

AcW-2015/132924

3 juli 2015

ADVIES WATERSCHAPSBESTUUR

1. Inleiding

Aanleiding en doel advies

De samenstelling van het bestuur van het waterschap en de wijze van verkiezen van de leden van het bestuur is de afgelopen decennia regelmatig onderwerp van discussie geweest. Er zijn als gevolg van die discussie, en vanwege veranderingen in de waterschappen zelf (schaalvergroting, taakverbreding), ook steeds wijzigingen doorgevoerd in het stelsel.

Bij de behandeling van de Wet Modernisering Waterschapsbestel in 2007, had de Eerste Kamer veel kritiek op de voorstellen van het kabinet¹. De bewindspersoon heeft daarom toegezegd de samenstelling en de wijze van verkiezen of benoemen van het waterschapsbestuur na de verkiezingen te evalueren. In het Bestuursakkoord Water uit 2011 is als uitwerking van die toezegging afgesproken dat na de eerstvolgende verkiezingen alle aspecten van het verkiezingsstelsel van de waterschapsbesturen worden geëvalueerd. Hierbij kunnen, zo vermeldt het bestuursakkoord, de ervaringen van de laatste verkiezingen worden betrokken. Inmiddels zijn die waterschapsverkiezingen gehouden (maart 2015).

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft de Adviescommissie Water (AcW) gevraagd om een advies uit te brengen over de toekomst van het waterschapsbestuur dat dient als input voor de toegezegde evaluatie². Zij stelt in haar brief aan de AcW daarover het volgende:

“De huidige systematiek van bestuurssamenstelling is gebaseerd op het principe ‘belang-betaling-zeggenschap’. De belangrijkste adviesvraag aan uw commissie, zoals besproken op 9 december jl., luidt daarom:

- “In hoeverre is het principe ‘belang-betaling-zeggenschap’ een valide ordenend principe om de bestuurssamenstelling van het waterschap vorm te geven?”

¹ Een belangrijk punt daarbij was of het benoemen van bestuurders voor de specifieke categorieën niet in strijd zou zijn met Grondwet artikel 4. De Commissie voor Advies van Waterstaatswetgeving (CAW) heeft in haar advies Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur uit 2009 aangegeven dat dit niet het geval is.

²De evaluatie van het verloop van de laatste verkiezingen wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK en valt buiten de vraag aan de AcW.

Deze vraag gaat specifiek in op een eventuele aanpassing van het systeem van de geborgde zetels en het principe 'belang-betaling-zeggenschap'. Hiermee verband houdende vragen zijn:

- Met welke verschillende belangen moet het waterschap bij de uitvoering van zijn werkzaamheden rekening houden?
- Hoe is de betaling geregeld en welke zeggenschap past daarbij?
- Is de huidige verdeling 'belang-betaling-zeggenschap' evenredig verdeeld? (de verhouding tussen het aantal geborgde zetels en het deel voor de categorie ingezetenen).
- Hoe is de verhouding van het aantal geborgde zetels in het algemeen bestuur en is er aanleiding om dit te verlagen? (vraag uit de Tweede Kamer).
- Is er aanleiding om de (ten minste één) geborgde zetel in het dagelijks bestuur te laten vervallen, in verband met 'dubbele borging'? (vraag uit de Tweede Kamer)."

De AcW geeft in dit advies antwoord op bovenstaande vragen. Daarnaast zal zij kort ingaan op een aantal punten die niet direct in de adviesaanvraag worden genoemd, maar daar wel verband mee houden. Dat betreft de wenselijkheid van het systeem van borging van zetels en de wijze van verkiezen van bestuursleden voor de verschillende categorieën. In hoofdstuk 2 worden de vragen van de minister kort beantwoord. In hoofdstuk 3 volgt een nadere toelichting en onderbouwing.

Totstandkoming advies

Voor de totstandkoming van dit advies heeft de AcW gesprekken gevoerd met waterschappen en provincies, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Daarnaast heeft zij gesproken met vertegenwoordigers van de benoemende organisaties van de geborgde zetels: VNO-NCW, de vereniging van bos- en natuurterreineigenaren en LTO. Haar bevindingen heeft zij getoetst bij een aantal deskundigen op het gebied van staatsrecht en waterschapsrecht, waaronder leden van de voormalige Commissie van Advies voor Waterstaatswetgeving.

De commissie heeft kennis genomen van eerdere adviezen over dit onderwerp, van de parlementaire behandeling van diverse stelselwijzigingen in de afgelopen decennia, en van de voorstellen van Provinciale Staten van een aantal provincies betreffende de implementatie van de Waterschapswet en reglementering van de waterschappen.

2. Hoofdpijnen advies

- Belang-betaling-zeggenschap is een valide ordenend principe voor de samenstelling van het waterschapsbestuur. De commissie is van mening dat dat goed past bij het functionele karakter dat de waterschappen nog steeds hebben. Het is ook een principe dat invulling geeft aan participatie door alle relevante belanghebbenden bij de waterschapstaken. De AcW interpreteert de trits wel op moderne wijze: betaling en zeggenschap zijn beide afgeleid van het belang. Er is geen één op één relatie tussen betaling en zeggenschap.
- Bij de waterschappen worden momenteel vier categorieën belanghebbenden onderscheiden: ingezetenen, eigenaren van ongebouwde grond (met name agrariërs), eigenaren van bedrijven en natuurterreineigenaren. De ingezetenen vertegenwoordigen het algemene waterbelang, de andere drie categorieën hebben meer specifieke belangen. De commissie ziet geen aanleiding om de indeling in categorieën belanghebbenden in de wet nu aan te passen.
- Voor de vraag hoe de betaling is geregeld verwijst de commissie naar het recente rapport Toekomstige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer, door Twijnstra Gudde en Tauw opgesteld in opdracht van IenM³.
Als criterium voor de verhouding tussen de zetels kan niet het aandeel in de waterschapshellingen worden gehanteerd. Betaling en zeggenschap zijn allebei een afgeleide van het belang, en hebben geen strikte onderlinge relatie.
- De AcW staat achter het principe van borging van zetels bij het waterschap als belangendemocratie. Daarmee wordt verzekerd dat alle belangen ook daadwerkelijk in het bestuur vertegenwoordigd zijn en niet ondersneeuwen in de grotere groep ingezetenen.
- De commissie pleit voor een simpel en transparant systeem voor de verdeling van de zetels in het bestuur. Voorop staat dát alle relevante belangen in het bestuur zijn vertegenwoordigd. Het exacte aantal zetels voor de verschillende categorieën is naar de mening van de commissie minder belangrijk. Het gaat in het waterschapsbestuur om de kwaliteit van de inbreng, de (gebieds)kennis en het draagvlak in het gebied voor de projecten die het waterschap uitvoert.
De AcW acht één zetel voor een categorie kwetsbaar. De commissie heeft dan ook 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.
- Momenteel is in de wet de eis opgenomen dat in het dagelijks bestuur minimaal één zetel wordt ingenomen door één van de specifieke belangencategorieën natuur, ongebouwd of bedrijven. De commissie vindt die eis niet nodig. De vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur kan door coalitievorming in het waterschap zelf worden geregeld.
- De wijze van invullen van zetels door verkiezen of benoemen staat los van de vraag of borging van zetels voor bepaalde categorieën wenselijk is of niet. Die discussies lopen te veel door elkaar.
- De AcW ziet geen aanleiding om tot een fundamentele herbezinning van de systematiek van bestuurssamenstelling over te gaan. Het huidige systeem past goed bij de aard van de organisatie. De commissie vindt bovendien dat enige continuïteit in de systematiek voor het samenstellen van het bestuur wenselijk is.

³ Rapport Toekomstige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer. juli 2015, Twijnstra Gudde en Tauw in opdracht van IenM.

3. Toelichting op het advies

3.1 Vormgeving waterschapsbestuur moet volgen uit de wateropgaven en ontwikkelingen in de organisatie van de waterschappen zelf

De commissie is van mening dat een antwoord op de vraag hoe het waterschapsbestuur vorm moet krijgen, niet los kan worden gezien van ontwikkelingen in de taken en organisatie van de waterschappen. Vragen voorafgaand aan een stelselbespreking zijn:

- Wat zijn de opgaven en belangrijke externe ontwikkelingen ten aanzien van die opgaven bij de waterschappen de komende periode? Een voorbeeld daarvan zijn nieuwe waterkwaliteitsproblemen waar waterschappen mee worden geconfronteerd, zoals geneesmiddelen en microplastics.
- Zijn er, los van de inhoudelijke opgaven, ontwikkelingen in de organisatie van de waterschappen zelf? Gedacht kan daarbij worden aan ontwikkelingen als een mogelijke verdere schaalvergroting of een verdergaande samenwerking met andere partijen binnen de waterketen.

Omdat er altijd ontwikkelingen zullen blijven in de opgaven en de organisatie vindt de commissie het op zichzelf goed dat van tijd tot tijd het waterschapsbestel goed wordt doordacht. Dat is in de loop van de afgelopen decennia dan ook steeds gebeurd. Het huidige stelsel bestaat nog maar kort in deze vorm en is aangepast aan de huidige taken, schaalgrootte en de wijze van inbedding van de waterschappen in het algemeen bestuur.

De commissie focust in dit advies op de vormgeving van het waterschapbestuur en de vraag of en in welke mate dat aangepast zou moeten worden. Daaraan voorafgaand gaat zij kort in op twee belangrijke kenmerken van de waterschappen: hun functionele karakter en het feit dat waterschappen belastingen heffen.

3.2 Waterschappen zijn functionele bestuursorganen

De taak van waterschappen is afgebakend tot de zorg voor het watersysteem en de afvalwaterzuivering in een bepaald gebied. Waterschappen zijn daarmee functionele bestuursorganen met een gesloten huishouding. Normen en kaders worden bepaald door Rijk en provincies. Waterschappen gaan dus minder over het 'wat' maar vooral over het 'hoe'. Dat 'hoe' heeft betrekking op de wijze waarop de doelen voor waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit worden behaald. Ook de kaders voor afvalwaterzuivering liggen grotendeels vast.

Uiteraard zijn er binnen die kaders wel bestuurlijke afwegingen te maken. Die afwegingen lopen niet altijd langs de lijnen van linkse en rechtse politieke waarden, doordat het waterschap een belangendemocratie⁴ is. Waterschappen maken afwegingen over de vraag of het peilbeheer aangepast wordt aan de eisen van landbouw of meer aan die van natuurgebieden. En of wordt geïnvesteerd in het terugwinnen van energie en grondstoffen bij de afvalwaterzuivering. Ook zijn er afwegingen te maken tussen enerzijds de ambitie om meer te zuiveren dan wettelijk moet, tegen anderzijds een sobere en doelmatige zuivering. Ten slotte zijn er keuzen in de vaststelling van het ingezetenenandeel voor de kostentoedeling, eventuele tariefdifferentiatie en het kwijtscheldingsbeleid. Bij waterschappen bestaat echter geen cultuur van polarisatie waardoor de tegenstellingen tussen belangen vaak niet goed zichtbaar zijn.

⁴ De term 'belangendemocratie' is geïntroduceerd in Th.A.J. Toonen en M.C.S. Glim: 'Een bestuursschouw van het waterschap', Ernst & Young Consulting, Utrecht 2000, p. 34 e.v.

In de discussies over de inrichting van het waterschapsbestuur wordt regelmatig de vraag gesteld of het waterschap in de loop van de jaren algemener van aard is geworden⁵. Die vraag wordt onder andere ingegeven door de enorme schaalvergroting van de waterschappen⁶, de verbreding van het takenpakket in all-in waterschappen tot integraal waterbeheer en de introductie van de ingezetenen als belanghebbendencategorie met een algemeen belang die via rechtstreekse verkiezingen in het algemeen bestuur worden gekozen. Ook wordt vaak verwezen naar nieuwe ontwikkelingen waarbij bijvoorbeeld waterschappen grondstoffen en energie terugwinnen bij de afvalwaterzuivering.

De commissie is van mening dat de waterschappen nog steeds gekenmerkt worden door hun functionele karakter. Een meer integrale benadering van het waterbeheer betekent nog niet dat de waterschappen een algemene taak hebben gekregen. Waterschappen zijn nog steeds uitsluitend verantwoordelijk voor de uitvoering van het waterbeheer op regionaal niveau. Uiteraard houden zij bij de uitoefening van hun taak rekening met de raakvlakken tussen waterbeheer en omgevingsbeleid, maar Rijk en provincies scheppen daarvoor de kaders. Ook innovatieve ontwikkelingen zoals de grondstoffen- en energiefabrieken, ziet de commissie als een (duurzame en doelmatige) wijze van invullen van de huidige afgebakende taak. Uiteraard is het daarbij belangrijk goed te regelen wie waarvoor verantwoordelijk is en bijvoorbeeld af te spreken tot hoever het waterschap kan optreden als energieleverancier.

De schaalvergroting van de waterschappen betekent ook niet dat de aard van de waterschappen algemener is geworden. Schaalvergroting op zich staat los van de taakafbakening. Ook het kiesrecht voor ingezetenen maakt het waterschapsbestuur nog niet tot een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Het 'algemene' belang van de ingezetenen betreft het belang van waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit. In essentie is het waterschap dus nog steeds een functioneel bestuursorgaan.

3.3 Eigen belastinggebied vereist democratische controle

De aan een waterschap opgedragen zorg voor het watersysteem wordt bekostigd door algemeen geldende en verplichte waterschapsbelastingen. De waterschappen kennen vier heffingen: de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing, de verontreinigingsheffing en de wegenheffing (in de 5 waterschappen die wegen beheren). Waterschappen legden in 2013 in totaal circa € 2,5 miljard aan belastingen op. De heffingen worden opgelegd aan degenen die belang hebben bij het werk van de waterschappen.

Omdat waterschappen hun eigen belastingen heffen is het van belang dat zij op democratisch gecontroleerde wijze verantwoording afleggen over de besteding van de middelen die zij innen. Daarvoor is representatie in het algemeen bestuur van de belanghebbenden noodzakelijk. De vraag is hoe die democratische controle het beste kan worden georganiseerd, passend bij het type organisatie, met de juiste checks and balances.

⁵ Recent heeft bijvoorbeeld de minister van BZK aangegeven dat "het functionele karakter van de waterschappen is gerelativeerd". Beschouwing minister BZK inzake hoofdstuk 7 Grondwet, d.d. 17 april 2015.

⁶ Van ruim 2500 in 1945 tot 23 in 2015

3.4 Het waterschap als belangendemocratie: belang-betaling-zeggenschap

Bij een functioneel orgaan waarin bestuurlijke afwegingen worden gemaakt, past een bestuur waarin alle directe belangen zijn vertegenwoordigd. Daarvoor is het principe 'belang-betaling-zeggenschap' leidend.

De commissie vindt dat dat principe goed past bij het functionele karakter dat de waterschappen hebben. Het is ook een modern principe dat invulling geeft aan participatie door alle relevante belanghebbenden bij de waterschapstaken. In de Kaderrichtlijn Water bijvoorbeeld wordt veel nadruk gelegd op publieke participatie. 'Interest-pay' en 'interest-say' en participatie door belanghebbenden zijn ook principes die de OECD aanbeveelt om het waterbestuur naar in te richten. Deze thema's maken deel uit van de "OECD principles on water governance" die door de ministersconferentie begin juni zijn vastgesteld en eind dit jaar moeten leiden tot een nieuwe "OECD Water Recommendation"⁷. Het waterschap is voor een afgewogen oordeelsvorming niet alleen gebaat bij een bestuur waarin alle relevante belangen zijn vertegenwoordigd, maar ook bij een kwalitatief goed bestuur, waarin inhoudelijke kennis en kennis van het gebied door de belanghebbenden wordt ingebracht. Dat commissie constateert dat dat in de praktijk goed werkt.

De AcW onderschrijft de redenering zoals gevolgd door de wetgever in de Wet modernisering waterschapsbestel (2007)⁸. Belang-betaling-zeggenschap wordt niet meer zozeer als trits gezien, maar als principe waarbij het belang centraal staat en zowel betaling als zeggenschap daarvan afgeleid zijn. De trits in zijn oude één-op één verhouding is daardoor bijgesteld tot een relatie die vanuit het belangbegrip wordt opgezet. Een onderlinge rechtstreekse relatie tussen betaling en zeggenschap is minder aanwezig dan destijds bij de vaststelling van de Waterschapswet (1991) is verondersteld. Dat betekent dat de reikwijdte van beide indicatoren vooral vanuit het (type van) belang moet worden gezien.

Bij de waterschappen worden momenteel vier categorieën belanghebbenden onderscheiden: ingezetenen, eigenaren van ongebouwde grond (met name agrariërs), eigenaren van bedrijven (bedrijfsgebouwd) en natuurterreineigenaren. De ingezetenen vertegenwoordigen het algemene waterbelang, de andere drie categorieën hebben meer specifieke belangen.

Agrariërs en natuurterreineigenaren zijn in hun bedrijfsvoering zeer afhankelijk van de waterhuishouding, met name van het peilbeheer en het waterkwaliteitsbeheer. Bedrijven

⁷ Uit de OECD principles on water governance:

"Promoting legal and institutional frameworks, organisational structures and responsible authorities that are conducive to stakeholder engagement, taking account of local circumstances, needs and capacities"

"Encourage water governance frameworks that help manage trade-offs across water users, rural and urban areas, and generations."

"Promoting governance arrangements that help water institutions across levels of government raise the necessary revenues to meet their mandates, building through for example principles such as the polluter-pays and user-pays principles, as well as payment for environmental services."

⁸ Wet Modernisering Waterschapsbestel, memorie van toelichting: "Betaling en zeggenschap zijn beide een afgeleide van het belang, echter zonder een strikte onderlinge relatie."

hebben belang bij de bescherming van hun onroerend goed tegen overstromingen en bij het zuiveren van hun afvalwater. Hun financiële bijdrage aan de waterschappen is relatief hoog, vanwege de in het algemeen hogere mate van vervuiling. De landbouw belast de kwaliteit van het oppervlaktewater diffuus. Deze sector betaalt relatief weinig aan de afvalwaterzuivering. Bij een aantal categorieën bestaat het belang dus vooral uit de financiële bijdrage die ze leveren (bedrijfsleven), bij anderen relatief veel uit de bescherming van de kwaliteiten van grond.

De commissie heeft in haar interviews wel de vraag gekregen waarom landbouw en bedrijfsleven apart van elkaar vertegenwoordigd zouden moeten zijn in het waterschapsbestuur. Zowel de landbouw als het overige bedrijfsleven hebben immers een bedrijfseconomisch belang bij de taken van het waterschap. Het verschil is echter dat de industrie een nauwelijks relevante grondpositie heeft bij waterprojecten. Landbouw en natuurterreineigenaren hebben die wel, waardoor deze, naast het belang dat ze hebben bij de waterschapstaken, ook een bijdrage in natura leveren aan het waterbeheer in het gebied (door bijvoorbeeld waterberging op hun terrein). De categorieën ongebouwd en bedrijfsgebouwd, hun belangen en wat ze in te brengen hebben zijn daarmee heel verschillend en moeten naar de mening van de commissie beide apart van elkaar vertegenwoordigd zijn in het waterschapsbestuur.

Op basis van bovenstaande overwegingen ziet de commissie geen aanleiding om de indeling in categorieën belanghebbenden nu aan te passen. De AcW tekent daarbij aan dat de keuze voor de vertegenwoordigde categorieën niet tot in lengte van jaren in steen gebeiteld hoeft te zijn, maar dat van tijd tot tijd moet worden bekeken of wijzigingen passend zijn. De commissie denkt dan bijvoorbeeld aan belangen ten behoeve van alle ingezetenen die wellicht in deze zeer brede categorie niet de speciale aandacht krijgen die nodig is, als de omstandigheden wijzigen. Als in de toekomst hoge extra investeringen nodig blijken te zijn voor specifieke taken is het wellicht alsnog aan te bevelen deze categorieën belangen apart in het waterschapsbestuur op te nemen.

3.5 Het principe van borging van zetels voor specifieke categorieën

De AcW staat achter het principe van borging van zetels voor de relevante belangen. Momenteel zijn, afhankelijk van het waterschap, 7 tot 9 zetels gereserveerd voor de specifieke categorieën. Met een algemeen bestuur van 18 tot 30 zetels, zijn er dan nog tussen de 10 en 23 zetels gereserveerd voor ingezetenen⁹. De provincies bepalen in het huidige systeem binnen de wettelijke bandbreedte de exacte verdeling van de zetels over de categorieën.

Borging van zetels voor de specifieke categorieën is naar de mening van de commissie nodig omdat deze belangen anders numeriek ondersneeuwen in de grote categorie ingezetenen. Daarmee wordt gegarandeerd dat daadwerkelijk alle belangencategorieën in het bestuur vertegenwoordigd zijn en is verzekerd dat niet alleen met het brede belang van ingezetenen, maar ook met de specifieke belangen rekening wordt gehouden.

Ook de specifieke belangencategorieën hebben uiteraard de mogelijkheid een lijst in te dienen en zo via verkiezingen voor de ingezetenen meer zetels in het algemeen bestuur te bemachtigen. De commissie vindt echter dat hiermee niet voldoende wordt

⁹ Bij een algemeen bestuur van 18 zetels mogen er maximaal 8 zetels worden gereserveerd voor de specifieke categorieën.

gewaarborgd dat alle belangen daadwerkelijk in het bestuur worden vertegenwoordigd. Bovendien moeten de specifieke belangen van eigenaren van gronden en opstallen niet worden verward met de algemene belangen. Dat geldt voor bijvoorbeeld het specifieke belang bij het waterbeheer van natuurterreineigenaren (bijvoorbeeld peilbeheer voor natuurgebieden), dat niet per definitie gelijk loopt met het meer algemene belang van natuur. Dat laatste wordt door de ingezetenen vertegenwoordigd en behelst bijvoorbeeld de keuze om water mee te koppelen met natuurontwikkeling en keuzen om recreatiemogelijkheden te versterken, zoals sportvisserij.

In verschillende provincies is voorafgaand aan de verkiezingen van maart 2015 discussie gevoerd over het aantal geborgde zetels voor de specifieke belangencategorieën. In Zeeland en Noord Brabant is daardoor het aantal geborgde zetels teruggebracht naar het minimum van 7. Eén van de argumenten daarvoor was dat door 7 geborgde zetels meer "zetels voor vrije verkiezingen beschikbaar zijn"¹⁰. De commissie wijst erop dat de wijze van invullen van de zetels (verkiezingen of benoemen) op zich los staat van de borging van zetels voor bepaalde groepen (zie ook paragraaf 3.7).

Een ander vaak gehoord argument is dat borging van zetels niet democratisch zou zijn. De AcW is van mening dat de huidige vorm van democratie bij het waterschap niet moet worden beschouwd als afwijkend, maar als één van de mogelijke manieren om democratie vorm te geven. Het waterschapssysteem betreft een vorm van democratie waarin alle relevante belangen gewogen worden (belangendemocratie). Het systeem gebaseerd op 'one man-one vote' in de algemene democratie kan eerder worden gezien als benadering daarvan. Dat systeem wordt gehanteerd omdat het met de veelheid aan belangen in de algemene democratie niet mogelijk is al die verschillende belangen in het bestuur te borgen. Borging van belangen in een bestuur is dus niet ondemocratisch.

3.6 Verhouding zetels in het bestuur

Zoals aangegeven in paragraaf 3.4 zijn betaling en zeggenschap allebei een afgeleide van het belang. Het principe 'wie betaalt, bepaalt' is dus te kort door de bocht. Er is logischerwijze wel enige relatie tussen betaling en zeggenschap, omdat beide gerelateerd zijn aan het belang. Het COELO heeft die relatie in beeld gebracht en concludeert dat in 2014 de zetelverdeling goed overeenkomt met de verdeling zoals die zou zijn op basis van het aandeel in de betaling van de watersysteemheffing¹¹.

De relatie belang-betaling wordt echter alleen toegepast op de kosten van het watersysteembeheer (profijtbeginsel en solidariteit). Het zuiveren van afvalwater wordt bekostigd op basis van het principe 'de vervuiler betaalt'. Daarbij zijn de meeste waterschapsbelastingen vooral forfaitaire bedragen om het systeem eenvoudig te houden en de perceptiekosten laag. Veel weging zit er niet meer in, nu er sprake is van een mengeling van verschillende beginsels: profijt, solidariteit, vervuiler betaalt. Ook het recente onderzoek in opdracht van IenM naar de financiering van het Nederlandse waterbeheer komt tot de conclusie dat in de huidige financiering slechts bij een aantal watertaken en -diensten jaarlijks echt wordt afgerekend op de mate van gebruik (denk aan de drinkwaterrekening) of kostenveroorzaking (denk aan zuiveringsheffing voor

¹⁰ Provincie Noord-Brabant; Statenvoorstel PS 45/14 A.

¹¹ Hoeben, 2014. Belang, betaling, zeggenschap: geborgde zetels in het waterschapsbestuur. Tijdschrift Water Governance 03/2014. Het onderzoek betrof de besturen in 2014. Naar verwachting is de verdeling in de nieuwe besturen enigszins verschoven ten gunste van de ingezetenen, omdat in waterschappen in Brabant en Zeeland het aantal zetels voor de specifieke categorieën is verminderd.

bedrijven)¹². De grondslagen van veel watertaken en -diensten kunnen wel worden aangemerkt als het kostenveroorzakingsprincipe of het principe 'vervuiler/gebruiker betaalt', maar de uitwerking ervan in de praktijk is niet zo specifiek dat de afrekening nauwkeurig wordt bepaald op basis van de mate van gebruik of kostenveroorzaking.

Als criterium voor de verhouding tussen de zetels kan daarom naar de mening van de commissie niet het aandeel in de waterschapsheffingen worden gehanteerd. De Waterschapswet geeft aan dat voor het vaststellen van het aantal zetels per specifieke categorie bepalend is de *aard en omvang van het belang* van de betreffende categorie bij de uitoefening van de taken van het waterschap. De wet geeft daarvoor verder geen criteria. Als grondslag voor het bepalen van de aard en omvang van het belang is door de provincies gekozen voor de economische waarde van de betreffende categorie. Door een aantal provincies is na de verdeling op basis van de economische waarde een 'bestuurlijke correctie' toegepast. Dat heeft erin geresulteerd dat met name de agrarische belangen een grotere zeggenschap hebben gekregen dan zij op basis van alleen de economische waarde zouden hebben. Het argument daarbij was dat agrariërs en natuurterreineigenaren een andersoortig belang hebben dan bedrijven vanwege hun grondbezit en daarmee een grote mate van afhankelijkheid van hun bedrijfsvoering bij de taakuitoefening door het waterschap. Deze gehanteerde grondslag voor de verdeling van de geborgde zetels -de economische waarde- heeft veel discussie opgeroepen.

De commissie wil hier twee punten naar voren brengen. Ten eerste is economische waarde niet het enige criterium om de omvang van het belang te duiden. De commissie is van mening dat een bredere grondslag zou moeten worden gehanteerd die ook de maatschappelijke waarde omvat.

Daarnaast vindt de commissie het relevant in welke mate categorieën afhankelijk zijn van het beleid van het waterschap bij de bescherming van hun belangen. De beleidsvrijheid bij waterzuivering is veel kleiner dan bij bijvoorbeeld peilbeheer. De afhankelijkheid van categorieën van het beleid van het waterschap is dan kleiner en daarmee het belang bij de taakuitoefening van het waterschap. De zeggenschap in het bestuur is bij die onderwerpen minder noodzakelijk.

Er zijn dus veel meer criteria die een rol zouden kunnen spelen bij het bepalen van de omvang van het belang. Afwegingen worden dan al snel ingewikkeld en leveren veel discussie op. De commissie pleit daarom voor een simpel en transparant systeem voor de verdeling van de zetels in het algemeen bestuur. Voorop staat dat alle relevante belangen in het bestuur zijn vertegenwoordigd. De exacte aantallen zetels voor de verschillende categorieën zijn naar de mening van de commissie minder belangrijk en ook gezien het voorgaande heel moeilijk goed te onderbouwen. Het gaat in het waterschapsbestuur om de kwaliteit van de inbreng, de (gebieds)kennis en het draagvlak in het gebied voor de projecten die het waterschap uitvoert.

De commissie heeft daarom een voorkeur voor een gelijke verhouding van de specifieke belangencategorieën van elk twee zetels, en dit wettelijk vast te stellen. De AcW acht één zetel in een bestuur voor een bepaalde categorie te kwetsbaar.

Met elk twee zetels worden de specifieke belangen gelijk behandeld en blijven nog voldoende zetels over voor de ingezetenen (12-24). De provincies worden geacht in het huidige systeem de verdeling te baseren op aard en omvang van de belangen, maar uit de stukken van verschillende Provinciale Staten die de AcW heeft bestudeerd, blijken

¹² Rapport Toekomstige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer, juli 2015. Twijnstra Gudde en Tauw in opdracht van IenM.

ook andere, meer politieke, overwegingen een rol te hebben gespeeld. In een aantal provincies is het aantal zetels voor de specifieke categorieën op het wettelijk minimum gesteld met als argument dat borging van zetels niet democratisch is. Met een wettelijk bepaald aantal zetels voor de specifieke categorieën zonder beleidsvrijheid voor de provincies, vinden dat soort discussies niet meer plaats¹³.

Het gevolg van deze keuze is ook dat de positie van de categorie natuurterreinen in de meeste besturen wordt versterkt. De commissie vindt dat gerechtvaardigd vanwege de belangrijke opgaven de komende jaren vanuit de Kaderrichtlijn Water om te komen tot ecologisch gezonde watersystemen. Gezien de omvangrijke waterschapstaak voor natuurontwikkeling en -herstel, vindt de commissie het belangrijk dat de vertegenwoordiging van de categorie natuur binnen het algemeen bestuur goed is gewaarborgd.

Uit het algemeen bestuur wordt het dagelijks bestuur gekozen. Momenteel is in de wet de eis opgenomen dat in het dagelijks bestuur minimaal één zetel wordt ingenomen door één van de specifieke belangencategorieën natuur, ongebouwd of bedrijven. De commissie vindt die eis niet nodig. Borging van belangen kan voldoende plaatsvinden in het algemeen bestuur. De vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur kan door coalitievorming in het waterschap zelf worden geregeld.¹⁴ Daarnaast is de commissie van mening dat ook de totale omvang van het dagelijks bestuur aan de waterschappen zelf kan worden overgelaten. In de huidige situatie kan de provincie die omvang bij reglement limiteren. Dat blijkt steeds vaker tot knelpunten te leiden nu er vaker veel kleine fracties zijn. Zolang het dagelijks bestuur in totaal niet meer salariskosten heeft¹⁵, kan het algemeen bestuur zelf bepalen uit hoeveel personen het dagelijks bestuur het beste kan bestaan.

3.7 Wijze van invullen zetels

In de gesprekken die zij heeft gevoerd, heeft de commissie gemerkt dat bij de discussie over borging van zetels al snel de wijze van invullen van die zetels wordt gebruikt als argument voor of tegen die borging. Verkiezen of benoemen van kandidaten voor de verschillende categorieën moet echter in principe los worden gezien van de vraag of borging van zetels wenselijk is of niet. Deze vragen liggen dan ook buiten de adviesaanvraag die de AcW heeft ontvangen. Tegelijkertijd speelt dit aspect in de discussies rond het waterschapsbestuur wel steeds een grote rol. Daarom zal de commissie hier toch een aantal opmerkingen over maken.

De wetgever heeft gekozen voor een hybride systeem voor de invulling van de zetels: directe verkiezingen met een lijstenstelsel voor de categorie ingezetenen en benoeming van bestuurders voor de andere drie categorieën.

¹³ Dat betekent dat de provinciale bevoegdheid wordt ingeperkt, maar omdat de provincies nog wel een bevoegdheid hebben om waterschappen in te stellen, wordt het grondwettelijke primaat van de provincies niet aangetast.

¹⁴ In de nieuwe colleges zijn deze zetels ingevuld door bestuurders vanuit de landbouw (in 17 waterschappen) en bedrijven (in 7 waterschappen). In geen enkel waterschap is een zetel vanuit de categorie Natuur ingevuld. Alleen in de Stichtse Rijnlanden is een gecombineerde zetel landbouw-bedrijven-natuur in het dagelijks bestuur opgenomen.

¹⁵ Het totaal van de bezoldiging van de leden van het dagelijks bestuur, met uitzondering van de voorzitter, is gesteld op ten hoogste 300% van een voltijds bezoldigingsbedrag (Waterschapsbesluit hoofdstuk 3).

Voor de categorie ingezetenen kan de vraag worden gesteld of een lijstenstelsel passender is of juist een personenstelsel. Daarnaast is er discussie mogelijk over een directe of indirecte wijze van verkiezen. Voor beide zijn zowel argumenten voor als tegen. De commissie zal daar in dit advies niet verder op ingaan. Wel vindt de AcW verandering in het systeem voor de ingezetenen nu te vroeg. Het stelsel is de afgelopen jaren steeds aangepast; enige continuïteit in het systeem is nodig. Deze discussie kan worden gevoerd nadat er wat langere tijd ervaring is opgedaan met het huidige systeem van directe verkiezingen met een lijstenstelsel.

Voor de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën is in de Wet modernisering waterschapsbestel de keuze gemaakt voor een benoemingsprocedure. De procedure die daarbij wordt gevolgd moet vooraf worden vastgelegd en bekendgemaakt en er is een open kandidaatsstelling. De AcW heeft begrepen dat dit selectiemechanisme voor bestuurders van de drie specifieke categorieën kwalitatief goede bestuurders oplevert. De commissie stelt daarom voor ook geen verandering te brengen in de wijze van invullen van de zetels voor deze categorieën.

