook nadrukkelijk gekozen voor voortzetting van het functionele bestuur voor het waterbeheer. Het kabinet heeft daarbij tevens uitgesproken dat bij een positionering van het waterschap als zelfstandige functionele overheid voor de bestuurssamenstelling de essentie van de trits «belang-betaling-zeggenschap» nog steeds van belang is. Deze essentie is gelegen in het gegeven dat bij de wettelijk afgebakende taak die het waterschap is opgedragen, degenen die belang hebben niet alleen betalen, maar ook in de zeggenschap vertegenwoordigd zijn.

De trits in zijn oorspronkelijke vorm zag op een situatie waarbij nauwkeurig het kostenaandeel tussen en binnen de categorieën gebouwd en ongebouwd kon worden bepaald. Dit was gekoppeld aan meervoudig stemrecht. Verschillende ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de invulling van de trits door de jaren heen geëvolueerd is. Met de inwerkingtreding van de Wvo in 1970 heeft de waterkwaliteitstaak zijn intrede gedaan bij de waterschappen. De bekostiging van deze taak is gebaseerd op het principe van «de vervuiler betaalt». De lozers hebben ook zeggenschap gekregen in het bestuur, om hun belangen te vertegenwoordigen. Vanaf 1995 hebben ook de ingezetenen van het waterschap zeggenschap gekregen, echter zonder dat alle ingezetenen op gelijke wijze in de betaling zijn betrokken (de aanslag is immers een gelijk bedrag per huishouden, niet per ingezetene). Ook de mogelijkheid die artikel 12 Waterschapswet biedt om «inliggende» waterschappen te vertegenwoordigen in het bestuur van een zuiveringsschap vormde een doorbreking van de trits. De mogelijkheid om bij reglement in bepaalde situaties meervoudig stemrecht toe te kennen, is in 1999 komen te vervallen. De strikt lineaire relatie tussen belang, betaling en zeggenschap uit het verleden is met al deze ontwikkelingen al onder druk komen te staan. Toch is er bij iedere aanpassing wel steeds naar gestreefd om op een herkenbare wijze een relatie te laten zien tussen de aard en omvang van het belang, de mate van betaling, en de mate van zeggenschap.

De huidige wens tot vereenvoudiging van het waterschapsbestel leidt tot een opnieuw bezien van de invulling van de trits. Daarbij spelen, meer dan vroeger, bestuurlijke overwegingen een rol: transparantie en herkenbaarheid van het waterschapsbestuur voor de burger en een robuust, transparant en een eenvoudiger financieringssysteem. Dit leidt tot een doorgaan op de reeds eerder ingeslagen weg waarbij de relatie belang-betaling en de relatie belang-zeggenschap ieder afzonderlijk zo goed mogelijk ingevuld wordt.

Bij deze moderne invulling wordt rekening gehouden met beide hoofdtaken van het waterschap: zowel de zorg voor het watersysteem als de zorg voor de afvalwaterzuivering. Doordat beide taken verschillende belangengroepen kennen, en daarnaast de heffing op verschillende principes gebaseerd is, ligt het accent zoals gezegd tegenwoordig veeleer op enerzijds de relatie belang – betaling (wie belang heeft, betaalt) en ander-

zijds op de relatie belang – zeggenschap (wie belang heeft, heeft zeggenschap), en minder op de relatie betaling – zeggenschap. Betaling en zeggenschap zijn beide een afgeleide van het belang, echter zonder een strikte onderlinge relatie. Om zowel aan de relatie belang-betaling als aan de relatie belang-zeggenschap een invulling te geven die recht doet aan de bovengenoemde wensen van transparantie, herkenbaarheid, robuustheid en eenvoud, zijn de categorieën in de artikelen 11 en 116 van de Waterschapswet opnieuw afgebakend. De symmetrie zoals die nu, althans op papier, tussen beide artikelen bestaat, is daarbij verlaten. Hieronder wordt dit nader toegelicht: eerst wordt ingegaan op de onderscheiden belanghebbenden, vervolgens op de relatie belang – betaling en tenslotte op de relatie belang – zeggenschap.

a. belanghebbenden

Centraal in de trits staat het belang bij de taakuitoefening van het waterschap. De twee hoofdtaken van het waterschap zijn in de nieuwe opzet het beheer van het watersysteem en het zuiveringsbeheer. Beide taken kennen hun eigen groepen belanghebbenden.

Bij het watersysteembeheer zijn zowel algemene als specifieke taakbelangen betrokken. Algemene taakbelangen zien op de behartiging van de belangen van een ieder om te kunnen wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied. Specifieke taakbelangen geven de bij bepaalde groepen van personen aanwezige bijzondere belangen bij de taakuitoefening door het waterschap aan.

De huidige Waterschapswet onderscheidt maximaal vijf categorieën van belanghebbenden: de ingezetenen, de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken, de pachters, de eigenaren van gebouwde onroerende zaken (zowel woningen als bedrijfspanden) en de gebruikers van bedrijfsruimten.¹ Deze categorieën kunnen in aanmerking komen voor vertegenwoordiging in het bestuur, en kunnen ook heffingplichtig gesteld worden. In die zin is er een duidelijke symmetrie tussen de artikelen 11 en 116 van de Waterschapswet.

Over de afbakening van de specifieke categorieën zijn de inzichten in de loop van de tijd enigszins gewijzigd. Zo blijkt er nauwelijks behoefte te zijn de categorie «pachters» apart te onderscheiden, in het bestuur noch bij de heffing. De belangen van de pachters bij het waterbeheer vallen in de praktijk samen met die van de eigenaren van agrarische gronden. De categorie «pachters» kan dan ook vervallen in het nieuwe bestel.

Binnen de categorie «eigenaren ongebouwd» is daarentegen behoefte aan nadere opsplitsing. In deze categorie vallen niet alleen eigenaren van agrarische grond, maar bijvoorbeeld ook eigenaren van bossen en natuurterreinen. Hun behoeften en wensen op het gebied van de waterhuishouding kunnen nogal uiteenlopen. Dat rechtvaardigt het opsplitsen van de huidige categorie ongebouwd in enerzijds «agrariërs en overige eigenaren ongebouwd» en anderzijds «eigenaren van natuurterreinen» (waaronder ook bossen begrepen zijn).

In de nieuwe opzet worden daarmee de volgende categorieën van belanghebbenden bij het watersysteembeheer onderscheiden:

- *De ingezetenen.*
Zij vertegenwoordigen het algemene belang van het kunnen wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied.
- *De eigenaren van agrarische en overige ongebouwde gronden.*
Vanuit hun dagelijkse bedrijfsvoeringsbelangen hebben zij een meer dan gemiddeld belang bij peilbeheer en waterkwaliteit (beregening, irrigatie).
- *De eigenaren van natuurterreinen*

¹ Strikt genomen is het gebruik van de term «eigenaren» hier niet juist. Het gaat om zakelijk gerechtigden, waartoe mede eigenaren kunnen worden gerekend. Voor de toelichting echter wordt de term eigenaren gehanteerd. Voor de juiste formulering wordt verwezen naar de artikelen 11 en 116 van de Waterschapswet.

Het te beschermen belang betreft voor deze categorie de natuur- (landschappelijke) waarde van natuurterreinen. Dit raakt het kwantitatief en kwalitatief beheer van het watersysteem.

– *De eigenaren van gebouwde onroerende zaken (woningen en bedrijfspanden)*

Hun belang is met name de bescherming van hun eigendom tegen wateroverlast.

Degenen die tot deze categorieën behoren, hebben per definitie belang bij de uitoefening van de taken van het waterschap. Hun rechten (zeggen-schap), maar ook hun plichten (betaling) zijn daarop gebaseerd.

De tweede hoofdtaak van het waterschap is het zuiveringsbeheer, zoals verankerd in de Wvo in de vorm van een zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater. De belanghebbenden bij het zuiveringsbeheer zijn de huishoudens en de bedrijven: zij kunnen zich immers op een verantwoorde manier van hun afvalwater ontdoen via de door het waterschap beheerde rioolwaterzuiveringsinrichtingen.

b. belang – betaling

De betaling blijft, net als nu voor de verschillende taken van het waterschap apart geregeld. Echter, als gevolg van een integratie van huidige taken tot watersysteembeheer, zal ook een zekere integratie van heffingen plaatsvinden. Voor de zorg voor het watersysteem wordt de relatie «belang – betaling» vormgegeven in de kostentoedelingssystematiek voor de watersysteemheffing. Alle hierboven genoemde belangencategorieën krijgen hierin hun aandeel. De hoofdlijnen van de systematiek van kosten-toedeling worden vastgelegd in de wet.

Het onderscheid tussen solidariteitsdeel en profijtdeel blijft bestaan. Het solidariteitsdeel van de heffing wordt opgebracht door de ingezetenen. De omvang van het solidariteitsaandeel blijft gebaseerd op de inwonerdichtheid van het waterschapsgebied. Het profijtdeel wordt opgebracht door de specifieke categorieën gezamenlijk. De omvang van de heffing voor deze categorieën wordt in het nieuwe voorstel bepaald aan de hand van de omvang van het te beschermen belang. De waardeverhouding van de te beschermen onroerende zaken vormt hiervoor de grondslag. In paragraaf 10 van deze toelichting is één en ander schematisch samengevat.

De bekostiging van het zuiveringsbeheer is en blijft gebaseerd op het principe «de vervuiler betaalt». De kosten van het zuiveringsbeheer worden via de zuiveringsheffing omgeslagen over de huishoudens en bedrijven die afvalwater lozen op de riolering.

Daarnaast blijven lozers op oppervlaktewater de verontreinigingsheffing op grond van de Wvo betalen. Deze heffing is niet primair een bekostigingsinstrument, maar heeft een regulerende werking en sluit aan bij het beginsel «de vervuiler betaalt» uit de Kaderrichtlijn Water. Wel zal de opbrengst van de verontreinigingsheffing ten goede komen aan het beheer van het watersysteem en dus in mindering gebracht worden op de watersysteemheffing.

c. belang – zeggenschap

Voor wat betreft de zeggenschap dienen ook in de nieuwe opzet alle belangen tot hun recht te komen. Zowel de belangengroepen die onderscheiden worden bij het watersysteembeheer als de lozers moeten vertegenwoordigd zijn in het bestuur. Beide groepen hebben immers belang bij de taakuitoefening van het waterschap. Dat leidt er echter niet meer vanzelfsprekend toe dat iedere specifieke categorie die bij de betaling onderscheiden wordt ook een vooraf bepaald aantal zetels in het bestuur

krijgt, zoals dat nu wel het geval is. In de nieuwe opzet is ervoor gekozen om de eigenaren van gebouwde onroerende zaken niet meer als zelfstandige categorie in het bestuur te onderscheiden. Hierbij spelen de volgende praktische overwegingen:

Het belang van de eigenaren van woningen valt in de praktijk in belangrijke mate samen met het belang van ingezetenen. Immers het kunnen wonen in een gebied (onderdeel van het ingezetenenbelang) vergt een bescherming van de woning tegen wateroverlast en daarmee dus ook de bescherming van het economisch belang van de huiseigenaar. Door deze samenloop van belangen kunnen de ingezetenen de belangen van de huiseigenaren mede vertegenwoordigen, ongeacht of eigenaar en ingezetene dezelfde persoon zijn (particuliere eigenaren) of niet (institutionele eigenaren).

Verder zijn de belangen van bedrijven in de huidige situatie in twee categorieën vertegenwoordigd, namelijk de eigenaren van gebouwde onroerende zaken en de gebruikers van bedrijfsruimte (lozers). Door het samenvoegen van de economische belangen van bedrijven (bescherming pand en productievermogen, kwaliteit ingenomen water, lozing en zuivering van afvalwater) in één categorie «bedrijven», wordt de herkenbaarheid van de bedrijven in het waterschapsbestuur vergroot.

Op grond van bovenstaande overwegingen worden voor het bestuur de volgende categorieën onderscheiden:

- *Ingezetenen.*
Zij vertegenwoordigen het belang van de ingezetenen van het waterschap, maar ook het belang van de huiseigenaren en van de lozers van huishoudelijk afvalwater.
- *Bedrijven.*
Deze categorie dekt de belangen van de eigenaren van bedrijfspanden, plus de belangen van de lozers van bedrijfsafvalwater.
- *Natuurterreineigenaren.*
- *Agrariërs en overige eigenaren ongebouwd.*

§ 8. De samenstelling van het bestuur van de waterschappen

a. de samenstelling van het algemeen bestuur

Op grond van de huidige Waterschapswet dient de provincie te bepalen welke van de in de wet genoemde categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd zijn. Met de onderhavige wijziging van de Waterschapswet komt deze provinciale bevoegdheid te vervallen. Het belang van ieder van de nieuw gedefinieerde categorieën wordt voor elk waterschap zo wezenlijk geacht dat deze in het bestuur vertegenwoordigd dient te zijn. Deze formele inperking van de bevoegdheid van de provincie heeft overigens voor de praktijk geen grote gevolgen: de huidige waterschapsbesturen bestaan nagenoeg allemaal uit dezelfde categorieën.

In de huidige Waterschapswet is de omvang van het bestuur, in tegenstelling tot de Gemeentewet en de Provinciewet, niet vastgelegd. Het wordt, uit oogpunt van uniformering, maar ook vanwege doelmatigheid en slagvaardigheid, gewenst geacht de omvang van het bestuur te reguleren. In het wetsvoorstel wordt daarom bepaald dat het waterschapsbestuur zal bestaan uit minimaal achttien en maximaal dertig leden. Dit aantal is lager dan nu bij sommige waterschappen het geval is. Na fusies van waterschappen zijn in enkele gevallen relatief grote besturen gevormd. Een bestuur van maximaal dertig leden biedt echter voldoende ruimte om alle belangen voldoende vertegenwoordigd te laten zijn, een grotere omvang van het bestuur wordt niet nodig geacht.

Het vastleggen van het minimum aantal bestuursleden heeft tot doel te waarborgen dat er recht wordt gedaan aan de diversiteit van belangen in een waterschap.

Om te garanderen dat daadwerkelijk alle belangencategorieën vertegenwoordigd zijn, dient de provincie niet alleen de omvang van het bestuur vast te stellen, maar ook het aantal zetels dat daarbinnen toegekend wordt aan ieder van de specifieke categorieën. Op een totale bestuursomvang van minimaal achttien en maximaal dertig zetels zijn zeven tot negen zetels gereserveerd voor de specifieke categorieën gezamenlijk, waarbij iedere categorie minimaal één zetel toegewezen krijgt om vertegenwoordiging zeker te stellen. De overige, niet geborgde zetels zijn voor de categorie ingezetenen. Met dit stelsel wordt verzekerd («geborgd») dat bij de taakuitoefening door het waterschap met alle onderscheiden taakbelangen, de algemene én de specifieke, rekening wordt gehouden. Deze benadering doet recht aan het functionele karakter van het waterschap, dat zich daarmee onderscheidt van de organen van algemene democratie. In het kabinetsstandpunt IBO heeft het kabinet zich uitgesproken over de zetelverdeling tussen ingezetenen en specifieke categorieën. Aangegeven is dat het aandeel van de specifieke categorieën lager zal liggen dan de huidige 60 tot 70%: «Zonder direct een één op één relatie met de financiering te leggen, is het kabinet van oordeel dat een bandbreedte voor het percentage gekozen moet worden, die het belang van de specifieke categorieën weergeeft.» De voorgestelde specifieke categorieën nemen ca. 30% van de waterschapslasten voor hun rekening. Op grond van deze overwegingen is in dit wetsvoorstel bepaald dat de geborgde zetels, afhankelijk van de keuze van de provincie, minimaal 23% (te weten 7 op 30) en maximaal 47% (te weten 9 op 19) van het bestuur kunnen vormen.

Doel van de geborgde zetels is, zoals gezegd, het zekerstellen van de vertegenwoordiging van alle onderscheiden belangen in het waterschapsbestuur. De provincie dient bij de bepaling van de omvang van het bestuur en de aantallen zetels per categorie rekening te houden met de mate van het belang van iedere categorie. De omvang van de betaling door een categorie is als zelfstandig criterium uit het wetsartikel geschrapt, omdat het met de huidige invulling van de trits geen direct afwegingscriterium meer is voor de mate van zeggenschap. Met het verdwijnen van de symmetrie in de categorieën bij betaling en zeggenschap is een directe relatie immers niet meer mogelijk. Dat wil niet zeggen dat het buiten beschouwing zal blijven in de afweging: de omvang van de betaling is immers ook afgeleid van de mate van belang van de categorie en kan als zodanig nog steeds gezien worden als een (zij het globale) indicator daarvoor. De provincie kan de mate van diversiteit van de belangen binnen de categorieën betrekken bij de bepaling van de zetelaantallen.

In de huidige waterschapsbesturen kunnen op grond van artikel 13, tweede lid, van de Waterschapswet bij reglement kwaliteitszetels worden toegekend: binnen een bepaalde categorie worden een of meer zetels toegewezen aan deelbelangen binnen die categorie. Dit wordt vooral toegepast om het belang van eigenaren van natuurterreinen veilig te stellen binnen de categorie ongebouwd. Nu zij in het voorstel als aparte categorie aangewezen worden, weegt de behoefte aan kwaliteitszetels niet meer op tegen de wens tot vereenvoudiging en uniformiteit van de bestuurssamenstelling. De mogelijkheid tot het instellen van kwaliteitszetels wordt daarom afgeschaft. Dit geldt ook voor de mogelijkheid tot benoeming van bestuursleden namens inliggende waterschappen, op grond van artikel 12. Deze mogelijkheid is immers overbodig geworden nu inmiddels alle waterschappen all-in waterschappen zijn: inliggende waterschappen komen niet meer voor.

Een bestuurslid van een waterschap dient ingezetene van het waterschap te zijn. Deze eis dient een tweeledig doel: enerzijds wordt daarmee een zekere kennis van en betrokkenheid bij het «eigen» waterschapsgebied beoogd. Anderzijds wordt daarmee voorkomen dat iemand van meer waterschapsbesturen deel zou uitmaken, hetgeen ook weer uit oogpunt van betrokkenheid ongewenst geacht wordt. Expliciet is er voor gekozen de eis van ingezetenschap niet alleen voor de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen te laten gelden, maar voor alle bestuursleden. Betrokkenheid bij het eigen waterschapsgebied wordt voor alle bestuursleden van groot belang geacht. Benadrukt wordt dat voor de vertegenwoordigers van de specifieke categorieën niet vereist is dat zij werkzaam zijn in de sector die zij vertegenwoordigen. Het staat de organisaties vrij de kandidaat of kandidaten voor te dragen die zij zelf het meest geschikt achten.

Aan bestuursleden worden eisen gesteld ten aanzien van incompatibiliteiten. Het bestuurslidmaatschap van het waterschap is onverenigbaar met bepaalde andere functies in het openbaar bestuur. De in de wet opgenomen lijst met functies wordt bij deze wetswijziging herzien, waarbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de Gemeentewet en de Provinciewet. Specifiek voor de Waterschapswet is de eis dat een bestuurslid niet tevens lid van provinciale staten of provinciaal ambtenaar, belast met toezicht op het waterschap kan zijn. Dit vloeit voort uit de toezichthoudende rol van de provincie ten opzichte van het waterschap. De in de huidige wet opgenomen lijst met ongeoorloofde nevenfuncties blijft gehandhaafd. Met het oog op de integriteit en transparantie is een nieuw element daaraan toegevoegd, namelijk de eis dat het algemeen bestuur voor de leden van algemeen en dagelijks bestuur alsmede voor de voorzitter een gedragscode opstelt.

b. de samenstelling van het dagelijks bestuur

Het huidige artikel 40 van de Waterschapswet regelt de samenstelling van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en een door het algemeen bestuur te bepalen aantal andere leden. De samenstelling geschiedt zo veel mogelijk naar de wijze waarop de onderscheidene categorieën van belanghebbenden zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur. Bij reglement kan worden bepaald welk aantal leden het dagelijks bestuur ten minste en ten hoogste telt.

De huidige praktijk is dat in beginsel alle in het algemeen bestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden ook in het dagelijks bestuur zitting hebben. Dit wordt in het reglement bepaald door op te nemen dat iedere categorie een aanbeveling voor de benoeming van een lid van het dagelijks bestuur dient op te stellen, waarbij de categorie ingezetenen veelal twee aanbevelingen mag opstellen.

In samenhang met de voorgenomen wijzigingen in de specifieke categorieën is het noodzakelijk de wet op dit punt aan te passen. Waar in het algemeen bestuur sprake is van zeven tot negen geborgde zetels, ligt het in de rede ook iets te regelen voor participatie in het dagelijks bestuur. Het vasthouden aan de huidige praktijk van één dagelijks-bestuurslid (DB-lid) per categorie, zou echter de verhouding tussen de algemene en specifieke categorieën erg onevenwichtig maken. Derhalve wordt voorgesteld dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur gekozen wordt uit de bestuursleden die de specifieke categorieën vertegenwoordigen. Zo wordt zeker gesteld dat ten minste één van de DB-leden uit de specifieke categorieën afkomstig is. Daarmee wordt enige diversiteit bereikt, aangezien het voor de hand ligt dat voor het overige de vertegenwoordigers van de grootste partijen (lijsten) binnen de nieuwe categorie ingezetenen aanspraak maken op de zetels in het dagelijks bestuur.

c. afdelingen

Ingevolge artikel 52 van de Waterschapswet kunnen, ter behartiging van taken die het waterschap zijn opgedragen, binnen het gebied van het waterschap afdelingen worden ingesteld waarvan de taken en de samenstelling en inrichting van haar besturen bij of krachtens reglement worden geregeld.

Daarmee zou het mogelijk zijn de vergroting van de afstand bestuur – bestuurd bij waterschapsconcentraties tegen te gaan. Bij veel (zo niet de meeste) reorganisaties van het waterbeheer in de afgelopen decennia is voorzien in de oprichting van districten of afdelingen. De taken en bevoegdheden verschillen van geval tot geval. Ze kunnen beperkt zijn tot een adviserende rol maar zij kunnen zich ook uitstrekken tot de uitoefening van bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden.

In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om bestuurlijke afdelingen in te stellen geschrapt. De wens om binnen het waterschap eenheid van beleid en bestuur te houden, rekening houdend met de belangen in het gehele waterschapsgebied, is daarvoor de drijfveer. Dit is van belang ter voorkoming van rechtsongelijkheid tussen de ingezetenen van het waterschap. De gedachte van destijds om via afdelingen de persoonlijke band tussen kiezer en gekozenen in stand te houden, is een fictie gebleken. Ook op de schaal van afdelingen is het personenstelsel achterhaald. In de nieuwe systematiek wordt de herkenbaarheid van de waterschapsbestuurder vergroot door het lijstenstelsel, dat van kandidaten eist dat men duidelijk maakt waar men voor staat.

Het afschaffen van de mogelijkheid tot instellen van bestuurlijke afdelingen heeft in de praktijk beperkte consequenties. Er zijn, juist vanwege de gewenste eenheid van bestuur, slechts enkele waterschappen met afdelingen met meer dan alleen adviserende bevoegdheden.

Het afschaffen van de afdelingen laat onverlet dat een waterschap kan besluiten tot het instellen van territoriale (advies-)commissies, het organiseren van bewonersbijeenkomsten en inspraakavonden en, niet in de laatste plaats, het inzetten van de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie (ICT) om de betrokkenheid van de bestuurd bij het waterschapsbestuur te vergroten.

§ 9. Het nieuwe kiesstelsel

a. bezwaren van het huidige stelsel

In het huidige kiesstelsel wordt uitgegaan van het personenstelsel. Daarvoor is bij de totstandkoming van de Waterschapswet gekozen omdat het personenstelsel het beste zou aansluiten bij de functionele samenstelling van het algemeen bestuur. Het aan het lijstenstelsel verbonden aspect van partij- of groepsvorming en ook het kandidaatstellen en verkiezen van personen naar onderscheid van hun programmatische achtergrond, zou niet goed aansluiten bij het karakter van het waterschap en zijn taak en bij de daarin te vertegenwoordigen geledingen.

Deze overwegingen overtuigen naar de huidige inzichten niet meer. De belangen die de vertegenwoordigers van de onderscheiden belangencategorieën vertegenwoordigen, zijn minder eenduidig dan destijds werd aangenomen. Binnen één categorie kunnen zeer wel uiteenlopende belangen worden vertegenwoordigd. Dit is evident binnen de huidige categorie ongebouwd, waar landbouw- en natuurbelangen in veel gevallen strijdig zijn. Echter ook binnen de categorie ingezetenen kunnen de belangen tussen bijvoorbeeld stad en buitengebied, of tussen recreatieve en economische belangen sterk uiteenlopen. Een groepering van

kandidaten in lijsten met een eigen visie en programma is dus goed voorstelbaar.

Bovendien wijzen de ervaringen bij de verkiezingen van de laatste jaren uit dat bij de directe verkiezingen voor de vertegenwoordigers van de categorieën ingezetenen en gebouwd de herkenbaarheid van de kandidaten in het personenstelsel een steeds groter probleem wordt. De kiezer kent de kandidaten niet meer en kan slechts met veel inspanning achterhalen waar de kandidaat voor staat.

Hieruit volgt de behoefte aan een vernieuwing van het kiesstelsel. Het nieuwe kiesstelsel moet uiteraard tegemoetkomen aan de gesignaleerde problemen met de herkenbaarheid van kandidaten en de betrokkenheid van de kiezer. Maar een nieuw stelsel dient ook aan meer algemene uitgangspunten te voldoen: robuustheid, eenvoudig uit te leggen, uniformiteit, zo min mogelijk «dubbele» stembiljetten en minder kostbaar dan het huidige systeem.

De verwachting is dat door invoering van het lijsten- in plaats van het personenstelsel de huidige bezwaren voor een belangrijk deel kunnen worden weggenomen. De kandidaten zijn in dat stelsel immers geen eenling met persoonlijke standpunten meer, maar maken onderdeel uit van een lijst met een voor de kiezer kenbaar programma. Het kabinet heeft zich daarom in het kabinetsstandpunt IBO uitgesproken voor invoering van het lijstenstelsel, in beginsel voor alle categorieën.

b. lijstenstelsel voor ingezetenen

Voor de categorie ingezetenen voorziet het wetsvoorstel in verkiezingen via een lijstenstelsel. Alle inwoners van het waterschapsgebied vanaf 18 jaar krijgen actief kiesrecht. Organisaties die een belang bij de taakuitoefening van het waterschap hebben, kunnen een lijst indienen. In de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 19 zal worden vastgelegd, dat dit belang omschreven moet zijn in een bij de inschrijving van de lijst te overleggen document. De vorm van dit document wordt niet voorgeschreven: het kunnen statuten zijn, of (een samenvatting van) een verkiezingsprogramma. Het belang bij de taakuitoefening wordt overigens breed uitgelegd: het kan gaan om waterrecreatie, natuur, maar ook het werken en wonen in het gebied en de bescherming van het (gebouwde) eigendom.

De eisen die aan een lijst gesteld worden (registratie onder overleggen van een verder vormvrij document) zijn in afwijking van het kabinetsstandpunt IBO, waar uitdrukkelijk de eis van volledige rechtsbevoegdheid en dus het hebben van notarieel vastgelegde statuten opgenomen was. Hoewel het stellen van de eis van volledige rechtsbevoegdheid voordelen kan hebben, bijvoorbeeld beperking van het risico van versnippering van belangen en van de vertegenwoordiging daarvan in het algemeen bestuur, is bij nader inzien geconcludeerd dat de eis van volledige rechtsbevoegdheid voor bepaalde belangengroepen (bewonersorganisaties, andere lokale belangengroepen) toch een belemmering kan zijn voor deelname aan de verkiezingen en daarmee beschouwd kan worden als een inperking van democratische rechten. De eis van beperkte rechtsbevoegdheid is ook overwogen, maar niet opgenomen omdat deze weinig meerwaarde heeft ten opzichte van de eis dat een organisatie/groepering die een lijst wil indienen, een document moet overleggen waaruit het belang bij de taakuitoefening blijkt. De eis van een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid biedt de kiezer geen extra garantie met betrekking tot de status of continuïteit van de groepering. Inschrijving in het handelsregister is niet verplicht.

In het traject voorafgaand aan dit wetsvoorstel is regelmatig gesproken over de vraag in hoeverre politieke partijen een belang bij het waterbeheer vertegenwoordigen en dus een lijst kunnen indienen. Ook bij de behandeling van het kabinetsstandpunt IBO in de Tweede Kamer is de zorg geuit dat politieke partijen de boventoon zouden gaan voeren in het waterschapsbestuur.¹

Het waterschap is en blijft een orgaan van functioneel bestuur. Politieke partijen kan echter deelname aan de verkiezingen niet worden ontzegd, gezien de brede uitleg die gegeven wordt aan het begrip «belang bij de taakuitoefening». De eisen die gesteld gaan worden aan registratie zullen in ieder geval voor de kiezer duidelijk maken waar een groepering voor staat. Dat zal ook op dit punt leiden tot een grotere inzichtelijkheid ten opzichte van de huidige situatie, waar kandidaten vaak de steun hebben van een politieke partij, zonder dat dit expliciet zichtbaar hoeft te zijn.

c. geborgde zetels voor de specifieke categorieën

Voor de specifieke categorieën is bij nadere beschouwing de vraag gerezen of invoering van een lijstenstelsel, dat in het kabinetsstandpunt IBO in principe het uitgangspunt is, wel zonder meer in de rede ligt. De noodzaak ertoe is kleiner dan voor de ingezetenen omdat de gesignaleerde knelpunten zich bij de verkiezingen voor deze categorieën niet, of in veel mindere mate hebben voorgedaan. Een lijstenstelsel veronderstelt bovendien een diversiteit in belangen en voldoende kandidaten om verschillende lijsten te maken, hetgeen met name bij de categorie van eigenaren van natuurterreinen betwijfeld kan worden.

Overwogen is om, naast het lijstenstelsel voor de ingezetenen, het personenstelsel voor de specifieke categorieën in stand te houden. Hier is om twee redenen niet voor gekozen. Ten eerste functioneert het personenstelsel niet bij alle specifieke categorieën even goed. Voor de categorie agrariërs voldoet het nog wel, maar voor de categorie bedrijven vinden nu ook niet altijd verkiezingen plaats, omdat in de praktijk vaak precies evenveel kandidaten als zetels zijn. Voor de nieuwe categorie natuur wordt verkiezen van kandidaten, ongeacht via welk stelsel, als een onevenredig zwaar instrument gezien. In de huidige praktijk worden de kandidaten voor de kwaliteitszetels voor eigenaren van natuurterreinen ook benoemd. Het is uit oogpunt van uniformiteit en transparantie ongewenst om tussen de specifieke categorieën verschillende stelsels te hebben. Ten tweede worden de kosten en inspanning, gemoeid met directe verkiezingen te groot geacht in verhouding tot het doel, te weten een goede vertegenwoordiging van de specifieke categorieën.

Alles afwegende wordt voor de zeven tot negen geborgde zetels (voor de specifieke categorieën) gekozen voor benoemde in plaats van gekozen bestuursleden. De categorieën worden zeer wel in staat geacht via hun koepelorganisaties tot een representatieve benoeming van kandidaten te komen. Het staat de specifieke categorieën uiteraard vrij met een eigen lijst of lijsten mee te doen aan de verkiezingen en mee te dingen naar de stemmen van de ingezetenen. Ook in de huidige praktijk komt het wel voor dat ingezetenen met een agrarisch bedrijf zitting hebben in het bestuur als vertegenwoordiger van de categorie ingezetenen en aldus de inbreng van het agrarisch belang, dat vertegenwoordigd wordt door de categorie ongebouwd, versterken.

Ingevolge dit wetsvoorstel zal voor de categorie bedrijven de benoeming van kandidaten plaatsvinden door de Kamers van Koophandel en Fabrieken. In het huidige systeem van indirecte verkiezingen via een personenstelsel voor de categorie bedrijfsgebouwd, bleken de leden van de algemene besturen van de Kamers van Koophandel en Fabrieken goed in staat uit de zich kandidaat gesteld hebbende personen een keuze te maken. Daarbij moet geconstateerd worden dat het vaak voorkomt dat er

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 428, nr. 5

evenveel kandidaten als vacante zetels zijn, zodat de facto al sprake is van een met benoeming te vergelijken procedure. Voor de nieuwe categorie natuurterreineigenaren zal het Bosschap belast worden met de benoeming van kandidaten. Het Bosschap is het bedrijfslichaam voor de bosbouw, het bosbeheer en de houtteelt. Het Bosschap is op grond van artikel 67 van de Wet op de bedrijfsorganisatie ingesteld bij het Instellingsbesluit Bosschap. Doordat in principe alle eigenaren van natuurterreinen boven een bepaalde grootte zijn aangesloten bij het Bosschap, zal het zeer wel in staat zijn tot een representatieve benoeming te komen.

Voor de categorie agrariërs en overig ongebouwd ligt de situatie wat ingewikkelder. Hier is immers geen publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie met verplicht lidmaatschap voorhanden aan wie de benoeming van kandidaten opgedragen kan worden, zoals bij de beide andere specifieke categorieën. De eigenaren in deze categorie zijn weliswaar georganiseerd in koepelorganisaties, maar de organisaties kunnen regionaal in representativiteit variëren. Daarom is er voor gekozen de provincie de organisatie(s) te laten aanwijzen die de benoeming doet (doen). Te denken valt daarbij aan LTO Nederland, maar ook andere (regionale) organisaties kunnen in aanmerking komen. De provincie is, gezien haar algemene belangenvertegenwoordiging, het best in staat bij de keuze van de organisatie(s) rekening te houden met de verschillende te vertegenwoordigen belangen en de organisatiegraad.

De organisaties die kandidaten mogen benoemen, dienen de procedure die zij hanteren voor de selectie en benoeming tijdig vast te leggen. Het waterschap zorgt vervolgens voor publicatie zodat het voor de leden van de belangengroeperingen duidelijk is op welke wijze de benoeming tot stand komt, en eventuele kandidaten hun interesse kenbaar kunnen maken.

De benoeming is bindend, dat wil zeggen de status van de benoemde kandidaten is gelijk aan die van gekozen kandidaten. Slechts de toetsing door het algemeen bestuur op grond van artikel 25 van de Waterschapswet kan toelating tot het algemeen bestuur verhinderen.

d. kiesdistricten

Hoewel de huidige Waterschapswet de mogelijkheid niet expliciet benoemt, zijn veel waterschappen ingedeeld in kiesdistricten. Dit heeft twee doelen. Ten eerste vergroot het de directe binding tussen kiezer en gekozene. Ten tweede kan het een middel tot borging van specifieke regionale belangen binnen het waterschapsgebied zijn. Met de invoering van het lijstenstelsel wordt de directe binding van de kiezer met de individuele kandidaten minder noodzakelijk. De herkenbaarheid van de lijst waar de kandidaat deel van uitmaakt komt hiervoor in de plaats. De behoefte aan borging van specifieke regionale belangen kan echter nog wel aanwezig zijn bij die waterschappen waar grote verschillen zijn in bevolkingsdichtheid of waterhuishoudkundige belangen (bijvoorbeeld sterk verstedelijkt gebied naast platteland). Hierdoor zouden de belangen van een gedeelte van het waterschapsgebied onvoldoende in het bestuur vertegenwoordigd worden. Hoewel uit democratisch oogpunt verkiezingen over het hele waterschapsgebied in principe de voorkeur genieten, is als instrument voor de borging van de regionale belangen de mogelijkheid tot het instellen van kiesdistricten in stand gehouden en wettelijk verankerd. In het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid tot het instellen van kiesdistricten bij de provincie gelegd.

De verkiezingen binnen een kiesdistrict zijn zelfstandige verkiezingen, dat wil zeggen de kandidaatstelling, stemming en verdeling van restzetels vindt plaats per kiesdistrict. Het staat groeperingen uiteraard wel vrij in meer dan een kiesdistrict een lijst in te dienen, echter een kandidaat mag niet op meer dan een lijst voorkomen. Voor kandidaten blijft de ingezeteneis voor het waterschapsgebied gelden, deze wordt niet beperkt tot het

gebied van het kiesdistrict. De gekozen kandidaten vormen immers één bestuur voor het hele waterschapsgebied, ongeacht in welk kiesdistrict ze gekozen zijn.

De kiesdistricten hebben alleen betekenis voor de door verkiezingen te vervullen zetels. De zeven tot negen geborgde zetels worden niet over de kiesdistricten verdeeld.

e. landelijke waterschapsverkiezingen

In augustus 2000 heeft de in paragraaf 2 genoemde werkgroep «bestuurs-samenstelling en waterschapsverkiezingen» (Werkgroep van der Vliet) reeds geadviseerd te komen tot één gelijktijdige verkiezingsperiode met een voor het gehele land eenduidige methode van (schriftelijke) verkiezingen. Het kabinet heeft dit advies overgenomen, omdat het verwacht dat het gelijktijdig organiseren van verkiezingen voor alle waterschappen de opkomst zal kunnen verhogen, en het daarmee de democratische legitimatie van het waterschapsbestuur zal kunnen vergroten. Eén landelijke periode biedt de mogelijkheid tot een gezamenlijke publiciteitscampagne waarmee meer aandacht voor de waterschapsverkiezingen kan worden gevraagd.¹ De Unie van Waterschappen heeft het idee van een landelijke verkiezingsperiode overigens omarmd en vooruitlopend op de inwerking-treding van dit wetsvoorstel de voorbereiding daarvan voor de eerstvolgende verkiezingen al ter hand genomen.

In het wetsvoorstel is in aansluiting op de huidige praktijk gekozen voor stemmen per brief als uitgangspunt. Sinds 1994 is op ruime schaal ervaring opgedaan met schriftelijke verkiezingen en is gebleken dat op deze wijze betrouwbare verkiezingen kunnen worden gehouden. In de algemene maatregel van bestuur zal worden voorgeschreven dat een protocol moet worden opgesteld waarin wordt beschreven op welke wijze alle gestelde eisen voor wat betreft betrouwbaarheid en stemgeheim worden gewaarborgd. Dit protocol is nu voorgeschreven in de provinciale kiesreglementen.

In aanvulling op de schriftelijke verkiezingen kunnen waterschappen het stemmen per internet aanbieden. Dit is een nieuwe techniek, waarmee bij de verkiezingen in 2004 door het Hoogheemraadschap van Rijnland en het Waterschap de Dommel is geëxperimenteerd. De ervaringen zijn zeer positief. De kiezers hebben het systeem als gebruiksvriendelijk ervaren. Het internetstemmen voldeed aan de waarborgen die aan een verkiezing worden gesteld, zoals stemgeheim, integriteit, nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, transparantie en controleerbaarheid. Het internetstemmen leidt bovendien tot een besparing op verwerkings- en portokosten voor de waterschappen. Het zou, mede met het oog op een gezamenlijke landelijke publiciteitscampagne rond de verkiezingen, toe te juichen zijn als alle waterschappen beide mogelijkheden gaan aanbieden.

Het wetsvoorstel schrijft voor dat bij algemene maatregel van bestuur regels voor de verkiezingen worden opgesteld. Bij deze algemene maatregel van bestuur zal ook één verkiezingsperiode voor alle waterschappen worden vastgesteld. Landelijke verkiezingen bieden de waterschappen naast de gezamenlijke publiciteitscampagne ook de mogelijkheid bij de opstelling van projectplannen, de vaststelling van modellen en de (Europese) aanbestedingsprocedures vergaand samen te werken. Verwacht mag worden dat deze samenwerking leidt tot kostenbesparing.

§ 10. De watersysteemheffing

Met dit wetsvoorstel wordt de watersysteemheffing in de Waterschapswet geïntroduceerd, ter vervanging van de huidige heffingen voor waterkwantiteit, waterkering en het onderdeel van de Wvo-heffing waaruit het

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 428, nr. 1, blz. 11.

kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren bekostigd wordt.¹ De watersysteemheffing is gebaseerd op de relatie belang-betaling als onderdeel van de trits: wie belang heeft bij het goed functioneren van het watersysteem, betaalt ook mee. In de uitwerking wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen een solidariteitsdeel en een profijtdeel. In paragraaf 7 is het belang van de trits al toegelicht.

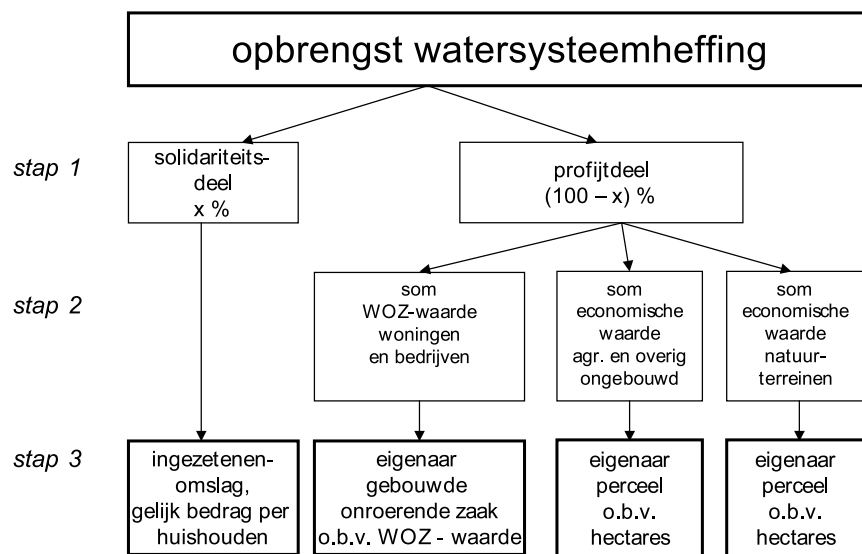
De keuze om de watersysteemheffing op zowel het solidariteits als het profijtbeginsel te baseren komt voort uit het feit dat het waterschap zowel maatregelen treft die aan eenieder in het gebied min of meer gelijkelijk ten goede komen (algemeen belang), als maatregelen in het belang van een of meer specifieke groepen (specifieke belang). Het toerekenen van maatregelen of voorzieningen naar bijzondere groepen van belanghebbenden impliceert overigens niet dat een kostentoedeling op basis van een precieze kostenveroorzaking mogelijk zou zijn. Bedacht moet immers worden dat maatregelen in de regel veelal effect hebben op het functioneren van het gehele (deel)watersysteem, en daarmee ook op de mate waarin tegemoet wordt gekomen aan het belang van alle categorieën. Het effect kan bij de ene set van maatregelen voornamelijk ten goede komen aan een ieder gelijkelijk (het collectief), terwijl bij een andere set van maatregelen een bepaalde categorie meer profiteert dan een andere categorie. Ook binnen de categorie is lang niet altijd sprake van een gelijke mate van profijt. Het bepalen van de mate van het effect van maatregelen voor elke categorie afzonderlijk en op basis daarvan de kostentoedeling vaststellen, is in de praktijk een zeer moeilijke, theoretische en weinig transparante aangelegenheid. Dit blijkt al uit de uitwerking van de tot voor kort veel gebruikte bekostigingsstructuur voor het waterkwantiteitsbeheer op basis van kostenveroorzaking (de zogenoemde methode Oldambt), die in de praktijk als ondoorzichtig en ingewikkeld wordt ervaren. Het hanteren van het principe van kostenveroorzaking als basis voor een bekostigingsstructuur voor het gehele watersysteembeheer is daarom geen begaanbare weg. Daar komt bij dat het merendeel van de waterschappen – juist om deze redenen – de methode Oldambt al verlaten heeft en overgegaan is op een methodiek gebaseerd op waardeverhouding, de zogenoemde methode Delfland. De hier voorgestelde bekostigingsstructuur, die aansluit bij de methode Delfland, beperkt zich tot een uitwerking van de relatie tussen belang en betaling, waarbij er slechts een beperkte relatie bestaat met de kostenveroorzaking. Daar staat tegenover dat er een eenvoudige en transparante bekostigingsstructuur verkregen wordt, die fiscaal-juridisch robuust is.

a. de kostentoedelingssystematiek

Binnen de watersysteemheffing wordt zoals gezegd onderscheid gemaakt tussen een solidariteitsdeel en een profijtdeel. Het solidariteitsdeel wordt opgebracht door alle ingezetenen van het waterschapsgebied. Het profijtdeel daarentegen wordt betaald door de eigenaren van onroerende zaken. De volgende categorieën van belastingplichtigen worden voor de watersysteemheffing onderscheiden: de ingezetenen en de eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van «gebouwde onroerende zaken», «natuurterreinen» en «agrarische en overige ongebouwde gronden».

De hoogte van de watersysteemheffing wordt in drie stappen bepaald. In eerste instantie wordt het aandeel in de kosten vastgesteld dat voor rekening komt van de categorie ingezetenen. Vervolgens wordt het aandeel in de kosten bepaald dat elk van de specifieke categorieën moet betalen. In de derde en laatste stap wordt de hoogte van de watersysteemheffing voor elke individuele heffingplichtige vastgesteld. Schematisch ziet de kostentoedeling voor de watersysteemheffing er als volgt uit:

¹ De huidige Wvo-heffing dient ter bekostiging van de kwaliteitstaak van het waterschap in de hele breedte, dus zowel het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren als het zuiveringsbeheer.



b. het ingezetenen-aandeel van de watersysteemheffing

De eerste stap bestaat uit het toedelen van de op te brengen kosten aan de categorie ingezetenen. Vanuit het oogpunt van belang – betaling wordt dit kostenaandeel gekoppeld aan de inwonerdichtheid van het betreffende waterschapsgebied. Hoe hoger de inwonerdichtheid, hoe meer belang deze categorie als totaal heeft bij het waterbeheer. Hierdoor is het redelijk dat deze categorie als totaal ook een hoger aandeel in de kosten draagt. De relatie tussen de inwonerdichtheid enerzijds en het kostenaandeel anderzijds wordt in de wet verankerd. Om enig recht te doen aan de (bestaande) verschillen tussen de waterschappen, wordt een bandbreedte van 10% opgenomen naast een onder- en bovengrens van respectievelijk 20% en 50%. Het binnen de bandbreedtes bepalen van het aandeel dat ten laste komt van de categorie ingezetenen, is de bestuurlijke vrijheid van het waterschapsbestuur. Deze systematiek op zichzelf is niet nieuw. Binnen de huidige bekostiging voor het waterkeringsbeheer wordt deze ook toegepast. Onderstaande tabel geeft de bandbreedtes aan. De percentages zijn ontleend aan de voorstellen van de Unie van Waterschappen uit 2001 en worden in de bestaande praktijk ook gehanteerd. Gemiddeld in Nederland wordt ongeveer 30% van de kosten aan de ingezetenen toegedeeld.

Indicatie inwonerdichtheid	Aantal inwoners per km ²	Kostenaandeel
Laag	kleiner of gelijk aan 500 meer dan 500 en	20–30%
Gemiddeld	maximaal 1000	31–40%
Hoog	Meer dan 1000	41–50%

De aanslag voor het ingezetenen-aandeel van de watersysteemheffing wordt opgelegd aan de hoofdbewoner (zie stap 3 van bovenstaand schema). De hoogte van de heffing bedraagt een vast bedrag per huishouden en wordt bepaald door het begrote kostenaandeel te delen door het aantal huishoudens.

c. het profijtdeel van de watersysteemheffing

Nadat eerst bepaald is welk aandeel van de kosten door de ingezetenen

opgebracht moet worden, blijft het profijtdeel over. Dit zijn de kosten die door de specifieke categorieën opgebracht moeten worden. Zoals hiervoor al gesteld, wordt het kostenaandeel per specifieke categorie bepaald op basis van de onderlinge waardeverhouding van de onroerende zaken behorende bij de verschillende categorieën van belastingplichtigen. Voor gebouwde onroerende zaken (woningen en bedrijven) wordt hiervoor de waarde gehanteerd die op basis van de Wet waardering onroerende zaken (wet WOZ) wordt vastgesteld (de zogenoemde WOZ-waarde). Landbouwgronden, landgoederen en natuurterreinen zijn echter vrijgesteld van waardebepaling op grond van de wet WOZ. Voor de natuurterreinen en agrarische en overige ongebouwde gronden wordt daarom de waarde in het economisch verkeer op een andere wijze vastgesteld. Bronnen voor deze gegevens kunnen zijn: verkoopcijfers die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert, uitgifteprijs van gemeenten voor bouwpercelen, e.d. Met name de categorie «agrarisch en overig ongebouwd» kent verschillende soorten grondgebruik en derhalve ook uiteenlopende waarden in het economische verkeer. Er zijn waardeverschillen in het grondgebruik voor agrarische toepassingen (zo heeft grasland een lagere waarde dan bloembollengrond), maar ook bijvoorbeeld de waarden van sportvelden en bouwgrond zijn zeer uiteenlopend. Aparte aandacht verdient de waardebepaling van wegen, spoorwegen en vaarwegen. Deze vallen van oudsher voor de heffing via wetsfictie onder de categorie ongebouwd. Dit blijft ongewijzigd in dit wetsvoorstel, en wel onder categorie agrarische en overige ongebouwde gronden. De waardebepaling van deze gronden is echter lastig omdat er de facto geen transacties van wegen of spoorwegen plaatsvinden, en er dus geen waarde in het economisch verkeer beschikbaar is. Voor de waardebepaling van deze objecten ten behoeve van de kostentoedeling bevat de huidige Waterschapswet geen bepalingen. Uit een oogpunt van uniformiteit en transparantie is dit nu wel wenselijk.

Aansluitend bij de voorschriften van de Wet WOZ en bij de gangbare praktijk van de waterschappen zal de waarde daarom worden bepaald aan de hand van de vervangingswaarde, waarop correcties kunnen worden toegepast voor technische en functionele veroudering. Teneinde niet voortdurend de technische en functionele veroudering te moeten bepalen, is er uit doelmatigheidsoverwegingen voor gekozen bij algemene maatregel van bestuur een correctiefactor vast te leggen. Het voornemen bestaat om in de genoemde algemene maatregel van bestuur de gecorrigeerde vervangingswaarde vast te stellen op 75% van de vervangingswaarde. In de kostentoedelingsverordening van het waterschap zal de concrete uitwerking voor het bepalen van de kostenaandelen voor de verschillende categorieën worden vastgelegd. Deze verordening behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten, zoals dat nu ook het geval is.

De aanslag voor het profijtdeel van de watersysteemheffing wordt opgelegd aan de eigenaar van een onroerende zaak (of de zakelijk gerechtigde) (stap 3). De hoogte van de aanslag wordt voor gebouwde objecten net als in de huidige wet bepaald aan de hand van de WOZ-waarde. Voor de natuurterreinen en de agrarische en overige ongebouwde gronden blijft als heffingsmaatstaf de oppervlakte gelden.

In het kabinetsstandpunt IBO werden voor de heffing de eigenaren van woningen en bedrijven als aparte gebruikersgroepen onderscheiden. Voor beide zou echter wel de WOZ-waarde als heffingsmaatstaf moeten dienen. Daarmee vindt de kostentoedeling voor alle gebouwde onroerende zaken op dezelfde wijze plaats en is er de facto geen onderscheid tussen eigenaren van woningen en van bedrijven. Het invoeren van twee aparte categorieën gebouwd (woningen enerzijds en bedrijven anderzijds) wordt uit oogpunt van transparantie niet wenselijk geacht: het suggereert een onderscheid dat er niet is. In dit wetsvoorstel is er dan ook sprake van één belastingcategorie eigenaren van gebouwde onroerende zaken.

Nieuw ten opzichte van de huidige situatie is het afsplitsen van de eigenaren van natuurterreinen van die van het overig ongebouwd tot een eigen categorie. Dit leidt tot een lagere heffing voor eigenaren van natuurterreinen, omdat de waarde van natuurterreinen lager is dan het gemiddelde van ongebouwde grond. In de huidige praktijk wordt een correctie van de heffing voor natuurterreinen veelal bereikt via classificatie. Het opsplitsen van het ongebouwd in twee categorieën sluit aan bij de keuze om ook bij de bestuurssamenstelling de eigenaren van natuurterreinen als een aparte belangencategorie te benoemen naast de eigenaren van agrarische en overige ongebouwde gronden. De specifieke belangen van eigenaren van natuurterreinen bij het waterbeheer rechtvaardigen deze zelfstandige positie in de betaling en de zeggenschap.

d. classificatie

In de huidige bekostigingsstructuur bestaat de mogelijkheid om – door het instellen van omslagklassen – een nadere detaillering in de kostentoe-deling aan te brengen (classificatie). Door te classificeren beogen waterschappen zo goed mogelijk de kosten toe te rekenen aan degenen die belang hebben bij de maatregelen. In beginsel wordt getracht zo nauwkeurig mogelijk invulling te geven aan het beginsel van kostenveroorzaking.

Bij dit wetsvoorstel is besloten de classificatie te laten vervallen. De relatie tussen de mate van belang en de omvang van de betaling is in de nieuwe kostentoe-delingsystematiek een globale, hetgeen past bij het collectieve karakter van het watersysteembeheer. Classificatie, welke veelal is gebaseerd op kostenveroorzaking, past daar niet bij en verhoudt zich ook niet goed met het streven naar een eenvoudige, transparante en fiscaal-juridisch robuuste bekostigingsstructuur.

Er is echter wel reden de tarieven van de heffing van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken niet in alle gevallen gelijk te stellen. Voor bepaalde onroerende zaken is het belang bij het watersysteembeheer duidelijk afwijkend van andere onroerende zaken. In die gevallen heeft het algemeen bestuur de mogelijkheid, maar niet de verplichting, de tarieven te differentiëren. Uit een oogpunt van uniformiteit en vereenvoudiging zijn de situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, limitatief opgesomd in de wet. Om dezelfde reden is de bandbreedte van de tariefdifferentiatie wettelijk begrensd.

Afwijkende tarieven kunnen alleen worden vastgesteld voor buitendijks gelegen onroerende zaken voor onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden en voor onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden). De regeling is bedoeld voor uitzonderingssituaties waar het toepassen van het normale tarief evident onredelijk zou zijn. De verwachting is dan ook dat van de regeling spaarzaam gebruik zal worden gemaakt. De provincie dient het besluit tot toepassing van tariefdifferentiatie goed te keuren via de kostentoe-delingsverordening.

§ 11. De zuiveringsheffing

De heffing op grond van het huidige artikel 18 van de Wvo dient ter bekostiging van het waterkwaliteitsbeheer. Dit omvat zowel de zorg voor de kwaliteit van het oppervlaktewater als de zorg voor het zuiveringsbeheer. In de visie die ten grondslag ligt aan het onderhavige wetsvoorstel vormt de oppervlaktewaterkwaliteitszorg echter een onlosmakelijk onderdeel van de zorg voor het watersysteem, en om die reden wordt hier dan ook voorgesteld de bekostiging te laten plaatsvinden uit de watersysteemheffing.

De kosten die het waterschap maakt voor het transport en de zuivering van afvalwater worden in de nieuwe opzet verhaald via een zuiveringsheffing op alle indirecte lozingen (dat zijn de lozingen op de riolering of op

het zuiveringstechnisch werk). Deze zuiveringsheffing zal zijn grondslag krijgen in de Waterschapswet. Om redenen van wetssystematiek is hier gekozen voor de organieke wet.

De voorgestelde zuiveringsheffing blijft, net als de huidige Wvo-heffing, gebaseerd op het principe «de vervuiler betaalt». Ook de grondslag en de maatstaf van de zuiveringsheffing worden overgenomen van de huidige Wvo-heffing. Wel zal de maatstaf voor zuurstofbindende stoffen worden aangepast, zodat deze beter in overeenstemming is met de meest recente gegevens over de gemiddelde samenstelling van huishoudelijk afvalwater. Dit is conform de conclusies van de toenmalige Commissie Integraal Waterbeheer naar aanleiding van onderzoek uit 2001, waarin opnieuw de vervuilingsswaarde is bepaald van het afvalwater dat een persoon gemiddeld per jaar produceert. Eén vervuilingseenheid met betrekking tot zuurstofverbruik zal in plaats van de huidige 49,6 kilogram zuurstofverbruik op jaarbasis 54,8 kilogram zuurstofverbruik per jaar gaan bedragen¹.

De huidige Wvo ziet zowel op directe lozingen als op indirecte lozingen. Nu de indirecte lozingen worden onderworpen aan de zuiveringsheffing op grond van de Waterschapswet, wordt in de Waterschapswet voor het indirect lozen, ter onderscheid van de Wvo die na invoering van dit wetsvoorstel alleen ziet op direct lozen, de term afvoeren gebruikt.

Het aantal vervuilingseenheden dat wordt afgevoerd, wordt bepaald door meting, bemonstering en analyse. In de praktijk gebeurt dit alleen bij de grote bedrijfsmatige lozingen, aangezien de wet uit oogpunt van besparing van perceptiekosten voor kleinere bedrijfsmatige lozingen en voor huishoudelijke lozingen een eenvoudiger systematiek kent. Voor bedrijven die minder dan 1000 vervuilingseenheden afvoeren, wordt veelal de regeling voor tabelbedrijven toegepast, die in dit voorstel wordt overgenomen uit de Wvo. Voor huishoudelijke lozingen kent de Wvo de zogenaamde forfaitaire heffing: ieder huishouden wordt aangeslagen voor een vast aantal vervuilingseenheden (v.e.), door het waterschap te bepalen, met een maximum van drie. Uitzondering hierop vormen slechts de eenpersoonshuishoudens: zij worden aangeslagen voor één vervuilingseenheid. De heffing voor huishoudens wordt in dit voorstel met twee wijzigingen overgenomen. Omwille van meer uniformiteit en transparantie wordt de vervuilingsswaarde van stoffen die vanuit een woonruimte worden afgevoerd bij wet gesteld op drie v.e. voor meerpersoonshuishoudens (de uitzondering voor eenpersoonshuishoudens blijft ongewijzigd). De waarde van drie v.e. sluit aan bij de huidige praktijk van de waterschappen en bij de huidige gemiddelde woningbezetting van meerpersoonshuishoudens van 2,95.²

Nieuw is tevens dat voor waterschappen, daar waar het woonruimten betreft, de mogelijkheid wordt geboden hetzij forfaitair het aantal vervuilingseenheden te bepalen, hetzij geheel of gedeeltelijk op basis van het drinkwatergebruik tot een bepaling van de vervuilingsswaarde te komen. Deze nieuwe optie is toegevoegd als uitwerking van het waterketenbeleid, waarover de Staatssecretaris van VROM in juli 2005 aan de Tweede Kamer heeft gerapporteerd.³ Het kabinet heeft zich in dat kader tot doel gesteld eventuele belemmeringen voor de samenwerking tussen partijen in de waterketen (waterschappen, gemeenten, waterleidingbedrijven) weg te nemen. Met deze nieuwe optie kan worden bereikt dat alle aanslagen/nota's die betrekking hebben op de waterketen op één rekening kunnen worden gezet op basis van het drinkwatergebruik. De waterschappen zijn vrij om te bepalen welk deel van de kosten ze als vaste kosten in rekening willen brengen, en welk deel als variabele kosten (dus gebaseerd op de gebruikte hoeveelheid drinkwater). Zij hebben daarmee de mogelijkheid de lastenverdeling tussen de een- en meerpersoonshuishoudens te sturen. Indien het waterschapsbestuur kiest voor een geheel of gedeeltelijk variabel tarief wordt deze keuze, en de uitwerking

¹ Eén vervuilingseenheid zuurstofverbruik geeft de hoeveelheid zuurstof aan die nodig is om het afvalwater dat één persoon gemiddeld op jaarbasis produceert biologisch af te breken.

² Op basis van cijfers CBS, 2004

³ Kamerstukken II, 2004/05, 28 966 en 29 428, nr. 4.

daarvan, bij verordening vastgelegd en geldt hij voor het hele waterschapsgebied. Aan deze keuze gaan uiteraard afspraken met andere partijen in de waterketen vooraf, niet alleen over de vorm van de samenwerking maar ook over praktische aspecten zoals het beschikbaar stellen van gegevens door het waterleidingbedrijf.

Uit de zuiveringskosten worden alle kosten betaald die het zuiveringsbeheer met zich brengt. Onder de kosten van het zuiveringsbeheer vallen ook de kosten van de verwerking van regenwater in het zuiveringsproces. Regenwater kan worden aangevoerd via de riolering op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi). Het beleid is er op gericht schoon regenwater af te koppelen van de riolering, waardoor het nuttig kan worden gebruikt. Bovendien zullen de rwzi's bij een verdergaande afkoppeling van regenwater van de riolering op termijn ook goedkoper kunnen worden geëxploiteerd. Zogenaemde afkoppelprojecten zullen meeliften met stadsvernieuwingsprojecten, niet in de laatste plaats omdat anders zeer hoge kosten moeten worden gemaakt.

Het is in theorie denkbaar de huidige kosten van de behandeling van regenwater in de rwzi niet te bekostigen via de zuiveringsheffing, maar via de watersysteemheffing. Het tarief van de zuiveringsheffing zou daarmee verder dalen. Een dergelijke afsplitsing is een zeer strikte doorvoering van de financiële scheiding afvalwaterketen – watersysteem. Hier wordt voorsnog niet voor gekozen, omdat fysiek ook nog slechts beperkt sprake is van afkoppeling van regenwater. Het regenwater belandt nog veelal in het riool en is dan feitelijk afvalwater geworden en moet dan ook worden verwerkt. Bekostiging via de zuiveringsheffing ligt dan meer voor de hand. Daarnaast zouden met financiële splitsing additionele kosten gemoed zijn die zorgen voor hogere perceptiekosten.¹

§ 12. De heffing ter bekostiging van het wegenbeheer

Een beperkt aantal waterschappen in het westen van het land is belast met wegenbeheer in zijn hele gebied of een gedeelte daarvan. Deze taak is gebaseerd op de Wet herverdeling wegenbeheer, die de gemeentelijke beheerstaak voor wegen buiten de bebouwde kom in bepaalde gebieden aan het waterschap heeft opgedragen. Op grond van diezelfde wet verstrekt de gemeente jaarlijks een bijdrage in het onderhoud aan het waterschap. Deze dekt ongeveer de helft van de kosten. De resterende kosten worden gedekt uit de waterkeringsomslag of uit een aparte wegenomslag op grond van de algemene bevoegdheid van artikel 116 van de Waterschapswet.

Met de invoering van de watersysteemheffing is de vraag gerezen of het wegenbeheer hier ook uit bekostigd zou moeten worden. Gekozen is voor een aparte heffing voor het wegenbeheer, met een expliciete wettelijke basis. Daarmee wordt zichtbaar gemaakt dat het hier om een aparte taak gaat, die geen onderdeel is van de zorg voor het watersysteem. Bovendien biedt een zelfstandige wegenheffing een oplossing voor die waterschappen die het wegenbeheer slechts in een gedeelte van hun gebied uitvoeren. De watersysteemheffing wordt immers in het hele waterschapsgebied opgelegd. Bekostiging uit de watersysteemheffing zou daarmee leiden tot een onrechtvaardige kostenverdeling. In paragraaf 6, onder b, is al aangegeven dat provinciale staten de mogelijkheid behouden taakgebieden in te stellen voor het wegenbeheer. Het instellen van een taakgebied is noodzakelijk bij die waterschappen die het wegenbeheer slechts in een gedeelte van hun beheersgebied uitvoeren, om de heffingsplicht beperkt te houden tot de belanghebbenden in dat betreffende gebied.

¹ Regelmatig zou dan elk waterschap onderzoek moeten uitvoeren om te bepalen welke zuiveringskosten toegerekend moeten worden aan de verwerking van schoon regenwater.

In de huidige Waterschapswet zijn, zoals hierboven reeds geconstateerd, geen specifieke bepalingen opgenomen voor de wegenheffing. De huidige praktijk laat dan ook een grote variëteit in de toegepaste kostentoedelings-

systematiek zien. Het is gewenst om ook voor de wegenheffing, net als voor de overige waterschapsheffingen, hier de essentialia op te nemen. De «wegenheffing» kan worden opgelegd aan dezelfde categorieën van heffingplichtigen als bij de watersysteemheffing. Anders dan bij de watersysteemheffing, waarvoor de categorieën heffingplichtigen imperatief worden bepaald kan het waterschap besluiten een of meer categorieën buiten de heffingplicht te laten. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de waterschappen om de huidige praktijk op dit punt zo veel mogelijk te continueren.

Er is voor gekozen om de overige elementen uit de kostentoedelings-systematiek van de watersysteemheffing van overeenkomstige toepassing te verklaren. Voor waterschappen die het wegenbeheer in hun hele beheersgebied uitvoeren, wordt het daarmee in principe mogelijk de wegenheffing te integreren in hun watersysteemheffing. Omdat dit om praktische redenen wenselijk zou kunnen zijn (bijvoorbeeld omdat dan geen uitsplitsing van kosten tussen wegenbeheer en dijkonderhoud nodig is), laat het wetsvoorstel deze mogelijkheid open.

§ 13. De verontreinigingsheffing in de Wvo

De huidige Wvo-heffing is gebaseerd op het uitgangspunt «de vervuiler betaalt» en heeft een tweeledig doel. Enerzijds dient de heffing ter bekostiging van het waterkwaliteitsbeheer (kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater en zuiveringsbeheer). Anderzijds heeft de heffing een regulerende werking ten aanzien van lozingen.

In de nu voorgestelde nieuwe heffingenstructuur wordt de bekostiging van het watersysteembeheer geregeld via de watersysteemheffing en van het zuiveringsbeheer via de zuiveringsheffing. Daarmee is voorzien in de bekostiging van de (hoofd)taken van het waterschap.

Het is echter gewenst om ook voor directe lozingen een heffing in stand houden, die uitdrukking blijft geven aan het principe «de vervuiler betaalt», een uitgangspunt dat ook is opgenomen in de EU-Kaderrichtlijn Water. Dit is de verontreinigingsheffing. Deze heffing zal voornamelijk in de Wvo opgenomen blijven. De Wvo zal volgens de huidige plannen t.z.t. opgaan in de Waterwet. De keuze voor de Wvo is gemaakt omdat de verontreinigingsheffing zowel door het Rijk als door de waterschappen kan worden opgelegd. Bovendien strekt de heffing als zodanig niet ter bekostiging van een bepaalde taak van de waterschappen. Opnemings van de verontreinigingsheffing in de Waterschapswet ligt om die redenen dan ook minder voor de hand. Materieel zal de opbrengst van deze heffing echter geheel ten goede komen aan de bekostiging van het beheer van het watersysteem van de beheerder. Deze moet immers kosten maken ter regulering van lozingen op oppervlaktewateren en in voorkomend geval maatregelen moeten treffen om de nadelige effecten op het watersysteem te voorkomen of te compenseren. Door de opbrengst van de verontreinigingsheffing ter bekostiging van de waterbeheertaken aan te wenden blijft die opbrengst binnen het waterbeheer, waardoor lastenverhoging voorkomen wordt.

De heffingplichtige handeling is het brengen van stoffen in oppervlaktewateren. Het houdt in beginsel in dat zowel het brengen via een lozingswerk, als het anderszins brengen van stoffen in een oppervlaktewater onder de verontreinigingsheffing kan vallen. Bij het anderszins brengen valt te denken aan lozingen via afvloeiing van terreinen (o.a. bij op- en overslagterreinen). Dit is overeenkomstig de terminologie zoals deze ook nu in hoofdstuk IV van de Wvo wordt gehanteerd.

Zoals gezegd heeft de verontreinigingsheffing niet als primair oogmerk de bekostiging van een bepaalde waterschapstaak. De opbrengst is echter wel bestemd en komt geheel ten goede aan de bekostiging van het water-

systeembeheer. Het is derhalve niet van belang onderscheid te maken in maatregelen die betaald worden uit de opbrengst van de watersysteemheffing of uit de opbrengst van de verontreinigingsheffing. Uit de opbrengst van beide heffingen kunnen dezelfde maatregelen worden betaald. Het betreffen hier alle maatregelen die behoren tot de zorg voor het beheer van het watersysteem, zijnde alle maatregelen die niet tot het zuiveringsbeheer (en het wegenbeheer, voor zover van toepassing) behoren.

In de wet wordt verschil gemaakt tussen de heffing van het Rijk en die van de regionale beheerders. Ten aanzien van heffingen door regionale beheerders voorziet de Waterschapswet in de bevoegdheid om bij verordening in de benodigde nadere regelgeving te voorzien. Voor het Rijk is dit anders; de essentiële bepalingen ter zake van heffingen door het Rijk dienen op grond van artikel 104 van de Grondwet in de formele wet zelf te worden opgenomen. In concreto gaat het daarbij om het belastbare feit, de heffingsgrondslag, de heffingsmaatstaf, de eenheid van de heffingsmaatstaf, het tarief en het heffingssubject. Voor het Rijk zijn in dat verband het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen van belang. De regionale beheerders kennen hun eigen regelingen, opgenomen in belastingverordeningen, die doorgaans zijn gebaseerd op de door de Unie van Waterschappen vastgestelde «Modelverordening verontreinigingsheffing».

De tariefstelling voor de verontreinigingsheffing kan niet gebaseerd worden op een omslag, omdat deze heffing zowel bij het Rijk als bij de waterschappen slechts voor een (niet af te bakenen) deel bijdraagt aan de bekostiging van het waterbeheer.¹ Daarom is een andere wijze van tariefstelling noodzakelijk.

Voor de verontreinigingsheffing die waterschappen opleggen, is het het meest eenvoudig en transparant het tarief van de verontreinigingsheffing op enige wijze te relateren aan het tarief van de zuiveringsheffing. Waterschappen bepalen zelf het tarief voor de verontreinigingsheffing, maar in de wet wordt vastgelegd dat dit minimaal 50% en maximaal 100% van het zuiveringstarief mag bedragen. De bovengrens van deze bandbreedte sluit aan bij de huidige situatie, waar de Wvo-heffing voor directe en indirecte lozingen gelijk is. Het waterschap kan er dus voor kiezen dit gelijke tarief te continueren. Het is echter ook voorstelbaar dat het waterschap voorkeur heeft voor een lager tarief, omdat de heffing ook opgelegd moet worden aan de effluentlozingen vanuit een «eigen» zuiveringstechnisch werk op wateren in eigen beheer. Daardoor wordt via de verontreinigingsheffing geld overgeheveld uit de zuiveringsheffing naar het watersysteembeheer. De bandbreedte geeft de waterschappen de mogelijkheid de omvang van die geldstroom te beïnvloeden. Voor het Rijk is deze wijze van de tariefstelling niet mogelijk, omdat het Rijk geen heffing kent waaraan de verontreinigingsheffing gerelateerd kan worden. Het tarief van de lozingen op rijkswater ligt vast in de wet. In dit wetsvoorstel wordt het vastgesteld op € 25,00. De hoogte voor het tarief is gebaseerd op de wens om het tarief voor lozingen op rijkswater enigszins vergelijkbaar te laten zijn met het tarief voor lozingen op regionaal water («level playing field» voor bedrijven), maar bij voorkeur niet hoger. Immers het ligt niet in de rede lozingen op groter water (rijkswater) die vanuit waterkwaliteits-oogpunt veelal minder bezwaarlijk zijn dan lozingen op kleiner water (regionaal water), zwaarder te belasten. Een tarief € 25,00 is ongeveer gelijk aan de ondergrens van de bandbreedte voor het tarief van het de waterschappen. In de hoogte van het tarief is tevens de aanpassing van de maatstaf voor zuurstofverbruik en de afschaffing van de 50% korting

¹ Omslag: de hoogte van het tarief wordt dan gebaseerd op totaal geraamde kosten gedeeld door in dit geval het totaal aantal vervuilingseenheden dat naar verwachting zal worden geloosd.

op het tarief van de rijksheffing (voor lozingen vanuit rwzi's in beheer bij waterschappen) verdisconteerd.

De 50%-reductieregeling, zoals deze geldt sinds de beëindiging van de Uitkeringsregeling bestrijding verontreiniging rijkswateren (UKR) per 1-1-2000, wordt afgeschaft. De argumenten op basis waarvan deze korting destijds is ingevoerd, zijn niet meer valide door enerzijds de opsplitsing van de Wvo-heffing in een zuiveringsheffing en een verontreinigingsheffing en door anderzijds de verplichting lozingen vanuit rwzi's in eigen beheer op «eigen» water ook een verontreinigingsheffing op te leggen.¹

Het afschaffen van de 50%-reductieregeling leidt overigens tot een verlaging van het huidige tarief van de rijksheffing, omdat er geen oogmerk aanwezig is de inkomsten van het Rijk te vergroten. Het huidige tarief bedraagt € 31,76. Voor lozers die nu het volle tarief betalen (bedrijven), betekent het nieuwe tarief een verlaging met € 6,76. Voor de waterschappen, die als beheerder van een op rijkswater lozende rwzi die op rijkswater nu onder de 50% reductieregeling vallen, zullen de wijzigingen een stijging met € 9,12 per geloosde vervuilingseenheid tot gevolg hebben.

§ 14. Lastenverschuivingen

a. lastenverschuivingen waterschapsheffingen

Invoering van de nieuwe heffingenstructuur betekent niet dat de totale lasten voor alle belastingplichtigen gezamenlijk zullen veranderen. Dit totaal is immers bepaald door de voor de taakuitoefening van de waterschappen te maken kosten. Wel leidt een wijziging in de heffingen-systematiek tot een lastenverschuiving tussen de groepen van belastingplichtigen. De waterschapslasten voor 2004 bedroegen in totaal € 1 828 miljoen. Dit is de som van de opbrengst van de waterkwantiteitsomslag, de waterkeringsomslag en de Wvo-heffing.

Deze werden opgebracht door de huishoudens (€ 1 266 miljoen), de bedrijven (€ 402 miljoen), de agrarische sector (€ 116 miljoen), de eigenaren van natuurterreinen (€ 14 miljoen) en de eigenaren van overige ongebouwde terreinen (€ 30 miljoen). De lastenverschuiving die optreedt op basis van de nu voorgestelde bekostigingsstructuur is een optelsom is van een aantal effecten. In totaliteit treedt er een lastenverschuiving op van circa € 90 miljoen, overeenkomend met 4,5% van de totale jaarlijkse waterschapslasten. Deze lastenverschuiving zal met name een vermindering inhouden voor de eigenaren van natuurterreinen (minus € 12 miljoen), de eigenaren van agrarische gronden (minus € 56 miljoen) en de eigenaren van overige ongebouwde gronden (minus € 14 miljoen). Daarnaast is er sprake van een beperkte lastenvermindering voor de bedrijven (minus € 8 miljoen). De toename van de lasten zal plaatsvinden bij de huishoudens.

De lastenverschuiving binnen de categorie huishoudens is verschillend. Voor bewoners van huurwoningen² blijven de waterschapslasten ongeveer gelijk. Voor bewoners van koopwoningen is de stijging van de waterschapslasten met name afhankelijk van de waarde van de woning. Bij een gemiddelde WOZ-waarde (waardepeil 2003) van een woning van € 200 000 zal de stijging circa € 10 per jaar (van circa € 220 naar circa € 230) bedragen, terwijl bij een WOZ-waarde van een woning van € 600 000 de stijging ongeveer € 40 per jaar (van circa € 300 naar circa € 340) zal bedragen. Het betreft hier een landelijk gemiddelde. Per waterschap kan dit verschillend uitpakken.

Eventuele toekomstige ontwikkelingen in de WOZ-waarden van woningen en/of bedrijven zullen overigens ook doorwerken in de lastenverdeling tussen de verschillende groepen belastingplichtigen. Dit is inherent aan

¹ De argumenten die destijds werden gehanteerd, zijn: een «100% tarief» leidt tot grote verschillen in behandeling tussen lozing op rijkswater en «eigen» water (vrijgesteld van heffing) en tot «dubbel» betalen voor eenzelfde lozing.

² De eigenaren van huurwoningen, zoals woningcorporaties e.d. krijgen net als particuliere woningeigenaren uiteraard wel te maken met een stijging van de waterschapslasten. De verhoging is afhankelijk van de waarde van de woningen. Voor de gemiddelde huurwoning zal het in de orde van € 10 per jaar liggen. Het is denkbaar dat deze stijging op termijn in de huur doorberekend zal worden.

de gekozen systematiek waarin de hoogte van de heffing gebaseerd is op de economische waarde van de onroerende zaak.

De lastenverschuiving naar de huishoudens is overigens al enige jaren gaande, en zal ook doorgaan zonder dit wetsvoorstel, zo is de verwachting.

Bij de Wvo-heffing wordt de verschuiving veroorzaakt door autonome ontwikkelingen: enerzijds neemt het aantal vervuilingseenheden uit huishoudens toe door een toename van de bevolking en anderzijds neemt het aantal vervuilingseenheden vanuit bedrijven af als gevolg van saneringen van lozingen. Het aandeel van de huishoudens in de totale heffing-opbrengst stijgt hierdoor.

Bij de heffingen voor het watersysteembeheer speelt de relatieve waarde-stijging van huizen ten opzichte van bedrijven een rol, maar is ook de keuze van waterschappen voor een andere bekostigingssystematiek van belang. Als gevolg van eerdere beleidswijzigingen (WB21 en stedelijk waterbeheer) wordt het watersysteembeheer meer afgestemd op het belang van de huishoudens. Waterschappen kiezen de laatste jaren steeds meer voor een kostentoedelingssystematiek die hierbij aansluit, en een groter deel van de kosten bij de huishoudens legt.

b. lastenverschuiving verontreinigingsheffing Rijk

De opbrengt (op basis van voorlopige aanslagen) van de rijksheffing bedraagt voor 2004 € 30,7 miljoen. Deze worden opgebracht door de waterschappen (€ 17,1 miljoen), de bedrijven (€ 12,7 miljoen) en de gemeenten (€ 0,8 miljoen). Bij invoering van de voorgestelde veranderingen in de rijksheffing, zoals aangegeven in paragraaf 12, zal de opbrengst € 34 miljoen gaan bedragen. Dit leidt tot de volgende lastenverschuivingen. Een vermindering van de lasten treedt op bij de bedrijven (minus € 3,7 miljoen) en de gemeenten (minus € 0,25 miljoen). De toename van de lasten zal plaatsvinden bij de waterschappen als gevolg van een hogere verontreinigingsheffing op lozingen vanuit rwzi's. Deze zal zijn doorwerking vinden in de zuiveringsheffing die het waterschap oplegt aan de indirecte lozers (€ 5 miljoen bij de huishoudens en € 2 miljoen bij de bedrijven).

§ 15. Besparingen als gevolg van vereenvoudigingen

a. besparing op perceptiekosten

In het IBO-rapport over bekostiging van het regionale waterbeheer wordt aangegeven dat de perceptiekosten van de waterschappen in 2002 ca. € 130 miljoen bedroegen¹, ofwel ca. 8% van de bruto-belastingopbrengst. Als gevolg van onder andere de vereenvoudiging van het belastingstelsel wordt verwacht dat het percentage perceptiekosten binnen enkele jaren zal dalen tot onder de 5%². In absolute zin gaat het om een daling met ruim € 20 miljoen.

Aspecten van het voorgestelde nieuwe financieringsstelsel die een bijdrage leveren aan deze daling zijn:

- integratie van waterkerings- en waterkwantiteitsomslagen tot watersysteemheffing;
- vervanging van de kostentoedelingmethode Oldambt door Delfland;
- afschaffing van de classificatie op basis van de Methode Oldambt.

Naar verwachting kan regionale samenwerking bij de aanslag en de inning tot een verdere daling van de perceptiekosten leiden. Samenwerkingsinitiatieven zijn gaande.

Overigens worden ook door de voorgestelde bestuursamenstelling (o.a. kleinere omvang bestuur) en (landelijke) waterschapsverkiezingen kosten-

¹ Interdepartementaal beleidsonderzoek bekostiging waterbeheer, ministerie van Financiën, juli 2003, blz. 72

² Dalende WOZ-kosten, hogere belastingopbrengsten, waterschapsfusies van de afgelopen jaren en efficiëncymaatregelen dragen daar mede toe bij.

besparingen gerealiseerd. Ingeschat wordt dat dit tot een besparing van ongeveer € 3 miljoen per jaar zal leiden.

b. besparingen als gevolg van de vereenvoudiging van de objectafbakening

Op grond van de Wet WOZ voeren de gemeenten taxaties uit van onroerende zaken. De gegevens worden niet alleen door de gemeenten zelf gebruikt, maar ook door het Rijk en de waterschappen. In het overleg tussen deze partijen over de uitvoering van de Wet WOZ is onder andere gesproken over mogelijkheden om de perceptiekosten te reduceren door middel van aanpassing van de objectafbakening gebouwd/ongebouwd.¹ In de huidige systematiek is de objectafbakening voor de waterschappen op onderdelen afwijkend van die bij de gemeenten, waardoor aanvullende gegevens nodig zijn. De Unie van Waterschappen heeft verkend, op welke wijze het artikel over objectafbakening in de Waterschapswet te vereenvoudigen zou zijn. Dat heeft geleid tot de in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe tekst voor artikel 117.

Het voorstel leidt ertoe dat de gemeenten bij de objectafbakening een aantal werkzaamheden, die zij in het kader van de uitvoering van de Wet WOZ tot nu toe specifiek voor de waterschappen moeten verrichten, niet meer behoeven uit te voeren. Het vervallen van deze extra werkzaamheden versimpelt de uitvoering van de Wet WOZ in belangrijke mate en brengt dus een taakverlichting voor de gemeenten met zich. Het is niet eenvoudig de exacte omvang van de hieruit voortvloeiende kostenbesparing aan te geven, maar een besparing in de orde van € 10 miljoen ligt gezien de inhoud van het voorstel en de betekenis daarvan voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk echter in de rede.

Het voorstel leidt ook voor de waterschappen tot een taakverlichting doordat een aantal werkzaamheden in de kadastrale administratie komt te vervallen. Dit betekent dat ook bij de waterschappen sprake zal zijn van een zekere kostenbesparing.

c. besparingen door efficiencyverbetering en innovatie

Gezien de extra investeringen die de komende jaren nodig zijn in het waterbeheer is het van belang dat de wateropgaven doelmatig worden uitgevoerd, zo stelt het kabinet in het standpunt IBO. Het kabinetsstandpunt wordt via meerdere sporen uitgewerkt. Dit wetsvoorstel is er één van. Hierboven is al aangegeven hoe de vereenvoudigingen in de wet leiden tot besparingen. Daarbij is ook gewezen op lopende regionale samenwerkingsinitiatieven. Deze zijn beschreven in het rapport «Waterschappen zoeken fiscale partners», dat door alle waterschappen bestuurlijk onderschreven wordt.² In dit rapport wordt gesteld dat de samenwerking regionaal ingevuld moet worden. Vooral de samenwerking met gemeenten biedt kansen. Hier zijn al enkele succesvolle voorbeelden van. Een besparing van € 20 miljoen op de perceptiekosten wordt haalbaar geacht.

De Waterschapswet is niet het enige en als organieke wet wellicht ook niet het meest geschikte instrument om uitvoering te geven aan de efficiencydoelstellingen van het kabinetsstandpunt IBO. Minstens zo belangrijk zijn de acties, die vrijwillig of op basis van bestuurlijke afspraken met het rijk door de waterschappen ondernomen worden. Het IBO-onderzoek heeft deze initiatieven een extra impuls gegeven. Te noemen zijn:

- De begrotingsvergelijking
Ieder jaar wordt door alle waterschappen meegewerkt aan een begrotingsvergelijking. In 2005 is deze vergelijking voor de elfde keer uitgebracht.³ In het kabinetsstandpunt IBO wordt de begrotingsvergelijking genoemd als informatiebron voor de waterschapsbesturen en

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 B, nr. 12 en Kamerstukken II, 2004/05, 29 800 B, nr. 12

² «Waterschappen zoeken fiscale partners». Rapport van de Unie van waterschappen, november 2005.

³ Begrotingsvergelijking 2005, beleidsambities en lastendruk vergeleken. Uitgave waterschap Veluwe, mei 2005.

besturen van hogere waterstaatsgezagen (provincie, rijk). Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt hebben de waterschappen het ambitieniveau van de begrotingsvergelijking verhoogd. Er is meer aandacht voor de beleidsmatige aspecten en de ambities van de waterschappen.

- De bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer
In 2003 hebben de waterschappen hun tweede bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer uitgebracht, over het jaar 2002.¹ Deze vergelijking wordt een maal per drie jaar uitgevoerd. Alle waterschappen met een zuiveringstaak hebben meegewerkt. De zuiveringsresultaten, maar ook de mate van innovatie en de klanttevredenheid wordt vergeleken. Er zijn afspraken met de waterschappen gemaakt over uitbreiding van de bedrijfsvergelijking naar het watersysteembeheer.
- Het Waterschapshuis
Het Waterschapshuis is een initiatief van de waterschappen tot samenwerking op het terrein van ICT. Naar aanleiding van het IBO-traject zijn de waterschappen aan het rijk de inspanningsverplichting aangegaan om substantieel te besparen op de bedrijfsvoeringskosten. Samenwerking op ICT-gebied wordt als een belangrijk middel hiertoe gezien. Via de stichting het Waterschapshuis wordt dit gestimuleerd en uitgevoerd.

Het tweede spoor waarlangs het kabinetsstandpunt IBO uitgewerkt wordt, is het waterketenbeleid. Over de stand van zaken wordt regelmatig gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Bij brief van 12 juli 2005 heeft de Staatssecretaris van VROM de Tweede Kamer geïnformeerd over de samenwerking in de waterketen.² Daarin wordt het gezamenlijk projectprogramma beschreven dat de betrokken partijen over een periode van twee jaar uitvoeren. Het evalueren en verder ontwikkelen van benchmarking is een van die acties. Inmiddels zijn er al diverse stappen ondernomen door verschillende partijen om tot structurele benchmarking te komen. Er gaat o.a. een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd worden naar een afvalwaterketen-benchmark. In het waterketenbeleid is gekozen voor een bottom-up-benadering: initiatieven dienen op regionaal niveau tot stand te komen. Voor het rijk ligt er naast het stimuleren en faciliteren van de bottom-up benadering met name een rol in het wegnemen van belemmeringen. Het kabinet zal de Tweede Kamer regelmatig informeren over de voortgang. Na afloop van de periode van twee jaar kan op basis van de uitgevoerde monitoring worden bezien of bijstelling van het beleid wenselijk is.

§ 16. Administratieve lasten

a. algemeen

De administratieve lasten die voortvloeien uit deze wet zijn relatief beperkt. Zij hangen samen met de gegevensverzameling voor de heffingen, en met de uitoefening van het kiesrecht. Het vergunningstelsel in het waterbeheer, een belangrijke bron van administratieve lasten, maakt geen onderdeel uit van de Waterschapswet. De beoogde reductie van lasten rond de vergunningverlening komt dan ook niet tot uiting in deze wet, maar in de in voorbereiding zijnde Waterwet. Zowel de heffingenstructuur als het kiesrecht blijven in stand. De mogelijkheden om de administratieve lasten in de Waterschapswet te beperken, zijn dan ook niet zo groot. Integendeel, het streven naar verhoging van de opkomst bij de verkiezingen kan zelfs leiden tot een toename van de administratieve lasten voor de burger. In de secties b en c wordt nader ingegaan op de genoemde aspecten.

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen ook eenmalige administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers gemoeid zijn om op de hoogte te komen van de wetswijzigingen. Naar verwachting zullen deze administratieve lasten gering zijn. Om de informatieverstrekking

¹ Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer 2002. Unie van waterschappen, Deloitte/Vertis, november 2003

² Kamerstukken II, 2004/05, 28 966/29 428, nr. 4

omtrent de wetwijzigingen en de gevolgen daarvan voor bedrijfsleven en burgers zo optimaal mogelijk te doen zijn, heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een aparte website geopend.¹ Daarnaast zullen waterschappen via hun eigen websites en door middel van de website van de Unie van Waterschappen regelmatig informatie verstrekken over de gevolgen voor bedrijfsleven en burgers van de wetwijzigingen op het moment dat belastingverordeningen worden vastgesteld of verkiezingen voor het algemeen bestuur van waterschappen worden georganiseerd.² Ook bij het opleggen van de heffingsaanslag en de organisatie van verkiezingen geven waterschappen gebruikelijk schriftelijke informatie aan burgers en bedrijfsleven. Bij wijzigingen als gevolg van dit wetsvoorstel zullen de waterschappen daar in deze informatie zeker aandacht aan schenken.

Het spreekt voor zich dat waar het wetsvoorstel wordt uitgewerkt in lagere regelgeving zoals algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen, zulke voorstellen gepaard zullen gaan met nadere informatie over administratieve lasten. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal in overleg treden met het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen over de mogelijkheden om administratieve lasten te verminderen bij totstandkoming van regelgeving van medeoverheden voortvloeiend uit dit wetsvoorstel.

b. administratieve lasten voor bedrijven

Gevolgen van het wetsvoorstel

Administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn gedefinieerd als de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

In het kader van de wijziging van de Waterschapswet kunnen voor het bedrijfsleven administratieve lasten gemoeid zijn met het vaststellen van de hoogte van de watersysteemheffing, de heffing ter bekostiging van het wegenbeheer (taak die aan een beperkt aantal waterschappen is toebedeeld) en de zuiveringsheffing. In verband met de wijziging van de Wvo kunnen administratieve lasten gemoeid zijn met het vaststellen van de hoogte van de verontreinigingsheffing voor directe lozingen op oppervlaktewateren. In de huidige situatie vloeien die administratieve lasten voort uit de waterkwantiteitsomslag en de waterkeringsomslag op grond van de Waterschapswet en uit de verontreinigingsheffing op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

In de paragrafen 9 tot en met 12 is uitvoerig beschreven hoe de huidige waterschapsbelastingen en heffingen gewijzigd worden met het oog op een eenvoudiger en transparantere financieringssysteem en het bereiken van een vermindering van de perceptiekosten (zie paragraaf 15). Door deze herverdeling wijzigt het aantal heffingplichtige bedrijven niet. Naar schatting krijgen in totaal bijna 500 000 bedrijven een aanslag voor de Wvo-heffing en zuiveringsheffing, en ruim 1,2 miljoen bedrijven een aanslag voor de watersysteemheffing (indien wegenheffing, extra aanslagregel op één aanslagbiljet).

Vaststellen van de aanslag

De hoogte van de aanslag voor de watersysteemheffing wordt vastgesteld door het waterschap op basis van de WOZ-waarde voor bedrijven (gebouwde onroerende zaak) en op basis van het aantal hectares «agrarisch en overig ongebouwd» of «natuurterreinen» (aan de hand van kadastrale gegevens). Deze waterschapsbelasting zal worden geheven bij wege van aanslag en derhalve zijn er voor het bedrijfsleven met het vaststellen van de hoogte van de heffing geen administratieve lasten gemoeid. Slechts in het geval dat een bedrijf bezwaar maakt bij het dagelijks bestuur van het waterschap tegen een belastingaanslag kunnen

¹ Zie www.waterwet.nl met een link naar de wijziging van de Waterschapswet.

² Zie www.uvw.nl.

administratieve lasten in het geding zijn. Op grond van ervaringsgegevens bij waterschappen maken ongeveer een 0,5% van de bijna 1,2 miljoen bedrijven bezwaar tegen de aanslag.

De vaststelling van de hoogte van de aanslag voor de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing zal op dezelfde wijze plaatsvinden als nu voor de Wvo-heffing. Voor het vaststellen van de hoogte van de huidige Wvo-heffing (waterschappen en Rijkswaterstaat) dienen de zogenaamde meetbedrijven (ruim 2400) zelf meting en bemonstering van afvalwater uit te voeren ten behoeve van de aangifte. De zogenaamde tabelbedrijven (ruim 177 000) worden op basis van kengetallen aangeslagen. Daarnaast wordt een groot aantal kleine bedrijven (bijna 320 000) aangeslagen op basis van een forfaitaire aanpak. Bij de meetbedrijven en tabelbedrijven is er sprake van meet- en registratieverplichtingen, bij kleine bedrijven niet of nauwelijks. Op basis van ervaringscijfers bij waterschappen en Rijkswaterstaat maken 4% van de meetbedrijven bezwaar tegen de aanslag. Voor tabelbedrijven en kleine bedrijven bedraagt dit naar schatting 7%.

Schatting van de administratieve lasten

In de nulmeting administratieve lasten Verkeer en Waterstaat zijn voor het domein (natte) waterstaat de waterschapsbelastingen slechts zeer beperkt in beeld gebracht.¹ De administratieve lasten gemoeid met de Wvo-heffing (waterschappen en Rijkswaterstaat) zijn slechts ten dele in beeld gebracht, namelijk alleen voor de bijna 9000 bedrijven die op grond van hun Wvo-vergunningen ook meet- en registratieverplichtingen hebben. Het aandeel aan administratieve lasten met betrekking tot de heffing bedraagt bijna € 13,3 miljoen voor deze bedrijven.²

Op basis van de eerder genoemde gegevens van het aantal heffingsplichtige bedrijven, het aantal bezwaren dat tegen opgelegde aanslagen wordt ingesteld en de gegevens waarop de berekening van het bedrag van € 13,3 miljoen is gebaseerd, wordt het totale bedrag aan administratieve lasten gemoeid met de Wvo-heffing geschat op € 28,4 miljoen.

Voor de overige waterschapsbelastingen bedraagt deze schatting € 0,3 miljoen, alleen gebaseerd op bezwaren ingesteld tegen opgelegde aanslagen.

Daarmee bedragen de totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven naar schatting € 28,7 miljoen.

Met de onderhavige wetswijzigingen worden geen andere dan de huidige berekeningsgrondslagen toegepast voor het vaststellen van de hoogte van de zuiveringsheffing, de Wvo-heffing en de watersysteemheffing. Het wetsvoorstel leidt derhalve niet tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Reductiemogelijkheden administratieve lasten

Zoals al aangegeven blijven de grondslagen voor de heffingen in dit wetsvoorstel ongewijzigd. Hierdoor blijven op dit onderdeel de administratieve lasten voor bedrijven ongeveer gelijk. Wel zou de introductie van een eenvoudiger systematiek voor de watersysteemheffing kunnen leiden tot minder bezwaren tegen aanslagen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft zich wel voorgenomen om voor de Wvo-meetverplichtingen ten behoeve van de vergunningnaleving en de heffingaangifte een reductiedoelstelling van 25% te behalen. Door de Rijkswaterstaat wordt momenteel onderzoek verricht om de meetverplichtingen te beperken. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met belemmeringen die er zijn op grond van internationale verplichtingen zoals de Europese IPPC richtlijn³ en met de huidige fiscaal juridische bepalingen in de belastingverordeningen van waterschappen en het Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren.

Met de Unie van Waterschappen is overleg gestart om te bezien in hoeverre de waterschappen een bijdrage kunnen leveren aan de vermindering van deze meetverplichtingen. Dit raakt echter de autonome

¹ Standaardkostenmodel SIRA Consulting, domein E = Waterstaat (zie ook: Rapport SIRA Consulting, versie 1.0, 24 oktober 2003).

² «Administratieve lasten vanuit de Wvo – Reductiemogelijkheden vergunningverlening en meeten registratieverplichtingen», EIM, Onderzoek voor Bedrijf & Beleid, februari 2005.

³ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

bevoegdheden van waterschappen in het kader van hun vergunningen- en heffingenbeleid. Gelet op het stadium waar deze ontwikkelingen zich in bevinden, kan op dit moment het behalen van de reductiedoelstelling nog niet met zekerheid worden bevestigd.

Wel zijn bij de waterschappen al ICT-ontwikkelingen in gang gezet. Bij iets minder dan de helft van de 26 waterschappen kunnen al via e-mail meet-, bemonsterings- en analysecijfers worden ingediend. De digitale aangifte voor de verontreinigingsheffing via internet doet in 2005 zijn intrede. Iets minder dan de helft van de waterschappen maakt hiervan gebruik. De andere waterschappen voeren dit met ingang van 2006 in. Dit zal zeker een vermindering van administratieve lasten opleveren.

Conclusie

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een eenvoudiger en transparanter systematiek voor de waterschapsbelastingen in te voeren waardoor de perceptiekosten aanmerkelijk zullen worden verminderd. Administratieve lasten zullen zeker niet toenemen. Van de autonome ontwikkelingen bij waterschappen met betrekking tot digitalisering en de intentie van het ministerie van Verkeer en waterstaat om meetverplichtingen te verminderen mag op termijn zeker een vermindering van administratieve lasten worden verwacht. Een resultaat daarvan is op dit moment echter moeilijk aan te geven.

c. administratieve lasten voor de burger

Algemeen

Administratieve lasten voor de burger zijn de kosten om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. Deze lasten hebben betrekking op de door de burger bestede tijd (uitgedrukt in uren) en gemaakte (out-of-pocket) kosten (uitgedrukt in euro's).

In de oorspronkelijke nulmeting administratieve lasten Verkeer en Waterstaat voor het domein waterstaat zijn destijds (nog) geen administratieve lasten voor burgers gekwantificeerd. Gelet op de tijd die bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel daarvoor beschikbaar stond, was het onmogelijk om bij het in beeld brengen van de gevolgen voor burgers gebruik te maken van een gevalideerd standaardkostenmodel. In onderstaande schatting is echter wel zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de standaardhandelingen in de Nulmeting Administratieve Lasten Burger Ministerie van BZK voor handelingen die van overeenkomstige toepassing kunnen worden geacht (bijv. bezwarenprocedures en verkiezingen).¹

Waterschapsbelastingen

Voor wat betreft de waterschapsbelastingen worden 6,9 miljoen woonruimten forfaitair aangeslagen voor de zuiveringsheffing en de Wvo-heffing (drie of één vervuilingseenheid). Uit ervaringsgegevens blijkt dat in 4% van de gevallen dat een aanslag wordt opgelegd een bezwaar of een verzoek wordt ingediend.

Voor 6,7 miljoen woonruimten wordt een aanslag ingezetenenheffing opgelegd op basis van een forfait (gelijk bedrag per woonruimte) en in het geval dat de hoofdbewoner tevens huiseigenaar is ook een heffing op grond van de WOZ-waarde vastgesteld voor de gebouwde onroerende zaak. Uit ervaringscijfers blijkt dat in een 0,5% van de gevallen dat een aanslag wordt opgelegd een bezwaar of verzoek wordt ingediend.

Bezwaren tegen de vaststelling van de WOZ-waarde worden afgedaan door de gemeente. Het waterschap volgt de definitieve beslissing van de gemeente.

Door het vaststellen van de aanslag door het waterschap wordt de burger

¹ Onderzoek naar de Administratieve Lasten Burger voortvloeiend uit de regelgeving van het Ministerie van BZK, Rapport SIRA Consulting, 31 maart 2005.

niet geconfronteerd met administratieve lasten. Deze komen slechts uit verzoeken of bezwaren tegen aanslagen voort.

Door de sterke afname van het aantal waterschappen en zuiveringschappen (ca. 50 in 2000) als gevolg van centralisatie van verschillende waterschapstaken in grotere waterstaatkundige eenheden (26 all-in waterschappen in 2005) is voor de burger al een eenvoudiger en meer transparante situatie ontstaan met betrekking tot waterschapsbelastingen. Het combineren van meerdere aanslagregels op één aanslagbiljet en toezending van gefrankeerde antwoordkaarten voor alleenwonendenverzoeken, verzoeken tot toezending van kwijtscheldingsformulieren, tenaamstellingswijzigingen en het indienen van bezwaren, alsmede automatische incasso dragen bij tot verregaande dienstverlening aan de burger door de waterschappen. Digitale dienstverlening breekt ook hier door in 2005. Zulke verzoeken kunnen bij ruim van de helft van de waterschappen via e-mail worden ingediend.

Door deze werkwijze zijn er voor de burger aan waterschapsbelastingen niet of nauwelijks administratieve lasten in de vorm van kosten verbonden. Naar schatting was er in 2002 jaarlijks wel een tijdsbesteding van bijna 620 000 uur verbonden aan bezwaren en verzoeken. Verwacht wordt dat bij inwerkingtreding van de wet (beoogd wordt 2008) de mogelijkheden tot digitalisering volledig worden benut en dat de tijdsbesteding door burgers zal zijn afgenomen tot ca. 310 000 uur (ervan uitgaande dat hierdoor de tijdsbesteding door de burger halveert). Wel dient te worden vermeld dat deze afname geen gevolg is van dit wetsvoorstel maar is toe te schrijven aan autonome ontwikkelingen die bij waterschappen plaatsvinden.

Door de waterschappen is onlangs besloten om de samenwerking op het gebied van belastingheffing te intensiveren met het doel efficiencyvoorwaarden te behalen, niet alleen voor de waterschappen bij de inning van de belasting maar ook voor de burger. De Unie van Waterschappen wil de samenwerking van onderaf stimuleren en de samenwerking in de regio zo snel mogelijk concreet vorm geven. Daarbij wordt niet alleen gedacht aan intensivering van samenwerking tussen waterschappen onderling maar ook aan nader onderzoek naar samenwerkingsverbanden met gemeenten en waterleidingbedrijven. Bij samenwerking moet worden gedacht aan de oprichting van een gezamenlijk belastingkantoor of samenwerking op het gebied van inning, dwanginvordering, ICT-toepassingen en kwijtschelding. De waterschappen verwachten in 2006 een start te kunnen maken met nieuwe initiatieven op het gebied van fiscale samenwerking.

Waterschapsverkiezingen

Verkiezing van de leden van het algemeen bestuur vindt eens in de vier jaar plaats op basis van schriftelijke stemming. Men ontvangt stembiljetten alsmede informatie over kandidaten over de post en zendt de ingevulde stembiljetten retour in een door het waterschap gefrankeerde envelop. Een reis naar de stembus zoals bij andere verkiezingen is dus niet nodig en ook zijn er geen kosten aan het stemmen verbonden. Naar schatting is hiermee een tijdsbesteding gemoeid van ruim 240 000 uur op jaarbasis bij een gemiddelde opkomst van 25% tijdens recente verkiezingen.

Teneinde de betrokkenheid van de burger bij het functioneren van het waterschap en het opkomstpercentage te vergroten zullen in 2008 de waterschapsverkiezingen tegelijkertijd landelijk plaatsvinden. In 2004 is door een paar waterschappen een geslaagde proef met internetstemmen uitgevoerd. Bij de verkiezingen in 2008 zal de burger zijn stem per post of per internet kunnen uitbrengen.

Met het bij dit wetsvoorstel geïntroduceerde lijstenstelsel wordt tevens beoogd de betrokkenheid van de burgers bij waterschappen verder te vergroten door vergroting van de herkenbaarheid van kandidaten. Dit lijstenstelsel vereist van ingezetenen dat zij zich organiseren in de vorm

van belangengroeperingen. Een aantal aspecten met betrekking tot de nieuwe waterschapsverkiezingen moet bij algemene maatregel van bestuur nader worden geregeld. De verwachting is dat met dit passief kiesrecht voor de burger bijna 9000 uur aan extra administratieve lasten zullen zijn gemoeid. De ermee gepaard gaande kosten zijn naar schatting zeer gering.

Het toepassen van een lijstenstelsel teneinde de herkenbaarheid van kandidaten bij de kiezer te vergroten alsmede het mogelijk maken van internetstemmen worden met dit wetsvoorstel geïntroduceerd en zijn er met name op gericht om de opkomst bij de verkiezingen significant te vergroten. Ervan uitgaande dat in de toekomst een opkomst van 40% zou kunnen worden bereikt, zal de tijdsbesteding van de burger voor verkiezingen naar verwachting toenemen van 240 000 uur tot 390 000 uur.

Conclusie

Onder het bestaande wettelijke regiem zijn voor de burger jaarlijks 860 000 uur aan administratieve lasten gemoeid met waterschapsbelastingen en waterschapsverkiezingen. Door invoering van het lijstenstelsel bij de waterschapsverkiezingen neemt dit naar schatting in geringe mate toe tot 870 000 uur. Enerzijds kan dit getal in de komende jaren vermindern door een volledige benutting van het gebruik van moderne communicatiemiddelen zoals e-mail en internet. Anderzijds kan ook het ook toenemen indien meer burgers gebruik maken van hun recht om de leden van het algemeen bestuur van het waterschap te kiezen. Op dat laatste is het wetsvoorstel ook gericht. Rekening houdend met beide ontwikkelingen wordt geschat dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de tijdsbesteding van burgers ongeveer 700 000 uur zal bedragen. Door de verregaande dienstverlening van waterschappen aan de burger bestaan er niet of nauwelijks administratieve lasten in de vorm van out-of-pocket kosten.

d. verkenning minder belastende alternatieven

Minder belastende alternatieven zouden slechts gevonden kunnen worden op grond van andere scenario's voor de organisatie en financiering van het regionaal waterbeheer. Alternatieven voor het regionaal waterbeheer zijn beschreven in het in paragraaf 2 genoemde IBO. Het in 2002 uitgevoerde onderzoek heeft zich gericht op de criteria doelmatigheid (doelmatige en efficiënte uitvoering van de wateropgaven alsmede de hoogte van de perceptiekosten), eenvoud (makkelijk vaststellen en uitvoeren van de financiering), transparantie (inzichtelijkheid hoe de rekening tot stand komt en waarvoor wordt betaald), effectiviteit (slagvaardige en effectieve uitvoering van het beleid) en verschillen van lokale lasten. In dit onderzoek is geen aandacht besteed aan administratieve lasten.

Het onderzoek beschrijft vier varianten:

- a. regionale variant watersysteem (één watersysteemheffing door waterschap als functionele bestuur; samenwerking voor de inning; geen organisatorische consequenties);
- b. regionale waterfondsvariant (één watersysteemheffing door waterschap als functionele bestuur; afhankelijk van de bestuurlijk-organisatorische vormgeving verdwijnt financiële autonomie in meer of mindere mate voor individuele waterschappen; geen herpositionering van waterschappen in organisatorische zin);
- c. nationale waterfondsvariant (watersysteembeheer bekostigd uit de algemene middelen, ondergebracht in een nationaal fonds; waterschappen gaan fungeren als uitvoeringsdiensten in grotere stroomgebieden in samenwerking met het Rijk);
- d. nationale variant (watersysteembeheer bekostigd uit de algemene middelen, ondergebracht in een nationaal fonds; beheer van hoofd-

watersysteem en regionale watersystemen wordt samengevoegd in een beperkt aantal stroomgebiedeenheden in de vorm van uitvoerende diensten van het Rijk).

Voorts werd in het onderzoek een onderscheid gemaakt tussen waterketentaken (incl. bekostiging zuiveringsbeheer) en watersysteemtaken en moet voor directe lozings op oppervlaktewater de mogelijkheid van een heffing op basis van «de vervuiler betaalt» blijven bestaan. In onderstaand overzicht is voor de vier varianten met de thans beschikbare gegevens (achteraf) een schatting van de bijbehorende administratieve lasten in beeld gebracht.

AL	variant a	variant b	variant c ¹	variant d ²
bedrijfsleven (euro)	28,7 miljoen	28,7 miljoen	28,4 miljoen	28,4 miljoen
burgers (uren)	870 000	870 000	800 000	550 000

¹ geen watersysteemheffing.

² geen watersysteemheffing en geen verkiezingen.

n.b. voor de vergelijkbaarheid van de varianten a, b en c is voor verkiezingen uitgegaan van een opkomst van 25%.

Na afweging van alle onderzoeken en adviezen is op 16 februari 2004 in het Kabinetstandpunt IBO gekozen voor variant a uit het IBO-rapport, namelijk de voortzetting van het waterschap als functioneel bestuur voor het waterbeheer met een eigen belastinggebied teneinde voor de huidige en toekomstige wateropgaven gesteld te staan.

§ 17. Bedrijfseffectentoets

a. waterschapsheffingen

Invoering van de nieuwe heffingenstructuur betekent niet dat de totale lasten voor alle belastingplichtigen gezamenlijk zullen veranderen. Dit totaal is immers bepaald door de voor de taakuitvoering van de waterschappen te maken kosten. Wel leidt een wijziging in de heffingsystematiek tot een lastenverschuiving tussen de groepen van belastingplichtigen. Zoals in paragraaf 14, onder a, is aangegeven bedroegen de waterschapslasten voor 2004 in totaal € 1 828 miljoen. Dit is de som van de opbrengst van de waterkwantiteitsomslag, de waterkeringsomslag en de Wvo-heffing.

Deze werden opgebracht door de huishoudens (€ 1 266 miljoen), de bedrijven (€ 402 miljoen), de agrarische sector (€ 116 miljoen), de eigenaren van natuurterreinen (€ 14 miljoen) en de eigenaren van overige ongebouwde terreinen (€ 30 miljoen). De lastenverschuiving die optreedt op basis van de nu voorgestelde bekostigingsstructuur is een optelsom is van een aantal effecten. In totaliteit treedt er een lastenverschuiving op van circa € 90 miljoen, overeenkomend met 4,5% van de totale jaarlijkse waterschapslasten. Deze lastenverschuiving zal met name een vermindering inhouden voor de eigenaren van natuurterreinen (minus € 12 miljoen), de eigenaren van agrarische gronden (minus € 56 miljoen) en de eigenaren van overige ongebouwde gronden (minus € 14 miljoen). Daarnaast is er sprake van een beperkte lastenvermindering voor de bedrijven (minus € 8 miljoen). In totaal dalen de waterschapsheffingen voor bedrijven (incl. landbouw) met € 64 miljoen.

De toename van de lasten zal plaatsvinden bij de huishoudens.

Voor de categorie bedrijven zal de lastenverschuiving niet voor elk bedrijf ongetwijfeld geheel gelijk zijn. Grote verschillen worden echter niet verwacht. Binnen de beperkte verschillen wordt verwacht dat grote bedrijven enigszins meer voordeel hebben zullen hebben dan de kleinere

bedrijven. Het betreft hier een landelijk gemiddelde. Per waterschap kan dit verschillend uitpakken.

Eventuele toekomstige ontwikkelingen in de WOZ-waarden van woningen of bedrijven zullen overigens ook doorwerken in de lastenverdeling tussen de verschillende groepen belastingplichtigen. Dit is inherent aan de gekozen systematiek waarin de hoogte van de heffing gebaseerd is op de economische waarde van de onroerende zaak.

b. verontreinigingsheffing Rijk

De opbrengt (op basis van voorlopige aanslagen) van de rijksheffing bedraagt voor 2004 € 30,7 miljoen. Deze worden opgebracht door de waterschappen (€ 17,1 miljoen), de bedrijven (€ 12,7 miljoen) en de gemeenten (€ 0,8 miljoen). Bij invoering van de voorgestelde veranderingen in de rijksheffing, zoals aangegeven in paragraaf 12, zal de opbrengst € 34 miljoen gaan bedragen. Dit leidt tot de volgende lastenverschuivingen. Een vermindering van de lasten treedt op bij de bedrijven (minus € 3,7 miljoen) en de gemeenten (minus € 0,25 miljoen). De toename van de lasten zal plaatsvinden bij de waterschappen als gevolg van een hogere verontreinigingsheffing op lozingen vanuit rwzi's. Deze zal zijn doorwerking vinden in de zuiveringsheffing die het waterschap oplegt aan de indirecte lozers (€ 5 miljoen bij de huishoudens en € 2 miljoen bij de bedrijven).

Voor de sector bedrijfsleven als geheel wordt dus het voordeel van € 3,7 miljoen voor de bedrijven die rechtstreeks op oppervlaktewater lozen gedeeltelijk tenietgedaan door de lastenstijging van € 2 miljoen voor de bedrijven die op de riolering lozen.

De lastenverschuiving wordt veroorzaakt door aanpassing van de heffingsmaatstaf en de afschaffing van de 50%-reductieregeling. Dit leidt tot een relatief gelijke lastenverschuiving voor elk bedrijf.

c. vertegenwoordiging in het bestuur

Met het nieuwe voorstel zullen de verhoudingen tussen de verschillende categorieën in het bestuur enigszins wijzigen. Het kabinet heeft ervoor gekozen het aandeel van de zetels voor de ingezetenen te verhogen. Dit heeft twee redenen. Ten eerste verdwijnt de huidige categorie «eigenaren gebouwd». Ingezetenen worden geacht mede de huiseigenaren te vertegenwoordigen. Dat rechtvaardigt een groter zetelaandeel voor de ingezetenen. Ten tweede vindt er een verschuiving plaats in de taakuitoefening van het waterschap: er komt een groter accent op het stedelijk gebied te liggen. Ook dat is een reden voor het kabinet om het zetelaandeel voor de ingezetenen wat te verhogen. Het aantal geborgde zetels is nu zodanig gekozen dat de specifieke categorieën tussen de 23% en 47% van het bestuur vormen. In de huidige verhoudingen hebben de specifieke categorieën (n.b. dat is inclusief de huiseigenaren) veelal een kleine meerderheid in de waterschapsbesturen.

Het is de provincie die de geborgde zetels verdeelt over de drie specifieke belangengroepen. Ook in de huidige praktijk bepaalt de provincie de zetelverdeling. Er is niet te verwachten dat in de nieuwe situatie de balans in de afweging van de provincie erg zal afwijken van de huidige, al zal door de nieuwe categorie-indeling het beeld in ieder geval optisch wat anders zijn. Voor een goede vergelijking moeten de huidige categorieën bedrijfsgebouwd en eigenaren bedrijven opgeteld worden en vergeleken worden met de nieuwe categorie bedrijven, en moet de huidige categorie ongebouwd vergeleken worden met de nieuwe categorieën «agrariërs en overig ongebouwd» plus «natuur».

Het splitsen van de categorie ongebouwd in twee categorieën zal bij de meeste waterschappen geen erg ingrijpend effect hebben op de verhoudingen in het bestuur. Zakelijk gerechtigden van natuurterreinen hebben

in de huidige situatie vaak een kwaliteitszetel binnen de categorie ongebouwd. Het is te verwachten dat in de nieuwe situatie de provincie in de meeste waterschappen weer zal besluiten tot het toekennen van één zetel aan de categorie natuur. Voor die waterschappen waar nu geen vertegenwoordiger van de natuurbeheerders in het bestuur zit, zal dit straks wel het geval zijn, en is er dus wel sprake van een principiële verandering. Waar dit het geval is, is het te verwachten dat de natuurbelangen meer dan voorheen meewegen in de belangenafweging in het bestuur. Aangezien de belangen van natuur en landbouw niet altijd samenvallen of zelfs tegengesteld kunnen zijn, valt niet geheel uit te sluiten dat incidenteel minder rekening zal worden gehouden met de belangen van de landbouw.

De bedrijfsvertegenwoordigers zijn in de huidige situatie verdeeld over twee categorieën, namelijk de eigenaren gebouwd en de gebruikers bedrijfsgebouwd (d.w.z. de lozers van bedrijfsafvalwater). Zij zullen in de nieuwe opzet beter herkenbaar zijn als één categorie bedrijven.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

Artikel 1, tweede lid

In dit artikel wordt aangegeven welke taken aan het waterschap kunnen worden opgedragen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen hoofdtaken en neventaken. Op grond van het huidige tweede lid zijn er twee hoofdtaken, te weten de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding. Zoals reeds in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, zijn in de afgelopen jaren zogenaamde all-in waterschappen gevormd, waarbij de zorg voor de waterkering, de zorg voor de waterkwantiteit en de zorg voor de waterkwaliteit in één hand is gelegd. Omdat de omzetting naar all-in waterschappen inmiddels is voltooid, bestaat aan het huidige onderscheid in taken geen behoefte meer.

Het voorgestelde artikellid vermeldt naast de zorg voor het watersysteem ook expliciet de zorg voor de zuivering van afvalwater, die thans geregeld is in de Wvo, als hoofdtaken van het waterschap. Verwezen wordt naar § 6 van het algemene deel van de toelichting.

De neventaken kunnen alleen opgedragen worden als de hoofdtaken worden vervuld.

Onderdeel B

Artikel 2, eerste lid

Dit artikel is een uitwerking van artikel 133, eerste lid, van de Grondwet dat luidt: «De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.» Artikel 2, eerste lid, bevat echter een ruimere formulering. Behalve de toevoeging «en tot verdere reglementering», wordt ook de regeling van de categorieën van omslagplichtigen genoemd als een bevoegdheid van provinciale staten.

In dit wetsvoorstel worden de categorieën van omslagplichtigen vastgelegd. Er is derhalve geen ruimte meer voor provinciale regelgeving op dit punt. Het tweede lid wordt hiertoe aangepast.

Hoewel dit wetsvoorstel ook de categorieën van belanghebbenden impe-

ratief voorschrijft en daarmee de ruimte voor provinciale regelgeving verder inperkt, heeft de provinciale bevoegdheid om de samenstelling van het bestuur te bepalen nog wel betrekking op de omvang van het bestuur en de toewijzing van de geborgde zetels.

Onderdeel C

Artikel 5

De veranderingen op het terrein van het kiesstelsel, de heffingen en de kostentoedeling leiden er toe dat ook het toezicht door het Rijk als bedoeld in artikel 5 aanpassing behoeft. Als gevolg van de gewijzigde structuur bestaat aan voorafgaand toezicht op de samenstelling van het bestuur, de aanwijzing van de categorieën van omslagplichtigen en de uitgangspunten voor de kostentoedeling geen behoefte. Het voorafgaand toezicht wordt daarmee beperkt tot de opheffing en instelling van waterschappen alsmede het vaststellen of wijzigen van de taken of het gebied van waterschappen.

Door uitbreiding van het eerste lid met de taken en het gebied, is het eerste lid in overeenstemming gebracht met het derde lid en kan het huidige tweede lid vervallen. Naar verwachting zal deze wijziging leiden tot minder bestuurlijke lasten.

Onderdeel D

Dit onderdeel vervangt de paragrafen 1 en 2 van hoofdstuk IV. Paragraaf 1 (artikelen 11–14) regelt de samenstelling van het algemeen bestuur. In paragraaf 2 (artikelen 15–22) worden regels gegeven voor de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur.

Zoals aangegeven in het algemeen deel van de toelichting wordt voor de verkiezingen aangesloten bij de systematiek van de Kieswet en vinden de verkiezingen plaats op basis van het lijstenstelsel. De Kieswet kent echter een zeer gedetailleerde regeling van de gang van zaken bij verkiezingen. Het zou te ver voeren om dergelijke voorschriften tot in detail ook op te nemen in de Waterschapswet. Dit wetsvoorstel bevat derhalve alleen de essentialia. De onderwerpen inzake de regeling van de gang van zaken bij de waterschapsverkiezingen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

Artikel 11

Het begrip ingezetene komt in de huidige Waterschapswet op verschillende plaatsen voor. Ten behoeve van de duidelijkheid wordt in artikel 11 het begrip ingezetene gedefinieerd voor de toepassing van hoofdstuk IV (het algemeen bestuur) van de Waterschapswet. Deze komt overeen met de huidige omschrijvingen van het begrip. Het artikel geeft aan dat ingezetenen van een waterschap zijn, zij die hun werkelijke woonplaats in het waterschap hebben. Het tweede lid geeft aan dat opname in de basisadministratie van een gemeente geldt als fictie dat men zijn werkelijke woonplaats in het waterschap heeft. Personen die volgens de gemeentelijke basisadministratie woonachtig zijn in het gebied van het waterschap worden, behoudens tegenbewijs, geacht hun werkelijke woonplaats in het waterschap te hebben. De gemeentelijke basisadministratie is dus bewijs, tenzij kan worden aangetoond dat men toch binnen het gebied van het waterschap woont. Dit artikel komt overeen met artikel B4 van de Kieswet.

Artikel 12

Dit artikel regelt de categorieën van belanghebbenden waaruit het algemeen bestuur is samengesteld. Anders dan in het huidige artikel 11 zijn de

categorieën imperatief voorgeschreven. De nieuwe categorieën van belanghebbenden zijn uitvoerig toegelicht in paragraaf 7, onder a, van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Artikel 13

Voor de toelichting bij dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 8, onder a, van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 14

Voor de specifieke categorieën van belanghebbenden (bedrijven, natuurterreinen, agrariërs en overig ongebouwd) worden geen verkiezingen gehouden. De vertegenwoordigers van deze categorieën in het algemeen bestuur van het waterschap worden benoemd. Dit artikel regelt de benoeming voor de vertegenwoordigers van deze categorieën van belanghebbenden. Verwezen wordt naar paragraaf 9, onder c, van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 16

Artikel 16 bepaalt wie stemgerechtigd is. Het Nederlandschap is bij waterschapsverkiezingen geen vereiste. De term «stemmingsperiode» wordt gebruikt omdat vanwege het kiezen op afstand (schriftelijk of met behulp van informatie- en communicatietechnologie) er geen sprake is van een dag van de stemming, maar een periode van enige dagen. Het huidige artikel 26 betreffende de uitsluiting van het kiesrecht vervalt. Het derde lid van dat artikel, betreffende de uitoefening van het stemrecht door de wettelijke vertegenwoordigers van zakelijk gerechtigden, is in het nieuwe stelsel niet meer relevant. Voor deze belanghebbenden zal voortaan middels voordracht vertegenwoordiging in het algemeen bestuur geregeld worden. Het eerste en tweede lid van het huidige artikel 26 is gelijk aan artikel B 5, eerste lid, van de Kieswet. In het voorgestelde artikel 16 wordt deze bepaling van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 17

Ten behoeve van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur voor de categorie ingezetenen kan bij reglement bepaald worden dat het gebied wordt onderverdeeld in kiesdistricten. Bij reglement worden de grenzen van de kiesdistricten bepaald en wordt bepaald hoe het voor de categorie ingezetenen beschikbare aantal zetels over de kiesdistricten wordt verdeeld.

In dat geval vinden de kandidaatstelling en stemming per kiesdistrict plaats. Het staat groeperingen vrij om per kiesdistrict een kandidatenlijst in te leveren. Deze lijsten worden voor de toewijzing van de zetels na de stemming echter niet verbonden. De aan het kiesdistrict toebedeelde aantal zetels worden toegewezen aan degenen die binnen het kiesdistrict de meeste stemmen behalen. Ook eventuele restzetels dienen dus binnen het kiesdistrict toegewezen te worden.

Een kandidaat mag niet op meer dan één lijst voorkomen, maar hoeft niet woonachtig te zijn binnen het kiesdistrict waarvoor hij zich kandidaat stelt. Het derde lid bepaalt dat voor de stemgerechtigdheid in een kiesdistrict de eis geldt dat men in het kiesdistrict woonachtig is.

Artikel 18

Om te waarborgen dat het stembureau te allen tijde kan functioneren bestaat het stembureau uit vijf leden. De voorzitter van het waterschap als eerstverantwoordelijke voor het goed reilen en zeilen van de verkiezingen

treeft op als voorzitter van het stembureau. De benoeming van de leden van het stembureau geschiedt door het dagelijks bestuur.

Artikel 19

Ingevolge artikel 19, eerste lid, kunnen alleen bij het stembureau geregistreerde belangengroeperingen een kandidatenlijst inleveren. Met de term belangengroepering wordt bedoeld dat de bindende factor van de groepsleden, een gedeeld belang – of visie op het belang – is bij de taak uitoefening van het waterschap. Er worden geen eisen gesteld aan de rechtsvorm van de groepering. Een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zou de drempel tot het inleveren van een kandidatenlijst te zeer verhogen. Wel is voorafgaande registratie van de aanduiding van een groepering die wil deelnemen aan de verkiezingen verplicht. Bij algemene maatregel van bestuur krachtens het tweede lid zal worden bepaald dat bij de registratie een document overgelegd moet worden waarin het belang of de doelstellingen van de groepering bij de uitoefening van de taken van het waterschap zijn weergegeven. De aanduiding en belangen of doelstelling van alle ingeschreven groeperingen worden gepubliceerd. Hiermee wordt beoogd dat de verschillende groeperingen herkenbaar worden voor de kiezer.

Voor de overige eisen die op grond van het tweede lid aan de registratie van de groepering en aan de kandidaatstelling worden gesteld, zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de Kieswet. Voor de registratie van de aanduiding zal het met name gaan om hetgeen in artikel G 3, vierde tot en met zevende lid, van de Kieswet is bepaald. Op grond van het tweede lid, onderdeel c, zullen regels omtrent de kandidaatstelling worden gesteld. Hierbij moet naast inhoudelijke eisen aan de lijst – zoals eisen aan de daarop voorkomende kandidaten – gedacht worden aan regels omtrent degenen die bevoegd zijn tot inlevering van de kandidatenlijsten en omtrent de bij de inlevering te overleggen bewijzen, zoals schriftelijke verklaringen van stemgerechtigden dat zij de lijst steunen. De bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels omtrent de in onderdeel d genoemde onderwerpen zullen grotendeels overeenkomen met hetgeen in hoofdstuk I van de Kieswet is geregeld. De geldigheid van een kandidatenlijst zal op dezelfde gronden als genoemd in artikel I 5 van de Kieswet worden beoordeeld, met dien verstande dat de ingevolge artikel 20 verplichte registratie een extra toetsgrond oplevert. Alleen een geregistreerde groepering mag immers een kandidatenlijst inleveren.

In het derde lid is een delegatiegrondslag opgenomen voor het stellen van een waarborgsom bij het registreren van de aanduiding van een groepering. Hoewel laagdrempeligheid voor deelname aan waterschapsverkiezingen een belangrijke voorwaarde is voor een brede vertegenwoordiging van de verschillende belangen, is het niet wenselijk dat groeperingen zonder serieuze plannen ook daadwerkelijk aan de verkiezingen deel te nemen, zich registreren en daarmee een aanduiding claimen. Het stellen van een waarborgsom kan al te lichtvaardige registraties voorkomen. De hoogte van de waarborgsom zal echter zodanig gesteld moeten zijn dat daarin voor een belangengroepering die serieuze voornemens heeft om aan de verkiezingen deel te nemen geen wezenlijke belemmering kan zijn gelegen.

Artikel 20

Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke periode de stemming plaatsvindt. In verband met het stemmen per brief is er geen sprake van een dag van stemming, maar van een stemperiode van enkele dagen.

De voorgeschreven stemmethode is het stemmen per brief. Ingevolge het derde lid kunnen waterschappen daarnaast de kiezer de keuze geven om

zijn stem in plaats van per brief met behulp van informatie- en communicatietechnologie (ICT) uit te brengen. Na geslaagde experimenten in 2004 met internetstemmen bij enkele waterschappen, is ervoor gekozen de mogelijkheden en voordelen van informatietechnologie zoveel mogelijk te kunnen benutten bij waterschapsverkiezingen. De algemene maatregel van bestuur zal regels stellen over het stemmen per brief en het stemmen via internet. Niet uitgesloten is, dat andere wijzen van ICT-stemmen (bijvoorbeeld per telefoon) als stemmethode aan de kiezer aangeboden kunnen worden. Bij algemene maatregel van bestuur zullen in dat geval ook daarvoor regels gesteld worden.

De op grond van het vierde lid te stellen regels dienen tevens ter waarborging van een geheime stemming, zowel bij brief- als internetstemmen. Regels zullen gesteld worden over de stembescheiden en de wijze waarop de stem wordt uitgebracht. Ten aanzien van de stemopneming zal zoveel mogelijk worden aangesloten worden bij hoofdstuk N van de Kieswet. Daarbij gaat het om zaken als (procedurele waarborgen bij) het tellen van de stemmen en de geldigheid van uitgebrachte stemmen. Voor de regels omtrent de vaststelling van de verkiezingsuitslag zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de hoofdstukken O en P van de Kieswet. Het betreft daarbij met name regels voor het verdelen van de zetels over de kandidatenlijsten en het toewijzen van zetels aan de kandidaten, alsmede de wijze van bekendmaking van de verkiezingsuitslag.

Artikel 21

Artikel 21 voorziet in een uniforme beroepsprocedure voor alle spoedeisende geschillen omtrent waterschapsverkiezingen. De bepaling is gelijk aan het huidige artikel 30a, zij het dat de betrokken besluiten nu bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.

Artikel 22

De bepalingen van Boek 2, Titel IV, van het Wetboek van Strafrecht betreffende verkiezingsdelicten en de bepalingen uit het commune strafrecht, zoals artikel 138a van het Wetboek van Strafrecht inzake computervredesbreuk zijn van toepassing op de waterschapsverkiezingen. Het nieuwe artikel 22 voorziet aanvullend in de strafbaarstelling van bepaalde gedragingen bij waterschapsverkiezingen. De strafbaarstelling voor onder andere het vervalsen van stembiljetten en omkopen van stemmers is nu nog geregeld in de provinciale kiesreglementen. Nu de gang van zaken bij waterschapsverkiezingen bij wet en bij algemene maatregel van bestuur geregeld wordt, dienen dergelijke strafbepalingen een plaats te krijgen in de wet zelf. Artikel 22 verklaart een aantal artikelen van de Kieswet van overeenkomstige toepassing. Het gaat om de artikelen Z 1 tot en met Z 12, met uitzondering van de artikelen Z 6 tot en met Z 10. Deze artikelen van de Kieswet gelden in concreto voor het vervalsen van stembiljetten, het gebruik en het voorhanden hebben van vervalste stembiljetten. Bij waterschapsverkiezingen zal in verband met het stemmen per brief of middels informatie- en communicatietechnologie geen sprake zijn van kiezerspassen en volmachtbewijzen. Ook briefstembewijzen spelen geen rol bij waterschapsverkiezingen.

In de op dit hoofdstuk te baseren algemene maatregel van bestuur zullen voor het verrichten van specifieke handelingen verband houdende met de verkiezingen termijnen en tijdstippen worden voorgeschreven. Door van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel Z 12 van de Kieswet wordt geregeld dat, in het geval een dergelijk moment zou vallen op een zaterdag, zondag, of algemeen erkende feestdag, de eerstvolgende gewone werkdag daarvoor in de plaats treedt.

Onderdeel E

Dit onderdeel voegt twee paragrafen in. Paragraaf 3 regelt de zittingsduur, het begin van het lidmaatschap en de plaatsvervangende leden van het algemeen bestuur (artikelen 23–25) en paragraaf 4 ziet op bijzondere bepalingen in verband met de instelling van een waterschap tijdens de gewone zittingsperiode (artikelen 26–30).

Artikel 23

De zittingsduur van de leden van het algemeen bestuur blijft ongewijzigd. Wel wordt voortaan – overeenkomstig de Kieswet (artikelen C 4 en C 5) – voor alle waterschapsbesturen de periode van aftreden vastgelegd. De dag van de eerste samenkomst van de leden van het algemeen bestuur valt samen met de dag van aftreden van de «oude» leden van het algemeen bestuur op de donderdag in de periode van 2 tot en met 8 januari. De periode voor het af- en aantreden van de leden van het algemeen bestuur correspondeert met het moment waarop de (meeste) thans zitting hebbende leden dienen af te treden. De periode van begin januari vloeit voort uit de in het verleden bestaande voorkeur om in de tweede helft van het jaar verkiezingen te houden, omdat dan pas de complete gegevens voor de opbouw van het kiesregister voor de categorie gebouwd beschikbaar waren. Voor de opbouw van dit kiesregister waren de waterschappen afhankelijk van de jaarlijkse actualisatie door de gemeenten van de WOZ-gegevens per 1 maart. De praktijk was echter dat de levering van de bestanden en de controle daarop later plaatsvond.

Artikel 24

Dit artikel is van toepassing op de gekozen en benoemde personen. In de algemene maatregel van bestuur krachtens het tweede lid zal worden aangesloten bij hoofdstuk V van de Kieswet. Bij het onderzoek van de geloofsbrief en de toelating tot het algemeen bestuur gaat het om de beoordeling of de betrokkene aan de wettelijke vereisten voor het lidmaatschap voldoet en geen met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult. De vereisten voor het lidmaatschap van het algemeen bestuur zijn geregeld in artikel 31, eerste lid. De onverenigbare betrekkingen voor het lidmaatschap zijn opgesomd in artikel 31, tweede lid.

Artikel 25

Bij algemene maatregel van bestuur wordt de gang van zaken geregeld bij het ontslag van bestuursleden en de opvolging van bestuursleden die met ontslag zijn gegaan of zijn overleden tijdens de zittingsperiode. Met betrekking tot het vullen van vacatures voor zetels van gekozen leden tijdens de zittingsperiode zal aangesloten worden bij hetgeen geregeld is in hoofdstuk W van de Kieswet. Voor het vervullen van vacatures van zetels van benoemde leden zal een nieuwe benoeming door de betreffende in artikel 14 bedoelde organisaties plaatsvinden. Wel zal voor de coördinatie hiervan een taak weggelegd zijn voor het stembureau.

Artikelen 27 tot en met 30

Het wetsvoorstel introduceert een gelijktijdige bestuurswisseling voor alle waterschappen. De hiermee samenhangende tijdstippen en termijnen die bij of krachtens dit wetsvoorstel worden voorgeschreven maken enige bijzondere bepalingen over tussentijdse bestuurswisseling ten behoeve van nieuw ingestelde of aanmerkelijk gewijzigde waterschappen noodzakelijk. Hoewel zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat fusies en gebiedswijzigingen van waterschappen plaatsvinden tijdens een zittings-

periode, kan het gebeuren dat het moment van instelling van een waterschap niet kan samenvallen met de reguliere bestuurswisseling van de waterschappen.

In dat geval zou het regime van vaste tijdstippen en data zoals die uit de wet voortvloeien in de weg staan aan het samenstellen van het bestuur van het nieuwe of gewijzigde waterschap. Het voorgestelde artikel 27 bepaalt daarom dat het mogelijk is in die gevallen de zittingsduur van het algemeen bestuur van betrokken waterschappen met maximaal twee jaar te verlengen of te verkorten. Een dergelijke bepaling staat reeds in het huidige artikel 14, derde lid, van de Waterschapswet, zij het ongeclausuleerd. Het nieuw voorgestelde artikel beperkt de mogelijkheid tot het verkorten of verlengen van de zittingsduur van zittende besturen uitdrukkelijk tot gevallen van instelling van een waterschap (fusies). Ingevolge het voorgestelde artikel 26 wordt aan de instelling van een nieuw waterschap gelijkgesteld de overgang van een aanmerkelijk gedeelte van het gebied van een waterschap naar dat van een ander waterschap.

Het voorgestelde artikel 27 voorziet in de mogelijkheid om de zittingsduur te verlengen of te verkorten bij besluit tot instelling van een waterschap (ingevolge het voorgestelde artikel 26 geldt dit ook voor het besluit tot wijziging van de gebiedsgrenzen van het waterschap). Het besluit tot instelling van een waterschap wordt doorgaans genomen bij provinciale verordening, hetzij als besluit van een provincie (zie artikel 2, eerste lid) of als gezamenlijk besluit van twee of meer provincies (artikel 6). Het is echter ook mogelijk dat een dergelijk besluit bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 7 of 9 van de wet wordt genomen.

Artikel 28 bepaalt wie de bevoegdheden mag uitoefenen voor het nog te vormen waterschap. Het eerst lid sluit aan bij de huidige praktijk om een waterschap – meestal het grootste of meest betrokken waterschap – te belasten met de voorbereiding van verkiezingen die gehouden moeten worden voor het in te stellen waterschap. Belangrijk onderdeel van die voorbereiding is het organiseren van de verkiezingen voor de categorie ingezetenen. Het tweede lid ziet erop dat het aangewezen waterschap die bevoegdheden krijgt die daarvoor nodig zijn.

Artikel 29 voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de bij algemene maatregel van bestuur gestelde tijdstippen en termijnen die gelden voor de gewone verkiezingen. Na de instelling van het waterschap geldt echter weer de gewone procedure, hetgeen betekent dat de bestuursleden en leden van het stembureau aftreden bij de eerstvolgende beëindiging van de zittingsperiode van het algemeen bestuur van waterschappen (tweede lid en derde lid).

In artikel 16 wordt bepaald wie stemgerechtigd zijn voor de categorie ingezetenen. De stemgerechtigdheid is afhankelijk van de hoedanigheid op het moment van kandidaatstelling. Bij verkiezingen voor een nog in te stellen waterschap doet zich dan het probleem voor dat op dat moment nog geen sprake is van ingezetenschap. Het voorgestelde artikel 30 bepaalt daarom wie beschouwd moeten worden als stemgerechtigd voor het in te stellen waterschap.

Onderdeel F onder 1

Naar analogie met de Gemeentewet en de Provinciewet zijn in artikel 31 de benoembaarheidseisen voor waterschapsbestuurders uitgebreid met de eis van ingezetenschap. Met het opnemen van deze eis wordt behalve harmonisatie van de op dat punt aan bestuurders te stellen eis tevens bereikt dat misbruik, zoals dat nu nog mogelijk is, aanzienlijk wordt belemmerd.

De eis van Nederlandschap zoals dat geldt voor gemeenteraadsleden en leden van provinciale staten is niet overgenomen, omdat dit niet strookt met het functionele karakter van het waterschap.

Onderdelen F, onder 2, G en N

De Waterschapswet kent een summier aantal bepalingen die betrekking hebben op de bestuurlijke integriteit waaronder de zogenoemde incompatibiliteiten. Geconstateerd is dat de desbetreffende bepalingen niet congruent zijn met die in de Gemeentewet en de Provinciewet die recent op dit punt zijn gewijzigd. Met de voorgestelde aanpassingen wordt de Waterschapswet op het punt van de integriteit en de incompatibiliteiten zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met de Gemeentewet en de Provinciewet. Naast een opsomming van de incompatibiliteiten voor elk van de bestuursorganen (artikelen 31, 33 en 47) wordt tevens het opstellen van een gedragscode en een regeling omtrent het deelnemen aan stemmingen voorgeschreven (artikel 33, derde lid, alsmede de artikelen 38a en 38b).

Artikel 33 is in overeenstemming gebracht met artikel 15 van de Gemeentewet. Het derde lid bevat de eis dat het algemeen bestuur voor zijn eigen leden alsmede voor het dagelijks bestuur en de voorzitter een gedragscode vaststelt.

Onderdelen H, Q en R

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is voorzien dat in de provincie Fryslân de Friese taal is toegelaten in het bestuurlijk verkeer. Zo kan krachtens artikel 2:12 Awb een ieder de Friese taal gebruiken in de vergaderingen van het algemeen bestuur van een waterschap. De met de onderdelen H, Q en R voorgestelde wijzigingen vloeien hieruit voort. De doorwerking van de Awb-bepalingen over het gebruik van de Friese taal in eed en belofte was abusievelijk niet in de Waterschapswet opgenomen. Die omissie wordt met dit voorstel gerepareerd, zodat de bestaande praktijk wordt voorzien van een wettelijke basis. Overigens is al in 1956 de tekst van de eed en belofte in het Fries bij wet vastgesteld (Stb. 1956, 242). Op grond hiervan kunnen bij waterschappen in Fryslân de leden van het algemeen bestuur, de voorzitter en de ombudsman de eed of belofte in het Fries afleggen. De nu voorgestelde wijzigingen van de Waterschapswet zijn dan ook slechts technisch van aard en betreffen alleen de tekst van het onderliggende eedformulier en niet de tekst van de eed zelf. De voorgestelde wijzigingen sluiten aan bij soortgelijke wijzigingen van de Provinciewet en Gemeentewet (Stb. 2004, 493).

Onderdelen I, M, S, U, V, W, X, en Y

Deze onderdelen bevatten technische wijzigingen in de artikelen 37, 43, 60, 61, 77, 83 en 87 in verband met het vervallen van de figuur van afdelingen in de inrichting van het waterschap.

Onderdeel J

Conform de Gemeentewet zijn in de artikelen 38a en 38b bepalingen opgenomen omtrent het deelnemen aan stemmingen door de leden van het algemeen bestuur. Bepalingen van deze strekking vinden nu veelal regeling in de reglementen van de waterschappen. Uit een oogpunt van uniformiteit en harmonisatie wordt het echter wenselijk geacht deze bepalingen in de Waterschapswet op te nemen.

Onderdeel K

Dit onderdeel wijzigt artikel 40, eerste lid. Om te voorkomen dat het dagelijks bestuur erg onevenwichtig wordt samengesteld, wordt in artikel 40, eerste lid, voorgesteld dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur gekozen wordt uit de vertegenwoordigers van de specifieke categorieën. Verwezen wordt naar paragraaf 8, onder b, van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel N

De Waterschapswet bevat thans in artikel 32 slechts het voorschrift dat nevenfuncties moeten worden gemeld en openbaar worden gemaakt. Daarnaast is bepaald dat de voorzitter geen nevenfuncties mag vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van zijn ambt. Conform de artikelen 41b van de Gemeentewet (en 40b van de Provinciewet) wordt in het voorgestelde artikel 44a een overeenkomstige bepaling opgenomen voor de leden van het dagelijks bestuur, niet zijnde de voorzitter.

Onderdeel P

De redactie van artikel 48 is in overeenstemming gebracht met de artikelen 67 van de Gemeentewet (en 66 van de Provinciewet). Het voorgestelde tweede lid houdt een verscherping in omtrent het aanvaarden van nevenfuncties in die zin dat het voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie thans moet worden gemeld aan het algemeen bestuur.

Onderdeel T

Artikel 55a bepaalt dat het dagelijks bestuur de vervanging van de secretaris regelt. Een dergelijke regeling ontbreekt in de huidige wet.

Onderdeel AA

Artikel 98a

Het voorgestelde artikel 98a is grotendeels ontleend aan artikel 186 van de Gemeentewet. Het eerste lid komt in de plaats van het huidige artikel 102. Voor de waterschappen houdt dit in dat behalve de begroting, de begrotingswijzigingen en de meerjarenraming ook de jaarrekening en het jaarverslag moeten worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Het jaarverslag is in feite een andere naam voor wat bij de waterschappen officieel «Verslag ter verantwoording van het financiële beheer» heet en dus niet moet worden verward met het huidige «publiciteitsjaarverslag».

Het tweede lid is een nieuwe bepaling en biedt de basis om de verplichte EMU-rapportages in de comptabiliteitsvoorschriften te verankeren. Net zoals de gemeenten zijn ook de waterschappen in het kader van de EMU sinds 2004 verplicht na ieder kwartaal financiële gegevens aan het Centraal Bureau voor de statistiek (CBS) te rapporteren. Het derde en het vierde lid hebben betrekking op het eventueel treffen van sanctiemaatregelen door gedeputeerde staten indien de waterschappen in gebreke blijven met betrekking tot de verstrekking en of kwaliteit van de te verstrekken EMU-gegevens.

Onderdeel AB

In het kader van de uniformering van de comptabele regelgeving zijn de bepalingen in hoofdstuk XIV (De begroting en de jaarrekening) en hoofdstuk XV (De administratie en de controle), in overeenstemming gebracht met de overeenkomstige bepalingen in de Gemeentewet (artikelen 186 tot en met 215). Daarbij is het specifieke karakter van het waterschap als functionele democratie in aanmerking genomen. Een aantal bepalingen is geschrapt. Zo is het huidige artikel 103 dat de verplichte uitgaven omschrijft vervallen. Dienovereenkomstig vervalt ook het huidige artikel 104. Vastgesteld moet dat deze bepalingen een willekeurig karakter hebben. Deze bepalingen hebben bovendien nimmer toepassing gevonden. Anders dan wellicht bij de gemeenten heeft het schrappen van deze bepalingen geen gevolgen voor de financiering.

Artikel 99

De redactie van het voorgestelde artikel 99 is ontleend aan artikel 189 van de Gemeentewet, met dien verstande dat de huidige passage «Voor alle aan het waterschap opgedragen taken» blijft gehandhaafd. Deze redactie brengt het functionele karakter van het waterschap beter tot uitdrukking dan «voor alle taken en activiteiten». Dit sluit overigens aan bij de redactie in de artikelen 1 en 98 van de Waterschapswet. Het vierde lid is een voor de waterschappen nieuwe bepaling die aangeeft dat maximaal die kosten mogen worden gemaakt en die uitgaven worden gedaan die in de begroting zijn opgenomen. Mocht afwijking of overschrijding dreigen dan dient hiervoor een begrotingswijziging te worden genomen. Het achterwege laten daarvan kan immers betekenen dat ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitgaven en de controle daarop overschrijdingen van het begrotingstotaal als onrechtmatig kunnen worden aangemerkt, hetgeen voor de accountant aanleiding kan zijn de jaarrekening niet goed te keuren.

Artikel 100

De redactie is in overeenstemming gebracht met artikel 190 van de Gemeentewet. In deze redactie is de ontheffingsmogelijkheid voor het opstellen van een meerjarenbegroting vervallen. Het woord toelichting in het eerste lid komt in de plaats van de huidige zinsnede «nota betreffende de financiële toestand van het waterschap».

Artikel 101

De tekst van artikel 101 is gelijk aan artikel 191 van de Gemeentewet. Dit artikel omvat het huidige vierde lid van artikel 100 en het eerste lid van artikel 101. Het huidige vierde lid van artikel 100 schrijft voor dat de begroting vóór 1 december moet zijn vastgesteld van het jaar dat vooraf gaat aan het begrotingsjaar. Omdat het waterschap, anders dan gemeenten, niet gehouden is aan de termijnen die gelden voor het gemeentefonds, is het tijdstip van 1 december gehandhaafd.

Artikel 102

Dit artikel omvat het huidige tweede en derde lid van artikel 101 en is gelijk aan artikel 192 van de Gemeentewet.

Artikel 103

Artikel 103 regelt de wijze waarop door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur verantwoording over het gevoerde bestuur wordt afge-

legd. De redactie van het huidige artikel 105 is in overeenstemming gebracht met artikel 197 van de Gemeentewet. Als gevolg daarvan is de oorspronkelijke passage «het gevoerde financiële beheer» vervangen door «gevoerde bestuur». Dit past in de lijn dat jaarrekening en begroting beleidsdocumenten en -instrumenten zijn en geen financiële documenten. Het tweede lid verwijst naar de verslagen bedoeld in het tweede lid van artikel 109a, tweede lid. Op grond van deze bepaling dient het dagelijks bestuur periodiek onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde beleid en daarvan verslag uit te brengen. Ten aanzien van de gebruikte begrippen «doelmatigheid» en «doeltreffendheid» kan nog worden opgemerkt dat de huidige Waterschapswet nu alleen het begrip «doelmatigheid» kent. Op grond van de inmiddels algemeen aanvaarde interpretatie moet het begrip «doelmatigheid» in de Waterschapswet worden gezien als een containerbegrip voor de aspecten effectiviteit (als synoniem voor het in de Gemeentewet gebruikte begrip doeltreffendheid) en efficiëntie (als synoniem voor het begrip zuinigheid en het in de Gemeentewet gebruikte begrip doelmatigheid).

Artikelen 104 tot en met 107a

De redactie van artikel 104 is in overeenstemming gebracht met de artikelen 198 en 199 van de Gemeentewet. Consequentie daarvan is dat de huidige leden drie en vier van artikel 106, zijn ondergebracht in afzonderlijke artikelen (105 en 106). In het tweede lid van artikel 104 is de indenniteitsprocedure beschreven.

Indemniteit is een bekrachtiging achteraf van een handeling waartoe men niet gemachtigd is. De voorgestelde formulering in artikel 104, tweede lid, wijkt af van de formulering in het huidige artikel 198, tweede lid, van de Gemeentewet. 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 die formulering bestaat namelijk de indruk dat voor iedere door de accountant gesignaleerde onrechtmatigheid een zogenoemde indenniteitsbesluit moet worden gemaakt. Dit was destijds niet de bedoeling van de Gemeentewetgever. De indenniteitsprocedure dient alleen maar plaats te vinden wanneer de raad van oordeel is dat de onrechtmatigheid van dien aard is dat dit aan de vaststelling van de jaarrekening in de weg staat. Het indenniteitsbesluit is 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 vergaande stadium van voorbereiding. Vooruitlopend op die wijziging wordt in artikel 104 van de Waterschapswet aangesloten op de nieuwe formulering in de Gemeentewet.

De aansluiting bij de redactie van de Gemeentewet houdt in dat in combinatie met artikel 107 de jaarrekening uiterlijk op 15 juli moet worden vastgesteld. Nu is de uiterste termijn 31 augustus. Omdat de waterschappen in de praktijk hun jaarrekening reeds vóór 15 juli vaststellen, bestaat aan een ontheffingsmogelijkheid geen behoefte meer. Hoewel een verdere vervroeging van de vaststellingstermijn naar 15 mei of 1 juni voordelen biedt doordat de uiteindelijke rapportages eerder beschikbaar komen, wordt het niet opportuun geacht om een verplichting daartoe in de wet op te nemen. Het is aan de besturen van de waterschappen om tot een eventuele vervroeging te besluiten.

De redactie van artikel 107 is in overeenstemming gebracht met artikel 200 van de Gemeentewet. In verband daarmee zijn de leden 3, 4 en 5 van het huidige artikel 107 Waterschapswet geschrapt.

Artikel 107a betreft een voor de waterschappen nieuwe bepaling die een nieuwe bevoegdheid betekent voor het dagelijks bestuur. Deze bepaling stemt overeen met artikel 201 van de Gemeentewet.

Artikel 108

De redactie van artikel 108 is in overeenstemming gebracht met artikel 212 van de Gemeentewet. Anders dan in de huidige bepaling, die zich alleen richt op de organisatie van het financiële beheer, moeten in het wetsvoorstel ook de uitgangspunten voor het financiële beleid en voor het financiële beheer worden vastgelegd.

Daarnaast zijn ook de randvoorwaarden die aan de uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie worden gesteld gewijzigd. In plaats van doelmatigheid en controle, moet nu aan de eisen van rechtmatigheid en verantwoording en controle worden voldaan.

Artikel 109

De redactie van dit artikel is in overeenstemming gebracht met het bepaalde in de artikelen 213, met uitzondering van het zevende lid, 214 en 215 van de Gemeentewet.

In het derde lid wordt nu expliciet bepaald waarop de accountant in het kader van zijn verklaring moet toetsen. In feite behoort datgene wat wordt beschreven echter al wel tot de rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Nieuw is dat de accountant ook onrechtmatigheden in de jaarrekening moet melden. Het vijfde lid schrijft expliciet voor wat in de praktijk al gebruikelijk is. Het zesde lid biedt de mogelijkheid om de rechtmatigheidscontrole door de accountant bij algemene maatregel van bestuur nader in te vullen.

Artikelen 109a tot en met 109c

De redactie van deze artikelen is in overeenstemming gebracht met de artikelen 213a, 214 en 215 van de Gemeentewet. Voor wat betreft de voor het dagelijks bestuur opgenomen verplichting om periodiek onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 103.

De bepalingen in de artikelen 109b en 109c zijn gelijk aan het huidige artikel 108, tweede lid, respectievelijk vijfde lid.

Onderdelen AC en AD

Artikel 113 geeft een limitatieve opsomming van de belastingen die door een waterschap kunnen worden geheven. Aan deze opsomming worden toegevoegd de heffing inzake het wegenbeheer (122a) en de zuiveringsheffing (122d). Voorts wordt in plaats van het begrip omslag de term heffingen gehanteerd. Hiermee wordt aangegeven dat het om specifieke bestemmingsheffingen gaat. Het begrip «omslag» wordt in dit voorstel niet langer gebruikt, de term sluit niet langer aan bij het moderne fiscale regime, waar de hedendaagse praktijk voor het begrip «heffing» kiest.

Het tweede lid van artikel 113 vervalt. Praktisch had deze bepaling geen betekenis meer. Ook in artikel 115, onder b, kan het laatste zinsdeel om dezelfde reden vervallen. In de Provinciewet en in de Gemeentewet is deze toevoeging al jaren geleden geschrapt. Deze toevoeging is nietszeggend, omdat duidelijk is dat voor activiteiten als daar bedoeld, geen belasting kan worden geheven (maar door het waterschap een privaatrechtelijke nota verstuurd moet worden).

Onderdeel AE

Artikel 115a omvat het huidige artikel 122, met dien verstande dat het huidige eerste lid van artikel 122 is geschrapt. In de nieuwe systematiek wordt aan het waterschap overgelaten of bedragen al dan niet worden afgerond. Dit artikel is opgenomen in hoofdstuk XVI aangezien deze bepalingen gelden voor alle waterschapsbelastingen.

Onderdeel AF

In het voorgestelde hoofdstuk XVII wordt de watersysteemheffing geregeld. In dit hoofdstuk zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot onder andere de belastingplicht, het voorwerp (of object) van de heffing, het belastbaar feit, de kostentoedeling en de heffingsmaatstaf. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt het hele huidige hoofdstuk XVII (bijzondere bepalingen omtrent de omslagen) vervangen. In het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is reeds uitgebreid ingegaan op de nieuwe watersysteemheffing.

Artikel 116

Dit artikel geeft een definitie van de begrippen ingezetenen, woonruimte, bedrijfsruimte en natuurterreinen. Deze begrippen, met uitzondering van natuurterreinen, zijn thans gedefinieerd in het huidige artikel 118.

Nieuw is het begrip natuurterrein. Natuurterreinen zijn gedefinieerd als ongebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Hierbij zijn ook de feitelijke of de uiteindelijke bestemming van belang. Zo zal een perceel nog bouwrijp te maken grond dat al jaren niet is bewerkt (en waar inmiddels veel groen en ander leven aanwezig is), maar waar uiteindelijk wel gebouwd zal worden, niet als een natuurterrein in de zin van de wet worden aangemerkt. In de regel zullen ook stadsparken, plantsoenen, e.d. vanwege hun overwegende recreatieve functie niet als een natuurgebied kunnen worden betiteld. Er is niet gekozen voor een limitatieve opsomming van terreinen zoals bijvoorbeeld o.a. duinen en heidevelden. Een dergelijke opsomming kan immers nooit volledig zijn. Daarom wordt een kwalitatieve omschrijving van het begrip natuurterrein voorgesteld. Hiermee ligt de nadruk op de duurzame inrichting en beheer als natuurgebied. Onder natuurterreinen worden mede verstaan bossen en open wateren met een oppervlakte van tenminste één hectare. Om praktische redenen is gekozen voor bossen en open wateren van enige omvang. Voorkomen moet worden dat elke vierkante meter «groen of blauw» als natuurterrein wordt aangemerkt.

Artikel 117

Dit artikel regelt de categorieën heffingplichtigen. Pachters komen niet als zelfstandige categorie terug. In de praktijk wordt er nagenoeg geen gebruik van gemaakt. Om redenen van transparantie en deregulering komt deze categorie dan ook niet terug in het wetsvoorstel.

Ook de huidige categorie gebruikers van bedrijfsruimten verdwijnt. In de praktijk heeft deze categorie geen betekenis: hij is destijds met name in de wet opgenomen uit oogpunt van symmetrie tussen artikel 11 en artikel 116. De symmetrie is echter, zoals toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting, met dit wetsvoorstel op meer onderdelen verlaten.

De categorieën gebouwde onroerende zaken en ingezetenen blijven in dit wetsvoorstel ongewijzigd ten opzichte van de huidige wet.

Zoals al in het algemene deel van de toelichting is aangegeven, worden zakelijk gerechtigden van natuurterreinen als een afzonderlijke categorie heffingsplichtigen benoemd.

Artikel 118

Artikel 118 geeft voorschriften voor de objectafbakening. Het voorgestelde artikel 118 komt deels overeen met het huidige artikel 117 dat de objectafbakening regelt. In het nieuwe artikel 118 wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de objectafbakening van de wet Waardering onroerende zaken (WOZ).

De aansluiting bij de objectafbakening van de Wet WOZ is in dit artikel vorm gegeven door bij een samenstel van ongebouwde en gebouwde objecten het dienstbaarheids criterium te verlaten en te bepalen dat deze objecten uitsluitend als gebouwd worden beschouwd. Hierbij kan gedacht worden sportterreinen met kantine en kleedkamers, golfbanen met clubgebouw, begraafplaatsen, maneges, campings, kazerneterreinen met oefenterreinen, etc. Nu worden deze objecten deels nog aangemerkt als ongebouwde onroerende zaken en deels als gebouwde onroerende zaken, omdat het ongebouwde deel niet dienstbaar is aan het gebouwde deel. In dit artikel worden deze objecten in hun geheel gezien als gebouwde onroerende zaken. Dit leidt ook tot een transparantere regelgeving. Verder is de redactie vanuit het oogpunt van leesbaarheid enigszins aangepast.

Agrarische bedrijven (boerderij met bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond) vormen de facto ook een samenstel van gebouwde en ongebouwde eigendommen. Voor deze objecten geldt echter niet dat zij in hun geheel als een gebouwde onroerende zaak worden aangemerkt. Dit is in het voorgestelde tweede lid tot uitdrukking gebracht. Het bedrijfsmatig geëxploiteerde deel van de onroerende zaak (de cultuurgrond) wordt bij de waardebeoordeling op de voet van de Wet WOZ op grond van het in die wet bepaalde immers buiten aanmerking gelaten. Een als zodanig buiten aanmerking gelaten ongebouwd onderdeel van een onroerende zaak is voor de waterschappen per definitie een ongebouwde onroerende zaak. Dit geldt behalve voor bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond ook voor natuurterreinen. Verder is een ongebouwd eigendom dat geen samenstel vormt met een gebouwde eigendom of een gedeelte van een gebouwde eigendom, ook altijd ongebouwd. Hierbij kan worden gedacht aan terreinen bestemd voor de woning- of utiliteitsbouw waarop op de waardepeildatum nog geen sprake is van bouwactiviteiten. Het aanwezig zijn van infrastructuur (zoals onder andere riolering of wegen) op het terrein wordt niet als bouwactiviteit als hier bedoeld gezien.

Het derde lid regelt de afbakening van een ongebouwde onroerende zaak, niet zijnde een natuurterrein. Het ongebouwd wordt afgebakend op basis van de kadastrale registratie. Hiermee wordt overigens de huidige praktijk vastgelegd.

In het vierde lid is een bepaling opgenomen over de objectafbakening van natuurterreinen. Ook natuurterreinen worden afgebakend op basis van de kadastrale registratie.

Het vijfde lid komt overeen met het huidige artikel 17, vijfde lid.

Artikel 119

Dit artikel bevat nadere bepalingen omtrent de heffingsplicht voor de in artikel 117 aangeduide categorieën.

Artikel 120

In dit artikel worden regels gesteld voor de toedeling van kosten aan de categorieën van heffingsplichtigen.

De uitgangspunten voor de kostentoedeling worden in de praktijk tot nu toe neergelegd in de kostentoedelingsverordening. Deze vormen tezamen met de omslagverordening en de omslagklassenverordening de basis voor de omslagheffing. De kostentoedelingsverordening geeft per taak en per categorie van belanghebbenden het totale aandeel in de kosten, die door de omslagheffing worden verhaald.

De toedeling van de kosten aan de heffingsplichtigen zal plaatsvinden volgens een bij wet voorgeschreven methodiek, en dus niet langer bij verordening. In die zin wordt er meer uniformiteit tussen de wijze van kostentoedeling tussen de waterschappen beoogd.

In de toedeling van kosten is het van belang onderscheid te maken tussen het profijtdeel enerzijds en het solidariteitsdeel anderzijds. De systematiek voor de verdeling van de kosten tussen het solidariteits- en het profijtdeel wordt gebaseerd op bandbreedtes, op basis van inwonerdichtheid. In dit artikel is dit verwoord in het tweede lid. De daar genoemde percentages wijken niet af van hetgeen nu ook gehanteerd wordt. De toedeling van het kostendeel voor de categorie als bedoeld in artikel 117, onderdeel a, wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het beheersgebied van het waterschap. Het door het waterschap bij verordening bepalen kostenaandeel bedraagt:

- a. minimaal 20%, maar maximaal 30% wanneer het aantal inwoners per vierkante kilometer niet meer bedraagt dan 500;
- b. minimaal 31%, maar maximaal 40% wanneer het aantal inwoners per vierkante kilometer meer bedraagt dan 500 maar niet meer bedraagt dan 1000;
- c. minimaal 41%, maar minder dan 50% wanneer het aantal inwoners per vierkante kilometer meer bedraagt dan 1000.

De toedeling van het kostendeel voor de categorieën als bedoeld in artikel 117, onderdelen b tot en met d, wordt ingevolge het derde lid, bepaald op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden hiertoe nadere regels gesteld. De grondslag is gebaseerd op het beginsel dat wie belang heeft bij het goed functioneren van het watersysteem daarvoor ook betaalt. De voorstellen zullen per waterschap verschillend uitpakken, geen enkel gebied is immers hetzelfde. Met deze systematiek wordt de bestuurlijke vrijheid voor waterschapsbesturen in de kostentoedeling beperkt. Het bestuur van een waterschap heeft alleen de vrijheid – binnen de bandbreedtes die nu in de wet zijn opgenomen – te bepalen welk aandeel van de kosten door de ingezetenen worden betaald.

Het vierde lid geeft aan dat de kostentoedelingsverordening moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Op grond van het vijfde lid moet deze verordening tenminste eens per vijf jaar worden herzien. Deze bepalingen zijn ontleend aan het huidige artikel 119, vierde en vijfde lid.

Artikel 121 geeft regels met betrekking tot de bepaling van de heffingsmaatstaven. Zoals reeds is toegelicht in het algemeen deel van de toelichting, wordt voorgesteld de classificatie te laten vervallen en in plaats daarvan een beperkte mogelijkheid tot tariefsdifferentiatie te introduceren (artikel 122). Verwezen wordt naar paragraaf 10, onder d.

Ingevolge artikel 122 kunnen afwijkende tarieven alleen worden vastgesteld voor buitendijks gelegen onroerende zaken (maximaal 75% lager tarief), voor onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden (maximaal 100% hoger tarief) en voor onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden (maximaal 100% hoger tarief). De verhogingen van het tweede en derde lid kunnen naast elkaar worden toegepast hetgeen derhalve kan leiden tot een cumulatieve verhoging van 200%. De tariefverhogingen kunnen worden toegepast voor elk van de categorieën als genoemd in artikel 117, onderdelen b, c en d, (ongebouwde onroerende zaken niet zijnde natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken) maar hoeven niet voor elke categorie gelijk te zijn.

Omdat tariefdifferentiatie in feite een verfijning is van de kostentoedeling, moet deze worden opgenomen in de verordening waarin ook de kostentoedeling wordt geregeld. Deze verordening behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie.

Onderdeel AG

Dit onderdeel voegt twee nieuwe hoofdstukken in. Het gaat om het hoofdstuk XVIIA (De heffing ter bekostiging van het wegenbeheer) en het hoofdstuk XVIIIB (De zuiveringsheffing).

Artikelen 122a en 122b

Hoofdstuk XVIIA regelt in de artikelen 122a en 122b de heffing ter bekostiging van het wegenbeheer. Zoals reeds is aangegeven in het algemene deel van de toelichting is een beperkt aantal waterschappen nog belast met het wegenbeheer in (een deel van) hun beheersgebied en heffen zij hiertoe een zogenoemde wegenomslag. De mogelijkheid tot het instellen van taakgebieden, noodzakelijk in die gevallen waar het wegenbeheer niet in het hele waterschapsgebied uitgeoefend wordt, wordt geboden door artikel 1, tweede lid j° artikel 2, eerste lid van de Waterschapswet. Laatstgenoemde bepaling maakt het mogelijk specifieke gebieden («taakgebieden») als zodanig in te stellen; de bevoegdheid hiertoe behoort aan provinciale staten.

Het wegenbeheer maakt geen onderdeel uit van het watersysteembeheer. Om die reden voorziet het wetsvoorstel dan ook in een afzonderlijke heffing ter bestrijding van de kosten die samenhangen met de behartiging van de wegenbeheerstaak. De categorieën van heffingplichtigen zijn dezelfde als die bij de watersysteemheffing.

Voor de heffing wegenbeheer zijn de bepalingen van de artikelen 118, 119 en 121 van overeenkomstige toepassing. Voor de wegentaak kan het betreffende waterschap, op grond van haar autonome bevoegdheid, een aparte «kostentoedelingsverordening wegenbeheer» vaststellen. Artikel 120, tweede tot en met vijfde lid, is hierbij van overeenkomstige toepassing.

De zuiveringsheffing is in een nieuw hoofdstuk geregeld. Aangesloten is bij de huidige systematiek van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, wordt de huidige Wvo-heffing gesplitst in een zuiveringsheffing ter zake van afvoeren (regeling in Waterschapswet) en in een verontreinigingsheffing ter zake van lozen (regeling in de Wvo).

In artikel 122c worden definities gegeven van onder andere de begrippen zuiveringstechnisch werk, riolering, afvoeren, drinkwater en waterleidingbedrijf. Deze definities zijn ontleend aan de Wvo.

Een waterschap is bevoegd een heffing in te stellen ter zake van afvoeren. Onder afvoeren wordt verstaan «het brengen van stoffen op een riolering of op een zuiveringstechnisch werk». Het waterschap besteedt de opbrengsten van de zuiveringsheffing slechts ter bekostiging van zijn zuiveringsstaak. Zuiveringskosten zijn al die kosten die samenhangen met de uitvoering van de zuiveringstaak, ofwel die kosten die samenhangen met brengen van stoffen op een riolering of op een zuiveringstechnisch werk. Naast de kosten gemoeid met de bouw en exploitatie van zuiveringstechnische werken betreft het tevens de kosten gemoeid met planvorming, beheersing van het afvoer op de riolering (onder andere vergoedingverlening en handhaving), het vastleggen, opleggen en de invordering van de zuiveringsheffing, bestuur en externe communicatie alsmede de samenwerking met gemeenten in de afvalwaterketen. Artikel 122d, vijfde lid onder b, bepaalt dat de opbrengst van de heffing ook kan worden gebruikt voor het verstrekken van subsidies tot behoud van het gebruik van zuiveringstechnische werken teneinde een stijging van het tarief van de heffing zoveel mogelijk te voorkomen. In dit kader is het van belang erop te wijzen dat de zogenoemde afhaaksubsidies ten einde lopen. Deze dienen namelijk op basis van de Europese regels voor staatssteun uiterlijk in 2012 beëindigd te worden.¹

De essentiële heffingsbepalingen zijn ontleend aan de huidige regeling voor de Wvo-heffing uit hoofdstuk IV van de Wvo, een regeling die niet zo lang geleden geheel gemoderniseerd is. Voor een heffing geldt als grondslag de hoeveelheid en de hoedanigheid van de stoffen die in een kalenderjaar worden afgevoerd (artikel 122e). Als heffingsmaatstaf geldt de vervuilingsswaarde van de stoffen die in een kalenderjaar worden afgevoerd, waarbij de vervuilingsswaarde wordt uitgedrukt in vervuilingseenheden. De vervuilingseenheden worden bepaald door feitelijke vaststelling (meting) dan wel forfaitair, op dezelfde wijze zoals dit nu ook plaatsvindt (zie de artikelen 122g, 122h en 122i). De huidige mogelijkheid voor het waterschap de vervuilingsswaarde door middel van schatting vast te stellen blijft bestaan (artikel 122j).

De bepalingen zijn grotendeels gelijklopend aan de bepalingen in hoofdstuk IV van de Wvo. Dit geldt ook voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen in de Wvo op het punt van de maatstaf voor zuurstofverbruik (54,8 kilogram zuurstofverbruik in plaats van de huidige 49,6 kilogram zuurstofverbruik op jaarbasis) en de forfaitaire vaststelling van de vervuilingsswaarde van stoffen die vanuit een woonruimte worden afgevoerd (drie in plaats van «ten hoogste drie»).

Artikel 122h, tweede lid, biedt waterschappen, maar enkel waar het woonruimten betreft, de mogelijkheid door feitelijke meting van het watergebruik tot een vervuilingsswaarde te komen. Voor wat betreft de feitelijke meting wordt de vervuilingsswaarde geheel of gedeeltelijk bepaald aan de hand van door het waterleidingbedrijf aan een woonruimte geleverde

¹ Zie de circulaire van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat d.d. 20 november 2002, DGW/BI/2002/1877.

hoeveelheid drinkwater. Wanneer de waterschappen van de mogelijkheid gebruik maken om een aanslag voor de heffing te baseren op drinkwaterverbruik, kan hierbij een nader te bepalen aandeel vastrecht gehanteerd worden. Een en ander blijkt uit de belastingverordening van het waterschap, waarin de te kiezen methodiek dient te worden uitgewerkt.

Artikel 122h, zesde lid is alleen van toepassing op de bepaling van het aantal vervuilingseenheden op basis van het eerste lid (en niet op het zogenoemde waterspoor).

Onderdeel AH

Dit onderdeel betreft technische aanpassingen van artikel 128a.

Onderdeel AI

Dit betreft een technische aanpassing in verband met het vervallen van de term «omslag».

Onderdeel AJ

In artikel 146 wordt abusievelijk verwezen naar artikel 67. Verwezen dient te worden naar artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht. In dit onderdeel wordt dit hersteld.

Onderdeel AK

Dit onderdeel betreft een aanpassing van technische aard. Artikel 151, derde lid, wordt in overeenstemming gebracht met het onderhavige wetsvoorstel.

Onderdeel AL

In dit onderdeel worden bepalingen die zijn uitgewerkt geschrapt.

ARTIKEL II

Dit artikel regelt de wijziging van de Wvo in verband met de splitsing van de huidige Wvo-heffing in een zuiveringsheffing (regeling in de Waterschapswet) en de verontreinigingsheffing. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel A

Dit onderdeel betreft het herstel van een tweetal omissies. In artikel 7, tweede en derde lid, wordt abusievelijk het verouderde begrip «inwoner-equivalent» vermeld. Voorts wordt het verbruik dat een vervuilingseenheid vertegenwoordigt aangepast.

Onderdeel B

In artikel 17 wordt het begrip «afvoeren» vervangen door het begrip «lozen». Onder lozen wordt verstaan: het brengen van stoffen in een oppervlaktewater in beheer bij een beheerder zoals bedoeld onder g.

Onderdelen C tot en met I

Het gaat hier vooral om technische wijzigingen in verband met de splitsing van de huidige Wvo-heffing.

Onderdeel C, onder 6

Nieuw is het voorgestelde vierde lid. De opbrengst van de heffing komt geheel ten goede aan de bekostiging van de watersysteemtaak van de beheerder. De beheerder moet immers kosten maken ter regulering van deze lozingen en eventueel andere maatregelen treffen om negatieve effecten van lozingen in het watersysteem te voorkomen of te compenseren. Uiteraard zal slechts een deel van de kosten van het watersysteembeheer uit deze heffing worden bekostigd. De bekostiging van het regionaal watersysteembeheer zal voornamelijk plaatsvinden uit de watersysteemheffing die waterschappen kunnen opleggen, terwijl de bekostiging van het watersysteembeheer van de rijkswateren voornamelijk zal plaatsvinden uit de algemene middelen.

Onderdeel D, onder 3

In artikel 19, vierde lid, wordt een nieuwe waarde opgenomen voor de maatstaf voor zuurstofbindende stoffen. Dit is overeenkomstig de aanpassingen bij de zuiveringsheffing in artikel 122f, tweede lid, onder a. Deze nieuwe waarde volgt uit onderzoek uit 2001, waarbij geconstateerd is dat de hoeveelheid zuurstofbindende stoffen die een persoon gemiddeld per jaar produceert, hoger is dan de in de wet opgenomen 49,6 kilogram zuurstofverbruik. Zie ook paragraaf 11 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel E, onder 1

In artikel 21 is de forfaitaire heffingsmaatstaf opgenomen voor lozingen vanuit huishoudens. In dit voorstel wordt dit forfait voor meerpersoonshuishoudens op drie vervuilingseenheden gesteld. De mogelijkheid voor waterschappen om het forfait voor meerpersoonshuishoudens op minder dan drie vervuilingseenheden te stellen, komt daarmee te vervallen. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Dezelfde aanpassing vindt plaats voor de zuiveringsheffing in artikel 122h, eerste lid. Zie verder paragraaf 11 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel G

In artikel 24 is de 50% reductie op het tarief voor lozingen vanuit een zuiveringstechnisch werk geschrapt. In verband hiermee, en om het tarief in dezelfde orde van grootte te houden als het tarief van de waterschappen, is besloten het rijkstarief te verlagen tot € 25,00 per vervuilingseenheid. Zie verder paragraaf 13 van het algemeen deel van de toelichting.

ARTIKEL III

Artikel 8:4 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voor enkele categorieën van besluiten dat daartegen geen beroep openstaat bij de rechtbank. De uitzonderingen in onderdeel g betreffen verkiezingsaangelegenheden. Per abuis heeft dit onderdeel thans geen betrekking op besluiten inzake de toelating van nieuwe leden van het algemeen bestuur van een waterschap. Deze omissie wordt hiermee hersteld.

ARTIKEL IV

In artikel 155 van de Provinciewet is bepaald dat waterstaatsverordeningen niet eerder in werking treden dan drie maanden na toezending aan Onze Minister wie het aangaat. Een dergelijke bepaling past niet meer in de huidige toezichtsverhoudingen. Om redenen van deregulering wordt

voorgesteld de drie maanden termijn te schrappen. De toezendplicht blijft echter gehandhaafd.

ARTIKELEN V tot en met XIII

Het overgangsrecht is opgenomen in de artikelen V tot en met XIII van het wetsvoorstel. Hierbij is rekening gehouden met de voorgenomen verkiezingen voor de waterschappen in het najaar van 2008.

Op grond van artikel VII zijn de voorgestelde wijzigingen in artikel I, onder F en O (incompatibiliteiten), niet van toepassing op de zittende leden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur.

Op grond van het overgangsrecht geldt voor het vaststellen van de gedragscodes in principe een termijn van één jaar na de inwerkingtreding van de wet. Het algemeen bestuur van een waterschap kan deze termijn met een jaar verlengen (artikel VIII).

In artikel IX is een overgangsvoorziening getroffen voor de zogenoemde afdelingen.

De verordening op grond van de artikelen 108 en 109 van de Waterschapswet dienen vóór 1 december 2008 te zijn vastgesteld. Zij hebben dus voor het eerst betrekking op het jaar 2009. Ook de nieuwe regels met betrekking tot de accountantsverklaring en het verslag van de bevindingen gelden eerst met ingang van het jaar 2009 (artikel X).

Op grond van artikel XI krijgen de waterschappen een jaar de tijd om hun belastingverordeningen aan te passen aan het nieuwe wettelijke regime.

Artikel XII bevat een overgangsbepaling die ertoe strekt ten aanzien van belastingen die betrekking hebben op belastingtijdvakken die zijn aangevangen voor de inwerkingtreding van de in de artikelen I en II opgenomen bepalingen en op belastbare feiten die zich voor dat tijdstip hebben voorgedaan, de belastingbepalingen van toepassing te laten blijven zoals ze thans gelden.

ARTIKEL XIV

Beoogd wordt het wetsvoorstel uiterlijk 1 januari 2008 in werking te laten treden. Dit met het oog op de in het najaar van 2008 te houden verkiezingen voor de waterschappen.

ARTIKEL XV

Gelet op het ingrijpende karakter van deze wijzigingswet is een citeertitel opgenomen.

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

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn