



06.21494

**Unie**   
van **Waterschappen**

**bezoekadres**  
Koningskade 40  
Den Haag

**postadres**  
Postbus 93218  
2509 AE Den Haag

**telefoon**  
(070) 351 97 51

**telefax**  
(070) 354 46 42

Aan  
de leden-waterschappen

**doorkiesnummer**  
351 98 12

**onderwerp**  
reactie op wetsvoorstel  
modernisering waterschapsbestel

**uw brief van**

**uw kenmerk**

**bijlage(n)**  
1

**datum**  
25 augustus 2006

**ons kenmerk**  
31607 BJZ/EL

Hierbij doe ik u ter informatie de definitieve Uniereactie op bovengenoemd wetsvoorstel toekomen zoals deze vrijdag 18 augustus jl. door het Uniebestuur is vastgesteld. Bij de vaststelling van deze reactie is dankbaar gebruik gemaakt van de vele commentaren die wij op de schriftelijk voorgelegde concept-reactie van u mochten ontvangen. Getracht is zoveel mogelijk recht te doen aan al deze commentaren. Aangezien deze op onderdelen onderling divergeerden is dat overigens niet in alle opzichten mogelijk gebleken. Graag vraag ik daarvoor uw begrip.

Hoogachtend,

mr. H.J.M. Havekes,  
plv. algemeen directeur.

Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat  
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 AE DEN HAAG

doorkiesnummer  
351 98 12

onderwerp  
reactie op wijziging van de Waterschapswet  
(Wet modernisering waterschapsbestel);  
TK 2005-2006, 30 601, nrs. 1-4

uw brief van

uw kenmerk

bijlage(n)

datum  
25 augustus 2006

ons kenmerk  
31606 BJZ/EL

Geachte commissie,

Hierbij maken wij graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het wetsvoorstel Wet modernisering waterschapsbestel.

### Algemeen

Allereerst willen wij benadrukken dat wij het op prijs stellen dat de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat het wetsvoorstel nog vóór het zomerréces heeft ingediend en wij waarderen het bijzonder dat ook uw Commissie het wetsvoorstel met de nodige spoed wil behandelen. Gezien de relatief lange voorgeschiedenis is daar ook aanleiding toe. Daarnaast spreken wij onze waardering uit voor de wijze waarop wij bij het voorontwerp van najaar 2005 en het wetsvoorstel zijn betrokken door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het voorontwerp sloot al goed aan bij de eerder door ons gedane voorstellen van medio 2001 en de nadere uitwerking daarvan die wij eind maart 2005 aan de Staatssecretaris hebben gezonden. Dit brengt dan ook mee dat wij ons op hoofdlijnen goed kunnen vinden in de tekst en strekking van het wetsvoorstel. In zoverre willen wij er bij u vooral op aandringen, met name met het oog op de landelijke waterschapsverkiezingen die wij in 2008 organiseren, het tempo er in te houden. Naar ons idee kan dat ook.

In het van begin 2004 daterende kabinetsstandpunt IBO bekostiging regionaal waterbeheer zijn de contouren van de beoogde vereenvoudiging van bestuurssamenstelling, verkiezingen en financiering van de waterschappen immer reeds vastgelegd. De Tweede Kamer heeft medio 2004 tijdens een algemeen overleg grosso modo met deze hoofdlijnen ingestemd. Het onderhavige wetsvoorstel vormt daar in essentie de wetstechnische vertaling van. Het wetsvoorstel bevat een aantal ingrijpende wijzigingen van de samenstelling van de waterschapsbesturen, de wijze waarop deze besturen worden verkozen, het financieringsstelsel van de waterschappen

en de uitvoering van het financieel beleid en beheer. In deze brief geven wij onze mening over het wetsvoorstel. Onze reactie gaat achtereenvolgens in op de bestuurssamenstelling, verkiezingen, financieel beleid en beheer en ten slotte de financieringssystematiek.

### Bestuurssamenstelling

De regeling met betrekking tot het waterschapsbestuur heeft onze instemming aangezien. Deze recht doet aan het functionele karakter van het waterschap, waarmee het waterschap zich onderscheidt van provincies en gemeenten. De voorgestelde verhouding tussen het aantal zetels voor de algemene en de specifieke belangencategorieën achten wij evenwichtig. Wij vinden het belangrijk dat deze verhouding flexibel kan worden ingevuld, omdat dit recht doet aan de regionale verschillen tussen waterschappen. Ook de beoogde verkleining van de omvang van de algemene besturen heeft, gezien de lopende ontwikkelingen ten aanzien van de omvang van de vertegenwoordigende organen in het algemeen, onze instemming. Dit geldt evenzeer voor de afschaffing van de zogenoemde kwaliteitszetels en afdelingen met significante bestuurlijke bevoegdheden. Dit laatste belemmert waterschappen niet om bepaalde aangelegenheden regionaal gebiedsgericht te organiseren (regionale commissies, districten e.d.). Veel waterschappen hebben hier positieve ervaringen mee.

Verder zijn wij het eens met het stellen van de ingezetenen voor de leden van het algemeen bestuur, zodat personen zich niet langer voor een (groot) aantal waterschappen verkiesbaar kunnen stellen. Ook de aangescherpte incompatibiliteitsregeling heeft onze instemming, te meer waar deze grotendeels aansluit bij de betreffende regelingen in de Provincie- en Gemeentewet. Wij vinden het een goede zaak dat in deze regeling thans ook een onverenigbaarheid is opgenomen ten aanzien van provinciale ambtenaren die in hun dagelijks functioneren belast zijn met de reglementering van en het toezicht op waterschappen.

### Verkiezingen

Ook de regeling voor de verkiezingen heeft onze steun. In de toekomst vinden nog slechts verkiezingen plaats voor de ingezetenen en niet langer via een personenstelsel, maar via een lijstenstelsel. De vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën worden door de representatieve organisaties voorgedragen c.q. benoemd. Dit systeem is veel transparanter en daardoor beter uit te leggen dan het bestaande systeem. Bovendien is het aanmerkelijk voordeliger. Zoals u bekend zal zijn, zijn wij inmiddels gestart met de voorbereiding van de landelijke waterschapsverkiezingen in 2008. Deze verkiezingen zullen schriftelijk plaatsvinden met internetstemmen als modern alternatief. Wij zijn verheugd dat het wetsvoorstel hiervoor de ruimte biedt. Met het oog op deze verkiezingen is het overigens van groot belang dat het wetsvoorstel en de benodigde AMvB tijdig tot stand komen. Wij vragen daarvoor graag uw aandacht. Ten slotte juichen wij de mogelijkheid om kiesdistricten in te stellen toe.

De introductie van het lijstenstelsel voor de ingezetenen zal mogelijk wat aarzeling oproepen aangezien bij de waterschappen eeuwenlang het personenstelsel gegolden heeft. Wij zijn niettemin nadrukkelijk van oordeel dat op dit punt voor vernieuwing gekozen dient te worden. Wij zijn van mening dat de invoering van het lijstenstelsel de huidige bezwaren van het personenstelsel – zoals die ook verwoord staan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel – voor een belangrijk deel wegnemen. Ten aanzien van de lijsten wordt er voor gekozen geen drempel op te werpen. In onze reactie op het voorontwerp hebben wij aangegeven er voorstan-

der van te zijn bij de lijsten een zekere minimale drempel op te werpen. Wij kunnen ons echter vinden in de argumentatie dit niet te doen en onderschrijven de keuze uitsluitend een vormvrij document te overleggen waaruit het belang bij de taakuitoefening blijkt. Ook waarderen wij de duidelijkheid rondom de deelname van politieke partijen aan de waterschapsverkiezingen. Gezien de brede uitleg die gegeven wordt aan 'belang bij de taakuitoefening' behoort deelname van politieke partijen niet ontzegt te worden. Het waterschap is en blijft overigens een orgaan van functioneel bestuur en onderscheidt zich daardoor ten principale van provincies en gemeenten. De deelname van politieke partijen mag er, gezien het functionele karakter van het waterschapsbestuur, anders gezegd niet toe leiden dat algemene politieke belangen de overhand in het waterschapsbestuur gaan krijgen.

### Financieel beleid en beheer

De algemene lijn die wat betreft de wijzigingen in het nieuwe artikel 98a en de hoofdstukken XIV en XV op het terrein van het '(financieel) beleid en beheer' is toegepast, namelijk het met oog voor het functionele karakter van het waterschap zoveel mogelijk volgen van de regelgeving die geldt voor gemeenten en provincies, heeft van harte onze instemming. Waterschappen zijn volwaardige mede-overheden die zoveel mogelijk gelijk aan gemeenten en provincies behandeld willen en moeten worden. In deze tendens past het streven naar zoveel mogelijk uniformiteit op het gebied van regelgeving.

Wij betreuren wij dat de periode waarvoor een meerjarenraming moet worden opgesteld (in artikel 100) van ten minste vijf jaar is teruggebracht naar ten minste vier jaar. Het opstellen van een meerjarenraming voor tenminste vijf jaar is destijds geïntroduceerd om de waterschappen te stimuleren verder vooruit te kijken dan de wettelijke periode van het waterbeheersplan en de zittingsperiode van het algemeen bestuur. Inmiddels hanteren alle waterschappen in hun meerjarenraming een periode van minimaal vijf jaar. Het in de wet opnemen van 'ten minste vier jaren' is wat ons betreft een stap terug en wij zouden dan ook graag zien dat de periode weer vijf jaar gaat luiden.

### Financiering

Wij kunnen in grote lijnen instemmen met de wijze waarop de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing in het wetsvoorstel worden geregeld. Wij waarderen het dat daarin ten opzichte van het eerdere voorontwerp nog enkele wijzigingen zijn aangebracht (bijvoorbeeld tariefdifferentiatiemogelijkheid). Niettemin zijn naar onze mening op een (beperkt) aantal onderdelen nog verdere verbeteringen denkbaar. Deze worden hieronder genoemd.

### Watersysteemheffing

In artikel 120, tweede lid, is de kostentoedeling voor de ingezetenen geregeld. Tot dusver vond dit plaats in de kostentoedelingsverordeningen van de waterschappen waarmee een zekere regionale vrijheid was verzekerd. Thans schrijft de wet een en ander dwingend voor. Graag zouden wij zien dat de wet op dit punt voor bijzondere situaties (bijvoorbeeld grote inwonerdichtheid, veel natuurterreinen) de ruimte voor enige regionale vrijheid opent. Aan genoemd tweede lid zou daartoe de navolgende bepaling moeten worden toegevoegd: 'Het algemeen bestuur kan

genoemde maximale percentages verhogen tot 40%, 50% en 60%.' Wij wijzen er daarbij op dat een dergelijk besluit krachtens het vierde lid de provinciale goedkeuring behoeft.

In artikel 122 is in het kader van de watersysteemheffing voor een aantal situaties de mogelijkheid van tariefdifferentiatie opgenomen. In deze limitatieve en facultatieve regeling, die wij op zichzelf van harte ondersteunen, missen wij de mogelijkheid van tariefdifferentiatie voor zgn. bergingsgebieden voor de opvang van overtollig oppervlaktewater. Naar ons oordeel is het niet terecht dat voor deze gebieden het 'volle pond' moet worden betaald. Dit bezwaar kan betrekkelijk eenvoudig worden ondervangen door aan artikel 122, eerste lid, toe te voegen: '... en voor onroerende zaken die blijkens de legger als waterberging worden gebruikt'. Naar duidelijk mag zijn kan een dergelijke constructie het 'vinden' van bergingsgebieden sterk bevorderen. Evenzeer missen wij een mogelijkheid van tariefdifferentiatie voor verharde wegen. Voor deze wegen geldt immers, evenals voor onroerende zaken in bemalen gebieden en voor kassen, dat deze eigendommen een meer dan gemiddeld belang hebben bij het watersysteembeheer en ook meer kosten veroorzaken. Een differentiatiemogelijkheid voor wegen kan worden opgenomen door in artikel 122 een nieuw vierde lid tussen te voegen: 'In afwijking van artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d kan het algemeen bestuur in de in artikel 120, eerste lid, genoemde verordening de bedragen maximaal 100% hoger vaststellen voor verharde openbare wegen.'

#### **Zuiveringsheffing**

De regeling inzake de zuiveringsheffing heeft in grote lijnen onze instemming. Wel is bij de regeling van de zuiveringsheffing een aantal bepalingen uit de huidige regeling van de Wvo niet overgenomen in de Waterschapswet. Wij menen dat enkele bepalingen niet kunnen worden gemist en bepleiten om de inhoud van deze bepalingen alsnog op te nemen in hoofdstuk XVIII. Het betreft artikel 18, zesde lid, onderdelen a en b, Wvo (rangorderegeling belastingplicht) en artikel 20 Wvo (regels voor de berekening van de vervuilingswaarde van grote bedrijven). Voorts is de regeling van het zg. waterspoor in artikel 122h op een enkel punt voor verbetering vatbaar. Wij wijzen daarbij korthedshalve op de brief van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht van 25 juli 2006 aan uw commissie, die wij op dit punt onderschrijven.

#### **Heffing op directe lozingen**

De in het wetsvoorstel opgenomen regeling voor directe lozingen brengt ons tot de volgende opmerkingen.

Allereerst is er met betrekking tot artikel II voor gekozen de huidige tekst van de Wvo beperkt aan te passen. Dit betekent dat de bepalingen voor de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing enigszins uiteen gaan lopen. Wij pleiten ervoor om de aanpassing van de verontreinigingsheffing in de Wvo zoveel mogelijk af te stemmen op de bepalingen van de zuiveringsheffing in de Waterschapswet. Dit zou in elk geval moeten plaatsvinden bij de uiteindelijke regeling van de verontreinigingsheffing voor de waterschappen bij de totstandkoming van de momenteel in voorbereiding zijnde Waterwet. De positie van de rijksheffing en van de regeling van de verontreinigingsheffing voor de waterschappen zullen wij in dat kader opnieuw bezien.

In de tweede plaats resulteert de beoogde systematiek er in dat waterschappen de effluentlozingen op 'eigen' water – anders dan nu – zullen moeten gaan belasten. Deze lasten drukken op de kosten van het zuiveringsbeheer, waardoor de daling van het tarief van de zuiveringsheffing ten gevolge van de overheveling van de kosten van het passieve waterkwaliteitsbeheer

naar het watersysteembeheer weer grotendeels ongedaan wordt gemaakt. Daardoor kan zelfs sprake zijn van een stijging van het zuiveringstarief, hetgeen wij volstrekt ongewenst achten en naar de belastingplichtigen ook slecht kunnen uitleggen. Ook werkt dit contraproductief naar de bekende afhaakproblematiek. Volgens ons dient dan ook alsnog te worden bezien of het desbetreffende tarief niet aanzienlijk lager dan 50% van het zuiveringstarief zou moeten kunnen worden vastgesteld. Aangezien dit tarief echter ook voor andere directe lozingen geldt heeft deze constructie het bezwaar dat de tarieven voor indirecte en directe lozingen sterk zouden gaan uiteenlopen. Dit zou zelfs 'uitwijkgedrag' van de riolering en de rwzi naar het oppervlaktewater kunnen veroorzaken. Een veel betere constructie is in dat opzicht om – net als nu het geval is – de lozing van effluenten op 'eigen' water vrij te stellen van de heffing. Graag vragen wij uw aandacht voor dit belangrijke punt.

In de derde plaats komt de pas relatief kort in de Wvo verankerde reductie op de rijksheffing voor door waterschappen op rijkswater geloosde effluenten te vervallen. Wij maken hier bezwaar tegen te meer waar de negatieve financiële gevolgen daarvan neerslaan op een beperkt aantal waterschappen (en hun belastingplichtigen). De betreffende reductie is indertijd op goede gronden door de Commissie Zevenbergen aanbevolen en door de Tweede Kamer aanvaard. Zonder dat hieraan een deugdelijke motivering ten grondslag ligt, wordt deze regeling nu weer beëindigd en wordt dus een substantieel financieel nadeel naar de betreffende waterschappen doorgeschoven. Wij dringen er dan ook op aan om deze ingreep achterwege te laten.

### **Wegenheffing**

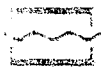
Voorts vragen wij uw aandacht voor de regeling inzake de wegenheffing (artikelen 122a en b). In het wetsvoorstel is thans bepaald dat de kostentoedeling voor deze heffing aan moet sluiten bij die voor de watersysteemheffing. Dit heeft als bezwaar dat dit, met name bij die (drie) waterschappen die slechts in een deel van hun beheersgebied met het wegenbeheer zijn belast, tot onevenredig grote lastenverschuivingen leidt. Ook in ons commentaar op het eerdere voorontwerp hebben wij al op dit ongewenste effect gewezen. Mede waar het hier slechts een zeer beperkt aantal waterschappen betreft dringen wij aan op een zekere vrijheid om dit adequaat te regelen. De ook door ons in het algemeen gewenste uniformiteit zou op dit punt dus voor de specifieke situatie, die regelgeving op maat vereist, moeten kunnen wijken. Concreet stellen wij voor om de methodiek van de watersysteemheffing niet dwingend op te leggen voor de wegenheffing, maar de betreffende waterschappen de nodige vrijheid te bieden. Uiteraard geldt dat die vrijheid beperkt is doordat de provincie de betreffende kostentoedelingsregelingen dient goed te keuren. Een en ander kan gestalte krijgen door het schrappen van het eerste lid en de tweede volzin van het tweede lid van artikel 122b. Voor bedoelde volzin zou dan de navolgende bepaling moeten worden opgenomen: 'Daarbij kan afgeweken worden van het bepaalde in de artikelen 118 tot en met 122.'

### **Samenwerking op belastinggebied**

Waterschappen zijn zich ervan bewust dat er in de uitvoering van de belastingheffing doelmatigheidsvoordelen kunnen worden behaald door onderling of met andere overheden samen te werken. Voor de belastingplichtigen kan dit substantiële kostenbesparingen opleveren. In de praktijk zijn inmiddels dan ook diverse initiatieven tot samenwerking genomen. De samenwerking richt zich in de meeste gevallen in eerste instantie op samenwerking met andere water-

6.

Unie



van Waterschappen

schappen, maar er wordt ook aan samenwerking met gemeenten gedacht. In een beperkt aantal gevallen wordt nu reeds in gemeenschappelijke regelingen met gemeenten samengewerkt. Samenwerking had reeds bij de inwerkingtreding van de Waterschapswet de aandacht. Aangezien er op dat moment nog onvoldoende inzicht bestond in de behoefte aan een geïntegreerde heffing tussen gemeentelijke en waterschapsbelastingen, achtte de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat een wettelijke regeling nog prematuur. Inmiddels is de behoefte aan een dergelijke wettelijke regeling gezien de ontwikkelingen in de praktijk echter evident. Wij zien daarom graag dat in de Waterschapswet een regeling wordt opgenomen die expliciet in de mogelijkheid voorziet om in gevallen waarin tussen waterschappen en gemeenten wordt samengewerkt, belastingaanslagen samen te voegen op één biljet. Naar onze mening kan een dergelijke regeling opgenomen worden in artikel 124, lid 5, Waterschapswet, dat hiertoe als volgt dient te worden gewijzigd: 'Indien voor de heffing of de invordering van een of meer waterschapsbelastingen of gemeentelijke belastingen een gemeenschappelijke regeling is getroffen <...> wordt aangewezen als:

*etc;*

de in onderdeel a van dit artikellid bedoelde ambtenaar is bevoegd voor eenzelfde belastingplichtige bestemde belastingaanslagen van dezelfde soort die betrekking kunnen hebben op verschillende belastingen, op één aanslagbiljet te verenigen.

Volledigheidshalve merken wij op dat ook een overeenkomstige aanpassing van de Gemeentewet nodig is.

#### Slotopmerking

Met het voorgaande hebben wij onze overwegend positieve reactie op het wetsvoorstel gegeven. Graag dringen wij er ten slotte nog eens bij u op aan het wetsvoorstel met de nodige voortvarendheid te willen behandelen.

Voor meer informatie omtrent de inhoud van deze brief kunt u contact opnemen met de heer mr. H.J.M. Havekes (telefoon 070-3519818, [hhavekes@uvw.nl](mailto:hhavekes@uvw.nl)) of de heer drs. D. Poos (telefoon 070-3519812, [dpoos@uvw.nl](mailto:dpoos@uvw.nl)) van het Uniebureau.

Deze brief is in afschrift gestuurd naar de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

Hoogachtend,  
het bestuur,

mw. M.M. Kool,  
vice-voorzitter,

mr. H.J.M. Havekes,  
plv. secretaris.

