

Vergaderjaar 2020–2021

35 608

Voorstel van wet van de leden Bromet en Tjeerd de Groot tot wijziging van de Waterschapswet en de Kieswet in verband met het volledig democratiseren van de waterschapsbesturen

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De druk op de waterschappen is de afgelopen decennia flink toegenomen. Enerzijds moeten de waterschappen wegens klimaatverandering rekening houden met een grilliger patroon in de watertoevoer. Met name periodes van extreme droogte brengen veel problemen met zich mee die van invloed zijn op onze natuur, de scheepvaart, de landbouw en onze waterkwaliteit. Anderzijds zien we dat de uitstroom van mest en bestrijdingsmiddelen en de stort van chemische stoffen en medicijnresten de waterkwaliteit in Nederland verder onder druk zet. De vervuiling van ons oppervlaktewater heeft er toe geleid dat er de afgelopen jaren twintig waterwinputten in Oost- en Zuid-Nederland gesloten zijn, en dat er bij 89 waterwinputten tussen 2000 en 2015 hogere doses meststoffen zijn gemeten dan wettelijk is toegestaan.¹ Deze uitdagingen hebben de kosten van het waterbeheer en onze drinkwatervoorziening aanzienlijk verhoogd, en de verwachting is dat deze kosten de komende jaren verder zullen stijgen.

De toegenomen druk op onze waterkwaliteit en het milieu compliceert de werkzaamheden van de waterschappen, omdat meer belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden. De adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen bevestigt dit beeld in haar rapport «Geborgd gewogen».² Het komt regelmatig voor dat deze belangen lijnrecht tegenover elkaar staan. Reguleer je het waterpeil bijvoorbeeld laag ten gunste van de landbouw, of juist hoog ten gunste van de natuur en biodiversiteit? En hoe snel pleit je voor een beregeningsverbod in tijden van droogte? Dit zijn politiek beladen vragen waarbij de belangen van de

¹ <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/het-oppervlaktewater-in-nederland-is-veel-smeriger-dan-gedacht~be94910c/>

² Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen. A.J.W. Boelhouwer, I.R. Adema, P.A.E. van Erkelens, S.A.J. Munneke & R. van Zwol

Nederlandse burgers op een eerlijke, democratische wijze vertegenwoordigd moeten zijn. Daarnaast zijn de nieuwe verantwoordelijkheden rondom klimaatadaptatie van algemeen belang, wat vraagt om een zo democratisch mogelijke bestuurslaag om dit algemeen belang te behartigen. De waterschappen zijn echter binnen de huidige Waterschapswet niet op een volledig democratische wijze ingericht zoals we die ook bij andere bestuurslagen kennen. De agrarische sector, het bedrijfsleven, en bos- en natuurorganisaties zijn via de geborgde zetels namelijk bij voorbaat verzekerd van zeggenschap binnen het algemeen- en dagelijks bestuur van de waterschappen. Het behoud van deze geborgde zetels werd in 1992 onder andere gelegitimeerd door het financiële aandeel dat de agrarische sector en het bedrijfsleven toentertijd betaalden. Ook zouden de sectoren een bovengemiddeld belang hebben bij goed waterbeheer. De legitimiteit van de geborgde zetels berust daarom op het «belang-betaling-zeggenschap»-beginsel.

De omstandigheden zijn sinds 1992 echter aanzienlijk veranderd en vragen om een herziening van het behoud van de geborgde zetels. Wegens de toegenomen complexiteit van ons waterbeheer is het niet meer vanzelfsprekend dat de belangen van de agrarische sector en het bedrijfsleven de boventoon voeren. Deze nieuwe context vraagt om een verschuiving van individuele belangen naar het algemeen belang.³ Waterbeheer is van cruciaal belang geworden voor klimaatadaptatie, voor het tegengaan van biodiversiteitsverlies en voor de watertoevoer in tijden van droogte. Daarnaast krijgen de waterschappen met de komst van de Omgevingswet meer regelgevende bevoegdheden en beleidsruimte om deze taken in de praktijk uit te voeren. Door de beoogde decentralisaties vervaagt daarbij de grens tussen de taken die worden uitgevoerd door de algemene democratie (de gemeenteraad, provinciale staten en de Eerste en Tweede Kamer) en de taken die vallen onder de functionele democratie (zoals de waterschappen) omdat provincies, gemeentes, waterschappen en maatschappelijke organisaties in toenemende mate dienen samen te werken om de toekomstige inrichting van ons land verder te bepalen. Waterbeheer maakt daarom in toenemende mate onderdeel uit van het ruimtelijk ordeningsbeleid en is daarmee een van de ordende principes van de inrichting van ons land.

In onze vertegenwoordigende democratie waarin kiezers via de door hen gekozen vertegenwoordigers invloed dienen te hebben op regels die hen raken, vraagt de uitbreiding van regelgevende bevoegdheden van de waterschappen om een volledige democratisering van het bestuur om kiezers meer invloed te geven over de totstandkoming van regelgeving die hen beïnvloedt. Het waterschapsbestuur zou om deze redenen uitgevoerd moeten worden door een bestuurslaag die niet langer op het «betaling-belang-zeggenschap»-beginsel berust, maar op het «één persoon, één stem» principe is gebaseerd. De realisatie dat waterbeheer van toenemend algemeen belang is, lijkt daarnaast al te zijn doorvertaald in de relatieve financieringslast van de belangengroepen. De relatieve financieringslast van de agrarische sector en het bedrijfsleven neemt namelijk aanzienlijk af ten opzichte van burgers en huiseigenaren. Het gemiddelde belastingaandeel dat via de ingezetenenheffing door burgers wordt betaald is tussen 1995 en 2019 gestegen van 26% naar 41.2%.⁴ Daarnaast blijkt uit onderzoek van Vereniging Eigen Huis dat tussen 2009 en 2018 de opbrengst van de watersysteemheffing met € 500 miljoen is

³ Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen.

A.J.W. Boelhouwer, I.R. Adema, P.A.E. van Erkelens, S.A.J. Munneke & R. van Zwol

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/20/beantwoording-kamervragen-van-het-lid-de-groot-d66-over-waterschapsbelastingen-voor-huishoudens-en-agrariers>

gestegen, waarvan 80% voor de rekening van huishoudens is gekomen.⁵ Dit brengt de legitimiteit van het «belang-betaling-zeggenschap»-beginsel verder in het geding omdat de verhoudingen tussen het betalingsaandeel van de belangengroepen in toenemende mate zal afwijken van de zeggenschap die zij binnen het waterschapsbestuur hebben indien de geborgde zetels behouden blijven.⁶ De dalende financieringslast van de belangengroepen vormt daarom een bijkomende ontwikkeling die om een aanpassing van de huidige bestuurslaag vraagt.

Deze wetswijziging regelt dat de geborgde zetels uit het waterschapsbestuur worden geschrapt. De wetswijziging is bedoeld om het waterschap volledig te democratiseren zodat de gevestigde belangen van de agrarische sector en het bedrijfsleven op een eerlijke wijze tegen nieuw ontstane belangen rondom waterbeheer worden afgewogen. Deze wetswijziging zorgt er daarmee voor dat het bestuur van de waterschappen meebeweegt met de maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op waterbeheer. Daarnaast regelt deze wetswijziging dat het toenemend algemeen belang en de toegenomen relatieve financieringslast van huishoudens ook wordt vertaald naar een democratische bestuurslaag die deze ontwikkelingen in acht neemt.

2. Historische achtergrond en maatschappelijke discussie

De eerste waterschappen vinden hun oorsprong in de 13^e eeuw en werden daardoor beïnvloed door het feodale systeem dat gedurende de Middeleeuwen van kracht was. De bestuursmacht berustte toentertijd voornamelijk bij de adel, de grootgrondbezitters en later ook bij vooraanstaande kooplieden en burgers.⁷ Alleen de grootgrondbezitters hadden kiesrecht en verkozen de vertegenwoordigers binnen de toenmalige heemraden. De voorzitter van de waterschappen was de dijkgraaf, een afgezant van de graaf. De dijkgraaf had vaak veel bezit in het gebied van het waterschap. Het idee hierachter was dat dit iemand persoonlijk motiveerde om zijn werk goed te verrichten. Het instituut werkte volgens het «*belang-betaling-zeggenschap*»-beginsel: degenen die het grootste belang hadden bij goed waterbeheer, werden geacht aan waterbeheer mee te betalen en kregen daarmee ook zeggenschap binnen de waterschappen.

Tot 1920 werd het kiesrecht voor de waterschappen alleen toegekend aan eigenaren van landbouwgrond. Dit veranderende toen het Hoogheemraadschap van Delfland begin jaren «20 voor het eerst ook kiesrecht aan eigenaren van gebouwen toekende. Van een harmonisatie van de waterschappen was echter nog geen sprake: er bestonden tot ver in de 20^e eeuw duizenden waterschappen die toen per provincie in een waterschapsbond waren verenigd.⁸ De reikwijdte van de bevoegdheden van deze waterschappen varieerde sterk en in het merendeel van de waterschappen voerden de belangen van de agrarische sector nog steeds de boventoon. Alleen binnen de waterschappen waar waterkwaliteit aan het takenpakket werd toegevoegd, werden huiseigenaren en bedrijven aan het bestuur toegevoegd. Deze bestuurders werden meestal indirect verkozen door de colleges van burgemeester en wethouders.⁹ Pas vanaf

⁵ <https://www.eigenhuis.nl/actueel/2019/12/11/14/45/huishoudens-betalen-onredelijk-veel-aan-waterschappen#/>

⁶ Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen. A.J.W. Boelhouwer, I.R. Adema, P.A.E. van Erkelens, S.A.J. Munneke & R. van Zwol

⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/1992/01/18/renovatie-van-oeroude-instelling-7129735-a527160>

⁸ Waterschapsverkiezingen nieuwe stijl: een succesverhaal? H.J.M. Havekes en I.D.M. Elfferich-Rodenburg

⁹ Waterschapsverkiezingen nieuwe stijl: een succesverhaal? H.J.M. Havekes en I.D.M. Elfferich-Rodenburg

1978 werd de aanstellingsprocedure van het waterschapsbestuur geharmoniseerd. Zo werd een derde van de zetels gekozen door eigenaren van ongebouwd onroerend goed (o.a. de agrarische sector en natuureigenaren); een derde werd gekozen door eigenaren van gebouwen (huiseigenaren); en het resterende deel werd gekozen door gemeenteraden en het bedrijfsleven. De verkozen algemeen bestuurders waren nog steeds voornamelijk grootbezitters binnen de aangewezen, statische groepen belanghebbenden en van direct stemrecht voor burgers was nog geen sprake. Dit veranderde pas in 1992 met de invoering van de Waterschapswet, die vaststelt dat alle inwoners van Nederland waterstaatszorg nodig hebben, hierover zeggenschap hebben en hier aan moeten meebetalen via de waterschapsbelasting.¹⁰ Als gevolg van deze verandering werd de groep «ingezetenen» als belangengroep aan het bestuur toegevoegd. Dit leidde tot de eerste waterschapsverkiezingen in 1995.

In 2007 trad de Wet modernisering waterschapsbestel in werking. Met de komst van deze wet werd de aanvullende categorie «gebouwd» geschrapt, omdat huis- en bedrijfseigenaren via de categorieën «ingezetenen» en «bedrijven» voldoende vertegenwoordigd geacht werden te zijn.¹¹ Sindsdien wordt het financiële aandeel dat bedrijven en huiseigenaren bijdragen samengevoegd binnen de categorie «eigenaren gebouwen». Daarnaast werd het personenstelsel vervangen door een lijstenstelsel, waardoor niet langer op individuele personen maar op (politieke) waterschapspartijen kon worden gestemd.¹² Dit werd enerzijds gewijzigd omdat de kiesgerechtigden door de centralisatie van de waterschappen de kandidaten op de kieslijst niet meer kenden, en anderzijds als poging om de opkomst bij de waterschappen te verhogen. Bij de verkiezingen in 2015 werd er daarnaast voor het eerst gekozen om de Waterschapsverkiezingen tegelijk te houden met de Provinciale Statenverkiezingen. Dit leidde tot een verduubeling van de opkomst met een opkomstpercentage van 43,5 procent.¹³

3. Huidige situatie

Sinds de centralisatiemaatregelen zijn er in Nederland nog 21 waterschapsbesturen. Deze waterschapsbesturen bestaan uit een algemeen en een dagelijks bestuur. De grootte van het algemeen bestuur van een waterschap varieert van 18 tot 30 zetels, waarvan 7, 8 of 9 zetels geborgd zijn.¹⁴ Bij een bestuur van 18 zetels mag het aantal geborgde zetels echter niet hoger liggen dan 8, waardoor dit aandeel nooit gelijk zal zijn aan (of hoger dan) het aandeel verkozen zetels.¹⁵ Het provinciebestuur bepaalt binnen deze wettelijke kaders hoeveel geborgde zetels ieder waterschap bevat. Sinds de nationale waterschapsverkiezingen van 2019 ligt het aandeel geborgde zetels gemiddeld op 26,6%.¹⁶ Gebruikelijk is dat de Kamer van Koophandel (KvK) en Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) ieder 2, 3 of 4 vertegenwoordigers aanwijzen die het bedrijfsleven en de agrarische sector vertegenwoordigen. De Vereniging

¹⁰ <https://www.waterschappen.nl/ontdek-ons/>

¹¹ Waterschapsverkiezingen nieuwe stijl: een succesverhaal? H.J.M. Havekes en I.D.M. Elfferich-Rodenburg

¹² Waterschapsverkiezingen nieuwe stijl: een succesverhaal? H.J.M. Havekes en I.D.M. Elfferich-Rodenburg

¹³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/03/19/opkomst-waterschapsverkiezingen-bijna-verdubbeld-cda-en-vvd-lijken-goed-te-scoren-a1483790>

¹⁴ <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/waterschappen>

¹⁵ Waterschapsverkiezingen nieuwe stijl: een succesverhaal? H.J.M. Havekes en I.D.M. Elfferich-Rodenburg

¹⁶ Waterschapsverkiezingen nieuwe stijl: een succesverhaal? H.J.M. Havekes en I.D.M. Elfferich-Rodenburg

van bos- en natuurterreineigenaren (VBNE) wijst 1 of 2 vertegenwoordigers voor bos- en natuureigenaren aan.¹⁷ Daarnaast hebben de waterschappen ook een dagelijks bestuur dat uit 3 tot 5 leden van het algemeen bestuur en de dijkgraaf bestaat¹⁸ (bij 3 leden wordt het werk in het dagelijks bestuur fulltime door hen uitgevoerd, bij 5 leden wordt de werklast verdeeld). De Waterschapswet schrijft voor dat van de leden in het dagelijks bestuur tenminste 1 lid uit de categorie geborgde zetels moet bestaan. De dijkgraaf wordt voor een periode van zes jaar door de Kroon benoemd en zit niet in het algemeen bestuur maar wel in het dagelijks bestuur. Hoewel de titel «dijkgraaf» geen adellijke titel is, werd deze titel in de praktijk wel door adellijke families uitgevoerd en van generatie op generatie doorgegeven.

De heffing van de huidige waterschapsbelasting wordt over 4 groepen verdeeld: ingezetenen (burgers), eigenaren gebouwen (bedrijven en huiseigenaren), grondeigenaren (agrarische sector) en eigenaren van natuurterreinen.¹⁹ In 1995 was het aandeel dat gemiddeld door ingezetenen werd betaald nog 26%. In 2019 was dit gemiddeld 41.2%. Daarnaast worden huiseigenaren extra belast door middel van een heffing die procentueel wordt vastgesteld op basis van de WOZ-waarde van het gebouw onroerend goed. Omdat de WOZ-waardes van woningen beduidend harder zijn gestegen dan de WOZ-waardes van bedrijfspanden, neemt de bijdrage van huiseigenaren zowel in absolute als relatieve zin flink toe. Hierdoor is het aandeel dat door huiseigenaren binnen de categorie «eigenaren gebouwen» wordt betaald toegenomen tot 81%.²⁰

De discussie rondom het bestuur van het waterschap en het behoud van de geborgde zetels speelt al jaren, en meerdere adviescommissies hebben de mogelijkheden tot een bestuurlijke aanpassing onderzocht. Zo kwam de Adviescommissie Water in 2015 met het advies om de geborgde zetels te behouden, maar de geborgde zetels daarbij wel te verminderen tot 6 zetels.²¹ Ook zouden deze zetels eerlijk verdeeld moeten worden, waardoor zowel de agrarische sector, het bedrijfsleven, als bos- en natuurorganisaties elk 2 zetels zouden verkrijgen. Voorstanders van een dergelijk systeem stellen dat de waterschappen uit een functionele bestuursvorm bestaan waarbij de taken op voorhand zijn afgebakend.²² Er zou hierdoor minder politieke keuzeruimte zijn die de democratisering van de waterschappen overbodig zou maken. Tegenstanders van de geborgde zetels stellen echter dat het karakter van de waterschappen steeds politieker is geworden door de toegenomen druk op onze watervoorzieningen en de waterkwaliteit en de grotere rol van klimaatadaptatie. De meest recente adviescommissie geborgde zetels sluit zich hierbij aan in haar rapport «Geborgd gewogen». Volgens de commissie zijn de toekomstige uitdagingen voor de waterschappen zo veelomvattend en waterschapgrensoverschrijdend, dat de deelbelangen binnen waterschappen afnemen. Het debat in een waterschapsbestuur verschuift daarom van specifieke belangen naar het algemeen maatschappelijk belang. De commissie benadrukt dat de inzichten van de agrarische sector

¹⁷ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2276468-de-geborgde-zetel-bij-waterschappen-is-ondemocratisch.html>

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterschappen/bestuur-van-een-waterschap>

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/20/beantwoording-kamervragen-van-het-lid-de-groot-d66-over-waterschapsbelastingen-voor-huishoudens-en-agrariers>

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/20/beantwoording-kamervragen-van-het-lid-de-groot-d66-over-waterschapsbelastingen-voor-huishoudens-en-agrariers>

²¹ https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_waterschapsbestuur_tcm308-366911.pdf

²² <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/ingezonden/houd-de-politiek-uit-het-waterschap.9610830.lynkx>

en natuurorganisaties in de toekomst nog steeds van belang zullen zijn, maar dat deze ook zonder geborgde zetels tot hun recht komen. De gekozen vertegenwoordigers in een waterschapbestuur behartigen het algemeen belang, waarbij alle specifieke belangen ook worden meegevoerd.²³ Uit onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) blijkt daarnaast dat binnen de huidige bestuursvorm en het bijbehorende belastingstelsel de principes van «de kostenveroorzaker betaalt» en «de vervuiler betaalt» niet voldoende zouden worden toegepast.²⁴ Hierdoor zou de vervuiler niet voldoende worden geprikkeld om te verduurzamen en de watervervuiling bij de bron aan te pakken. De geborgde zetels vertegenwoordigen gevestigde belangen van belangengroepen die tevens vervuilers zijn.

4. Aanleiding en noodzaak

4.1 Van sectorspecifiek naar algemeen belang

Zoals in de inleiding al is omschreven, leiden de nieuwe uitdagingen rondom waterbeheer ertoe dat het bij voorbaat verlenen van geborgde zetels aan belangengroepen niet meer gelegitimeerd is. De geborgde zetels zorgen ervoor dat deze nieuwe belangen niet op gelijke voet worden afgewogen tegenover de gevestigde belangen van de agrarische sector en de industrie.²⁵ Gezien de toegenomen druk op onze waterkwaliteit en de relatief nieuwe, alomvattende vraagstukken rondom klimaatverandering is waterbeheer echter in toenemende mate van algemeen belang voor het levensonderhoud van onze natuur, de biodiversiteit, en onszelf²⁶. Dergelijke belangen overstijgen de sectorspecifieke belangen van belangengroepen en vragen om een zo democratisch mogelijke bestuurslaag die berust op het «één persoon, één stem»-beginsel. De geborgde zetels ondermijnen dit principe. Daarnaast zorgt het behoud van de geborgde zetels en hun verplichte vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur ervoor dat de meerkosten van waterbeheer te makkelijk worden neergelegd bij de huishoudens om zo de financieringslast van de agrarische sector en het bedrijfsleven te minimaliseren. Zo waren de kosten voor waterbeheer in 2019 met € 52 miljoen gestegen, maar steeg het aandeel dat door huishoudens werd betaald met € 53 miljoen (4,6 procent).²⁷ De noodzakelijke stijging kwam dus volledig op het bordje van de burger terecht. Het schrappen van de geborgde zetels zorgt ervoor dat de waterschapsbestuurders op een volledig democratische en met andere decentrale besturen vergelijkbare manier invulling geven aan de kostenverdeling, zonder dat belangengroepen hierbij op ondemocratische wijze oververtegenwoordigd zijn. Dit kan ervoor zorgen dat de agrarische sector en het bedrijfsleven niet meer van toenemende kosten worden ontzien, en vormt daarmee een belangrijke stap naar een eerlijker en duurzamer belastingstelsel dat betaalbaar blijft voor alle huishoudens waarin het principe van «de vervuiler betaalt» beter gehanteerd wordt.

Er wordt vaak gesteld dat het behoud van geborgde zetels legitiem is omdat de belangengroepen hun eigen belastingcategorie hebben en als belangengroep daarom ook een aandeel bijdragen aan de bekostiging van

²³ Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen.

A.J.W. Boelhouwer, I.R. Adema, P.A.E. van Erkelens, S.A.J. Munneke & R. van Zwol

²⁴ <https://www.uvw.nl/publicatie/voorstel-aanpassing-belastingstelsel-waterschappen/>

²⁵ Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen.

A.J.W. Boelhouwer, I.R. Adema, P.A.E. van Erkelens, S.A.J. Munneke & R. van Zwol

²⁶ Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen.

A.J.W. Boelhouwer, I.R. Adema, P.A.E. van Erkelens, S.A.J. Munneke & R. van Zwol

²⁷ <https://www.trouw.nl/nieuws/de-waterschapslasten-komen-vooral-op-het-bordje-van-de-burger-terecht-bc22868d/>

de waterschappen. Dit geldt echter ook voor ondernemers die bijvoorbeeld vennootschapsbelasting en dividendbelasting dienen te betalen. We voorzien bedrijven echter ook niet van geborgde zetels in de Tweede Kamer omdat ons democratisch stelsel zo is ingericht dat dit het algemeen belang dient, en het daarom onwenselijk wordt geacht om iemands invloed af te laten hangen van het relatieve financiële aandeel dat iemand bij kan dragen. Daarnaast zou je kunnen stellen dat bedrijven ook bovenmatig profiteren en gebruik maken van voorzieningen die het algemeen belang dienen, zoals het onderhoud van fysieke en digitale infrastructuur en de regulering van financiële markten. Het bestaan van een eigen belastingcategorie is daarom nog geen legitimatie voor het verlenen van geborgde invloed, en dit zien we in andere bestuurslagen ook niet terug. Bovendien zijn bedrijven al op indirecte wijze vertegenwoordigd binnen het politieke bestel, waardoor directe vertegenwoordiging van het bedrijfsleven overbodig wordt geacht. Dit principe geldt ook voor het waterschapsbestuur: de belangengroepen zijn onderdeel van de groep ingezetenen en worden daarom ook op democratische wijze in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd en verkozen (zie hierover verder paragraaf 4.2). Daarnaast doen de nieuwe uitdagingen rondom waterbeheer en de afnemende relatieve financieringslast van belangengroepen verdere afbreuk aan de legitimatie van geborgde zetels, die in toenemende mate als overbodig en onwenselijk worden geacht.

4.2 Democratische vertegenwoordiging belangengroepen

Bij de invoering van de Waterschapswet verwachtte de agrarische sector dat hun belang ondervertegenwoordigd zou zijn binnen het democratische kiesstelsel omdat het aantal kiesgerechtigde ingezetenen het aantal boeren, bedrijven en natuurterreinbeheerders getalsmatig vele malen overtreft. Ook in het rapport van de Adviescommissie Water uit 2015 werd gesteld dat de geborgde zetels verzekeren «dat alle belangen ook daadwerkelijk in het bestuur vertegenwoordigd zijn en niet ondersneeuwen in de grotere groep ingezetenen.»²⁸ Deze stellingname gaat er echter aan voorbij dat de agrarische sector en het bedrijfsleven ook democratisch vertegenwoordigd zijn als onderdeel van de groep ingezetenen. Uit onderzoek van De Monitor blijkt dat in 2018, 13 van de 21 waterschappen ten minste 7 boeren in het algemeen bestuur hadden zitten.²⁹ Het aantal gekozen boeren ligt in het merendeel van deze waterschappen hoger dan het aandeel boeren dat via de geborgde zetels zeggenschap heeft verkregen. Er zijn verscheidene partijen die het belang van de agrarische sector behartigen en deze boeren verkiesbaar stellen. Hierdoor ligt het aandeel verkozen boeren vele malen hoger dan het aandeel van boeren onder de kiesgerechtigden doet vermoeden. Daarnaast zijn er – net zoals binnen de Tweede Kamer het geval is – verscheidene politieke partijen die de belangen van de belangengroepen op indirecte wijze behartigen zonder dat deze bestuurders ook daadwerkelijk boer, bedrijfseigenaar of natuurterreinbeheerder hoeven te zijn. Zo zijn er waterschapspartijen die het belang van biodiversiteit en waterkwaliteit behartigen, partijen die het belang van bedrijven hoog in het vaandel hebben, en verscheidene partijen die opkomen voor het belang van de agrarische sector. De belangengroepen zijn dus ook zonder de geborgde zetels goed vertegenwoordigd³⁰. Het is daarom onwenselijk om deze groepen op ondemocratische wijze van extra invloed te voorzien.

²⁸ https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_waterschapsbestuur_tcm308-366911.pdf

²⁹ <https://demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/boerenbelang-weegt-zwaar-bij-het-waterschap>

³⁰ Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen.

A.J.W. Boelhouwer, I.R. Adema, P.A.E. van Erkelens, S.A.J. Munneke & R. van Zwol

Bovendien ontstaat bij het verlenen van geborgde invloed de uitdaging om te bepalen welke belangengroepen hier recht op hebben, en welke belangengroepen niet. In de huidige samenstelling van het waterschapsbestuur zijn niet alle belangengroepen van geborgde invloed voorzien. Drinkwaterbedrijven, organisaties voor het behoud van cultureel erfgoed of huurdersorganisaties zijn bijvoorbeeld niet van geborgde invloed voorzien maar hebben wel bovengemiddeld belang bij waterbeheer. De belangen van deze groepen worden ondanks het feit dat zij bovengemiddeld belang hebben geacht via de categorie «ingezetenen» hun invloed te laten gelden. Hierdoor valt de uitzonderingspositie van de agrarische sector en het bedrijfsleven moeilijk te rechtvaardigen. Daarnaast is de verdeling van geborgde invloed nooit volledig objectief en altijd afhankelijk van de criteria die hiervoor worden gehanteerd. Kijk je bijvoorbeeld naar het totale landoppervlak van een sector, naar de economische waarde, of naar de maatschappelijke waarde om de geborgde invloed van een organisatie of sector te bepalen? Afhankelijk van hoe je deze afweging maakt krijg je een heel ander beeld omtrent de verdeling en de rechthebbenden van de geborgde zetels. Daarnaast wordt het als onwenselijk geacht dat een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) als de Kamer van Koophandel zetels binnen het waterschapsbestuur kan benoemen. Omdat de Kamer van Koophandel tegenwoordig een zelfstandig bestuursorgaan is, wordt binnen de huidige situatie directe invloed aan een overheidsinstantie over de samenstelling van een bestuur verleend. Dit is te vergelijken met een situatie waarbij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) twee leden kan aanwijzen in de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid. Het afschaffen van de geborgde zetels maakt een eind aan deze onwenselijke situatie en zorgt ervoor dat de geborgde invloed niet langer op een oneerlijke wijze over een selectief aantal belangengroepen wordt verdeeld.

4.3 Invoering Omgevingswet & toenemende rol klimaatadaptatie

De komende jaren wordt ook de Omgevingswet van kracht. De waterschappen worden hierdoor betrokken bij het opstellen van de Omgevingsvisie, die het mogelijk maakt om verschillende aspecten rondom de ruimtelijke planning onder te brengen in één integraal, samenhangend geheel.³¹ De doelen en ambities van de waterschappen zijn daardoor niet alleen meer van invloed op het waterbeheer, maar ook op het regionaal beleid en het vormgeven van ruimtelijke planning binnen de betreffende regio's. Zo worden de waterschappen onder andere betrokken bij het opstellen van de benodigde maatregelen rondom klimaatadaptatie in woongebieden. De waterschappen zullen bijvoorbeeld meedenken over de afvoer van regenwater nu het vaker en langer hard regent, of over het recreatief gebruik van water in dorpen en steden. Ook zijn de waterschappen in toenemende mate verantwoordelijk voor zoetwatertoevoer naar kustgebieden of kwetsbare natuurgebieden om schade door verdroging of verzilting te beperken. Met de komst van de Omgevingswet wordt water één van de ordenende principes van ons ruimtelijke ordeningsbeleid, en krijgen de waterschappen meer regelgevende bevoegdheden en beleidsruimte om deze taken in de praktijk uit te voeren. Door de beoogde decentralisaties binnen de Omgevingswet vervaagt hierbij de grens tussen taken die worden uitgevoerd door de algemene democratie en de functionele democratie omdat provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties worden geacht samen te werken om de inrichting van ons land verder te bepalen.

³¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/rol-waterschappen-relatie-omgevingsvisies/>

Bij een dergelijke uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden en de daarmee verband houdende toename van regelgevende bevoegdheden hoort een zo democratisch mogelijke bestuurslaag die deze verandering legitimeert. Daarnaast is de toegenomen rol van klimaatadaptatie binnen de waterschappen niet van sectoraal, maar van algemeen belang. Een volledig democratisch bestuursorgaan past daarom het best bij de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden die het waterschap in deze nieuwe situatie dient uit te voeren.

4.4 Noodzaak wettelijke aanpassing

De opzet van het waterschapsbestuur en het behoud van de geborgde zetels is via de Waterschapswet vastgelegd. De beoogde democratisering van de waterschappen kan daardoor alleen gerealiseerd worden door middel van een wetswijziging. Dit maakt een wettelijke aanpassing noodzakelijk om het schrappen van de geborgde zetels te verwezenlijken. Er zijn geen andere wettelijke aanpassingen mogelijk om de beoogde wijziging tot stand te brengen.

5. Financiële paragraaf

De initiatiefnemers verwachten dat de financiële gevolgen van de beoogde wetswijziging minimaal zijn. Het kiesstelsel voor de waterschapsverkiezingen bestaat immers al, en de procedure hiervoor is al binnen de Kieswet vastgelegd. Wel worden er eventuele, eenmalige kosten verwacht voor de benodigde reorganisatie van de waterschappen als de geborgde zetels worden geschrapt.

6. Constitutionele paragraaf

De Grondwet kent een apart artikel over de waterschappen, te weten artikel 133. In dit artikel wordt geregeld dat de opheffing en instelling van de waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschiedt volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald. In het wetsvoorstel doen de initiatiefnemers een voorstel om de samenstelling van de besturen van de waterschappen te wijzigen. Dit geschiedt in het voorstel van wet bij wijziging van de Waterschapswet. Het voorstel voldoet dus aan hetgeen geregeld wordt in artikel 133 van de Grondwet. Daar wordt immers bepaald dat de samenstelling van de besturen bij wet geschiedt.

7. Tijdsplan

De eerstvolgende waterschapsverkiezingen zijn in maart 2023 en de aanpassingen die nodig zijn voor het schrappen van de geborgde zetels zijn naar verwachting niet al te groot omdat slechts het aantal zetels en de wijze van verkiezing van een deel van de zetels aangepast wordt. Er is daarom voldoende tijd om deze wetswijziging voor de volgende waterschapsverkiezingen te realiseren. Het is dan ook de ambitie om de benodigde wijzigingen bij de volgende waterschapsverkiezingen in werking te laten treden. Door deze wijziging samen te laten vallen met de waterschapsverkiezingen voorkom je tevens dat tussentijdse wijzigingen aan het waterschapsbestuur nodig zijn.

8. Advisering en consultatie

Het voorstel is ter internetconsultatie voorgelegd. Er zijn 1373 reacties binnengekomen: dit aantal laat zien dat het onderwerp leeft in de samenleving. Uit een groot deel van de reacties kwam naar voren dat

mensen nog moeite hebben met het idee dat de waterschappen aan democratische vernieuwing toe zijn. De indieners hebben veel reacties ontvangen van mensen met een agrarisch bedrijf die van mening zijn dat agrariërs de mensen zijn met de meeste praktijkervaring en kennis en bovendien een bijzonder belang hebben. In de memorie van toelichting is uitgebreid toegelicht dat nieuwe uitdagingen rondom waterbeheer ertoe leiden dat het bij voorbaat verlenen van geborgde zetels niet meer gelegitimeerd is. Het waterbeheer is in toenemende mate van algemeen belang voor het levensonderhoud van onze natuur, de biodiversiteit, en onszelf. Dergelijke belangen overstijgen het sectorspecifiek belang. Tegenstanders geven met name aan dat de Waterschappen een functionele democratie zijn en niet te politiek moeten worden. In de memorie van toelichting is daarom verduidelijkt dat ondanks de opheffing van de geborgde zetels, de specifieke deelbelangen nog steeds worden vertegenwoordigd.

Er was onder respondenten wat onduidelijkheid over de financiële paragraaf waarin stond dat de afschaffing van de geborgde zetels kon leiden tot een afname van kosten, omdat er minder zetels zouden overblijven. Meerdere respondenten gaven aan dit niet verstandig te vinden, omdat dezelfde hoeveelheid werk dan verdeeld zou moeten worden over minder zetels. Naar aanleiding van die opmerkingen is de financiële paragraaf aangepast en staat er niet meer dat de opheffing van de geborgde zetels zou leiden tot een minder aantal zetels in totaal. In de uitvoering van de wet zal door de provincies moeten worden gezien hoeveel zetels er overblijven in elk waterschapsbestuur.

Aan de andere kant zijn veel organisaties voorstander van de afschaffing van de geborgde zetels. Zo spreken bijvoorbeeld het Wereld Natuur Fonds en Natuurmonumenten zich uit voor de afschaffing van de geborgde zetels. Volgens hen is de afschaffing van de geborgde zetels noodzakelijk om de Waterschappen door te laten groeien naar een volledig besluitvormende democratie. De gekozen vertegenwoordigers zouden uitstekend in staat zijn om oog te hebben voor specifieke deelbelangen, zonder het algemeen belang uit het oog te verliezen. Meerdere respondenten benadrukken dat het algemeen belang, zoals de nieuwe uitdagingen voor het milieu, steeds belangrijker zijn. De Vereniging Eigen Huis vindt het ook noodzakelijk dat de geborgde zetels worden afgeschaft, omdat de rekening voor alle toekomstige opdrachten van de waterschappen, waaronder de gevolgen van klimaatverandering, bijna volledig voor rekening van de huishoudens komt. Juist deze categorie heeft geen geborgde zetels in het waterschapsbestuur en dat vindt de vereniging onacceptabel. Ook een aantal waterschappen, zoals Waterschap Scheldestromen en de Waterschap Vechtstromen, hebben in een reactie aangegeven voorstander te zijn van de afschaffing. Zij geven onder andere aan dat de landbouw en industrie voldoende worden vertegenwoordigd via gekozen zetels.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdeel A

De met dit onderdeel voorgestelde wijziging vormt de kern van onderhavig wetsvoorstel. Hiermee wordt het huidige artikel 12 van de Waterschapswet opnieuw vastgesteld. Daarin is thans geregeld dat het algemeen bestuur de belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap vertegenwoordigt (eerste lid), en dat die categorieën van belanghebbenden bestaan uit ingezetenen en agrariërs, bedrijven of

natuurterreinbeheerders (tweede lid). In het met dit onderdeel nieuw voorgestelde artikel 12 wordt bepaald dat het algemeen bestuur de ingezetenen vertegenwoordigt, en worden de laatstgenoemde drie categorieën niet langer genoemd. Effectief worden hiermee de geborgde zetels bij waterschapsbesturen afgeschaft, en wordt het algemeen bestuur enkel nog gevormd uit door ingezetenen gekozen bestuurders.

Onderdeel B

Nu door de met onderdeel A voorgestelde wijziging van artikel 12 enkel nog de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap vertegenwoordigd zijn, vervallen met dit onderdeel het huidige tweede en derde lid van artikel 13, waarin thans nog is geregeld hoe de zetels over de huidige categorieën belanghebbenden verdeeld worden.

Onderdeel C

Met dit onderdeel vervalt artikel 14, waarin de wijze van benoeming van de categorieën belanghebbenden met geborgde zetels thans nog geregeld is.

Onderdeel D

De in titel II, hoofdstuk IV, paragraaf 2, neergelegde regels over zittingsduur, het lidmaatschap en de plaatsvervangende zijn blijkens artikel 15, eerste lid, alleen van toepassing op de categorieën belanghebbenden met geborgde zetels. Nu door de met onderdeel A voorgestelde wijziging van artikel 12 enkel nog de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap vertegenwoordigd zijn, komt deze paragraaf te vervallen.

Onderdeel E

Dit onderdeel bevat een technische aanpassing die verband houdt met het schrappen van een verwijzing naar het met onderdeel D vervallen artikel 19, eerste lid.

Onderdeel F

Dit onderdeel bevat enkele technische aanpassingen van artikel 29, eerste en tweede lid, die verband houden met het schrappen van de categorieën belanghebbenden met geborgde zetels in artikel 12 zoals voorgesteld met onderdeel A en het vervallen van artikel 14 over de wijze van benoeming van deze categorieën belanghebbenden zoals voorgesteld met onderdeel C.

Onderdeel G

Dit onderdeel bevat een technische aanpassing van artikel 31, eerste lid, die verband houdt met het schrappen van de categorieën belanghebbenden met geborgde zetels in artikel 12 zoals voorgesteld met onderdeel A, en laat om diezelfde reden het derde lid, waarin de beëindiging van het lidmaatschap van het algemeen bestuur van bedoelde categorieën belanghebbenden wegens het niet voldoen aan de vereisen voor passief kiesrecht of in verband met onverenigbare betrekkingen geregeld is, vervallen.

Onderdeel H

Dit onderdeel bevat een technische aanpassing van artikel 31b die verband houdt met het schrappen van de categorieën belanghebbenden met geborgde zetels in artikel 12 zoals voorgesteld met onderdeel A.

Onderdeel I

Nu door de met onderdeel A voorgestelde wijziging van artikel 12 enkel nog de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap vertegenwoordigd zijn, laat dit onderdeel de in artikel 33, vierde lid, neergelegde overeenkomstige toepassing van de regels over verboden handelingen voor categorieën belanghebbenden met geborgde zetels vervallen.

Onderdeel J

Dit onderdeel bevat een technische aanpassing van artikel 40, eerste lid, die verband houdt met het schrappen van de categorieën belanghebbenden met geborgde zetels in artikel 12 zoals voorgesteld met onderdeel A.

Artikel II

Met dit artikel wordt voorzien in een technische aanpassing van artikel A 1 van de Kieswet, in verband met het schrappen van de categorieën belanghebbenden met geborgde zetels in artikel 12 zoals voorgesteld met artikel I, onderdeel A.

Artikel III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Beoogd wordt het wetsvoorstel tijdig voor de waterschapsverkiezingen in maart 2023 in werking te laten treden.

Bromet
Tjeerd de Groot