

Opgave 1 Het waterschap: een vergeten overheid?

tekst 1

De waterschappen organisatie, taken, organen, bevoegdheden, verkiezingen

ORGANISATIE

Het waterbeheer in Nederland is verankerd in de Grondwet en de organisatie van de 27 waterschappen is neergelegd in de Waterschapswet. Waterschappen (ook wel (hoog)heemraadschappen genoemd) zijn lagere overheden, net als provincies en gemeenten. Ze zijn zelfstandig en hebben eigen bevoegdheden. Ze kunnen regels stellen waaraan burgers zich moeten houden en ze heffen belastingen. Het verschil met de andere lagere overheden zit hem in de taken: gemeenten en provincies houden zich bezig met diverse taken van algemeen belang. Het waterschap houdt zich bezig met het uitoefenen van specifieke taken, namelijk de zorg voor de waterkering en waterhuishouding.

TAKEN

Zorg voor de waterkering (veilige dijken);
Zorg voor de waterkwantiteit (bescherming tegen wateroverlast en watertekort);
Zorg voor de waterkwaliteit (schoon water door o.a. zuiveren van afvalwater);
Zorg voor wegen en/of vaarwegen.

WATERSCHAPSBESTUUR (voorbeeld van het Hoogheemraadschap Rijnland)

Het waterschap heeft een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur.

ALGEMEEN BESTUUR (AB)

Het algemeen bestuur is het hoogste bestuursorgaan van het waterschap. Het bestaat uit 36 personen. De leden vertegenwoordigen de ingezetenen (bewoners), de eigenaren van de huizen en gebouwen, de eigenaren van grond en water en de bedrijven.

Het AB houdt zich bezig met:

- . vaststelling hoofdlijnen van het waterschapsbeleid;
- . vaststelling tarieven voor de waterschapsbelasting en begroting;
- . vaststellen regelingen en verordeningen;
- . controle op taakuitoefening en besteding budget.

DAGELIJKS BESTUUR (DB)

Het DB bestaat uit 5 hoogheemraden en de dijkgraaf. De hoogheemraden zijn te vergelijken met de wethouders van een gemeente en de dijkgraaf met de burgemeester. Het DB wordt gekozen door en uit het algemeen bestuur. Het houdt zich bezig met beleidsvorming en beleidsuitvoering, waaronder ook de uitvoering en handhaving van de verordeningen (te vergelijken met wetten) van het waterschap.

VERKIEZINGEN

Waterschapsverkiezingen worden elke vier jaar gehouden. Door middel van verkiezingen worden de leden van het algemeen bestuur gekozen. Het aantal zetels voor het algemeen bestuur is van te voren verdeeld onder categorieën van belang-

- hebbenden (zie de regels 44-49). Bij waterschapsverkiezingen wordt niet met lijsten of partijen gewerkt, maar mensen stellen zich op persoonlijke titel kandidaat. Dit betekent dat de kiezers op een kandidaat stemmen en niet op een partij zoals bij landelijke
- 40 verkiezingen.
- Elke waterschap organiseert zijn eigen verkiezingen en deze zijn voor de verschillende waterschappen niet op hetzelfde moment. De kiezer kan zijn of haar stem per post of via internet uitbrengen.
- Wie belang heeft, mag stemmen. Iemand kan tot meerdere categorieën kiezers
- 45 behoren. Elk van de volgende categorieën heeft stemrecht:
- categorie ingezetenen: alle inwoners van het waterschap
 - categorie gebouwd: alle huiseigenaren
 - categorie ongebouwd: alle eigenaren van ongebouwd land zoals landbouwgrond of natuurterreinen
- 50 Het principe hierbij is: belang, betaling, zeggenschap. De mate van zeggenschap (het aantal zetels) is afhankelijk van de mate van het belang. In het reglement van het waterschap staat hoeveel zetels in het bestuur door de verschillende categorieën belanghebbenden mogen worden geleverd.

Vernieuwingen

- 55 De samenstelling en verkiezing van waterschapsbesturen is aan vernieuwing toe. De Unie van Waterschappen heeft voorstellen gedaan voor het vereenvoudigen van de samenstelling van het bestuur. De voorstellen resulteren in andere categorieën in het waterschapsbestuur. De huidige categorie 'gebouwd' als aparte categorie dient te verdwijnen [geen vertegenwoordiging en geen kiesrecht meer].
- 60 In het huidige verkiezingssysteem (het personenstelsel) kennen burgers bij verkiezingen vaak geen van de kandidaten. Bovendien is onbekend waar de kandidaten voor 'staan'. De Unie is van mening dat bij verkiezingen het personenstelsel bij ingezetenen moet worden vervangen door een lijstenstelsel.
- Er dient een landelijke waterschapsverkiezing ingevoerd te worden in 2008.

bron: naar de site van De Unie van Waterschappen, september 2005

tekst 2 Brief van de Unie van Waterschappen aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen

onderwerp

nadere uitwerking vereenvoudiging bestuurssamenstelling, verkiezingen en financiering waterschappen

bijlage(n)

2

datum

23 maart 2005

ons kenmerk

20012 BJZ/RB

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

(...) Eerder heeft u aangegeven deze wetswijziging (vereenvoudiging van de bestuurs-samenstelling, verkiezingen en financiering van de waterschappen) met spoed te willen voorbereiden. (...) Op voorhand merken wij graag op deze voortvarende aanpak volledig te onderschrijven en daar van onze kant alle medewerking aan te willen verlenen. Onder meer

5 vanwege een deugdelijke voorbereiding van de door het kabinet en ons beoogde landelijke waterschapsverkiezingen (2008) dient er naar gestreefd te worden de onderhavige wijziging van de Waterschapswet met ingang van 1 januari 2007 in werking te doen treden.

Juist met het oog op deze voortvarende aanpak hebben wij de afgelopen periode in eigen kring nagedacht over de benodigde nadere uitwerking. Dit heeft geresulteerd in een korte,

10 door onze ledenvergadering op 18 maart jl. vastgestelde notitie, die wij u hierbij graag doen toekomen. Deze notitie bevat concrete standpunten op een aantal belangrijke onderdelen, die voor de opstelling van een concept-wetsvoorstel in onze ogen onontbeerlijk zijn. (...) Naar onze mening is sprake van beperkte lastenverschuivingen, die in het licht van de wateropgaven waar de waterschappen voor staan, bovendien goed zijn uit te leggen.

15 Vanzelfsprekend zijn wij desgewenst graag bereid onze gedachten in een bestuurlijk overleg toe te lichten. Wat het vervoltraject betreft nemen wij graag aan dat wij, samen met het IPO¹⁾, ook daarbij nauw betrokken zullen worden. De ambtelijke inbreng die wij tot dusver hebben kunnen en mogen leveren, wordt door ons zeer op prijs gesteld.

Graag vertrouwen wij er op u met het aanbieden van bijgaande notitie en overzicht van dienst

20 te zijn. Naar uw reactie zien wij met belangstelling uit.

Hoogachtend,
het bestuur,

dr. S. Schaap,
voorzitter,

mr. R.J. van der Kluit,
secretaris.

noot 1 IPO = Interprovinciaal Overleg

bron: naar de site van De Unie van Waterschappen, september 2005

tekst 3

DE UNIE VAN WATERSCHAPPEN

De Nederlandse waterschappen zijn verenigd in de Unie van Waterschappen. De Unie behartigt op nationaal en internationaal niveau de belangen van de waterschappen voor een goede waterstaatsverzorging binnen het waterschapsbestel.

Vertegenwoordiger van de waterschappen

- De Unie treedt namens de waterschappen op als vertegenwoordiger naar het
- 5 Parlement, de Rijksoverheid en organisaties als het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De Unie neemt deel aan vele overleg- en adviesorganen en is betrokken bij de ontwikkeling van het rijksbeleid, regelgeving en beleidsnota's voor waterbeheer. De Unie neemt ook het initiatief zelf onderwerpen op de politieke agenda te zetten.

Structuur van de Vereniging

- 10 Het hoogste orgaan van de Unie van Waterschappen is de ledenvergadering. Alle leden van de Unie zijn in de ledenvergadering vertegenwoordigd. In de ledenvergadering hebben de voorzitters van de 27 waterschappen zitting. De ledenvergadering vergadert viermaal per jaar.
- Uit de ledenvergadering worden de leden van het bestuur gekozen. De bestuursleden
- 15 en de voorzitter worden benoemd voor een periode van 3 jaar met de mogelijkheid tot eenmalige herbenoeming. De algemeen directeur van het Uniebureau is de secretaris van het bestuur.

- In de Uniecommissies wordt het beleid van de Unie op diverse beleidsterreinen voorbereid. De commissies worden geadviseerd door de werkgroepen. Hierin hebben
- 20 waterschapsmedewerkers zitting. Formele besluitvorming vindt plaats in het bestuur en in de ledenvergadering.

bron: naar de site van De Unie van Waterschappen, september 2005

tekst 4

Europese Kaderrichtlijn Water

- Eind 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water in werking getreden. Het doel is het bieden van een richtlijn - benaderd vanuit stroomgebieden - om de kwaliteit en
- kwantiteit van oppervlaktewater en grondwater te beschermen en te verbeteren.
- Ook het bevorderen van duurzaam gebruik van water en de afzwakking van de gevolgen
- 5 van overstromingen en perioden van droogte zijn belangrijke doelstellingen. De richtlijn biedt diverse instrumenten om deze doelen te bereiken.
- Enkele instrumenten zijn maatregelenprogramma's, stroomgebiedbeheersplannen, monitorverplichtingen en economische analyses van het watergebruik en de terugwinning van waterdiensten.

bron: naar de site van De Unie van Waterschappen, september 2005

Opgave 1 Het waterschap: een vergeten overheid?

Bij deze opgave horen de teksten 1 tot en met 4 uit het bronnenboekje.

Inleiding

Nederland is de afgelopen jaren geconfronteerd met (dreigende) overstromingen van rivieren en overlast door regenval, maar ook met droogte. Waterbeheer wordt steeds belangrijker en staat regelmatig hoog op de politieke agenda. Het waterschap speelt bij het waterbeheer een belangrijke rol (tekst 1). Het waterschap is de oudste bestuursvorm in ons land. De eerste waterschappen ontstonden in de Middeleeuwen. Het ging hier om buurtschappen die samenwerkten op het gebied van dijkenbouw en afwatering.

De waterschappen behoren net als provincies en gemeenten tot de lagere overheden. De bestuursstructuur van een waterschap komt overeen met die van de provincie of een gemeente (tekst 1). Opvallend zijn de waterschapsverkiezingen. Deze verschillen op een aantal punten met de landelijke verkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen. De Unie van Waterschappen (tekst 3) wil een vernieuwing van de samenstelling en verkiezing van de waterschapsbesturen (tekst 1). Het kabinet-Balkenende II wenste dit ook en de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft een wijziging van de Waterschapswet voorbereid (tekst 2). De voorstellen beogen onder meer om de geringe aandacht van de burgers voor de waterschappen te verhogen. Waterbeheer is niet louter een Nederlandse aangelegenheid. De invloed van de Europese Unie op beleid en beheer van het oppervlaktewater en grondwater is groot (tekst 4).

Lees de regels 1 tot en met 15 van tekst 1.

De waterschappen behoren tot de lagere overheden.

- 2p 1 Leg uit dat het waterschap een overheidsorgaan is.
Betrek in je antwoord een specifiek kenmerk van een overheid.

Waterschappen zijn de leveranciers van voorzieningen als veilige dijken, schoon water en goede vaarwegen.

- 2p 2 Geef twee redenen waarom deze voorzieningen collectieve goederen zijn.

Lees de regels 16 tot en met 32 van tekst 1.

Binnen het waterschapsbestuur worden een algemeen en een dagelijks bestuur onderscheiden. Bij de totstandkoming van beleid heeft elk van deze bestuursorganen een andere taak. De verdeling van taken tussen het algemeen bestuur (AB) enerzijds en het dagelijks bestuur (DB) anderzijds is in enige mate te vergelijken met de taakverdeling tussen de bestuursorganen op landelijk niveau.

- 2p **3** Leg uit welk van beide bestuursorganen – het AB of DB – qua taakstelling het meest overeenkomt met het parlement.
Noem in je antwoord de twee algemene taken van het parlement en breng deze in verband met de taken van één van beide bestuursorganen zoals die in de tekst staan beschreven.

Lees de regels 33 tot en met 64 van tekst 1.

De 27 Nederlandse waterschappen zijn verenigd in de Unie van Waterschappen. Deze Unie nam op 18 maart 2005 een standpunt in over een aantal wijzigingsvoorstellen. Eén van de voorstellen betreft het veranderen van het onderscheid naar categorieën kiezers die stemrecht hebben (zie regels 57-59). Met het verdwijnen van de categorie ‘gebouwd’ (huiseigenaren) als aparte categorie, wordt het stemrecht democratischer.

- 2p **4** Leg uit waarom dit voorstel van de Unie van Waterschappen meer in overeenstemming is met een karakteristieke spelregel voor verkiezingen in een democratie.

De Unie van Waterschappen is een voorstander van twee zaken:

- een kiessysteem op basis van een lijstenstelsel (regels 62-63). Daarbij organiseren groepen kiezers en kandidaten zich op grond van bepaalde belangen als landbouw, natuur en milieu en bedrijfsleven. Ook bestaande politieke partijen kunnen kandidaten leveren. Het lijstenstelsel is te vergelijken met het lijstenstelsel bij landelijke, regionale of gemeenteraadsverkiezingen;
- invoering per 2008 van landelijke waterschapsverkiezingen (regel 64 van tekst 1).

Redenen om tot een nieuw verkiezingssysteem over te gaan, staan in de regels 60-62. Een andere reden die niet in tekst 1 staat, betreft een opkomst bij de waterschapsverkiezingen van rond de 25 procent. De vraag is of deze maatregelen – invoering van een lijstenstelsel en verkiezingen op één datum – de opkomst voor de waterschapsverkiezingen zullen verhogen.

- 2p **5** Beredeneer of invoering van een lijstenstelsel wel of niet de opkomst bij de waterschapsverkiezingen zal verhogen. Betrek in je antwoord een reden waarom mensen niet geïnteresseerd zijn in politiek dan wel niet politiek actief willen zijn.

Het kabinet en de Unie van Waterschappen willen overgaan op een lijstenstelsel. Politieke partijen kunnen dan een rol gaan spelen in de waterschapsverkiezingen.

- 2p **6** Welke functies vervullen politieke partijen indien ze aan deze verkiezingen gaan meedoen? Noem er twee en licht elke functie toe.

Lees tekst 2 en 3.

Je kunt de Unie van Waterschappen opvatten als een belangenorganisatie van de waterschappen: de Unie behartigt de belangen van de waterschappen (zie regels 1-3 van tekst 3).

- 2p **7** Op grond van welke twee andere punten uit de teksten 2 en 3 kun je afleiden dat de Unie als een belangenorganisatie functioneert?

Het poldermodel wordt als kenmerkend voorbeeld gezien van de Nederlandse politieke cultuur. Het poldermodel vindt zijn oorsprong in de waterschappen.

Over het belang van die waterschappen gaat het volgende citaat:

“Niet minder belangrijk dan het feit dat de waterschappen behoren tot de oudste representatieve lichamen van Europa, is dat men in de Lage Landen afscheid nam van de hiërarchische, feodale beveleconomie. Er vond een mentale omslag plaats en er ontstond een overlegcultuur (...) die elders in het nog feodale Europa ontbrak.”

Bron: Jona Lendering, Polderdenken. De wortels van de Nederlandse overlegcultuur, Amsterdam (2004).

- 2p **8** Geef twee kenmerken van het poldermodel als aanduiding van de huidige politieke cultuur zoals ontstaan in de waterschappen in de Lage Landen (Nederland).

Lees tekst 4.

De Nederlandse waterschappen moeten zich als organen van de Nederlandse staat houden aan de EU-richtlijnen, zoals de Europese Kaderrichtlijn Water.

- 2p **9** Welk EU-orgaan kan richtlijnen vaststellen op het gebied van waterbeheer en wie hebben er met betrekking tot dit terrein zitting in dit EU-orgaan?
- 1p **10** Welk EU-orgaan heeft de bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van de EU-richtlijnen?
- 1p **11** Geef een reden waarom juist dit orgaan is ingesteld om op de naleving toe te zien.
- Maak gebruik van tekst 4.*
- 2p **12** Leg uit waarom Nederland – net als andere EU-landen – een deel van zijn soevereiniteit heeft ingeruild voor de bevoegdheid van de Europese Unie om richtlijnen op te stellen, inzake de bescherming en verbetering van oppervlaktewater en grondwater (tekst 4). Betrek het begrip ‘interdependentie’ in je antwoord.