

19 995

## Regels met betrekking tot de waterschappen (Waterschapswet)

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 mei 1991

#### Inleidende opmerking

De leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A., de V.V.D., D66, en van de S.G.P. ben ik erkentelijk voor hun gezamenlijke mededeling dat zij met belangstelling en in veel opzichten ook met grote waardering hadden kennis genomen van het wetsvoorstel.

Hieronder ga ik allereerst in op de vragen en opmerkingen bij een aantal afzonderlijke onderwerpen volgens de indeling in het voorlopig verslag.

#### *Decentralisatie*

De leden van de vaste commissie vingen hun vragen en opmerkingen bij dit onderwerp aan met de constatering dat het wetsvoorstel in enkele onderdelen tendeert naar centralisatie, hetgeen zij in tegenspraak achten met het feit dat het algemene rijksbeleid nu juist is gericht op decentralisatie.

Met deze leden ben ik van mening dat bij wetgeving als de onderhavige het decentralisatiebeginsel behoort tot de leidende beginselen. Het decentralisatiebeginsel sluit niet uit dat op een enkel onderdeel een verschuiving optreedt die op zichzelf beschouwd een element van centralisatie bevat. Dit laatste is bijvoorbeeld ook onder ogen gezien bij de totstandkoming van het artikel 133 van de nieuwe Grondwet, dat een opdracht aan de wetgever tot het stellen van regels bevat die heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij is er op gewezen dat enige versterking van het oppertoezicht van het rijk ten aanzien van het waterschapsbestel noodzakelijk is. Een zodanige versterking is uiteraard slechts verdedigbaar voorzover die valt binnen het raam van de verantwoordelijkheden die de positie van het rijk in deze bepalen. Dit betreft twee hoofdpunten. Het eerste is de verantwoordelijkheid die de centrale overheid draagt voor het waterschapsbestel uit een oogpunt van doelmatige organisatie van de waterstaatszorg in het land. De tweede verantwoordelijkheid heeft betrekking op de keuze van de bestuursvormen in het algemeen: functioneel bestuur ter onderscheid van

algemeen bestuur, verdeling van taken tussen provincie en waterschap alsmede – en niet in de laatste plaats – de handhaving van de wezenlijke kenmerken daarvan. Voor de gezichtspunten, waardoor dit kabinet zich bij de uitoefening van die respectieve verantwoordelijkheden van het rijk zal laten leiden, zijn van belang de Derde Nota Waterhuishouding (TK 1988–1989, 21 250) en de Nota inzake functionele decentralisatie (TK 1988–1989, 21 042).

Op deze beide verantwoordelijkheden steunt het voorstel dat besloten ligt in het vereiste van goedkeuring van de in artikel 1.5 opgesomde essentialia van provinciale waterschapsreglementering. Hetzelfde geldt de bevoegdheid zoals die is neergelegd in de artikelen 1.8 en 1.9 om zonodig, bij een blijvend verschil van inzicht over een door de provincie te nemen organisatiebesluit, in de noodzakelijke besluitvorming te voorzien bij algemene maatregel van bestuur.

Het zal daarbij tevens duidelijk zijn dat daar waar een verschil tussen rijks- en provinciaal inzicht aan de orde is over de vraag, of een doelmatige organisatie van de waterstaatkundige verzorging een bepaalde toedeling (of niet-toedeling) van taken voor een bepaald gebied aan waterschappen vergt, alleen zodanige argumenten van het rijk kunnen prevaleren boven die van de provincie, waarvan kan worden vastgesteld dat zij een van deze beide rijksverantwoordelijkheden rechtstreeks aangaan. In zoverre brengt het hanteren van de speciale bevoegdheden, hetzij die van onthouding van goedkeuring ex artikel 1.5 hetzij die van het bevorderen van een algemene maatregel van bestuur ex artikel 1.9, een toetsing met zich aan het rijksbeleid zoals dat bijvoorbeeld ten aanzien van de organisatie van het waterhuishoudkundig beheer tot uitdrukking is gebracht in de derde Nota waterhuishouding en waarvan mag worden aangenomen dat provinciale staten er rekening mee zullen houden bij hun besluitvorming. Dat neemt niet weg dat bij toetsing van de desbetreffende provinciale besluiten de beleidsinzichten – in welke vorm ook – van de individuele provincie steeds het vertrekpunt moeten zijn. In overeenstemming daarmee laat artikel 1.2, tweede lid, open dat de provincie, in afwijking van het ook voor haar geldende decentralisatiebeginsel, besluit tot niet-toedeling van (bepaalde) taken aan een of meer waterschappen (op de relatie met de artikelen 1.8 en 1.9 kom ik hierna terug). De beoordeling van provinciale waterschapsreglementering op andere essentialia, zoals de aanwijzing van de categorieën belanghebbenden die in het bestuur zijn vertegenwoordigd en die van de categorieën omslagplichtigen zal een meer marginale toetsing inhouden. Uit de aard der zaak gaat het daarbij om het behoud van de kenmerken van het waterschap als functionele bestuursvorm, in het bijzonder tegen de achtergrond van het leidende beginsel «belang-betaling-zeggenschap».

Het verloop – in algemene zin – van die toetsing kan ook nader worden geïllustreerd aan de hand van het door de leden van de P.v.d.A.-fractie genoemde bijzondere geval dat provinciale staten besluiten de aanwijzing van de categorieën omslagplichtigen te beperken tot een drietal nl. de eigenaren (en andere zakelijk gerechtigden) tot het ongebouwd, die tot het gebouwd en de pachters. Zodanige beperking kan, afhankelijk van de situatie in een bepaald waterschap, gerechtvaardigd zijn. Diezelfde feitelijke situatie echter, die er in dat geval toe leidt de beide andere mogelijke categorieën belanghebbenden – de ingezetenen en de gebruikers bedrijfsruimten – als zodanig niet als afzonderlijke categorieën omslagplichtigen aan te merken, zal in dat geval met zich brengen dat deze niet in aanmerking kunnen worden genomen voor toewijzing van bestuurszetels. Een eventuele toekenning van bestuurszetels aan (bijvoorbeeld) ingezetenen-vertegenwoordigers zou, afgezien nog van het algemene beginsel belang-betaling-zeggen-

schap, in strijd zijn met het voorschrift van artikel 2.2 dat voor de zeteltoedeling ook in aanmerking moet worden genomen het aandeel in de betaling van de kosten. Dit zijn de kosten die overeenkomen met de toedeling, in de zin van artikel 4.22, van een aandeel in de kosten.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., D66 en de S.G.P. constateerden een discrepantie tussen artikel 1.1 van het wetsontwerp en artikel 6 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De leden van de D66-fractie zagen spanning tussen het decentralisatiebeginsel van artikel 1.2, tweede lid, en artikel 5 juncto 6 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Zij vroegen welke van die bepalingen prevaleert. Ook de leden van de S.G.P.-fractie stelden de verhouding tussen die bepalingen aan de orde. Immers, gezien de in het wetsontwerp, in het bijzonder in artikel 1.2, tweede lid, uitgesproken voorkeur voor behartiging van lokale en regionale waterstaatszorg (dus ook waterkwaliteitszorg) door waterschappen, waren zij verbaasd over mijn standpunt – bij de behandeling in de Tweede Kamer – om artikel 6 Wet verontreiniging oppervlaktewateren niet te wijzigen.

Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie waren verbaasd over dat standpunt, omdat enerzijds volgens dat artikel de bevoegdheid tot kwaliteitsbeheer wordt gelegd bij de provincies (behoudens bevoegdheid van de provincie tot delegatie aan een waterschap) en anderzijds door mij aan de besturen van de drie kwaliteitsbeherende provincies – Friesland, Groningen en Utrecht – kort na die behandeling in de Tweede Kamer een schriftelijke uitnodiging is gericht tot overdracht van het kwaliteitsbeheer aan waterschappen.

De constatering van een zekere discrepantie, althans spanning, tussen de genoemde bepalingen van het wetsontwerp en van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren berust kennelijk op de veronderstelling dat de wetgever naar huidig recht (de Wet verontreiniging oppervlaktewateren) het kwaliteitsbeheer legt bij de provincies. De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven dat met hun opmerkingen zelfs uitdrukkelijk te kennen dat zij die opvatting huldigen. Ik moet er daarvoor echter op wijzen dat in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren de taaktoedeling formeel niet aan de orde is, zeker niet in directe zin. In artikel 6 van die wet wordt nl. niet het kwaliteitsbeheer als zodanig maar de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van die wet – voorzover het niet betreft lozingen op rijkswateren – gelegd bij de provincie, met dien verstande dat rekening wordt gehouden met toedeling (attributie) van die bevoegdheid door de provincie aan andere lichamen, met name aan waterschappen parallel aan de eigenlijke taaktoedeling bij het waterschapsreglement. Die bepaling gaat er vanuit dat de beslissing over taaktoedeling aan een waterschap primair berust bij de provincie. Aldus ook het eerste lid van artikel 1.2 van het onderhavige wetsontwerp.

Dat neemt niet weg dat wanneer de voor de taaktoedeling relevante bepalingen van Waterschapswet en Wet verontreiniging oppervlaktewateren met elkaar worden vergeleken er uit een oogpunt van wetgevingspolitiek verschillen zijn waar te nemen.

Daarvoor moet worden bedacht dat artikel 6 WVO gelding verkreeg in 1971, dus in een periode waarin de gedachten over de toekomst van het waterschapsbestel nog lang niet in hun huidige vorm waren uitgekristalliseerd, laat staan de wettelijke voorkeur voor behartiging van lokale en regionale waterstaats zorg door waterschappen – met name ten aanzien van de zorg voor waterhuishouding, dus ook voor waterkwaliteitsbeheer. De politieke discussie over de toekomst van het waterschap (vgl. de regeringsnota «Naar een nieuw waterschapsbestel», TK 1976–1977, 14 480), waarvan de conclusies er uiteindelijk ook toe hebben geleid dat in het kader van de behandeling van het wetsontwerp door de Tweede

Kamer het decentralisatiebeginsel is opgenomen in het tweede lid van artikel 1.2, moest toen nog plaatsvinden. In zoverre draagt artikel 6 WVO nog de sporen van de toen in 1971 bestaande situatie dat opdracht van kwaliteitsbeheer aan waterschappen, voor de meeste van deze lichamen, gegeven ook hun schaalgrootte, geenszins vanzelfsprekend was. Gemeten echter naar de huidige stand van de bestuurlijk-organisatorische ontwikkeling op het gebied van de waterstaatszorg en het waterkwaliteitsbeheer, kan de wettelijke vergunningverleningsbevoegdheid eenvoudigweg worden gelegd bij de beheerder van het oppervlaktewater c.g. van de zuiveringsinstallatie. Mijn standpunt om artikel 6 WVO thans echter niet te wijzigen berust op de overweging dat die bepaling weliswaar wat gedateerd is, doch dat zij op zichzelf niet afwijkt van het decentralisatiebeginsel, ook al zal indien het tweede lid van artikel 1.2 wettelijke gelding verkrijgt de «bewijslast» zijn gelegen bij de provincie. In mijn opvatting kan met aanpassing van de vorm van het huidige artikel 6 WVO, zonder bezwaar van botsing met bepalingen van het onderhavige wetsontwerp, worden gewacht tot een meer algemene herziening van de WVO. Dat sluit ook aan bij de gedachten over een meer integrale waterwetgeving zoals die ook in de derde Nota Waterhuishouding als project is aangekondigd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden enkele vragen zowel in het algemeen in verband met de (mede) door hen geconstateerde verschuiving van bevoegdheden naar het Rijk, als meer in het bijzonder in verband met de mogelijkheid om eventueel met gebruikmaking van de algemene bevoegdheid, neergelegd in de artikelen 1.8 en 1.9 van het wetsontwerp, de toedeling van waterkwaliteitsbeheer aan waterschappen in de drie genoemde provincies desnoods af te dwingen door het bevorderen van een algemene maatregel van bestuur.

Naar aanleiding van die vragen merk ik allereerst op dat de bijzondere bevoegdheden die het Rijk ten aanzien van de provincies heeft, en wel – als voorzien in de artikelen 1.8 en 1.9 – ook ten aanzien van binnenprovinciale aangelegenheden, naar mijn mening niet moeten worden gezien als een algemene limitering van de provinciale bevoegdheden met betrekking tot bestuurlijke vorm en inrichting van de waterstaatkundige verzorging. Het gaat hier om de mogelijkheid van een procedure binnen het kader waarvan, niet alleen wanneer provinciale staten een besluit hebben genomen maar ook wanneer zij dat hebben nagelaten (en dat besluit respectievelijk het nalaten daarvan daadwerkelijk de bovenomschreven verantwoordelijkheden van het Rijk raakt) tot besluitvorming te komen, die zich redelijkerwijs verdraagt met hetgeen ook naar algemeen inzicht van het rijk is geboden uit een oogpunt van doelmatige organisatie. Daarin is dan ook de legitimatie voor deze bijzondere wettelijke procedure gelegen. Daar komt nog bij, in de situatie dat de vraag van een provinciale of waterschappelijke vervulling van de waterkwaliteitszorg aan de orde is, dat het Rijk meer speciaal een verantwoordelijkheid heeft om er op toe te zien dat het decentralisatiebeginsel, zoals dat wordt voorgesteld met artikel 1.2, tweede lid, wordt nageleefd. Die bepaling schept immers een wettelijk vermoeden dat vervulling van die taak op lokaal en regionaal niveau door een waterschap binnen een bepaald gebied meer doelmatig is dan door een provincie afzonderlijk.

Inderdaad betekent dat wettelijk vermoeden dat het op de weg ligt van de provincie om aannemelijk te maken dat toedeling van kwaliteitszorg aan een of meer waterschappen redelijkerwijs niet valt te realiseren zonder afbreuk te doen aan een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging, ook niet met een zekere aanpassing van het geheel van de binnenprovinciale waterschappelijke indeling op termijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen op de spanning tussen de schaalgrootte van het kwaliteitsbeheer en die van het kwantiteitsbeheer.

Niet te ontkennen valt dat die spanning in veel gevallen bestaat, maar het vinden van optimale oplossingen voor het vormen van all-in waterschappen wordt daardoor zeker niet onmogelijk gemaakt.

Het gaat daarbij immers niet simpelweg om aanpassing van het kwantiteitsbeheer aan de schaal van het kwaliteitsbeheer of andersom. In tegendeel, er zal bij de vorming van all-in waterschappen vaak gezocht moeten worden naar een in de gegeven situatie optimaal evenwicht, waarbij de waterstaatkundige eenheid het uitgangspunt vormt. Overigens zal het ook mogelijk zijn all-in waterschappen te vormen die meerdere waterstaatkundige eenheden omvatten. Wanneer er sprake is van schaalvergroting van het kwantiteitsbeheer, is binnen het all-in waterschap voorts ook de figuur van de afdelingen, speciaal ten behoeve van het (detail) kwantiteitsbeheer, denkbaar. Anderzijds is het ook denkbaar dat bestaande all-in waterschappen op onderdelen van het kwaliteitsbeheer met elkaar samenwerken.

Het kiezen van bovengenoemd optimaal evenwicht is primair een zaak van de provincies. Het is dus ook primair aan de provincies (dit tevens in antwoord op een vraag van deze leden) te beoordelen in hoeverre fusies van kwantiteitswaterschappen moeten worden tot stand gebracht, zonodig in afwijking van het gevoelen van de besturen van die waterschappen.

Wanneer een provincie tot zo'n beslissing komt – ook hierover werd door deze leden een vraag gesteld – dan mag worden aangenomen dat de provincie van oordeel is dat zo'n samenvoeging met het daarmee samengaande gevolg voor schaalgrootte uit een oogpunt van kwantiteitsbeheer niet onaanvaardbaar is.

Gegeven de primair aan de provincies gegeven beoordelingsruimte zal de rijksbemoeyenis op dit punt terughoudend zijn. Er kan uiteraard verschil van inzicht tussen Rijk en provincie bestaan. In zo'n geval zal het voeren van overleg over elkaars standpunten de aangewezen weg zijn. Hantering van artikel 1.8 – ook hierover stelden deze leden een vraag – is dan uiteindelijk niet uitgesloten, maar dit blijft een «ultimum remedium».

De leden van de fractie van D66 meenden dat in het licht van het decentralisatiebeginsel, zoals neergelegd in artikel 1.2 de vraag kan worden gesteld of het aanvaardbaar is dat er nogal een wezenlijk verschil bestaat tussen de hoogte van de zuiveringsheffing van het Rijk en die van de regionale zuiveringsheffingen.

Hiervoor wijs ik er in de eerste plaats op dat het verschil tussen de rijksheffing en de waterschapsheffing vooral wordt veroorzaakt door het feit dat het rijk anders dan de waterschappen niet zelf zuiveringsinstallaties beheert. Dat neemt niet weg dat een meer vergelijkbaar niveau van beide heffingen in beginsel de voorkeur verdient. Met die intentie heb ik, mede naar aanleiding van de Uitgebreide Commissievergadering van 19 november 1990 van de vaste Commissies voor het Milieubeheer en voor Verkeer en Waterstaat uit de Tweede Kamer, de Commissie onderzoek financiering waterbeheer (Commissie-Zevenbergen) verzocht een aantal modificaties van de rijksheffing nader te willen bezien.

Deze leden zeiden verder dat door het ontbreken van een rijksheffing op zware metalen hun twijfel over de wenselijkheid van het laten voortbestaan van een rijksheffing was versterkt. Zij vroegen of ik bereid ben de overdracht van de rijksbevoegdheid aan de regionale waterbeheerders te bevorderen en de Commissie-Zevenbergen daartoe concreet advies te vragen.

Wat de rijksheffing op zware metalen betreft, wijs ik erop dat ik mede op aandrang van de Tweede Kamer heb besloten de invoering van zo'n heffing waarin behalve lozing van zware metalen ook fosfaatlozingen worden betrokken, per 1 januari 1992 te bevorderen. Aan de Commissie-Zevenbergen heb ik verder gevraagd te adviseren over de mogelijkheid de rijksheffing te laten innen door de regionale waterbeheerders. Wat tenslotte de toekomst van de rijksheffing betreft, merk ik op dat veel beheerskosten van rijkswateren juist door lozingen wordt veroorzaakt. Van wezenlijk belang is dat het rijk die kosten zelf kan verhalen op de veroorzakers van de vervuiling, zodat de rijksheffing als zodanig niet zal worden afgeschaft. Anderzijds verwacht ik dat de voorstellen van de Commissie Zevenbergen kunnen leiden tot bepaalde wijzigingen in de wijze van heffen.

#### *Reikwijdte van het voorstel*

De leden van de fractie van D66 vroegen of ik met hen van mening ben dat ook de in het verleden niet in waterschapsverband gebrachte of ontpolderde stedelijke gebieden in waterschapsverband moeten worden gebracht.

Ten aanzien van de ontpolderde gebieden stelt de derde Nota waterhuishouding uitdrukkelijk dat dit zoveel mogelijk moet gebeuren. Ook voor de overige stedelijke gebieden zal dat moeten leiden tot provinciale besluitvorming ten aanzien van waterschappelijke indeling, althans voor zover dat voor een doelmatige waterstaatkundige verzorging van het gebied nodig is.

Over de termijn waarbinnen een en ander moet zijn afgerond vroegen deze leden of gedacht kan worden aan dezelfde termijn waarbinnen de uit een oogpunt van «waterschapseigen» taken beoogde decentralisatie van beheer en daarmee de overdracht van natte waterstaatswerken («Brokx-nat») kan worden afgerond. Het is mijn bedoeling dat die operatie binnen drie jaar wordt afgerond. Zij staat echter los van het weer in waterschapsverband brengen van stedelijke gebieden. Afgezien nog daarvan komt het in de praktijk van «Brokx-nat» niet voor dat in bedoelde stedelijke gebieden moet worden gekomen tot de overdracht van waterstaatswerken die nog wel in beheer zijn bij het rijk maar die op grond van hun functies als «waterschapseigen» kunnen worden aangemerkt. Er is dus enkel in zoverre een gelijkenis dat in het kader van beide operaties waterstaatswerken moeten worden overgedragen. Bij het weer in waterschapsverband brengen van stedelijke gebieden vervult de provincie een primaire rol. Het lijkt daarom niet aangewezen hiervoor op voorhand termijnen te stellen.

Het lid van de S.G.P.-fractie informeerde in hoeverre de aanbevelingen van de Commissie-Zevenbergen nog gevolgen kunnen hebben voor de Waterschapswet, waarbij zij met name doelden op de gedachte van een koppeling tussen de verontreinigingsheffing en de ingezetenenomslag.

Deze gedachte vormt inderdaad onderwerp van advisering door die Commissie. Ik verwacht niet dat de aanbevelingen van de Commissie, gezien ook de onderwerpen waarover zij heeft te adviseren, oplossingen zullen inhouden waarover de Waterschapswet als zodanig geen ruimte biedt. Voor eventuele aanpassing van wetgeving in de sfeer van de financiering van het waterbeheer kan worden gedacht aan de Grondwaterwet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Dit lid vroeg ook hoe de regering tegenover zo'n koppeling staat. Nu over dit onderwerp uitdrukkelijk advies is gevraagd aan de Commissie-Zevenbergen, lijkt het mij niet goed mogelijk en ook niet opportuun om vooruit lopend op het nog te ontvangen advies een regeringsstandpunt daarover kenbaar te maken. Uiteraard zal dit wel

gebeuren, wanneer de commissie met zijn aanbevelingen zal komen; dit zal nog in de loop van dit jaar het geval zijn.

### *Belang-betaling-zeggenschap*

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen naar mijn mening over de stelling dat de categorie pachters als zodanig geen belang heeft bij de waterkeringszorg.

Het is mij bekend dat deze stelling is vervat in het Rapport van de «Werkgroep vervolgstudie waterschapsfinanciën» (Unie van Waterschappen, juni 1989). Die stelling heeft overigens ook wel kritiek opgeroepen. Wat daar ook van zij, ikzelf ben van mening dat primair de provincies aan de hand van de concrete situatie bepalen in hoeverre pachters belang hebben bij de waterkeringszorg. Een algemene uitspraak, dat zij a priori geen belang hebben bij de waterkeringszorg, zou ik dan ook niet willen doen.

Hetzelfde geldt overigens voor het eventuele belang van pachters en eigenaren gebouwd en ongebouwd bij de wegzorg, dat door deze leden eveneens ter sprake werd gebracht. Voorzover immers die wegen tevens een ontsluitingsfunctie hebben, komen ook de belanghebbenden bij het onroerend goed in beeld.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen verder nog op de door hen zo genoemde bijdragen in natura die door pachters en eigenaren ongebouwd veelal worden geleverd in de vorm van bijvoorbeeld verplicht onderhoud en de ontvangstplicht van baggerspecie.

Zij vroegen in hoeverre deze bijdragen naast het kostenaandeel een rol spelen bij de bepaling van het belang van de desbetreffende categorie en daarmee tevens bij de toedeling van bestuurszetels.

Ik merk hierover allereerst het volgende op. Het nakomen van verplichtingen die op de eigenaar of andere rechthebbenden rusten op grond van een keur (de onderhoudsplicht) of de wet (de gedoogplicht tot ontvangst van specie) kan voor de daaraan verbonden financiële last niet op één lijn worden gesteld met het aandeel in de kosten via de omslag. Dat het hier niet gaat om een omslag blijkt ook uit het feit dat, zoals in de praktijk wel voorkomt, het verplichte onderhoud wordt afgekocht door betaling van een afkoopsom.

Vervolgens is de vraag aan de orde in hoeverre het bestaan van deze onderhoudsplichten e.d. mede een basis vormt voor de toedeling van bestuurszetels. Naar mijn mening moet die vraag ontkennend worden beantwoord. De basis voor de zetelverdeling is immers primair het belang dat de betrokken categorieën hebben bij de waterschapstaak. Voor pachters en eigenaren ongebouwd is dat gelegen in hun belang bij handhaving van de gebruiksmogelijkheid, respectievelijk bij de instandhouding van het onroerend goed. Dat belang staat los van eventueel bestaande publieke onderhoudsplichten e.d.

Op de vraag van deze leden, en ook van het lid van de S.G.P.-fractie, of ik al inhoudelijke informatie kan verschaffen over de aanpassing van het Pachtnormenbesluit, moet ik tot mijn spijt antwoorden dat ik daartoe nog niet in staat ben. Ik zeg daarom toe dit zo spoedig mogelijk te zullen doen in overleg met mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij die voor die aanpassing primair verantwoordelijk is.

Het lid van de S.G.P.-fractie informeerde naar de wijze waarop de voor de pachtersomslag en het pachters stemrecht noodzakelijke pachtersregistratie gestalte zal krijgen en de betrokkenheid van de Grondkamer en het Kadaster daarbij.

Het betrekking tot de pachtersregistratie heeft bij een drietal waterschappen een experiment plaatsgevonden. Inmiddels is terzake een rapport uitgebracht. Daaruit blijkt dat het voor de waterschappen zeer wel mogelijk is de pachtersregistratie zelf te verzorgen, al dan niet met inschakeling van particuliere service-bureaus. De gegevens voor de registratie worden in die optie verkregen door aan de eigenaren ongebouwd opgave te vragen van eventuele goedgekeurde pachtcontracten. Die gegevens worden vervolgens ter controle voorgelegd aan de Grondkamer. Voor het bijhouden van de registratie levert de Grondkamer dan de mutaties met betrekking tot de pachtcontracten aan bij het waterschap.

Een andere optie is het uitvoeren van de pachtersregistratie door het Kadaster waarbij die registratie een onderdeel zou kunnen vormen van de geautomatiseerde kadastrale registratie.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of de verwijzing in artikel 4.19, onder b, naar een goedgekeurde pachtovereenkomst ook betekent dat voor de hoogte van de omslag van de pachter wordt afgegaan op de oppervlaktegegevens in de pachtovereenkomst. Dit is niet het geval. De goedgekeurde pachtovereenkomst is hier slechts van belang als criterium voor het behoren tot de categorie pachters. De oppervlaktegegevens worden, evenals voor de omslag eigenaren ongebouwd, ontleend aan het Kadaster.

Deze leden wezen er op dat stemgerechtigde ingezetenen ingevolge artikel 2.12, eerste lid, niet belastingplichtig aan het waterschap hoeven te zijn. Zij achtten dit niet in overeenstemming met de trits belang-betaling-zeggenschap.

De eis van belastingplichtigheid is in artikel 2.12, eerste lid, niet opgenomen omdat de ingezetenen-omslag ingevolge artikel 4.20, zesde lid, op praktische gronden slechts wordt geheven van de hoofdbewoners van woonruimten. Daarmee wordt aangesloten bij de wijze waarop de verontreinigingsheffing op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren wordt geheven. In deze systematiek zijn de medebewoners van woonruimten niet rechtstreeks omslagplichtig, maar betalen zij de omslag in feite via de hoofdbewoner. Om die reden kan in artikel 2.12, eerste lid, niet tevens de eis van belastingplichtigheid worden gesteld.

Mochten deze leden overigens doelen op een situatie waarin de categorie ingezetenen als zodanig niet omslagplichtig is (dus ook niet de hoofdbewoners), dan laat het wetsontwerp geen ruimte voor bestuursdeelname door die categorie.

Dat blijkt onder meer uit artikel 4.22, eerste lid, op grond waarvan in het bestuur vertegenwoordigde categorieën moeten delen in de waterschapskosten.

Deze leden wezen in dit verband tenslotte op de mogelijkheid dat de heffingen voor ingezetenen krachtens besluit van provinciale staten lager worden gesteld dan overeenkomt met hun belang als groep. Zij vroegen of dit wel rechtvaardig is en of er geen strijd met de Waterschapswet zou ontstaan.

Ik merk hierover allereerst op dat de omslag voor ingezetenen wordt vastgesteld door het waterschap zelf, zij het dat provinciale staten terzake uitgangspunten kunnen stellen (artikel 4.22, derde lid). Die uitgangspunten kunnen niet zó ver gaan dat de provincie in feite de hoogte van de heffingen vaststelt.

Wat de vraag zelf van deze leden betreft: het zou inderdaad niet rechtvaardig en evenmin in overeenstemming met de Waterschapswet zijn, wanneer de heffingen voor ingezetenen lager (of hoger) worden vastgesteld dan uit het belang van die categorie bij de waterschapstaak moet worden afgeleid.



Artikel 4.22 zesde lid, schrijft immers voor dat de aard en omvang van dat belang de basis voor de kostentoedeling is.

De leden van de P.v.d.A.-fractie betoogden dat huurders van woningen als ingezetenen omslag betalen en dat daarnaast eigenaren van woningen als eigenaren gebouwd omslag gaan betalen. De eigenaren zullen dit, zo meenden zij, in verband met de sluitende exploitatie op de huurders gaan verhalen via de huurprijs, waardoor de huurders naast de ingezetenenomslag in feite ook de omslag eigenaren gebouwd zullen gaan betalen. Zij vroegen of hier niet, evenals dit voor de pachters is gebeurd, een voorziening moet worden getroffen.

Vat men het betoog van deze leden letterlijk op dan is er dunkt mij sprake van een misverstand. In de huidige praktijk worden waterschapslasten (woon) gebouwd slechts geheven van de eigenaren. Het wetsvoorstel introduceert daarnaast de mogelijkheid voor een ingezetenenomslag, die zowel voor eigenaren-bewoners ook voor huurders zal gelden. Deze laatste omslag is dus nieuw, en niet de omslag gebouwd die eigenaren (of andere zakelijke gerechtigden) al van oudsher betalen. Die omslag zal dus niet als gevolg van de Waterschapswet op de huurders worden afgewenteld via de huurprijs. Men kan het betoog van deze leden echter ook zó verstaan dat zij doelen op de extra last die de huurder via de nieuwe ingezetenenomslag te dragen krijgt. De vraag kan dan worden gesteld of de huurders hiervoor worden gecompenseerd via een lagere (norm)huurprijs, zoals dat bij de pachters gebeurt via een lagere (norm)pachtprijs. Dit is niet het geval. Anders dan bij de pacht-normen het geval is, bevatten de genormeerde huurprijzen immers geen vergoeding of toeslag voor waterschapslasten gebouwd. In dit verband moet er overigens op worden gewezen dat de waterschapslasten gebouwd doorgaans een zéér klein percentage belopen van de huurprijs.

Bij de waterschapslasten ongebouwd ligt dat anders: die kunnen in de praktijk een aanzienlijk hoger percentage van de pachtprijs belopen.

In dit verband vroegen deze leden nog of de provincie met het oog op de door hun gesignaleerde effecten voor de huurders zou mogen besluiten geen ingezetenenomslag te heffen.

Zoals ik hierboven reeds gezegd heb op vragen van de leden van de C.D.A.-fractie, is de aard en de omvang van het belang dat de ingezetenen hebben bij de waterschapstaak, bepalend voor het instellen van een ingezetenenomslag. De door deze leden gesignaleerde effecten voor ingezetenen-huurders spelen daarbij geen rol.

#### *Kwaliteitszetels*

De leden van de P.v.d.A. vroegen aan te geven in welke gevallen en in welke categorieën een natuur- of milieu-organisatie bij reglement een kwaliteitszetel kan worden toegekend. Aanleiding tot die vraag was voor hen het feit dat, terwijl in de nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer nog was gewezen op de mogelijkheid dat bestuursleden van een milieu-organisatie bij reglement bevoegd worden verklaard tot aanwijzing van een of meer ingezetenen-vertegenwoordigers, vervolgens een amendement om die bevoegdheid te verankeren was verworpen.

De algemene ratio van een kwaliteitszetel is dat het redelijk kan zijn dat bepaalde belanghebbenden, gelet op de aard en de mate van hun belang, een zetel in het waterschapsbestuur verkrijgen, en wel niet afhankelijk van verkiezing na kandidaatstelling maar rechtstreeks door

een benoemingsrecht. Dit laatste is als mogelijkheid voor provinciale staten, ter bepaling in het reglement, vastgelegd in artikel 2.4, tweede lid (in het ontwerp zoals het is ingediend artikel 2.3, tweede lid). Overigens bevat artikel 2.4 daarvoor geen nader criterium. Het laat de hantering van die bevoegdheid over aan provinciale staten als het reglementerend gezag.

De memorie van antwoord (blz. 29) noemt de mogelijkheid dat langs die weg een natuurbeschermingsorganisatie die natuurterreinen in bezit heeft (en als zodanig zakelijk gerechtigde tot ongebouwd onroerend goed en dus behorend tot de desbetreffende categorie van belanghebbenden) het recht wordt toegekend tot benoeming van een vertegenwoordiger op één van de aan die categorie toegewezen zetels. Die zetel is dan een kwaliteitszetel.

Het verworpen amendement Witteveen-Hevinga/Eisma had een fundamenteel andere strekking, n.l. het creëren van een vertegenwoordiging buiten dan wel naast de categorieën belanghebbenden om, en dus geheel afwijkend van het beginsel belang-betaling-zeggenschap.

Bij nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer is naar aanleiding van vragen over vertegenwoordiging van milieu-organisaties gewezen op een geheel andere mogelijkheid van een kwaliteitszetel; n.l. via benoeming van een vertegenwoordiger op één van de zetels die in het reglement worden toegewezen aan de categorie ingezetenen. De gedachtengang die daarbij werd ontvouwd reikt inderdaad wat verder dan het bij memorie van toelichting gegeven voorbeeld van een natuurbeschermingsorganisatie. De hier bedoelde gedachtengang kwam er op neer dat het door een milieuorganisatie behartigde belang kan worden aangemerkt als een ingezetenen belang van algemene aard. Enkel in die zin zou toekenning van een benoemingsrecht aan een ingezetene die bestuurslid is van zo'n organisatie kunnen worden gezien als een specifieke vertegenwoordiging van de categorie ingezetenen.

Toegegeven moet worden dat het feit dat ik in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer deze weg voor een kwaliteitszetel «milieu» binnen de ingezetenen-vertegenwoordiging heb genoemd, tot enige onduidelijkheid kan hebben geleid, gezien ook mijn verdere beantwoording van vragen over zetels voor milieu-organisaties. Ik ben mij er van bewust dat het gevaar bestaat dat men met het volgen van die weg het gevaar loopt dat het begrip kwaliteitszetel geweld wordt aangedaan door een oneigenlijk gebruik daarvan. De mogelijkheid van een kwaliteitszetel via toekenning van een benoemingsrecht aan een ingezetene in zijn hoedanigheid van bestuurslid van een milieu-organisatie is door mij dan ook uitsluitend bedoeld als een bijzondere mogelijkheid en niet als iets dat voor belangenorganisaties in meer algemene zin mogelijk zou zijn.

In deze ben ik het dan ook geheel eens met de beschouwingen van mr. J.T. v.d. Wal in Waterschapsbelangen van 7 maart 1991 (Jrg. 1991, nr. 5). Ik blijf onverkort van mening dat het milieu niet alleen alle ingezetenen aangaat maar ook alle geledingen in het waterschapsbestuur en dat er betere wegen zijn voor de inbreng vanuit het door milieu-organisaties behartigde aspect van het algemeen belang. Eerder heb ik daarvoor al genoemd het gebruik van wettelijke inspraakprocedure en – voor wat de bestuurssamenstelling betreft – het gebruik van de mogelijkheden van de open kandidaatstelling.

#### *Wijze van verkiezen*

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden enkele vragen naar aanleiding van de keuze voor het personenstelsel, zoals dat ook bij de verkiezing

van ingezetenen-vertegenwoordigers zal gelden. Allereerst vroegen zij of dit stelsel niet leidt tot stemversnippering ten aanzien van gelijkgezinde kandidaten. Inderdaad kan er stemversnippering optreden tussen gelijkgezinde kandidaten wanneer het aantal van die kandidaten wezenlijk groter is dan het aantal zetels dat die kandidaten gezamenlijk behalen. Dit bezwaar kan echter worden verminderd door het aantal gelijkgezinde kandidaten zoveel mogelijk af te stemmen op het naar verwachting te behalen aantal zetels.

Meestal zijn waterschappen overigens ingedeeld in kiesdistricten, waarbij de verkiezing per district plaatsvindt. Het aantal per district te vervullen bestuursvacatures is voor alle belanghebbendencategorieën gezamenlijk meestal niet groter dan 5 (zie ook de memorie van toelichting, blz. 32). In zo'n situatie zal er per district veelal geen aanleiding zijn om per gelijkgezinde groep méér dan een ingezetenenkandidaat te stellen.

Deze leden vroegen verder of de afstand tussen kiezer en gekozen niet zo groot is dat het vrijwel onmogelijk is de opvattingen van de kandidaat op de kiezers over te brengen.

Naar mijn mening bestaat op dit punt geen verschil tussen personen- en lijstenstelsel. De afstand kiezer-gekozen lijkt mij in het personenstelsel niet problematischer dan in het lijstenstelsel, te meer nu in het personenstelsel door gelijkgezinde kandidaten ook gezamenlijk het middel van publiciteit kan worden gehanteerd.

Bovendien betekent het veel voorkomende stelsel van kiesdistricten bij waterschapsverkiezingen juist dat in zo'n geval een betrekkelijk korte afstand bestaat tussen de ingezetenen van het district en de kandidaten voor het district.

Aan hun beide voorgaande vragen verbonden de leden van de P.v.d.A.-fractie nog een algemene vraag nl. deze of het lijstenstelsel niet meer voor de hand ligt, dan wel of aan provinciale staten niet de mogelijkheid zou moeten worden gelaten om voor het lijstenstelsel te kiezen.

Zoals ook uit de uiteenzetting in de memorie van toelichting (blz. 30-33) duidelijk moge zijn berust de keuze voor het personenstelsel in plaats van het lijstenstelsel op overwegingen die zijn ontleend aan enkele kenmerkende verschillen tussen functioneel waterschapsbestuur en algemeen bestuur. In zoverre staat die keuze op een lijn met een aantal andere keuzes die zijn gemaakt, zoals die voor een bestuurssamenstelling die uitsluitend is gebaseerd op vertegenwoordiging van belanghebbenden die ook in de omslag zijn betrokken. Ook ten aanzien van de keuze tussen het personen- en het lijstenstelsel meen ik derhalve dat deze behoort tot de door wetgever in beslissende zin te stellen regels.

Het lid van de S.G.P.-fractie had zich verbaasd over mijn positieve benadering van het amendement op artikel 2.12 waarbij het direct kiesrecht van ingezetenen voorop wordt gesteld. Hij wees er daarbij op dat sinds het rapport van de Commissie Waterschapsbestuur (Commissie-Merkx) in het algemeen het indirect kiesrecht via de gemeenteraden de voorkeur heeft gehad.

Inderdaad is in het rapport van de Commissie-Merkx (par. 5.2) het indirecte kiesrecht voor ingezetenen aanbevolen. Dit gebeurde echter in verband met de lage kiezersopkomst en geringe representativiteit waarvan bij de tot dan toe in de praktijk gehouden indirecte verkiezingen sprake was geweest. Zouden deze nadelen zich niet voordoen, dan valt uit het rapport op te maken dat ook de Commissie-Merkx een voorkeur voor directe verkiezing had.

Sindsdien heeft zich in de praktijk een geval voorgedaan waarbij waterschapsverkiezingen werden gecombineerd met gemeenteraadsverkiezingen.

De daarbij opgedane ervaring met betrekking tot de kiezersopkomst en de door het waterschap te maken kosten stemmen hoopvol. Zo'n combinatie blijkt de mogelijkheid te kunnen bieden tot verkleining van de nadelen van directe verkiezingen. Om die reden heb ik mij dan ook positief opgesteld tegenover bovenbedoeld amendement, waarbij direct kiesrecht wordt vooropgesteld, zonder dat dit overigens dwingend is voor provinciale staten.

In dit verband vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie evenals die van de fracties van D66 hoe het staat met de wijziging van de Kieswet die bovengenoemde combinatie van verkiezingen mogelijk moet maken.

Ik kan deze leden meedelen dat ik na de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heb verzocht deze wijziging te entameren. Deze wijziging zal tezamen met eventuele andere wijzigingen, voortvloeiende uit een thans lopende evaluatie van de nieuwe Kieswet, in de loop van 1991 door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Kiesraad ter advisering worden voorgelegd. Het is de bedoeling dat de wijzigingen, mede afhankelijk van het advies van de Kiesraad, vóór de eerstkomende gemeenteraadsverkiezingen in werking zijn getreden.

Het lid van de S.G.P., vroeg, behalve naar de stand van zaken waarop hierboven al is ingegaan, ook om een nadere beschouwing over de voor- en nadelen van zo'n combinatie van verkiezingen. Daarbij stelde hij in het bijzonder de vraag of daarmee het eigen functionele karakter van het waterschap wel voldoende in beeld zou kunnen blijven en of de regering niet beducht is voor sterke politisering van het waterschapsbestuur.

Sprekende over voor- en nadelen van combinaties van verkiezingen, kan niet ontkend worden dat een nadeel is gelegen in het feit dat bij combinaties de zelfstandige betekenis van de verkiezing voor de afzonderlijke overheidslichamen op de achtergrond kan raken.

Een dergelijk nadeel zou zich zeker voordoen indien het betrof de combinatie van verkiezingen voor overheden van algemeen bestuur. Zeker nu voor die beide verkiezingen het lijstenstelsel geldt, zal de kiezer geneigd zijn voor die beide verkiezingen op dezelfde lijst te stemmen. Bij een combinatie van staten- of raadsverkiezingen met waterschapsverkiezingen doet zich dat nadeel van een combinatie naar mijn gevoel aanmerkelijk minder voor.

Allereerst is er voor de gemiddelde kiezer, naar aangenomen mag worden, het meer sprekend verschil in taken van enerzijds de provincie of gemeente en anderzijds het waterschap. Maar zo mogelijk nog meer sprekend zal zijn het feit dat degenen, die voor de waterschapsverkiezing als stemgerechtigde worden opgeroepen, hun stemrecht hebben uit te oefenen, niet als behorende tot een algemene groep kiesgerechtigden zoals bij algemene verkiezingen maar als behorende tot een bepaalde categorie van belanghebbenden bij zeer concrete taken. Daaraan valt nog toe te voegen dat degene, die zich kandidaat stelt voor een aan de betreffende categorie toegekende zetel, zich verklaart te zullen inzetten omdat hij zelf veelal ook tot die categorie behoort. De politieke overtuiging speelt daarbij nu hoogstens een rol van secundaire betekenis. Het lijkt mij gelet op het bovenstaande niet aannemelijk dat die houding al verandering zal ondergaan door het enkele feit van samenloop met andere, politieke verkiezingen voor colleges van algemeen bestuur.

Anderzijds is het voordeel van combinatie met andere verkiezingen dat het houden van directe verkiezingen met name voor de ingezetenen nu mogelijk wordt zonder dat gevreesd hoeft te worden voor een onaan-

vaardbare lage opkomst, en zonder dat dit voor het waterschap een te zware financiële en organisatorische belasting oplevert.

In dit verband vroeg dit lid of wanneer per provincie verschillende oplossingen worden gekozen complicaties kunnen ontstaan. Bij een interprovinciale waterschap, waar dit lid op wees, mag worden aangenomen dat de tot reglementering bevoegde bestuursorganen der provincies tot één oplossing voor dat waterschap komen.

Wanneer gekozen is voor een zesjarige zittingsduur van waterschapsbestuurders – dit lid wees nog op die mogelijkheid – zijn combinaties met andere verkiezingen in theorie niet volledig uitgesloten, maar zullen zij vanwege de afwijkende termijnen niet permanent mogelijk zijn.

#### *Artikelgewijze opmerkingen*

##### *Titel 2*

Naar aanleiding van artikel 2.22 vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of het mogelijk is dat personen van (ver) buiten het gebied van het waterschap tot lid van het algemeen bestuur worden gekozen. De tekst van dit artikel laat deze mogelijkheid op zichzelf open. Dat neemt niet weg dat veel waarde moet worden gehecht aan de binding die leden van het algemeen bestuur hebben met het waterschap, in de eerste plaats doordat zij zelf belanghebbend zijn. In de opzet van dit wetsvoorstel wordt het echter nadrukkelijk aan de gerechtigden tot kandidaatstelling en aan de stemgerechtigden overgelaten het belang van een dergelijke binding bij hun keuze te betrekken.

Het bovenstaande geldt ook voor de mogelijkheid dat één persoon bestuurslid van meerdere waterschappen kan zijn. Ook deze figuur wordt door artikel 2.22 niet onmogelijk gemaakt. Een dergelijke combinatie zou in de praktijk bijvoorbeeld kunnen voorkomen wanneer eenzelfde persoon belangen heeft in meerdere waterschappen. Ik acht het dan ook juist dat de wetgever deze figuur niet uitsluit.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen waarom, afgezien van artikel 2.28, voor het nemen van besluiten door het algemeen bestuur geen quorumvereiste is gesteld.

De eventuele regeling van een quorumvereiste is in het wetsvoorstel overgelaten aan provinciale staten, die hierover in het reglement bepalingen kunnen opnemen. De reden hiervan is dat hier geen sprake is van een onderwerp dat met het oog op landelijke uniformiteit wettelijk geregeld zou moeten worden.

Deze leden vroegen zich af waarom niet – in navolging van het dagelijks bestuur – ook voor het algemeen bestuur expliciet is bepaald dat het ledental bij reglement wordt vastgesteld.

Op zich moet deze leden worden toegegeven dat een expliciete bepaling als door hen bedoeld, ontbreekt bij het algemeen bestuur. Zo'n bepaling is echter ook niet nodig omdat uit de artikelen 1.2, eerste lid, juncto 2.4, eerste lid, een opdracht aan provinciale staten voortvloeit om de zetelaantallen in het bestuur per categorie belanghebbenden en daarmee automatisch het totale ledental, bij reglement vast te stellen.

Het overlaten van die vaststelling aan het algemeen bestuur zelf zou in strijd met de (strekking van) bovengenoemde bepalingen zijn.

In dit verband stelden deze leden ook de kwestie van het maximum aantal bestuursleden aan de orde.

Zoals zijzelf al suggereerden zal de provincie zich bij de bepaling van het totale aantal bestuursleden mede laten (en ook moeten laten) leiden

door overwegingen van efficiency die kunnen worden ontleend aan het takenpakket en de omvang van het waterschap.

Op deze punten is de situatie per waterschap zodanig verschillend dat het niet voor de hand ligt en ook niet goed mogelijk is hier wettelijke normen te stellen. Bij gemeenten en provincies, waar de wetgever wel de omvang van gemeenteraad en provinciale staten regelt, ligt de zaak eenvoudiger, omdat de takenpakketten van gemeenten resp. provincies uniform zijn. Overigens bestaat hier het fundamentele verschil dat bij gemeenten en provincies het primair de formele wetgever is die de bestuursinrichting bepaalt, en terwijl bij waterschappen dat de provincie is via de waterschapsreglementering.

Ten aanzien van artikel 2.38, dat een (limitatieve) opsomming bevat van incompatibiliteiten, vroegen deze leden wat de functie daarin is van het woord «enkel», zeker wanneer men daarnaast artikel 2.39 beziet.

Artikel 2.39 bevat de algemene norm voor de gevallen waarin combinaties van functies voor de voorzitter van een waterschap onjuist moet worden geacht. Daartoe kunnen uit de aard der zaak ook andere combinaties van functies behoren dan die waarvan de wetgever verklaart dat deze hoe dan ook incompatibel zijn zonder dat nog een toets aan de algemene wettelijke norm (goede vervulling van het ambt, handhaving onpartijdigheid etc.) van artikel 2.39 nodig is. Verder stelt het woord «enkel» buiten twijfel dat het in artikel 2.38 gaat om een limitatieve opsomming hetgeen betekent dat het niet mogelijk is daaraan bij afzonderlijke provinciale reglementen uitbreiding te geven. Dit ligt ook daarom in de rede nu de overweging voor het opnemen van een bepaling als artikel 2.38 juist is gelegen in de uniformiteit. Datzelfde geldt ook voor de limitering in de door deze leden genoemde artikelen 2.22 en 2.24.

### *Titel 3*

Terecht gingen deze leden er in verband met *artikel 3.7* vanuit dat de daarbedoelde goederen worden teruggegeven wanneer de toepassing van bestuursdwang het achterhouden ervan niet meer nodig maakt. Dit blijkt echter al uit de beperkende zinsnede in het eerste lid «voorzover de toepassing van bestuursdwang dit vereist», waardoor een nadere uitdrukkelijke bepaling, als door deze leden bedoeld, niet nodig is.

Overigens kan de teruggave worden opgeschort zolang de kosten van de bestuursdwang niet zijn vergoed: zie de slotzin van het derde lid.

Ook gingen deze leden er met betrekking tot *artikel 3.16* (dwangsom) terecht van uit dat het bevoegd orgaan slechts kan bepalen dat een dwangsom wordt verbeurd indien een nadere voorwaarde wordt vervuld (bijv. het niet binnen de gestelde termijn staken of ongedaan maken van de overtreding). Die bedoeling hoeft niet nader te worden geëxpliciteerd omdat zij al voortvloeit uit de hantering van het begrip «dwangsom».

Dat begrip impliceert immers dat de overtreder na de oplegging van de dwangsom nog de kans heeft de verbeurde ervan te voorkomen. Een besluit dat een bedrag zal worden verbeurd zonder nadere voorwaarde, is geen dwangsomoplegging in de zin van dit artikel.

Ook de context waarin dit artikel is geplaatst, te weten tezamen met de bestuursdwang, wijst hierop. Dwangsom is evenals bestuursdwang een middel om overtreding van voorschriften ongedaan te maken of herhaling daarvan te voorkomen (zie 3.6, eerste lid).

Overigens sluit de formulering van artikel 3.16, eerste lid, aan bij de dwangsom-bepaling in het ontwerp-Herziening Gemeentewet en (sinds kort) in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne.

Naar aanleiding van *artikel 3.30* vroegen deze leden waarom, anders dan in de regelingen voor provincie en gemeente, aan de leden van het dagelijks bestuur c.q. opsporingsbevoegdheid wordt gegeven. Is er enige garantie dat de betrokkenen over de nodige strafvorderlijke kennis beschikken?

Bij waterschappen die zijn belast met het waterkwantiteitsbeheer of de waterkeringszorg hebben de leden van het dagelijks bestuur van oudsher een belangrijke taak in het kader van de schouwvoering. Ook thans zijn de dagelijks bestuursleden bij een groot aantal waterschappen nog actief betrokken bij de controle op de naleving van onderhoudsverplichtingen door ingelanden, mede in verband met het oog op het minimaliseren van de afstand bestuur-bestuurde en het verbeteren van de betrokkenheid van de ingelanden bij het waterschapsbestuur. In dat licht was en is de opsporingsbevoegdheid van leden van het dagelijks bestuur functioneel. Voor wat betreft de vraag over de strafvorderlijke kennis bij de desbetreffende bestuursleden kan worden opgemerkt dat het hier gaat om feitelijk en juridisch uiterst eenvoudige zaken. De noodzakelijke strafvorderlijke kennis is dan ook, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de kennis noodzakelijk voor de opsporing van milieudelicten, beperkt. De praktijk leert dan ook dat de opsporingsbevoegdheid van de leden van het dagelijks bestuur niet tot problemen leidt.

Ook vroegen deze leden op welke wijze kan worden verzekerd dat degenen die op grond van *artikel 3.30* worden aangewezen voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheid aan de nodige eisen van bekwaamheid voldoen. In dat verband informeerden zij naar de reden waarom de voorgestelde regeling daaromtrent geen enkele regel geeft en er aan de Minister van Justitie geen enkele invloed op dit punt is toegekend. Is de omstandigheid dat de Bevoegdhedenwet Waterschappen en de Keurenwet dergelijke bepalingen bevatten voldoende reden om deze aldus over te nemen, zo vroegen deze leden.

Ik merk hierover het volgende op. Soortgelijke overwegingen als hierboven genoemd gelden ook ten aanzien van de eisen van bekwaamheid die aan degenen worden gesteld die op grond van *artikel 3.30* worden aangewezen voor het uitoefenen van de opsporingsbevoegdheid. Hierbij gaat het om ambtenaren van het waterschap die belast zijn met de controle op de naleving van de keur en de (bestuursrechtelijke) handhaving daarvan. Ook hier kan worden gesteld dat het gaat om feitelijk en juridisch gezien, eenvoudige overtredingen. Er bestaat geen aanwijzing dat de waterschappen in de praktijk een onzorgvuldig gebruik maken van deze aanwijzingsbevoegdheid. Overigens wijs ik deze leden op het feit dat door mijn ambtgenoot van Justitie een nader uitgewerkt regeringsstandpunt is toegezegd inzake de aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren en de betrokkenheid van Justitie daarbij. In het regeringsstandpunt zullen de kwantitatieve en de kwalitatieve aspecten van de bijzondere opsporingsbevoegdheden aan de orde komen.

Het is daarom voor mij niet goed mogelijk om naar aanleiding van de vragen van deze leden, uitsluitend wat de waterschappen betreft, vooruit te lopen op dit regeringsstandpunt.

#### *Titel 4*

Terecht wezen deze leden verder op het verschil in terminologie tussen de *artikelen 4.20 en 4.21* («omslagen bedoeld in *artikel 4.19*») enerzijds en *artikel 4.22* («die omslagen») anderzijds. Dit verschil stamt nog uit de versie waarin de materie van genoemde artikelen in één artikel was opgenomen. De door deze leden bepleite formulering zou inderdaad beter zijn geweest. Maar het gaat hier niet om een omissie die de wet

onduidelijk maakt: met de term «die omslagen» in artikel 4.22 worden kennelijk de omslagen, bedoeld in artikel 4.19, aangeduid.

Met de term «soort» in *artikel 4.32* – waarnaar deze leden vroegen – wordt bedoeld dat de betrokken aanslagen allen hetzij voorlopig, hetzij definitief, of bijvoorbeeld allen navorderingsaanslagen moeten zijn. De achtergrond van deze, aan artikel 15a van de Bevoegdhedenwet ontleende bepaling is, dat de rechtsmiddelen tegen deze verschillende soorten aanslagen verschillend zijn.

Wat betreft *artikel 4.34*, eerste lid, voorlaatste regel, waarop deze leden wezen, is het taalkundig, hoewel denkbaar, niet strikt noodzakelijk na de komma het woord «dat» in te voegen, omdat de woorden «komen vast te staan dat» in de vijfde regel van onder, ook terugslaan op het zinsdeel aan het slot van dit lid.

Overigens is deze tekst ontleend aan een vergelijkbare bepaling in de Algemene Ouderdomswet.

De uitleg die deze leden voorts gaven van *artikel 4.34*, derde lid, is juist. Toegegeven moet worden dat een andere formulering ook denkbaar en wellicht beter zou zijn geweest, ook al biedt de huidige formulering voldoende duidelijkheid over de bedoeling van de bepaling.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
J. R. H. Maij-Weggen