

BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

De leden waterschappen

datum	ons kenmerk	contactpersoon
5 juni 2020	107063/LB	W. Wensink
bijlage(n)	uw kenmerk	e-mail
1	-	wwensink@uwv.nl
betreft		doorkiesnummer
Advies geborgde zetels en vervolgproces		070 351 98 61

Geachte leden,

Vandaag heeft de *Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen* haar advies aangeboden aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. In deze brief treft u de hoofdlijnen van het advies aan. Het advies treft u als bijlage bij deze brief aan. De minister heeft het advies intussen aan de tweede Kamer toegezonden, vooruitlopend op het AO Water van 16 juni a.s. De fracties hebben dan de gelegenheid op het advies te reflecteren.

Conclusies advies

De adviescommissie overweegt en adviseert als volgt:

“Omdat de vraagstukken waarover het waterschapsbestuur debatteert steeds meer gaan over het in het kader van de klimaatontwikkeling voor het gebied noodzakelijke generieke waterbeleid, omdat de via de verkiezingen in het bestuur gekomen (politieke) partijen uitstekend in staat blijken deze discussies binnen de kaders van het functionele takenpakket van de waterschappen met inbegrip van alle in het geding zijnde belangen te voeren, omdat van de trits ‘belang, betaling, zeggenschap’ alleen de relatie ‘belang-zeggenschap’ nog betekenis heeft en de partijen bij de samenstelling van hun kandidatenlijsten en bij de inhoud van hun programma’s nu al rekening houden met de specifieke belangen in het gebied en dat in de toekomst nog verder kunnen versterken, adviseert de commissie het systeem van geborgde zetels binnen het waterschapsbestuur af te schaffen”.

Belangrijke elementen advies

De adviescommissie vermeldt in haar advies vooraf dat: *“(.) de vraagstelling zich concentreert op de totstandkoming en samenstelling van het waterschapsbestuur, en daarbinnen in het bijzonder op de positie van de geborgde zetels. Het gaat dus niet om de plaats van het waterschap als medeoverheid. Die staat niet ter discussie. Zonder uitzondering hebben alle gesprekspartners dat onderschreven. In het huidige bestel en kijkend naar alle ontwikkelingen waarbij water een grote rol speelt, worden kennis en inbreng van de waterschappen zeer gewaardeerd. Ook de zelfstandige financiering via een eigen belastingsysteem draagt bij aan die waardering. Een eventuele beperkte wijziging van de totstandkoming en samenstelling van het bestuur zal die gewaardeerde positie niet aantasten.”*

Aanvullend maakt de adviescommissie nog een drietal opmerkingen:

1. *“De commissie is zich bewust van de historisch belangrijke en constructieve rol van de geborgde zetels in de waterschappen. Zij hecht er aan te benadrukken dat de perspectieven van met name agrarisch ongebouwd en van natuurterreinen ook voor de toekomst onverminderd van belang zijn. Haar advies is gebaseerd op de vaststelling dat deze perspectieven in een waterschapsbestuur inmiddels ook zonder aparte geborgde zetels tot hun recht komen.”*
2. *“Daarnaast kan via klantenpanels, adviesraden, zetels in adviescommissies, klankbordgroepen bij specifieke projecten, etc. op allerlei manieren een verdere invulling aan allerlei participatievormen gegeven worden. In het bestuursrecht is naar de mening van de commissie tot slot afdoende geregeld hoe betrokkenen in het gebied nog aanvullend specifieke invloed kunnen uitoefenen op bestuursbesluiten van het waterschap.”*
3. *“De commissie is er van overtuigd dat bij het handhaven van het huidige stelsel van geborgde zetels, en van de gegroeide praktijk waarbij het onderscheid in het waterschapsbestuur tussen fracties uit geborgde zetels en politieke fracties in hoge mate diffuus is geworden, de discussie over nut en noodzaak daarvan zich periodiek zal herhalen. Dat lijkt de commissie een ongewenste situatie.”*

Verder zijn belangrijke elementen in het advies:

- *“Bij de huidige vier belangencategorieën in het bestuur is voor slechts twee categorieën (Ongebouwd en Natuurterreinen) een goed beargumenteerde onderbouwing te geven. Het handhaven van de categorie Bedrijven op basis van de (vooral aan de zuiveringen gekoppelde) hoge rekening die sommige bedrijven aan het waterschap moeten betalen, acht de commissie niet juist. Het is daarnaast volgens de commissie niet gepast de ingezetenen, die het algemene waterbelang vertegenwoordigen, een specifieke belangencategorie te (blijven) noemen.”*
- Meer impliciet is de commissie van oordeel dat de ‘vrijvallende’ bestuurszetels moeten toevallen aan de categorie ingezetenen. De commissie pleit er namelijk voor om wettelijk vast te leggen dat alle waterschapsbesturen 30 zetels kennen (par. 5.5), hetgeen er in resulteert dat sommige waterschappen een iets groter algemeen bestuur krijgen. Dit laatste betekent - de commissie wijst hier expliciet op - tegelijkertijd dat een einde komt aan de rol die de provincies nu nog spelen waar het de omvang en samenstelling van het waterschapsbestuur betreft.
- Het advies van de commissie is mede gebaseerd op een ‘verwantschapsonderzoek’ dat de commissie als quickscan heeft laten uitvoeren over de vraag of binnen de (gekozen) ingezetenenvertegenwoordigers ook leden met een achtergrond binnen het agrarisch ongebouwd, bedrijven of natuurterreinen te vinden zijn (zie ook bijlage 4 bij het advies). Uit dit onderzoek blijkt volgens de commissie dat *“(..) gekozen vertegenwoordigers van de (politieke) partijen uitstekend in staat zijn om in de bestuurlijke discussies alle specifieke belangen in hun afweging een plaats te geven”*.

De commissie heeft ook een overweging opgenomen als wordt besloten het systeem van geborgde zetels te handhaven. Als wordt gekozen de categorieën Ongebouwd en Natuurterreinen als specifieke belangencategorieën te handhaven *“onderschrijft de commissie de keuze van de Adviescommissie Water (2015) om beide categorieën dan maar in ieder waterschap elk twee zetels in het bestuur toe te kennen en de wettelijk toegewezen zetel in het dagelijks bestuur te schrappen”*. De commissie ziet daarbij geen ruimte voor de categorie bedrijven, zie hierboven).

Vervolgproces

Bij brief van 29 mei jl. (met kenmerk 106895/LB) bent u geïnformeerd over hoe het Uniebestuur voornemens is om te gaan met het advies, zowel binnen de vereniging als richting Den Haag. Om het gesprek over het advies te faciliteren en op te halen wat er leeft binnen de vereniging, wil het Uniebestuur in de komende periode een aantal klankbordbijeenkomsten organiseren. Zoals aangegeven in genoemde brief nodigt het Uniebestuur bestuurders van waterschappen (AB-, DB-leden en voorzitters) van harte uit om het gesprek over het advies met elkaar aan te gaan. Op deze manier wil het Uniebestuur mogelijk maken

dat alle bestuurders die mee willen praten over dit onderwerp dat kunnen doen. De oogst van deze bijeenkomsten vormt de input voor de Uniereactie. Over de data (start voor de zomer en na de zomer verder) en opzet (in ieder geval digitaal) van deze bijeenkomsten wordt u op korte termijn nader geïnformeerd.

Hoogachtend,



drs. J.M.C. Smallembroek
Algemeen directeur

Geborgd gewogen

Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen

Inhoudsopgave

1. Vraagstelling	1
2. Werkwijze	1
3. Opmerkingen vooraf	1
4. Ontwikkelingen	3
4.1. Nieuwe dimensies aan waterschapstaken	3
4.2. De impact van het lijstenstelsel	4
5. Reflecties	6
5.1. Functionele decentralisatie	6
5.2. Belang, betaling, zeggenschap	6
5.3. Duiding van de belangen	7
5.4. Borging	8
5.5. Rol van de provincies	8
5.6. Nieuwe vraagstukken	8
6. Conclusies	9
7. Advies	10
Bijlage 1: Instellingsregeling adviescommissie	11
Bijlage 2: Samenstelling adviescommissie	13
Bijlage 3: Gesprekspartners	14
Bijlage 4: Resultaten quickscan verwantschap	15

1. Vraagstelling

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft de adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen (kortweg: de commissie) ingesteld om een advies uit te brengen over een afgewogen en breedgedragen wijze van totstandkoming en samenstelling van waterschapsbesturen, toegespitst op het stelsel van de geborgde zetels. Bij brief van 6 november 2019 (Brief waterbeleid 27 625, nr. 487) heeft de Minister de Tweede Kamer laten weten dat de navolgende vragen ter beantwoording aan de commissie zullen worden voorgelegd:

- Zijn er ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld klimaatverandering, die maken dat je anders moet kijken naar de wijze waarop belangen in het waterschapsbestuur zijn geborgd?
- De huidige systematiek van bestuursamenstelling is gebaseerd op het principe 'belang-betaling-zeggenschap'. Wat betekenen uw eventuele wijzigingsvoorstellen voor dit principe en de functionele democratie?

De commissie geeft in dit advies antwoord op de vragen van de Minister.

2. Werkwijze

Voor de totstandkoming van dit advies heeft de commissie kennisgenomen van relevante literatuur, waaronder de adviezen van eerdere commissies, verslagen van parlementaire debatten over dit onderwerp en de zienswijzen die de commissie vanuit verschillende kanten per post heeft ontvangen. Daarnaast heeft de commissie gesprekken gevoerd met deskundigen met verschillende relevante expertises, met vertegenwoordigers van de benoemende belangenorganisaties van de geborgde zetels (VNO-NCW, VBNE en LTO) en vertegenwoordigers van de drie koepelorganisaties (IPO, VNG en UVW). Tot slot heeft de commissie nader onderzoek gedaan naar de relatie tussen belang en bekostiging en de relatie tussen belang en zeggenschap. Voor dit laatste heeft de commissie in beeld gebracht wat de verwantschap is van bestuurders namens de categorie Ingezetenen met de specifieke belangen van de andere categorieën.

3. Opmerkingen vooraf

De commissie maakt graag vooraf de volgende opmerkingen:

- De commissie stelt vast dat de vraagstelling zich concentreert op de totstandkoming en samenstelling van het waterschapsbestuur, en daarbinnen in het bijzonder op de positie van de geborgde zetels. Het gaat dus niet om de plaats van het waterschap als medeoverheid. Die staat niet ter discussie. Zonder uitzondering hebben alle gesprekspartners dat onderschreven. In het huidige bestel en kijkend naar alle ontwikkelingen waarbij water een grote rol speelt, worden kennis en inbreng van de waterschappen zeer gewaardeerd. Ook de zelfstandige financiering via een eigen belastingsysteem draagt bij aan die waardering. Een eventuele beperkte wijziging van de totstandkoming of samenstelling van het bestuur zal die gewaardeerde positie niet aantasten.

- Over het onderhavige onderwerp zijn al eerder adviezen geschreven. De commissie heeft kennisgenomen van de adviezen van de Commissie van Advies inzake Waterstaatswetgeving uit 2009 en de Adviescommissie Water uit 2015 (zie kader) en onder andere gekeken naar ontwikkelingen die in deze adviezen onderbelicht zijn gebleven en naar ontwikkelingen van een recentere datum.

Advies van Commissie van advies inzake waterstaatswetgeving uit 2009

- CAW vindt dat reservering van zetels voor specifieke belangencategorieën in het waterschapsbestuur past bij het functionele karakter en de taak van het waterschap.
- CAW vindt dat vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën zowel gekozen als benoemd kunnen worden.
- CAW ziet ingezetenen als één van de vier belangencategorieën. Het waterschap is als vorm van functioneel bestuur het meest gebaat bij een afgewogen vorm van belangenrepresentatie. De aard van het te representeren belang en/of van de belangengroep kan een grond zijn om te kiezen voor het gebruik van de directe verkiezing binnen een belangencategorie, maar kan echter ook grond zijn voor indirecte verkiezingen, benoeming uit kandidaten of enkelvoudige aanwijzing. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is de ene vorm van belangenrepresentatie niet minder aanvaardbaar dan de andere.
- CAW bepleit ten slotte een evenwichtige en goed doordachte verhouding tussen de taak van het waterschap, de wijze van belangenrepresentatie en de institutionele ordening van de betrokken bestuursorganen.

Advies van Adviescommissie Water uit 2015

- AcW vindt 'Belang-betaling-zeggenschap' een valide ordenend principe voor de samenstelling van het waterschapsbestuur. Het past goed bij het functionele karakter dat de waterschappen nog steeds hebben.
- AcW ziet geen aanleiding om de indeling in categorieën belanghebbenden in de wet nu aan te passen.
- AcW staat achter het principe van borging van zetels bij het waterschap als belangendemocratie, zodat alle belangen ook daadwerkelijk in het bestuur vertegenwoordigd zijn en niet ondersneeuwen in de grotere groep ingezetenen.
- AcW vindt dat voorop staat dat alle relevante belangen in het bestuur zijn vertegenwoordigd en vindt het exacte aantal zetels minder belangrijk. AcW heeft een voorkeur voor een gelijke verhouding van de specifieke belangencategorieën van elk 2 zetels, wettelijk vast te leggen. Provincies hebben dan geen rol meer in de vaststelling van het aantal zetels.
- AcW vindt het niet nodig dat in het dagelijks bestuur minimaal één zetel wordt ingenomen door één van de specifieke belangencategorieën. De vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur kan door coalitievorming in het waterschap zelf worden geregeld.
- AcW ziet geen aanleiding om tot een fundamentele herbezinning van de systematiek van bestuursamenstelling over te gaan. Het huidige systeem past goed bij de aard van de organisatie. Enige continuïteit in de systematiek voor het samenstellen van het bestuur is wenselijk.

4. Ontwikkelingen

De commissie ziet twee belangrijke ontwikkelingen die in de adviezen uit 2009 en 2015 onderbelicht zijn gebleven, maar die wel van betekenis zijn voor de vraag óf en zo ja hoe specifieke belangen nu nog steeds in het waterschapsbestuur moeten worden geborgd.

4.1. Nieuwe dimensies aan waterschapstaken

Nieuwe dimensie door
klimaatverandering

Nederland moet zich aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering, zoals zeespiegelstijging, hogere rivierafvoeren, wateroverlast en langere perioden van droogte. Dat vraagt om belangrijke keuzes en een robuuste inrichting van de leefomgeving met het watersysteem als een belangrijk ordenend principe. Als we ons in de toekomst moeten beschermen tegen een zeespiegelstijging van bijvoorbeeld twee meter, dan moeten we daar nu al op anticiperen met ruimtelijke reserveringen. Als droge zomers zoals in 2018 frequenter voorkomen, moet meer zoetwater in waterbergingsgebieden worden vastgehouden. Die moeten ruimtelijk gepositioneerd worden. Om de schade door hevige regenbuien te beperken moeten plekken aangewezen worden waar het water tijdelijk naar toe kan stromen. Ook dat vraagt om een ruimtelijke bescherming.

Schaalvergroting en
professionalisering

Het takenpakket van de waterschappen is in de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd - het gaat nog steeds om 'veilig, voldoende en schoon' -, de context echter wel. Steeds meer heeft het water een ordenende functie gekregen, een functie die door de klimaatontwikkeling alleen nog maar aan belang zal toenemen. Daarmee dringen de waterschappen steeds dieper door in het (ruimtelijke) domein van andere overheden. Deze ontwikkeling is al in de jaren '90 van de vorige eeuw ingezet. Tot die tijd kon een waterschap vrij geïsoleerd zijn taken in het gebied uitvoeren. De (bijna) rampen van 1993, 1995 en 1998 hebben ons versneld wakker geschud. De overvloed aan regen- en rivierwater dwong ons om op een andere wijze naar de plek van water in de ruimtelijke ordening te kijken. De opeenvolgende droge zomers in de meer recente jaren hebben een soortgelijk effect gehad als het gaat om een tekort aan water. De waterschappen werden gedwongen hun watersysteembeheer veel beter ruimtelijk te vertalen, zij moesten leren om daar de dialoog met de gemeenten en provincies over te voeren. Dat zorgde voor een grote verandering bij de waterschappen. Al gauw werd ingezien dat bij die nieuwe dimensies een andere schaal en een verregaande professionalisering onmisbaar was. Een professionalisering die onder andere bestaat uit het aantrekken van medewerkers met kennis van ruimtelijke ordening en ecologie. Het waterschap van nu (21 in aantal) is niet meer te vergelijken met het waterschap in 1990 (toen nog ongeveer 120), laat staan met de waterschappen uit 1950 (toen nog ruim 2600). Naast de schaalvergroting en de professionalisering van de ambtelijk organisatie is ook het bestuur, zij het met enige vertraging, veranderd en geprofessionaliseerd.

Kaderrichtlijn Water:
beschermen van het
algemene waterbelang

Een ander voorbeeld van een gelijkblijvend takenpakket maar met nieuwe dimensies, betreft de introductie van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Met de komst van de KRW met haar scherpe normen heeft het waterkwaliteitsbeheer een andere invulling gekregen met een veel sterkere binding met de vervuilingbronnen in het gebied (overstorten, mest, bestrijdingsmiddelen, etc.). Waterschappen traden naar buiten om anderen te bewegen hun vervuilend gedrag aan te passen. Met de aanleg van natuurvriendelijke oevers ten behoeve van de ecologische doelstellingen en het verbeteren van het zuiverend vermogen van de watergang zelf zijn waterschappen als nieuwe grondgebruikers de oever opgeklommen, vaak ten koste van een strook landbouwgrond.

Beperkt juridisch
instrumentarium

Er zijn weliswaar andere dimensies aan het takenpakket toegevoegd, maar het juridisch instrumentarium van de waterschappen is niet of nauwelijks veranderd. Waterschappen beschikken niet over een ruimtelijk instrument om keuzes van medeoverheden tegen te kunnen houden die vanuit waterhuishoudkundige oogpunt onwenselijk zijn.

Ook hebben ze geen instrument om bijvoorbeeld het mestbeleid beter in de pas te laten lopen met de vereiste waterkwaliteit. Of om de toelating van bestrijdingsmiddelen te beïnvloeden. Bij die nieuwe dimensies komt het dan ook vooral aan op het overleg en de dialoog. Een gedegen professionele voorbereiding van die dialoog heeft de samenstelling en professionaliteit van de ambtelijke organisatie en ook de bestuurlijke agenda behoorlijk doen veranderen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat waterschappen, zonder dat er een wettelijke basis voor is, steeds vaker een blauwe omgevingsvisie ontwikkelen als hulpmiddel om met provincies en gemeenten in gesprek te gaan over waterbelangen.

Verschuiving van
individuele belangen
naar algemeen belang

Deze nieuwe context raakt nauwelijks nog de afzonderlijke (al dan niet geborgde), relatief beperkte belangen binnen een waterschap maar vraagt om afwegingen en afstemming in een bredere perspectief en op een hoger ruimtelijk schaalniveau (Rijk, provincies, waterschap als geheel en waterschapgrenzen overschrijdend). De toekomstige uitdagingen (zeespiegelstijging, aanpak droogte, tegengaan verzilting, etc.) zijn zo veelomvattend en vaak waterschapsgrensoverschrijdend, dat de positie van 'deel'-belangen binnen waterschappen in betekenis afneemt.

4.2. De impact van het lijstenstelsel

De Wet modernisering waterschapsbestel uit 2007 heeft de samenstelling en verkiezing van het Waterschapsbestuur voor de laatste keer gewijzigd. Het personenstelsel is vervangen door een lijstenstelsel waardoor verenigingen, ook politieke partijen, kunnen meedoen aan de verkiezingen voor de categorie ingezetenen. Inmiddels hebben drie waterschapsverkiezingen plaatsgevonden (in 2008, 2015 en 2019) en kan de balans worden opgemaakt.

Waterschapswet na wet modernisering waterschapsbestel

- Het waterschapsbestuur bestaat uit vier categorieën: Ingezetenen, Ongebouwd, Bedrijven en Natuurterreinen.
- Alleen voor de categorie Ingezetenen vinden verkiezingen plaats door middel van een lijstenstelsel. De vertegenwoordigers van de drie geborgde categorieën worden door hun koepelorganisaties benoemd.
- De Ingezetenen hebben altijd de meerderheid in het waterschapsbestuur, hetgeen correspondeert met het feit dat zij het leeuwendeel van de waterschapsbelastingen opbrengen.
- Het algemeen bestuur bestaat uit een bij provinciaal reglement vastgesteld aantal leden van minimaal 18 en maximaal 30 zetels.
- Het totaal aantal zetels voor de geborgde categorieën is ten minste zeven en ten hoogste negen, bij provinciaal reglement te bepalen, met dien verstande dat het totaal aantal ten hoogste acht is als het algemeen bestuur uit 18 leden bestaat.
- De geborgde categorieën hebben ten minste één zetel in het dagelijks bestuur.

Democratisch
mandaat door hoge
opkomst in 2015 en
2019

Was er in 2008 bij de eerste verkiezingen met het lijstenstelsel nog enige twijfel over nut en noodzaak van (politieke) partijen in het waterschapsbestuur, in de jaren daarna is die twijfel grotendeels weggenomen. Alle partijen nemen de waterschapsverkiezingen nu serieus, komen met kwalitatief goed samengestelde kandidatenlijsten en weldoordachte bij het waterschap passende partijprogramma's. Dit beeld is in de gesprekken die de commissie heeft gevoerd bevestigd. De commissie constateert verder dat de verkiezingen van 2015 en 2019, samenvallend met de Provinciale Statenverkiezingen, zich mochten verheugen in een niet eerder vertoonde opkomst¹, waardoor de waterschappen dankzij diezelfde verkiezingen een sterker democratisch mandaat hebben gekregen en hun positie is versterkt. Ook de droogte in 2018 en de maatschappelijke discussie over de klimaatverandering hebben bijgedragen aan een hogere

¹ De opkomst bij de waterschapsverkiezingen in 2015 en 2019 was met respectievelijk 43,5% en 51,3% een stuk hoger dan in 2009 toen de opkomst 24% was.

opkomst; het belang van een goed waterbeheer voor de toekomst van ons land heeft de laatste tijd terecht meer aandacht gekregen. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd blijkt een grote mate van tevredenheid over het proces van verkiezingen, zowel bij de waterschappen zelf als bij andere betrokkenen (provincies, gemeenten en stakeholders).

Hybride structuur: een
belangenrepresentatie
én een politieke
representatie

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat sinds de introductie van het lijstenstelsel er voortdurend discussie is over de geborgde zetels. Tegenstanders van geborgde zetels vinden de hybride structuur moeilijk uitlegbaar. Ook stellen ze dat algemene politieke partijen de specifieke belangen meewegen in hun besluitvorming en dat bij de samenstelling van de lijsten al rekening wordt gehouden met specifieke belangen.

Politisering van het
waterschapsbestuur

De commissie constateert dat de verkiezingen en ook het politieke proces dat daarop volgt in de afgelopen 10 jaar steeds meer zijn gaan lijken op dat van andere overheden. Partijen met brede programma's snijden dwars door de in categorieën gestelde specifieke belangen. Dat leidt tot processen van collegevorming en politieke agendavorming, waarbij politieke steun en haalbaarheid aan belang toenemen en technisch-inhoudelijke argumenten minder dominant zijn. Velen juichen deze ontwikkeling toe. In hun ogen is het draagvlak voor de waterschappen hierdoor veel groter geworden. Anderen daarentegen vinden juist dat de functionele oriëntatie van het waterschapsbestuur ten onder gaat aan het politieke spel. De toezichhoudende provincies hebben evenwel aangegeven, dat zij, sinds de invoering van het lijstenstel in 2007, geen enkele aanwijzing hebben voor een destabiliserend politiek landschap binnen het waterschapsbestuur. Anders gezegd: ook het voornamelijk politiek samengestelde waterschapsbestuur blijkt zeer goed oog te hebben voor de functionele taakstelling van het waterschap en de grenzen die daaruit voor de politieke discussie voortvloeien. De commissie onderschrijft de onjuistheid van de vooronderstelling dat functioneel bestuur niet samen kan gaan met een lijstenstelsel. Ieder besluit, zowel in de algemene als in de functionele democratie, gaat uit van een politieke weg van argumenten.

De bestuurders namens de geborgde categorieën zijn min of meer ook politieke fracties geworden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij sommige waterschappen de geborgde bestuursleden in andere partijfracties zijn opgegaan of, merkwaardig genoeg, zelfs als 'geborgden' samen één fractie zijn gaan vormen.

Verschuiving van
specifieke belangen
naar algemeen belang

De commissie constateert op basis van gesprekken met betrokkenen dat het debat in het waterschapsbestuur verschuift van specifieke belangen naar het borgen van het algemeen maatschappelijk belang. De politieke fracties blijken dat debat goed te kunnen voeren. Het gaat daarbij steeds over een brede afweging, waarbij algemeen bestuursleden en dagelijks bestuursleden vanuit de categorie Ingezetenen niet staan voor 'het' ingezetenenbelang maar voor het bredere waterbelang. Voor de bestuurders namens de geborgde categorieën is dat lastiger, omdat zij voor hun specifiek belang in het bestuur zitten. Daarnaast is voor een goede dialoog met de andere overheden een voor die overheden herkenbare samenstelling van het waterschapsbestuur een pré. We merkten al op dat veel uit te voeren taken (ruimtelijke) impact hebben waar vooral de medeoverheden over gaan. De 'politieke' waterschapsbestuurders kunnen zich daarover goed verstaan met de onder de algemene democratie vallende gekozenen en hun bestuurders.

Oververtegenwoordiging
van geborgd belang

Een veelgehoord bezwaar tegen de geborgde zetels is dat deze specifieke belangen ook worden behartigd door gekozen bestuurders namens de ingezetenen en dat er zo sprake is van een oververtegenwoordiging van de specifieke belangen. De *quickscan*² die de commissie heeft uitgevoerd in samenwerking met COELO³ bevestigen dat beeld. De commissie heeft op basis van de hoofd- en nevenactiviteiten van gekozen bestuurders vastgesteld of er sprake is van een verwantschap met een geborgd specifiek belang. Daaruit blijkt dat 14% van de gekozen bestuurders actief is in de landbouwsector en daarmee verwantschap heeft met het belang van de categorie Ongebouwd. Bij lokale partijen is het

² De resultaten van de quickscan staan in bijlage 4.

³ Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden.

aandeel bestuurders dat actief is in de landbouwsector met 59% het grootst, gevolgd door het CDA met 29% en de VVD met 24%. De categorie Ongebouwd heeft in elk waterschap 3 of 4 geborgde zetels en levert daarmee 12% van alle waterschapbestuurders. Samen met de gekozen bestuurders die actief zijn in de landbouwsector wordt het specifieke belang van Ongebouwd vertegenwoordigd door 22% van de waterschapbestuurders. In de quickscan is ook gekeken naar de verwantschap van gekozen bestuurders met de specifieke belangen van de categorieën Bedrijven en Natuurterreinen, maar die verwantschap is via hoofd- en nevenactiviteiten van waterschapsbestuurders veel lastiger vast te stellen.

5. Reflecties

De commissie reflecteert vervolgens op de ontwikkelingen en hun betekenis op de totstandkoming en samenstelling van het waterschapsbestuur.

5.1. Functionele decentralisatie

Functioneel betekent
een afgebakende taak

Bij gesprekken over de waterschappen valt vaak de karakterisering 'functioneel' te beluisteren, zoals functioneel bestuur, functionele overheid of functionele democratie. De commissie hanteert liever het begrip functionele decentralisatie. Daarbij is zij van mening dat de karakteristiek 'functioneel' volledig wordt bepaald door de specifieke, in de wet vastgelegde, afgebakende taakomschrijving van de waterschappen ('gesloten huishouding'). En niet door de samenstelling of totstandkoming van het bestuur. De afgebakende taakomschrijving geeft wel de mogelijkheid om aan te geven welke specifieke belangen bij de uitvoering van de taak een rol spelen. De vertegenwoordigers van die belangen zouden een plek in het bestuur kunnen krijgen. Zo is het ook van oudsher gebeurd. Het kan een positieve invloed hebben op de uitvoering van het werk van het waterschap, de keuzes die daarvoor gemaakt moeten worden en het draagvlak dat daarvoor nodig is. Bij de andere overheden is dat (als dat al wenselijk zou zijn) door de veelheid van belangen minder eenvoudig, zo niet onmogelijk.

5.2. Belang, betaling, zeggenschap

De trits heeft zijn
betekenis verloren

Van oudsher is een leidend principe bij de waterschappen de trits "belang-betaling-zeggenschap". Wie een groter belang heeft, betaalt een groter deel van de kosten. Tegelijkertijd geldt dat wie een groter belang heeft meer zeggenschap krijgt. Met de introductie van de categorie Ingezetenen is er in de betaling een belangrijke wijziging ontstaan. Een toenemend deel van de binnenkomende gelden via de watersysteemheffing wordt door deze categorie opgebracht. Het aandeel van de ingezetenen via de ingezetenenheffing nam toe van 26% in 1995 tot 41% in 2018⁴. Daarnaast betalen zij ook als huiseigenaar nog een aanzienlijk deel van de watersysteemheffing. Het aandeel van de categorie Ongebouwd nam in diezelfde periode af: van 34% in 1995 naar 11% in 2018. De categorie Natuurterreinen droeg in 2018 met 0,2% een zeer klein deel van de kosten van het watersysteembeheer. De commissie constateert dat de kostentoedeling in de afgelopen jaren steeds minder een afspiegeling is van de grootte van de belangen bij het waterschap en dat van de driehoeksrelatie nog slechts één zijde min of meer nog intact is, namelijk de relatie belang-zeggenschap.

⁴ De cijfers zijn ontleend aan statline.cbs.nl.

5.3. Duiding van de belangen

De AcW komt in 2015 in haar advies tot de conclusie, dat vastgehouden moet worden aan de vier bestaande specifieke belangencategorieën, te weten Ongebouwd, Natuurterreinen, Bedrijven en Ingezetenen. De commissie is echter van mening, dat die keuze bij slechts twee van de vier goed kan worden onderbouwd.

Ongebouwd

Voor de categorie Ongebouwd is het helder: agrarische ondernemers hebben een sterke grondpositie, ze zijn voor hun functioneren sterk afhankelijk van een goed waterbeheer (peilbeheer, vasthouden zoetwater, waterkwaliteit), ze leveren met gronden ook een belangrijke bijdrage aan het huidige en toekomstige waterbeheer (inzet als retentiegebieden, vasthouden zoetwater, verhoging grondwaterstanden, etc.) en voor het uitvoeren van projecten moet het waterschap vaak over agrarische grond kunnen beschikken.

Natuurterreinen

Ook voor de categorie Natuurterreinen is een goede onderbouwing te geven: ook de natuurterreineigenaren hebben een forse grondpositie, de ontwikkeling en instandhouding van de natuur is sterk afhankelijk van een goed waterbeheer (peilen, aanvoer van water, grondwaterpeilen), ze leveren ook een bijdrage aan goed waterbeheer (vernating, vasthouden zoetwater, de natuur als natuurlijke waterzuivering, etc.) en goed waterbeheer is randvoorwaarde voor de succesvolle ontwikkeling van nieuwe natuur.

Bedrijven

De commissie vindt het lastig om voor de categorie Bedrijven een goede onderbouwing te geven. Voor de stelselwijziging in 2007 bestonden er binnen het bestuur vier geledingen: Ingezetenen, Ongebouwd (waartoe ook natuurterreinen werden gerekend), Gebouwd en Bedrijfsgebouwd. Na invoering van het lijstenstelsel zijn de belangen van Gebouwd ondergebracht bij de Ingezetenen en zijn Natuurterreinen en Ongebouwd als twee aparte categorieën verder gegaan. Het bedrijfsgebouwd is als categorie Bedrijven gehandhaafd met als belangrijkste argumentatie dat zij toch wel een belangrijk deel van de inkomsten van het waterschap opbrengen. Het geld dat van de bedrijven naar het waterschap gaat, is echter voor een aanzienlijk deel gekoppeld aan de kosten van het zuiveringsbeheer. Zij betaalden (en betalen) een behoorlijk hoge zuiveringsheffing, gekoppeld aan de vervuilingsgraad van hun aangeleverde afvalwater. In de discussies wordt dit ook wel een negatief belang genoemd. De heffing wordt volledig bepaald door wettelijke normen, waar het waterschap geen invloed op heeft. Ook de AcW laat doorschemeren, dat dit negatieve belang geen goede reden (meer) is voor het toekennen van geborgde bestuurszetels.

Onderscheid
watersysteeltaak en
zuiveringstaak

Bij een nadere beoordeling van de belangenrepresentatie zou er een scherper onderscheid tussen de watersysteem- en zuiveringstaak van de waterschappen gemaakt moeten worden. Bij de zuiveringstaak gaat het in feite om de efficiënte bedrijfsvoering van rioolwaterzuiveringen en de commissie meent niet dat de betaling voor die taak invloed moet hebben op de bestuurssamenstelling. Kijkend naar het watersysteem onderkent de commissie dat er ook bedrijven (anders dan agrarische) zijn die voor hun functioneren in belangrijke mate afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van goed oppervlaktewater. Dat aantal is echter dermate gering, dat dat geen specifieke belangencategorie met eigen bestuurszetels rechtvaardigt.

Ingezetenen

Ook bij de categorie Ingezetenen constateert de commissie een probleem. Deze categorie wordt gezien als de behartigers van het algemene waterbelang. Maar nergens wordt goed omschreven wat het algemene belang precies inhoudt. De ingezetenen worden gezien als de vierde belangencategorie, dus feitelijk zijn dat ook geborgde zetels die aan een specifiek belang gekoppeld zouden moeten kunnen worden. Een nadere duiding van dat specifieke belang ontbreekt echter. Uit de toelichting bij de wet die het ontstaan van deze belangencategorieën regelde blijkt, dat ook de wetgever toen al met dit probleem worstelde.

Algemeen belang en specifieke belangen

Het waterschap heeft als hoofdtaak te zorgen voor een goed waterbeheer, zodat in het gebied het wonen, werken en recreëren nu en in de toekomst op een juiste wijze is gewaarborgd. In de praktijk blijkt, dat aan die algemene allesomvattende omschrijving de Ingezetenen hun "specifieke" bestuursopdracht ontlenu. Allesomvattend omdat ook de andere specifieke belangen erin besloten liggen. De feitelijke situatie is dan ook, dat de gekozen vertegenwoordigers van de categorie Ingezetenen zich gedragen als algemene belangenbehartigers binnen het waterschapsbestuur, waarbij altijd alle specifieke belangen in hun inbreng worden meegewogen. Daarbij houden ze zich vrijwel altijd prima aan de strikte taakomschrijving van deze functionele overheid. Slechts bij enkele onderwerpen (kwijschelding en tariefstijgingen) zijn wel eens wat bredere politieke beschouwingen te horen.

5.4. Borging

Noodzaak voor borging is komen te vervallen

De Wet Modernisering Waterschapsbestel (2007) waarin het lijstenstelsel voor de categorie Ingezetenen is vastgelegd, was het sluitstuk van een langjarig adviestraject. De Werkgroep Van der Vliet uit 2000 speelde daarin een belangrijke rol. In zijn rapport concludeert de werkgroep: voor 'agrarische bedrijven', 'niet-agrarische bedrijven' en 'beheerders van natuurterreinen' moeten er aparte geborgde zetels in het waterschapsbestuur blijven, omdat anders de belangen daarvan ondersneeuwen in het geweld van de (politieke) discussies van de grotere groep, via lijsten georganiseerde, Ingezetenen. De wetgever heeft dat pleidooi in 2007 overgenomen. Uit zowel de quickscan van de commissie als uit het dagelijks functioneren van de fracties in het bestuur blijkt nu dat van ondersneeuwen van specifieke belangen geen sprake is. Hiermee is ook de noodzaak voor borging komen te vervallen.

5.5. Rol van de provincies

Rol van de provincie bij samenstelling van het waterschapsbestuur

De provincie bepaalt bij reglement en binnen wettelijk gestelde kaders de omvang van het waterschapsbestuur en het aantal en de verdeling van de geborgde zetels. De commissie is van mening dat de omvang van het waterschapsbestuur en het aantal en de verdeling van de geborgde zetels geen politiek besluit zou moeten zijn, waarbij de uitkomst elke vier jaar anders kan zijn op basis van de politieke kleur van het college of een andere weging van specifieke belangen. Als de geborgde zetels worden gehandhaafd, pleit de commissie in navolging van de AcW voor het in de Waterschapswet vastleggen van een, voor alle waterschappen geldend, gelijk aantal zetels per geborgde categorie. Gezien de grootte en het belang van de waterschappen is daarnaast een vaste omvang van alle waterschapsbesturen van 30 zetels (ook bij niet-handhaving van de geborgde zetels) aan te bevelen.

5.6. Nieuwe vraagstukken

Nieuwe vraagstukken vraagt om dialoog met andere overheden

De commissie constateert dat de feitelijke taak van de waterschappen (veilig-voldoende-schoon) weliswaar in al die jaren hetzelfde is gebleven, maar dat de context waarin die taak moet worden uitgevoerd ingrijpend is veranderd. De waterschappen konden zich tot eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw vooral richten op de interne watervraagstukken. Daarin speelden de in het gebied aanwezige specifieke belangen een belangrijke rol. Met het toenemende belang van de ordenende functie van water en met de veranderende vraagstukken in het kader van de klimaatverandering, hebben de discussies een andere inhoud gekregen. Het op de lange termijn gerichte generieke waterbeleid ('hoe zorgen we ervoor dat het ook de komende decennia in Nederland goed wonen, werken en recreëren is') bepaalt nu de bestuurlijke agenda's. Het besef dat goed waterbeleid alleen mogelijk is bij een adequate inbedding in de ruimtelijke ordening staat daarbij voorop. De ruimtelijke vertaling van de noodzakelijke toekomstige aanpassingen van het waterbeheer is dan ook één van de hoofdtaken van het waterschap geworden. De dialoog met de andere overheden die gaan over het ruimtelijk domein is nu een belangrijk bestandsdeel van het dagelijks (bestuurlijke) werk van de waterschappen. In dat bestuurlijke werk is ook de bestuurlijke binding met die andere

overheden van betekenis gebleken. De komst van de politieke partijen in het waterschapsbestuur heeft dan ook de positie van de waterschappen aantoonbaar versterkt. Een geregeld contact tussen de politieke geestverwanten binnen de diverse overheidslagen komt gemakkelijker tot stand.

Spanningsveld tussen
algemeen belang en
specifieke belangen

De relatief beperkte specifieke belangen zijn daarmee een minder belangrijke rol gaan spelen. Natuurlijk kunnen specifieke belangen in het geding zijn. Bijvoorbeeld: het kan zijn dat waardevolle landbouwgrond opgeofferd moet worden voor waterberging. Of: voor de ontwikkeling van nieuwe natuur is een ander peilbeleid nodig dat nadelig kan zijn voor de naastliggende landbouw. De uiteindelijke besluitvorming over dergelijke vraagstukken (functiewijziging) vindt echter veelal niet in het waterschapbestuur, maar in het provinciaal bestuur plaats.

Daar komt bij dat er door de veranderende context ook zelfs een zeker spanningsveld met enkele specifieke belangen kan zijn ontstaan. Bijvoorbeeld: de eisen die Europa stelt aan het waterkwaliteitsbeleid met scherpe chemische en ecologische normen brengt het waterschap direct in het domein van de mestwetgeving, het nutriëntenbeleid en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen.

6. Conclusies

Op basis van het voorgaande komt de commissie tot de volgende conclusies:

- Door het afgebakende en beperkte takenpakket van het functionele waterschap is het in principe mogelijk om de bij de watervraagstukken in het geding zijnde specifieke belangen nader te duiden en vertegenwoordigers van die belangen op te nemen in het waterschapsbestuur.
- Bij de huidige vier belangencategorieën in het bestuur is voor slechts twee categorieën (Ongebouwd en Natuurterreinen) een goed beargumenteerde onderbouwing te geven. Het handhaven van de categorie Bedrijven op basis van de (vooral aan de zuiveringen gekoppelde) hoge rekening die sommige bedrijven aan het waterschap moeten betalen, acht de commissie niet juist. Het is daarnaast volgens de commissie niet gepast om de Ingezetenen, die het algemene waterbelang vertegenwoordigen, een specifieke belangencategorie te (blijven) noemen.
- De huidige rol van de provincie die omvang van het waterschapsbestuur en daarbinnen eventueel de omvang van geborgde zetels vaststelt, leidt tot verschillende uitkomsten die lastig objectief te motiveren zijn. Het in de wet vastleggen van omvang en samenstelling van het waterschapsbestuur draagt bij aan objectiviteit.
- Als besloten wordt Ongebouwd en Natuurterreinen als twee specifieke belangencategorieën te handhaven, dan nog is het lastig om de omvang van het belang in het juiste aantal bestuurszetels om te zetten. Een meetlat daarvoor ontbreekt. Door allerlei veranderingen (opkomst van belangengroeperingen binnen de belangencategorieën) wordt het ook steeds lastiger te bepalen wie voor de benoeming van de geborgde leden verantwoordelijk zouden moeten zijn.
- Als gekozen wordt voor handhaving onderschrijft de commissie de keuze van de AcW om beide categorieën dan maar in ieder waterschap elk twee zetels in het bestuur toe te kennen en de wettelijk toegewezen zetel in het dagelijks bestuur te schrappen. De nu nog aanwezige rol van de provincies om een besluit te nemen over het aantal en de verdeling van de geborgde zetels komt daarmee te vervallen.
- De gekozen vertegenwoordigers van de (politieke) partijen zijn uitstekend in staat om in de bestuurlijke discussies alle specifieke belangen in hun afwegingen een plaats te geven.

- De voorgaande conclusie laat zich ook anders omschrijven. Door een verschuiving in de aard van de discussies (van het 'enge' interne waterbeleid naar het meer generieke grensoverschrijdende waterbeleid) vervaagt het verschil tussen de geborgde en de andere bestuursleden. De geborgde bestuurders zijn min of meer ook politieke fracties geworden. Bij sommige waterschappen zijn ze opgegaan in partijfracties of, merkwaardig genoeg, zelfs als 'geborgden' samen één fractie gaan vormen. Deze praktijk heeft het verdedigen van een 'zuiver model met geborgde zetels' niet eenvoudiger gemaakt.
- De huidige praktijk laat zien (hetgeen wordt bevestigd door de *quickscan*) dat de partijen nu al bij de samenstelling van hun kandidatenlijst en bij de inhoud van hun partijprogramma rekening houden met de in het gebied aanwezige belangen. Afschaffen van de geborgde zetels zal dat proces versterken.
- Ook de specifieke (gebieds)kennis van de geborgde leden, die vroeger zeer werd gewaardeerd, speelt gezien de verregaande professionalisering van de (ambtelijke organisatie van de) waterschappen en de verandering in de scope van de discussies een minder prominente rol.

7. Advies

Alles afwegende komt de commissies tot het volgende advies.

Omdat de vraagstukken waarover het waterschapsbestuur debatteert steeds meer gaan over het in het kader van de klimaatontwikkeling voor het gebied noodzakelijke generieke waterbeleid,

omdat de via verkiezingen in het bestuur gekomen (politieke) partijen uitstekend in staat blijken deze discussies binnen de kaders van het functionele takenpakket van de waterschappen met inbegrip van alle in het geding zijn belangen te voeren,

omdat van de trits 'belang, betaling, zeggenschap' alleen de relatie 'belang-zeggenschap' nog betekenis heeft en de partijen bij de samenstelling van hun kandidatenlijsten en bij de inhoud van hun programma's nu al rekening houden met de specifieke belangen in het gebied en dat in de toekomst nog verder kunnen versterken,

adviseert de commissie het systeem van geborgde zetels binnen het waterschapsbestuur af te schaffen.

Hierbij maakt de commissie nog drie aanvullende opmerkingen:

- De commissie is zich bewust van de historisch belangrijke en constructieve rol van de geborgde zetels in de waterschappen. Zij hecht er aan te benadrukken dat de perspectieven van met name agrarisch ongebouwd en van natuurterreinen ook voor de toekomst onverminderd van belang zijn. Haar advies is gebaseerd op de vaststelling dat deze perspectieven in een waterschapsbestuur inmiddels ook zonder apart geborgde zetels tot hun recht komen.
- Daarnaast kan via klantenpanels, adviesraden, zetels in adviescommissies, klankbordgroepen bij specifieke projecten, etc. op allerlei manieren een verdere invulling aan allerlei participatievormen gegeven worden. De commissie beveelt de waterschappen aan daar - uiteraard naar behoefte en wens - maximaal gebruik van te maken. In het bestuursrecht is naar mening van de commissie tot slot afdoende geregeld hoe betrokkenen in het gebied nog aanvullend specifieke invloed kunnen uitoefenen op bestuursbesluiten van het waterschap.
- De commissie is ervan overtuigd dat bij het handhaven van het huidige stelsel van geborgde zetels, en van de gegroeide praktijk waarbij het onderscheid in het waterschapsbestuur tussen fracties uit geborgde zetels en politieke fracties in hoge mate diffuus is geworden, de discussie over nut en noodzaak daarvan zich periodiek zal herhalen. Dat lijkt de commissie een ongewenste situatie.

Bijlage 1: Instellingsregeling adviescommissie

Instellingsregeling van de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen zoals gepubliceerd in de Staatscourant 2020 nr. 14659 op 11 maart 2020.

Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 6 maart 2020, nr. IENW/BSK-2020/9604, houdende instelling van de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen (Regeling instelling Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen)

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad; Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1

Er is een Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen.

Artikel 2

De adviescommissie heeft tot taak de Minister van Infrastructuur en Waterstaat te adviseren over een afgewogen en breed gedragen wijze van totstandkoming en samenstelling van waterschapsbesturen, toegespitst op het stelsel van de geborgde zetels.

Artikel 3

De adviescommissie bestaat uit een voorzitter en ten minste vier en ten hoogste negen andere leden.

Artikel 4

1. De adviescommissie brengt vóór 1 juni 2020 haar advies uit aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.
2. Na het uitbrengen van het advies is de adviescommissie opgeheven.

Artikel 5

De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Artikel 6

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst, werkt terug tot en met 1 januari 2020 en vervalt uiterlijk op 1 juni 2020. Indien de adviescommissie haar eindadvies voor 1 juni 2020 openbaar maakt, vervalt deze regeling op het moment van openbaar maken.

Artikel 7

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling instelling Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*

Toelichting

Deze regeling voorziet in de instelling van de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen. Teneinde alle argumenten boven tafel te krijgen om tot een afgewogen en breed gedragen uitkomst te komen over de wijze van totstandkoming en samenstelling van het waterschapsbestuur heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat besloten tot instelling van een onafhankelijke adviescommissie. In het notaoverleg op 1 juli 2019 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat toegezegd de Tweede Kamer te informeren over de opzet van de adviescommissie die onderzoek gaat doen naar de geborgde zetels van de waterschappen. Daarnaast heeft de Tweede Kamer de tijdens dit overleg ingediende motie van het lid Van Brenk aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om het bestaande advies van de Adviescommissie Water niet bij voorbaat over te nemen, maar breed te kijken naar de mogelijkheden van aanpassing van het stelsel van de geborgde zetels. Voor de advisering over de mogelijkheden van aanpassing van het stelsel van de geborgde zetels is het wenselijk beroep te doen op onafhankelijke, externe deskundigheid vanuit verschillende achtergronden: kennis van openbaar bestuur, waterschappen en staatsrecht, de breedte van het politieke speelveld en de wetenschap. Geen van de bestaande adviescolleges en -commissies is voldoende geëquipeerd voor de vervulling van de specifieke taakopdracht waarin de onderhavige regeling voorziet (zie artikel 2). Tegen die achtergrond is gekozen voor de instelling van een nieuw, eenmalig adviescommissie met een afgebakende opdracht. De adviescommissie kan daarbij mensen en documenten binnen en buiten het ministerie raadplegen, en zal daarbij uitgaan van hoor- en wederhoor. Vervolgens kan de adviescommissie, alle perspectieven, belangen en motieven en het totaal van het dossier overziende, op basis van eigen expertise tot afwegingen en adviezen komen. De adviescommissie heeft een onafhankelijke positie in de zin dat zij eigenstandig haar werkwijze en de inhoud van haar advies bepaalt. Wanneer de adviescommissie meent dat haar advies gereed is, zal zij dat advies openbaar maken. De adviescommissie heeft een tijdelijk karakter. Zodra zij haar advies openbaar heeft gemaakt, eindigt de adviescommissie. Omdat sprake is van een adviescollege in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges, is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties medeondertekenaar van de instellingsregeling van het adviescollege, overeenkomstig de kaderwet.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*

Bijlage 2: Samenstelling adviescommissie

De Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen bestaat uit de volgende leden:

- De heer dr. A.J.W. Boelhouwer, tevens voorzitter
- Mevrouw mr. I.R. Adema
- De heer ir. P.A.E. van Erkelens
- De heer prof. mr. dr. S.A.J. Munneke
- De heer drs. R. van Zwol

De adviescommissie is ondersteund door de heer ir. R. Valkman, secretaris.

Bijlage 3: Gesprekspartners

De commissie heeft gesprekken gevoerd met:

- Vertegenwoordigers van UvW
- Vertegenwoordigers van IPO
- Vertegenwoordigers van VNG
- Vertegenwoordigers van LTO
- Vertegenwoordigers van VNO-NCW
- Vertegenwoordigers van NVBE
- Waterschapsbestuurders
- Deskundigen op het gebied van waterbeheer en bestuur

Bijlage 4: Resultaten quickscan verwantschap

Inleiding en doel quickscan

De commissie heeft in samenwerking met COELO een quickscan uitgevoerd naar waterschapsbestuurders namens de categorie Ingezetenen die, gelet op hun hoofd- en nevenactiviteiten, een verwantschap hebben met een specifieke belangencategorie. Verwantschap betekent hier dat het aannemelijk is dat de betreffende bestuurder een specifiek belang vertegenwoordigt. Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van informatie op de websites van de waterschappen en andere openbare bronnen zoals LinkedIn. Voor de vergelijking met de bestuursperiode 2008-2015 en 2015-2019 is gebruikgemaakt van data van respectievelijk COELO⁵ en De Monitor⁶.

De quickscan geeft antwoord op drie onderzoeksvragen:

- Welk verwantschap met de specifieke belangen van de geborgde zetels kan worden aangetoond op basis van de hoofd- en nevenactiviteiten van bestuurders namens de categorie Ingezetenen?
- Hoeveel bestuurders hebben een verwantschap in de huidige besturen van de waterschappen (in het algemeen bestuur, per fractie en in het dagelijks bestuur)?
- Is het aantal gekozen bestuurders met hoofd- en nevenactiviteiten in de landbouwsector in de afgelopen tien jaar toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven?

Welk verwantschap met de specifieke belangen van de geborgde zetels kan worden aangetoond op basis van de hoofd- en nevenactiviteiten van bestuurders namens categorie Ingezetenen?

De verwantschap van gekozen bestuurders met het specifieke belang van Ongebouwd kan goed worden aangetoond op basis van de hoofd- en nevenactiviteiten. Het aantonen van verwantschap met de categorieën Bedrijven en Natuurterreinen is lastiger. Veel bestuurders zijn weliswaar verbonden aan een bedrijf, maar dat betekent niet dat zij verwantschap hebben met het specifieke belang van de categorie Bedrijven. Voor Natuurterreinen geldt in zekere zin het omgekeerde; weinig bestuurders zijn actief in het natuurbeheer, maar dat wil niet zeggen dat gekozen bestuurders geen verwantschap hebben met het specifieke belang van de categorie Natuurterreinen.

Hoeveel gekozen bestuurders hebben verwantschap met het specifieke belang van de categorie Ongebouwd?

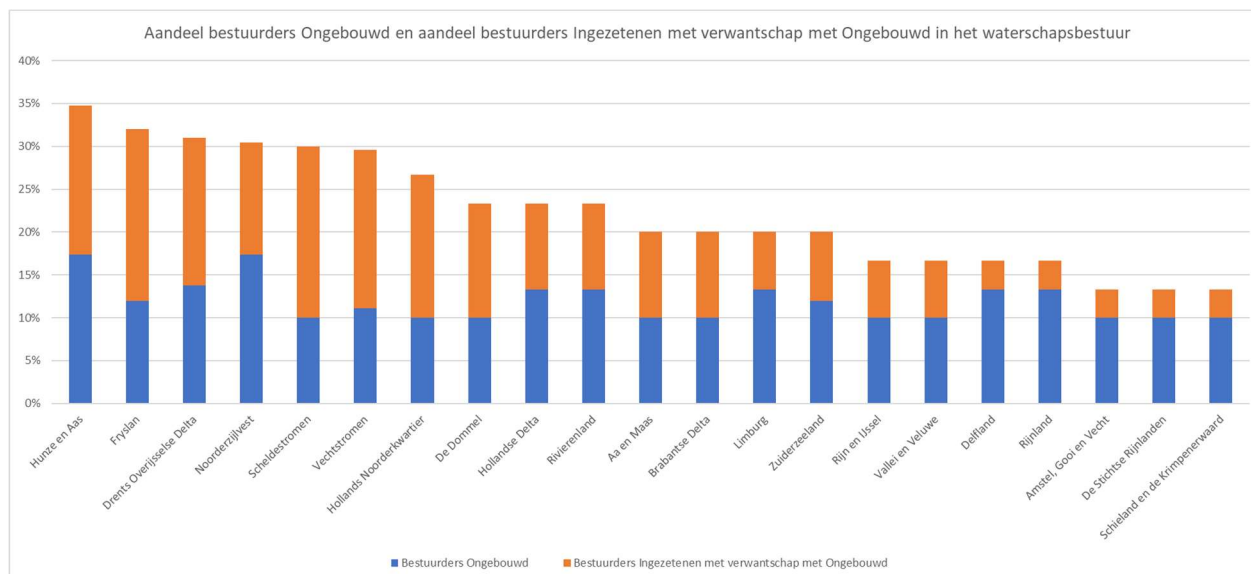
In figuur 1 staan het aandeel bestuurders Ongebouwd en het aandeel bestuurders Ingezetenen met verwantschap met het specifieke belang van Ongebouwd.

De categorie Ingezetenen heeft bij elkaar 442 zetels. Daarvan hebben 62 bestuurders verwantschap met het belang van de categorie Ongebouwd (14%). In alle waterschapsbesturen zitten gekozen bestuurders die actief zijn in de landbouwsector. Het aandeel gekozen bestuurders dat actief is in de landbouwsector is het grootst in de waterschappen Fryslân (28%), Scheldestromen (26%), Vechtstromen (25%), Drents Overijsselse Delta (24%), Hollandse Delta (24%) en Hollands Noorderkwartier (22%).

Alle waterschapsbesturen bij elkaar hebben 602 zetels. Daarvan zijn 160 zetels toegekend aan de drie geborgde categorieën: 71 zetels (12%) voor Ongebouwd, 63 zetels (11%) voor Bedrijven en 26 zetels (4%) voor Natuurterreinen. In combinatie met de gekozen bestuurders die actief zijn in de landbouwsector wordt het specifieke belang van de categorie Ongebouwd getalsmatig het sterkst vertegenwoordigd in de waterschappen Hunze en Aa's (35%), Fryslân (32%) en Drents Overijsselse Delta (31%) en getalsmatig het zwakst vertegenwoordigd in de waterschappen Amstel, Gooi en Vecht, De Stichtse Rijnlanden en Schieland en de Krimpenerwaard (alle drie 13%).

⁵ Hoeben, C, Belang, betaling, zeggenschap: geborgde zetels in het waterschapsbestuur, Water Governance 3/2014.

⁶ De Monitor is het onderzoeksjournalistieke platform van de KRO-NCRV.



Figuur 1

Dagelijks bestuur

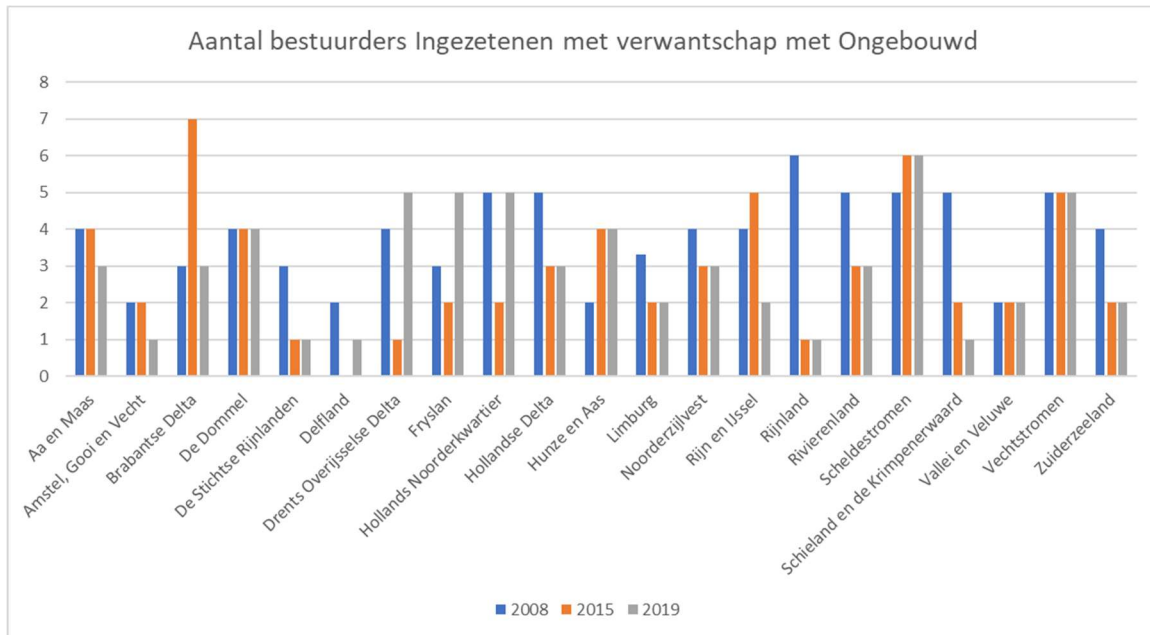
Artikel 40 van de Waterschapswet schrijft voor dat het dagelijks bestuur bestaat uit ten minste één vertegenwoordiger van de geborgde categorieën. De geborgde categorieën leveren 27 van de 91 dagelijks bestuurders, waarvan 18 door Ongebouwd (20%). Ongebouwd levert in alle dagelijks besturen een bestuurder, behalve in Schieland en Krimpenerwaard, Vechtstromen en Delfland. Van de 64 gekozen bestuurders in het dagelijks bestuur, zijn 7 bestuurders actief in de landbouwsector (11%). Het specifieke belang van Ongebouwd wordt daardoor vertegenwoordigd door 25 van de 91 dagelijks bestuurders, dat is 27%.

Bestuurders met verwantschap met Ongebouwd in de fracties

De meeste bestuurders die actief zijn in de landbouwsector zitten bij de lokale waterschapspartijen (19). Van de algemene politieke partijen leveren de VVD (17) en het CDA (16) de meeste bestuurders met verwantschap met Ongebouwd. Het aandeel bestuurders dat verwantschap heeft met Ongebouwd binnen waterschapspartijen is het grootst bij de lokale partijen (59%), het CDA (29%), de VVD (24%), de SGP (22%) en de AWP (19%).

Is het aantal agrariërs in het waterschapsbestuur in de afgelopen tien jaar toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven?

In figuur 2 staan het aantal verwante bestuurders in drie achtereenvolgende bestuursperiodes per waterschap. Het aantal verwante bestuurders verschilt sterk per waterschap en bestuursperiode. Het totaal aantal verwante bestuurders was in de drie achtereenvolgende bestuursperiodes respectievelijk 80, 61 en 62. Hoewel de schommelingen per waterschap groot zijn, is de algemene trend dat het aantal gekozen agrarische bestuurders ten opzichte van 2008 is afgenomen en vanaf 2015 is gestabiliseerd.



Figuur 2