



Overlegorgaan  
Fysieke Leefomgeving



# De stem van het water

Perspectieven uit een brede  
consultatie over geborgde zetels in  
waterschapsbesturen

“

## **De stem van het water**



# Inhoud

Voorwoord—4

Managementsamenvatting—5

1. Inleiding—6
  - 1.1. Water en het waterschap—6
  - 1.2. Geborgde zetels—6
  - 1.3. Leeswijzer—6
2. Aanleiding / verzoek aan OFL—8
  - 2.1. Achtergrond rapport commissie Boelhouwer—8
  - 2.2. Verzoek aan OFL—8
  - 2.3. Procesontwerp OFL—9
  - 2.4. Opzet consultatie—10
    - 2.4.1. Gesprekken met belanghebbende organisaties—10
    - 2.4.2. Deelname aan klankbordgroepen voor waterschappen—10
    - 2.4.3. Brede internetconsultatie—10
    - 2.4.4. Betrekken reacties internetconsultatie initiatiefwetsvoorstel GroenLinks—10
3. Reflecties op het rapport 'Geborgd gewogen'—11
  - 3.1. Opmerking vooraf—11
  - 3.2. Inleiding—11
  - 3.3. Gesignaleerde ontwikkelingen en reflecties—12
    - 3.3.1. Nieuwe dimensie aan uitvoering waterschapstaken—12
    - 3.3.2. De impact van het lijstenstelsel—13
    - 3.3.3. Functionele decentralisatie—14
    - 3.3.4. Duiding van de belangen—15
  - 3.4. Conclusies in rapport Boelhouwer en perspectieven uit OFL-consultatie—16
4. Conclusie—21
  - 4.1. Conclusie—21
  - 4.2. Afronding dossier—22

Bijlage 1: Huidige organisatie waterschapsbestuur—23

- 1.1 Inleiding: het waterbeheer in Nederland; taken en verantwoordelijkheden—23
- 1.2 Functionele decentrale openbare lichamen—23
- 1.3 Huidige organisatie waterschapsbestuur—24
- 1.3 Feitelijke consequenties van afschaffing voor bestuursamenstelling—28
- 1.4 Belastingstelsel waterschappen—30

Bijlage 2: Argumentenanalyse—33

Bijlage 3: Overzicht gesprekspartners—46

Bijlage 4: Aspecten bij afronding dossier—49

Bijlage 5: Rapport 'Open blik, helder beeld – analyse consultatie geborgde zetels in waterschapsbesturen (losse bijlage)



## Voorwoord

'De stem van het water'. Deze strofe komt uit het gedicht 'Herinnering aan Holland' van Hendrik Marsman, dat binnen de waterschapswereld te pas en te onpas wordt aangehaald. Niet weer, hoor ik u verzuchten. En toch... geven deze vijf woorden niet de essentie aan van de opdracht, die ten grondslag ligt aan dit rapport? Hoe water een stem krijgt in de Delta?

Op verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft het OFL in korte tijd een brede consultatieronde gedaan over het rapport 'Geborgd gewogen – advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen' van de commissie Boelhouwer. In twee maanden is een groot aantal gesprekken gevoerd. Het feit dat dit in zo korte tijd gelukt is, heeft beslist te maken met het gemak waarmee Nederland elkaar sinds Corona digitaal ontmoet.

Dank aan de Unie van Waterschappen, dat we mochten deelnemen aan de gespreksronden, die men onder de leden organiseerde naar aanleiding van het rapport van de commissie Boelhouwer. Het doel was niet om een beeld te krijgen van het draagvlak onder de verschillende standpunten. Doel was om alle standpunten in het rapport aanwezig te hebben. Dank aan alle gesprekspartners, die het hebben toegelaten om doorgezaagd te worden over de waarden achter de opvattingen achter de uitingen.

Dank aan allen, die gereageerd hebben op de internetconsultatie. In korte tijd hadden we meer dan 1500 reacties. Dank aan het bureau, dat deze voor ons geordend heeft.

Dank aan Regien Visser, die als secretaris erin geslaagd is om in zeer korte tijd een zorgvuldig proces te ontwerpen, de gegevens en de analyses te verzamelen om deze vervolgens gestructureerd weer te geven. Rots in de branding.

Wobine Buijs-Glaudemans

December 2020



## Managementsamenvatting

In het openbaar bestuur is de organisatievorm van het waterschap - met zeer gerichte, in de wet vastgelegde functies en een eigen financieringsstelsel - steeds onderwerp van gesprek. De huidige bestuurssamenstelling is gebaseerd op het belang, dat diverse groepen hebben bij de taakuitoefening van het waterschap. In de Waterschapswet zijn vier bestuurscategorieën benoemd. In deze rapportage worden deze aangeduid als de ingezetenen, de categorie ongebouwd (o.a. de agrariërs), de bedrijven en de beheerders van natuurterreinen. Deze laatste drie zijn de geborgde categorieën.

Het provinciebestuur stelt de verdeling van de zetels vast op basis van de aard en omvang van het belang van de verschillende categorieën. De categorie van ingezetenen kiest haar leden via een lijstenstelsel ten tijde van de provinciale verkiezingen. Voor een goede vertegenwoordiging van de geborgde categorieën wordt dit proces te omslachtig geacht<sup>1</sup> en is gekozen voor een stelsel van benoeming door benoemende organisaties.

Men zou kunnen stellen dat er sprake is van een belangendemocratie, waarin alleen het belang van de ingezetenen door rechtstreekse verkiezingen wordt vertegenwoordigd. Gezamenlijk staan de belangengroepen voor het algemeen belang van water in een veelheid van opgaven.

Het rapport van de commissie Boelhouwer cs stelt dat de context van de klimaatopgave en de kaderrichtlijn Water een verbreding van de opgave van het waterschap betekenen, die gevolgen dient te hebben voor de bestuurssamenstelling.

Het voorliggende rapport is een neerslag van de geluiden omtrent dit thema, die in najaar 2020 zijn opgehaald in een brede bespreking van het rapport van de commissie Boelhouwer op verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

In de discussie over het bestuursstelsel staan twee perspectieven tegenover elkaar.

De voorstanders van een volledig rechtstreeks gekozen bestuur en de voorstanders van het borgen van de specifieke waterschapsbelangen.

Vanuit een verschillende startpositie, gelegen in het beeld van de opgaven en positie van het waterschap leiden beide perspectieven tot een interne consistente lijn.

Om deze discussie goed te kunnen verhandelen is het daarom van belang om niet alleen de discussie over de bestuursordering, die in het rapport Boelhouwer en in dit OFL-rapport naar voren komt te kennen. Deze is immers gestoeld in een taakopvatting van het waterschap, waar een politieke keuze over gemaakt moet worden.

Het is van wezenlijk belang om ook de taak van het waterschap en context van de institutionele ordening (relatie met bijvoorbeeld gemeenten en provincies) te betrekken bij een discussie over de bestuursordering. Deze drie aspecten zijn communicerende vaten en zullen in samenhang beschouwd moeten worden<sup>2</sup>. Immers "structure follows strategy"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2005/2006 30601 nr. 3*

<sup>2</sup> Zie 'Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur', Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, 2009, pagina 16 en 22.

<sup>3</sup> *Strategy and Structure*, A. Chandler



# 1. Inleiding

## 1.1. Water en het waterschap

Nederland is gevormd door water en menskracht<sup>4</sup>. Door de eeuwen heen is Nederland zo aangepast dat het bestand is tegen de grillen van het water. Water is als vitaal deel van een gezond leefklimaat voor mens, dier en plant onmisbaar.

Door goed waterbeheer wordt gezorgd voor droge voeten en voor schoon en voldoende water. Goed waterbeheer omvat veel taken en is een cruciale factor op veel beleidsterreinen, zoals natuur, landbouw en zuivering. Waterbeheer is niet statisch, het is een dynamisch systeem, dat te maken heeft met wisselende omstandigheden, zoals lange perioden van droogte, overvloedige regenval, verdamping en een toenemende vraag naar grondwater.

De waterschappen, waarvan de eerste in 1255 door graaf Willem II van Holland werd ingesteld, spelen een belangrijke rol bij het waterbeheer in Nederland. Ooit waren er duizenden waterschappen. Om beter aan technische en financiële eisen te kunnen voldoen zijn deze vele kleine waterschappen gefuseerd. Waren het er in 1950 nog 2.600, in 1980 was dit aantal teruggebracht tot 260, momenteel zijn er 21 waterschappen in Nederland. Een duurzaam waterschapsbestel is van belang, omdat het water zich als natuurlijk element hoe dan ook zal blijven laten gelden.

## 1.2. Geborgde zetels

Het hoofdonderwerp in deze rapportage van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) zijn de geborgde zetels in waterschapsbesturen. Geborgde zetels in waterschapsbesturen zijn zetels die gereserveerd zijn voor specifieke belangencategorieën. Deze zetels worden ingevuld door benoeming en niet door bijvoorbeeld verkiezingen.

Hoewel er veel over de geborgde zetels vastgelegd en geschreven is, zelfs in internationaal verband<sup>5</sup>, wordt in deze rapportage niet ingegaan op de historie of de wettelijke verankering van de geborgde zetels. Dit voert voor deze rapportage te ver. Het OFL verwijst voor meer achtergrondinformatie naar bijvoorbeeld de Waterschapswet en twee rapporten die in deze rapportage als naslagwerk zijn gebruikt:

- 1) 'Advies waterschapsbestuur', van de Adviescommissie Water (2015).
- 2) 'Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur', van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (2009).

Medio 2020 verscheen het rapport 'Geborgd gewogen – advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen', van de commissie Boelhouwer. Dit advies is op verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat door het OFL in consultatie gebracht. Deze rapportage is daar het verslag van.

## 1.3. Leeswijzer

Deze rapportage doet verslag van de brede maatschappelijke consultatie die het OFL op verzoek van de minister heeft uitgevoerd naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de commissie Boelhouwer.

Na deze inleiding beschrijft hoofdstuk 2 de inhoud en achtergrond van het verzoek van de minister. Ook beschrijft dit hoofdstuk de uitgangspunten en de aanpak die het OFL bij de consultatie en het procesontwerp heeft gehanteerd. Hoofdstuk 3 is een weergave van de perspectieven die leven over de geborgde zetels in het algemeen en over het advies van de commissie Boelhouwer in het bijzonder. De opgehaalde perspectieven worden gerelateerd aan de hoofdpunten uit het rapport van de commissie Boelhouwer. Hoofdstuk 4 bevat de conclusie

<sup>4</sup> Informatie afkomstig van <https://www.waterschappen.nl/ontdek-ons/>

<sup>5</sup> Watergovernance in the Netherlands – fit for the future?, Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO), 2014.



van het OFL naar aanleiding van de consultatie en wordt kort ingegaan op de afronding van het dossier over de geborgde zetels. In bijlage 1 is achtergrondinformatie over de huidige inrichting van het waterschapsbestuur opgenomen. Bijlagen 2 en 3 bevatten analyses uit gesprekken die het OFL gevoerd heeft. Bijlage 4 gaat meer in detail in op de aspecten die aan de orde zijn bij een eventuele wijziging van het huidige systeem vóór de waterschapsverkiezingen van 2023. Bijlage 5 is een losse bijlage en bevat het analyserapport van de internetconsultatie die het OFL heeft georganiseerd.



## 2. Aanleiding / verzoek aan OFL

### 2.1. Achtergrond rapport commissie Boelhouwer

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft begin 2020 de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen ingesteld<sup>6</sup>. Met de instelling van deze commissie gaf de minister invulling aan een eerdere toezegging<sup>7</sup> en aan een aangenomen motie<sup>8</sup>.

De commissie, onder voorzitterschap van Jan Boelhouwer, kreeg de opdracht 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 waterschapbestuur en hierover een advies uit te brengen.

De commissie Boelhouwer heeft op 5 juni 2020 haar rapport 'Geborgd gewogen - advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen' aangeboden aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. In haar rapport adviseert de commissie de geborgde zetels af te schaffen. De commissie schetst tevens een alternatief scenario met een gereduceerd aantal geborgde zetels. Daarnaast beveelt de commissie aan dat alle waterschapsbesturen een vaste omvang van 30 zetels krijgen, ongeacht het al dan niet handhaven van de geborgde zetels.

### 2.2. Verzoek aan OFL

In juni 2020 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat het rapport 'Geborgd gewogen - advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen' aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>9</sup>. In de begeleidende brief geeft zij aan dat de geborgde zetels een thema is dat veel partijen raakt en bezighoudt. Het advies van de commissie Boelhouwer raakt in de eerste plaats de waterschappen zelf en de partijen die nu betrokken zijn bij het bestuur van de waterschappen.

De minister heeft het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) daarom verzocht een vervolproces te organiseren<sup>10</sup> om het rapport van de commissie Boelhouwer te bespreken met de waterschappen, departementen en andere belanghebbende partijen, waarbij zij breed op het rapport kunnen reflecteren. OFL-voorzitter Buijs-Glaudemans heeft met ondersteuning van het OFL-secretariaat de uitvoering van dit verzoek op zich genomen.

In het door het OFL vorm te geven proces zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- Alle belanghebbenden die het rapport raakt, krijgen gelegenheid hun perspectief te delen en toe te lichten. Het gaat daarbij in ieder geval om de Unie van Waterschappen/de waterschappen, overige decentrale overheden (met speciale aandacht voor de provincies gezien hun rol bij de vaststelling van de omvang en samenstelling van het waterschapsbestuur), de benoemende organisaties (LTO, VNO-NCW en VBNE) en de betrokken ministeries.
- OFL wil hierbij alle geluiden en alle argumenten rondom het al dan niet afschaffen van geborgde zetels ophalen. Het OFL vindt het van groot belang dat iedereen zich gehoord voelt en zijn/haar bijdrage terugziet in de uiteindelijke rapportage van het OFL.

<sup>6</sup> Kamerbrief over instelling Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen, 21 februari 2020, (*Kamerstukken II*, 2019/2020, 27 625, nr. 492).

<sup>7</sup> Toezegging tot instelling commissie die onderzoek gaat doen naar de geborgde zetels van de waterschappen, tijdens notaoverleg op 1 juli 2019 (*Kamerstukken II*, 2018/2019, 35 140, nr. 16).

<sup>8</sup> Motie van het lid Van Brenk met verzoek om het bestaande advies van de Adviescommissie Water niet bij voorbaat over te nemen, maar breed te kijken naar mogelijkheden van aanpassing van het stelsel van de geborgde zetels d.d. 4 juli 2019 (*Kamerstukken II*, 2018/2019, 35 140, nr. 13).

<sup>9</sup> Kamerbrief over Rapport adviescommissie bij waterschapsbesturen, 5 juni 2020 (*Kamerstukken II*, 2019/2020, 27625, nr. 501).

<sup>10</sup> Brief aan het OFL, 30 juni 2020, IENW/BSK-2020/116394.





- Er wordt in beeld gebracht hoe belanghebbenden kijken naar de consequenties van afschaffing van de geborgde zetels en de consequenties van het alternatieve scenario.
- Er wordt rekening gehouden met andere lopende trajecten, zoals de internetconsultatie over het initiatiefwetsvoorstel democratisering waterschappen van GroenLinks.

Het is de bedoeling om met het OFL-verslag en het advies van de commissie Boelhouwer alle beslisinformatie voorhanden te hebben, zodat de afwegingen over mogelijke wijzigingen van het stelsel in 2021 gemaakt kunnen worden.

### 2.3. Procesontwerp OFL

Het OFL heeft een proces ingericht om te komen tot een brede maatschappelijke consultatie over het rapport van de commissie Boelhouwer en over de geborgde zetels in het algemeen. Dit proces omvat de volgende stappen:

Maand	Activiteit	Resultaat / doel
Juli 2020	Issue- en stakeholderanalyse	Overzicht van issues en van belanghebbende partijen
Augustus – september 2020	Voeren van gesprekken	Inzicht in standpunten en argumentatie van meest belanghebbende partijen
24 augustus tot en met 4 oktober 2020	Brede digitale consultatie	Inzicht in standpunten en argumentatie van overige belanghebbende partijen
Oktober 2020	Analyse opbrengst uit de gesprekken en uit de digitale consultatie	Inzicht in thema's en argumentatie
27 oktober 2020	Toetsende bijeenkomst met gesprekspartners	Aanvulling / aanscherping argumentatie
November 2020	Schrijven van OFL-rapportage	
December 2020	Aanbieding van OFL-rapportage aan minister van Infrastructuur en Waterstaat	

**TABEL 1** | Procesontwerp OFL ten behoeve van brede consultatie over geborgde zetels



## **2.4. Opzet consultatie**

### **2.4.1. Gesprekken met belanghebbende organisaties**

De voorzitter en de secretaris van het OFL (hierna het OFL) hebben op basis van de issue- en stakeholderanalyse gesprekken gevoerd met de meest belanghebbende (koepel)organisaties. Dit waren open consultatiegesprekken waarin de deelnemers werden uitgenodigd breed te reflecteren op het rapport van de commissie Boelhouwer en op het thema geborgde zetels in het algemeen. Met LTO, VBNE en VNO-NCW (de organisaties die een belangrijke rol hebben in de benoemingen van de geborgde zetels) zijn gezamenlijk twee gesprekken gevoerd. In totaal zijn 9 gesprekken gevoerd. 8 daarvan waren op initiatief van het OFL, 1 gesprekspartner heeft zich spontaan gemeld. In bijlage 2 is de argumentenanalyse uit deze gesprekken opgenomen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners en de belangrijkste besproken punten.

### **2.4.2. Deelname aan klankbordgroepen voor waterschappen**

Voor het ophalen van standpunten en argumenten binnen de waterschappen ten aanzien van het rapport van de commissie Boelhouwer, de opgave en de governance, is het OFL aangesloten bij 3 van de 5 bestuurlijke klankbordbijeenkomsten die door de Unie van Waterschappen in juli, augustus en september jl. zijn georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten zijn ca. 300 waterschapsbestuurders (zowel AB als DB-leden) met elkaar in gesprek gegaan over het rapport van de commissie Boelhouwer. Dit heeft voor het OFL een rijke opbrengst aan gezichtspunten opgeleverd, die verwerkt is in de argumentenanalyse (bijlage 2). Nagenoeg alle waterschappen zijn bij deze klankbordbijeenkomsten aanwezig geweest en hebben daar hun standpunt en achterliggende argumentatie toe kunnen lichten.

### **2.4.3. Brede internetconsultatie**

Naast de persoonlijke gesprekken met de meest belanghebbende organisaties heeft het OFL van 24 augustus tot en met 4 oktober jl. via de eigen website een digitale consultatie opengesteld. Alle belanghebbenden hebben hiermee de gelegenheid gekregen hun visie op het rapport van de commissie Boelhouwer en op de geborgde zetels in het algemeen kenbaar te maken. Er zijn ruim 1500 reacties binnengekomen. Deze zijn kwalitatief en kwantitatief geanalyseerd door bureau Regioplan beleidsonderzoek. Zie bijlage 5 voor het eindrapport 'Open blik, helder beeld - analyse consultatie geborgde zetels in waterschapsbesturen'.

### **2.4.4. Betrekken reacties internetconsultatie initiatiefwetsvoorstel GroenLinks**

Kamerlid Laura Bromet van GroenLinks heeft in het voorjaar van 2020 een initiatiefwetsvoorstel 'Democratisering waterschappen' opgesteld, waarmee wordt beoogd dat de geborgde zetels uit het waterschapsbestuur geschrapt worden. De voorgestelde wetwijziging is bedoeld om de waterschappen volledig te democratiseren. Van 22 juni tot en met 3 augustus jl. konden belanghebbenden reageren op dit wetsvoorstel via een internetconsultatie. De ruim 700 openbare reacties zijn door GroenLinks op verzoek van het OFL ter beschikking gesteld aan het OFL voor verdere analyse. Bureau Regioplan beleidsonderzoek heeft geanalyseerd of de uitkomsten van de internetconsultatie van GroenLinks wezenlijk afweken van de uitkomsten uit de brede OFL-consultatie. Deze analyse is verwerkt in het eerder genoemde rapport 'Open blik, helder beeld - analyse consultatie geborgde zetels in waterschapsbesturen' (zie bijlage 5).



## 3. Reflecties op het rapport 'Geborgd gewogen'

### 3.1. Opmerking vooraf

Het OFL heeft in zijn brede maatschappelijke consultatie een rijke oogst aan gezichtspunten en argumentaties over de geborgde zetels opgehaald. In de consultatie lag de focus op het zo breed mogelijk ophalen van alle geluiden die er in de maatschappij leven over de geborgde zetels. Het OFL vindt het belangrijk dat dit brede palet aan standpunten en argumenten, opgehaald in de gesprekken en de internetconsultatie, in deze rapportage terug te vinden is. Dit hoofdstuk is daarop gericht. Er ligt dan ook weinig nadruk op de vermelding hoe vaak of door wie een argument of standpunt werd genoemd.

Uit de analyse van de opgehaalde geluiden komen steeds opnieuw twee onderscheidende perspectieven op de geborgde zetels naar voren: een perspectief 'voor afschaffing van geborgde zetels' en een perspectief 'tegen afschaffing van geborgde zetels'. Het perspectief tegen afschaffing wordt sterk vertegenwoordigd door de huidige specifieke belangencategorieën en hun benoemde organisaties, het perspectief voor afschaffing van de geborgde zetels / voor het instellen van volledige waterschapsverkiezingen wordt sterker vertegenwoordigd door andere (belangen)organisaties en vanuit de politieke hoek.

Het perspectief voor afschaffing wordt hieronder ook wel vermeld als het 'algemeen politiek'-perspectief, het perspectief tegen afschaffing als het 'deelbelang geborgd'-perspectief.

In dit hoofdstuk worden de hoofdpunten van het rapport van de commissie Boelhouwer weergegeven. Elk van deze punten is voorzien van een aantal door het OFL opgehaalde argumenten en meningen die op dit punt leven, vanuit de beide perspectieven.

Het volledig overzicht van alle ingebrachte standpunten, argumenten en meningen is opgenomen in bijlagen 2, 3 en 5.

### 3.2. Inleiding

In het rapport 'Geborgd gewogen - advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen' stelt de commissie Boelhouwer dat de plaats van het waterschap als medeoverheid niet ter discussie staat. De commissie zegt hierover dat al haar gesprekspartners dit zonder uitzondering hebben onderschreven. Dit beeld komt ook naar voren uit de analyse van het OFL. Vanuit welk perspectief ook gekeken wordt naar de geborgde zetels, nagenoeg nergens wordt de plaats van het waterschap als medeoverheid ter discussie gesteld.

In het rapport van de commissie Boelhouwer wordt verder over de waterschappen gezegd: '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'<sup>11</sup>. Vervolgens gaat het rapport in op (maatschappelijke) ontwikkelingen, op de betekenis daarvan voor de totstandkoming en samenstelling van het waterschapsbestuur en de conclusies die daaruit te trekken zijn. Het rapport besluit met een advies over de geborgde zetels.

In haar rapport adviseert de commissie Boelhouwer het huidig stelsel van geborgde zetels af te schaffen en het algemeen bestuur van het waterschap volledig door verkiezingen samen te

---

<sup>11</sup> Rapport 'Geborgd gewogen, advies over geborgde zetels in waterschapsbesturen', p. 1.



stellen. Als alternatief scenario adviseert de commissie de bestuurscategorie<sup>12</sup> bedrijven af te schaffen, de categorieën ongebouwd en natuurterreinen elk 2 zetels in ieder waterschapsbestuur toe te kennen en de wettelijke toegewezen zetel in het dagelijks bestuur te schrappen. Ongeacht het al dan niet handhaven van de geborgde zetels, beveelt de commissie Boelhouwer aan dat alle waterschapsbesturen een vaste omvang van 30 zetels krijgen.

### 3.3. Gesignaleerde ontwikkelingen en reflecties

#### 3.3.1. Nieuwe dimensie aan uitvoering waterschapstaken

##### **BOX 1** | Toelichting nieuwe dimensie aan waterschapstaken

De commissie Boelhouwer stelt dat het takenpakket van de waterschappen in de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd is, de context echter wel. Het water heeft steeds meer een ordenende functie gekregen, waarmee waterschappen steeds dieper doordringen in het (ruimtelijke) domein van andere overheden.

Ook noemt de commissie de introductie van de Europese kaderrichtlijn Water (KRW). Deze richtlijn bevat scherpere normen, waardoor het waterkwaliteitsbeheer een andere invulling heeft gekregen met een veel sterkere binding met de vervuilingbronnen in het gebied. Waterschappen treden 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 opgeklimmen, vaak ten koste van een strook landbouwgrond.

Zowel vanuit het 'deelbelang geborgd'- als het 'algemeen politiek'-perspectief worden de nieuwe dimensies aan de taken van het waterschap en een veranderende context voor het waterschap herkend. Genoemd wordt dat de waterschappen al decennia lang in een omgeving werken waar single-issues niet meer bestaan en niet alles met zekerheid te voorspellen is. Vraagstukken zijn al lange tijd complexer en strategischer van aard aan het worden, zo wordt gesteld.

##### **BOX 2** | Toelichting nieuwe dimensie aan waterschapstaken (2)

De commissie betoogt dat het juridisch instrumentarium van de waterschappen niet of nauwelijks is veranderd, zij beschikken niet over een ruimtelijk instrument om keuzes van medeoverheden tegen te houden die vanuit waterhuishoudkundig oogpunt onwenselijk zijn. Het komt dan ook vooral aan op overleg en dialoog. De commissie stelt dat deze nieuwe context nog nauwelijks de afzonderlijke (al dan niet geborgde) relatief beperkte belangen binnen een waterschap raakt, maar vraagt om afweging en afstemming in een breder perspectief en op een hoger ruimtelijk schaalniveau. De commissie stelt dat de toekomstige uitdagingen zo veelomvattend en vaak waterschapsgrensoverschrijdend zijn, dat de positie van deelbelangen binnen waterschappen in betekenis afneemt.

Ook wordt in beide perspectieven onderschreven dat overleg en dialoog, zowel binnen het bestuur als daarbuiten, belangrijke instrumenten zijn om tot adequate besluiten te komen. Hieraan wordt toegevoegd dat in overleg en dialoog alle betrokken belangen op tafel moeten komen.

De perspectieven lopen uiteen als het gaat om de positie van de geborgde zetels in de veranderende context.

Vanuit het 'algemeen politiek'-perspectief wordt geschetst dat de veranderende context de vraagstukken binnen het waterschap politieker maken. Met de toename van de complexiteit neemt het aantal belangen toe. Dit vraagt om een integrale benadering, een politieke afweging

<sup>12</sup> Het waterschapsbestuur kent 4 bestuurscategorieën. In het rapport Boelhouwer worden deze als volgt benoemd: ongebouwd (o.a. agrariërs), bedrijven, natuurterreinen en ingezetenen. Het OFL sluit in deze rapportage aan bij deze benamingen.



en een volledig democratische legitimatie. Gesignaleerd wordt dat besluitvorming binnen het algemeen bestuur al vaker via politieke lijnen plaatsvindt, het algemeen bestuur lijkt soms al op een gemeenteraad of op provinciale staten. Dit perspectief geeft ook aan dat de geborgden steeds beter gebruik weten te maken van het politiek instrumentarium. Met het volledig verkiezen van het algemeen bestuur kunnen nieuwe geluiden sneller gehoord worden. Dit doet meer recht aan de verschillende belangen, die ontstaan bij de aanpak van complexe opgaven. Het is in dit perspectief niet meer uit te leggen dat een deel van de zetels in het bestuur bij voorbaat al is toegewezen aan specifieke belangencategorieën.

Vanuit het 'deelbelang geborgd'-perspectief wordt gesteld dat de huidige bestuurssamenstelling met geborgde en gekozen zetels goed toegerust is om de nieuwe dimensies aan te kunnen. De waterschappen zijn in al die jaren prima in staat geweest om zich aan te passen aan wat nodig was om te werken aan complexe opgaven binnen een veranderende maatschappelijke realiteit. De vraag wordt gesteld waarom ze dit nu niet zouden kunnen. Vanuit dit perspectief is niet duidelijk wat er in het huidige bestuursstelsel niet goed gaat, anders gezegd wat het probleem is dat met het afschaffen van de geborgde zetels of met het geschetste alternatieve scenario wordt opgelost. Nadrukkelijk wordt er gewaarschuwd dat het naar binnenhalen van andere, bredere opgaven ten koste gaat van de focus op water en waterbeheer. Het waterschap wordt in dit perspectief gezien als netwerkpartner in de brede politieke opgaven, maar niet als eigenaar. Het waterschap moet de focus op water houden, zo stelt men.

### 3.3.2. De impact van het lijstenstelsel

#### **BOX 3** | Toelichting impact van het lijstenstelsel

Sinds 2007 bestaat er voor de waterschapsverkiezingen een lijstenstelsel, waardoor verenigingen, ook politieke partijen, kunnen meedoen aan de verkiezingen voor de categorie ingezetenen. Inmiddels hebben 3 waterschapsverkiezingen plaatsgevonden, in 2008, 2015 en 2019. Uit de balans die naar aanleiding van deze drie verkiezingen kan worden opgemaakt ziet de commissie Boelhouwer de volgende impact:

- Het debat in het waterschapsbestuur verschuift van specifieke belangen naar het borgen van het algemeen maatschappelijk belang. De commissie stelt dat blijkt dat de bestuursleden uit de categorie ingezetenen niet staan voor 'het' ingezetenenbelang', maar voor het bredere waterbelang. Voor de bestuurders van de geborgde categorieën is dit lastiger, omdat zij voor hun specifieke belang in het bestuur zitten.
- De 'politieke' waterschapsbestuurders kunnen zich over de ruimtelijke impact van hun taken goed verstaan met de gekozenen en bestuurders van bijvoorbeeld gemeente en provincie. Voor een goede dialoog met de andere overheden is een herkenbare samenstelling van het waterschapsbestuur een pré.
- De hybride structuur, belangenrepresentatie en een politieke representatie, leidt tot discussie en is voor sommigen moeilijk uitlegbaar. Hierbij wordt aangedragen dat de 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.
- De verkiezingen en het politieke proces dat daarop volgt lijkt steeds meer op dat van andere overheden: partijen met brede programma's snijden dwars door de in categorieën gestolde belangen. Dat leidt tot processen van collegevorming en politieke agendavorming, waarbij steun en haalbaarheid aan belang toenemen en technisch-inhoudelijke argumenten minder dominant zijn.

Zowel in het 'algemeen politiek'- als in het 'deelbelang geborgd'-perspectief wordt veel gereflecteerd op een goede balans in de borging van zowel het algemeen belang als de specifieke belangen in de huidige vorm van het waterschapsbestuur. Daarbij wordt ook de impact van grote maatschappelijke opgaven, zoals de klimaatopgave, op het generieke waterbeheer betrokken. In beide perspectieven wordt gesteld dat complexe opgaven, zoals de klimaatopgave, het aantal onderwerpen waarmee het waterschap te maken heeft, groter maakt. In beide perspectieven komt overeen dat er in de afwegingen en in de besluitvorming altijd voldoende oog moet zijn voor het algemeen belang en de specifieke belangen. Zowel de



vertegenwoordigers uit de categorie ingezetenen, als de specifieke belangencategorieën ongebouwd, bedrijven en natuurterreinen geven aan dat zij goed in staat zijn zowel het algemeen belang als de specifieke belangen te behartigen.

Vanuit het 'algemeen politiek'-perspectief vragen de komende opgaven om een integralere afweging, waarbij breed gekeken moet worden naar alle belangen, ook nieuwe, die spelen. De borging van specifieke belangen past hier niet goed meer bij. Aangegeven wordt dat in een volledig gekozen waterschapsbestuur veel meer dynamiek zit, waardoor sneller kan worden ingespeeld op nieuwe belangen die zich binnen het taakveld aandienen. Met de geborgde zetels blijft het 'statisch', zo wordt gesteld.

In dit perspectief staat een volledig gekozen waterschapsbestuur ook de focus op water niet in de weg. Het waterschap heeft een functioneel bestuur met een duidelijke, vastomschreven taak. De gekozen bestuurders zijn zich van deze taak en van de bijbehorende zwaartepunten bewust. Vanuit dit perspectief zijn de waterschapsbestuurders zeker in staat om in de integrale afweging van belangen het zwaarwegende waterbelang in het oog te houden.

Vanuit het 'deelbelang geborgd' perspectief wordt het beeld naar voren gebracht dat met een volledig verkozen waterschapsbestuur meer politieke vraagstukken op de agenda van het waterschap zullen komen, hetgeen ten koste gaat van de primaire taak van het waterschap, namelijk waterbeheer. De vraag is welke gevolgen dit heeft voor de kwaliteit van de besluiten en de continuïteit van het beleid van het waterschap.

Vanuit dit perspectief wordt gesteld dat in de brede belangenafweging de focus altijd op water moet blijven: 'water is te belangrijk om te verwateren'. Het waterschap heeft een duidelijke taakomschrijving, namelijk waterbeheer, waarbij zowel het algemeen belang als de specifieke belangen behartigd worden. Voor wat betreft de grote maatschappelijke opgaven wordt vanuit dit perspectief aangegeven dat het waterschap juist met de huidige bestuurssamenstelling waarin zowel het algemeen belang als de specifieke belangen geborgd zijn, in staat is nieuwe uitdagingen doelmatig en efficiënt aan te gaan.

Een zorg vanuit het 'deelbelang geborgd'-perspectief is dat met een volledig gekozen waterschapsbestuur het niet zeker is dat de specifieke belangen (die wel nodig zijn in een integrale afweging) terugkomen in het bestuur. Aangegeven wordt dat het met name voor bedrijven en agrariërs lastig kan zijn om op de kieslijst te komen.

In dit perspectief klinkt ook het geluid dat bij het wegvallen van de geborgde zetels, de stap naar het lidmaatschap van een politieke partij geen optie is.

Vanuit het 'deelbelang geborgd'-perspectief wordt ook de vraag gesteld hoe het vierjaarlijks kiezen van een nieuw algemeen bestuur zich verhoudt tot de lange planningshorizon, die waterschappen over het algemeen voor hun technisch-inhoudelijke kerntaken kennen. De vrees bestaat dat de korte termijn en politieke-strategische belangen leidend worden in de besluiten en dat er door de vierjaarlijkse verkiezingen minder toekomstgericht gewerkt zal worden. Ook vreest men voor politieke versplintering.

### 3.3.3. Functionele decentralisatie

#### **BOX 4** | Toelichting functionele decentralisatie

De commissie Boelhouwer spreekt in haar advies over het begrip 'functionele decentralisatie'. De commissie is van mening dat in de gesprekken over de waterschappen 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 een rol spelen. De vertegenwoordigers van die belangen zouden een plek in het bestuur kunnen krijgen.

Tussen de beide opgehaalde perspectieven blijkt een verschil in visie op de taakinfilling door het waterschap: het waterschap als hoofdzakelijk uitvoerder van kaders die elders op



democratisch wijze zijn vastgesteld of het waterschap dat niet alleen uitvoerder is, maar ook beleidsmaker.

Binnen het 'algemeen politiek'-perspectief wordt gesteld dat het waterschap niet alleen een organisatie is die beheert en uitvoert. De expertise die het waterschap in huis heeft, rechtvaardigt het actief nemen van een strategische (beleids)rol in de aanpak van de maatschappelijke opgaven. In dit perspectief kijkt het waterschap met een steeds integralere blik, waarbij de kwaliteit van de leefomgeving centraal komt te staan. Deze verbreding vraagt een bredere democratische legitimatie van het bestuur, zo wordt gesteld. De vraag vanuit dit perspectief is of de geborgde zetels hier nog bij passen.

Het 'deelbelang geborgd'-perspectief stelt dat het waterschap hoofdzakelijk uitvoerder is van elders gestelde kaders. Het waterschap staat in dit perspectief voor de taak om alle belangen bij de uitvoering aan bod te laten komen. Dit vraagt een representatie van alle bij de taakuitvoering relevante belangen in het gebied. Dit pleit in dit perspectief voor het handhaven van de geborgde zetels in het algemeen bestuur. Aangedragen wordt ook dat het waterschap bij integrale opgaven met andere overheden in projecten samenwerkt, bijvoorbeeld met Rijkswaterstaat, natuurmonumenten, gemeenten en provincies.

### 3.3.4. Duiding van de belangen

#### **BOX 5** | Toelichting duiding van de belangen

Er zijn 4 bestuurscategorieën die belang hebben bij de uitoefening van de taken van het waterschap. Dit zijn de categorie ongebouwd, bedrijven, natuurterreinen en ingezetenen. De categorieën ongebouwd, bedrijven en natuurterreinen hebben in het huidige stelsel geborgde zetels. De categorie ingezetenen wordt via waterschapsverkiezingen samengesteld.

De commissie Boelhouwer is van mening dat slechts voor 2 van de 3 bestaande specifieke belangencategorieën, namelijk ongebouwd en natuurterreinen, de belangen in het waterschapsbestuur goed kunnen worden geduid en aanleiding kunnen zijn voor een geborgde zetel. Voor de geborgde zetel van de categorie bedrijven is dit voor de commissie lastiger uit te leggen.

- De categorie ongebouwd: agrariërs hebben een sterke grondpositie, zijn voor hun functioneren sterk afhankelijk van een goed waterbeheer, leveren met hun gronden een belangrijke bijdrage aan het huidige en toekomstige waterbeheer en zijn voor de uitvoering van de maatregelen van het waterschap noodzakelijk.
- De categorie natuurterreinen: ook natuurterreineigenaren hebben een forse grondpositie, de ontwikkeling en instandhouding van de natuur is sterk afhankelijk van een goed waterbeheer, zij leveren een bijdrage aan goed waterbeheer, hetgeen ook een randvoorwaarde is voor de succesvolle ontwikkeling van nieuwe natuur.
- De categorie bedrijven: het geldt dat van de bedrijven naar het waterschap gaat, is voor een aanzienlijk deel gekoppeld aan de kosten van het zuiveringsbeheer. Bedrijven betalen een behoorlijk hoge zuiveringsheffing, gekoppeld aan de vervuilingsgraad van hun aangeleverde afvalwater. Bij de zuiveringstaak gaat het in feite om de efficiënte bedrijfsvoering van rioolwaterzuiveringen. De commissie Boelhouwer is van mening dat de betaling voor die taak geen invloed moet hebben op de bestuurssamenstelling. De commissie onderkent wel dat er bedrijven (anders dan agrariërs) zijn die voor hun functioneren in belangrijke mate afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van goed oppervlakte water.

Vanuit het 'algemeen politiek'-perspectief wordt aangedragen dat de geborgde categorieën namens hun eigen belangencategorie in het waterschapsbestuur zitten, maar dat niet altijd helder is wie hun achterban is en hoe de raadpleging van de achterban eruit ziet. Ook worden vraagtekens gezet bij de veronderstelling dat de gehele achterban van een geborgde categorie hetzelfde belang heeft.





Vanuit het 'deelbelang geborgd'-perspectief komt naar voren dat de specifieke belangencategorieën ongebouwd en natuurterreinen de meeste hectares van het waterschap bezitten, waarop de maatregelen moeten worden uitgevoerd. Een belangrijk deel van de uitdagingen die op het waterschap afkomen, hebben betrekking op grondgebonden problemen. Zonder de inzet van de specifieke belangencategorieën zijn oplossingen niet of nauwelijks haalbaar.

Aangegeven wordt dat de specifieke belangencategorieën intensief contact onderhouden met hun achterban: zij besteden veel aandacht aan het houden van verbinding met de waterschapsbestuurders en hebben aantoonbaar terugkoppelingen en gesprekken. Dit gebeurt bijvoorbeeld door informatieavonden, publicaties en persoonlijk contact.

Vanuit dit perspectief wordt aangevoerd dat terugkoppeling aan de achterban zorgt voor draagvlak voor en uitvoering van de maatregelen die het waterschap moet nemen. Meer draagvlak draagt bij aan vlottere implementatie van maatregelen en besluiten.

Door de benoeming van bestuurders uit de eigen gelederen is er vertrouwen dat het belang op tafel komt en wordt meegewogen. Dit is een legitimatie voor zeggenschap via een geborgde zetel, zo stelt dit perspectief.

Bedrijven hebben in de consultatie een eigen perspectief op het afschaffen van de geborgde zetel voor bedrijven ingebracht. Zij schetsen dat het belang van de rol van bedrijven in het waterschapsbestuur (inbreng kennis, innovatie, koploperpositie) in het rapport van de commissie Boelhouwer onderbelicht wordt. De huidige bestuursbetrokkenheid bijvoorbeeld weerhoudt grote bedrijven ervan eigen waterzuiveringen op te zetten, waardoor de gemeenschappelijke waterzuiveringen rendabel blijven. Bedrijven betalen hier flink aan mee<sup>13</sup>. Vanuit het perspectief van de bedrijven wordt aangegeven dat het rapport van de commissie Boelhouwer onjuiste informatie geeft over de totstandkoming van de zuiveringsheffing van het waterschap. In het rapport van de commissie Boelhouwer wordt gesteld dat het waterschap geen invloed heeft op de hoogte van de heffing, maar dat deze volledig bepaald wordt door wettelijke normen<sup>14</sup>.

### 3.4. Conclusies in rapport Boelhouwer en perspectieven uit OFL-consultatie

#### BOX 6 | Conclusie 1 van commissie Boelhouwer

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.

In het 'algemeen politiek'-perspectief komt naar voren dat het opnemen van vertegenwoordigers van specifieke belangen in het waterschapsbestuur weliswaar mogelijk is, maar dat dit onder andere gezien de veranderende context van het waterschap niet meer wenselijk is.

Vanuit het 'deelbelang geborgd'-perspectief wordt deze conclusie van de commissie Boelhouwer onderschreven. Er wordt in dit perspectief zelfs gepleit voor de noodzakelijkheid van de geborgde zetels in het waterschapsbestuur.

<sup>13</sup> De opbrengst van de zuiveringsheffing bedraagt in 2020 45% van de totale belastingopbrengst van de waterschappen. Van de zuiveringsheffing wordt 26% betaald door bedrijven.

<sup>14</sup> Feitelijk bieden de Waterschapswet en de Waterwet het wettelijke kader voor de waterschapsbelastingen. Binnen dit kader stellen de waterschappen zelf de hoogte van de heffingen vast.





**BOX 7** | Conclusie 2 van commissie Boelhouwer

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.

In paragraaf 3.3.4 worden de perspectieven op dit punt al toegelicht. In aanvulling hierop wordt vanuit het 'deelbelang geborgd'-perspectief aangegeven dat elk van de 4 bestuurscategorieën een specifiek belang heeft. Niet alleen de categorieën ongebouwd, bedrijven en natuurterreinen, maar ook de categorie 'ingezetenen': denk voor deze categorie bijvoorbeeld aan goed drinkwater en het kunnen sproeien van de tuin. Het specifieke belang dat door de categorie 'natuurterreinen' wordt behartigd, kan voor het 'deelbelang geborgd'-perspectief ook onder het algemeen belang geschaard worden: natuur is in dit perspectief geen specifiek belang (voor bepaalde groepen), maar een algemeen belang (komt ten goede aan iedereen).

**BOX 8** | Conclusie 3 van commissie Boelhouwer

De huidige rol van de provincie die de 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.

In beide opgehaalde perspectieven wordt niet specifiek ingegaan op een aanpassing van de huidige rol van de provincie. De provincie wordt in beide perspectieven gezien als politiek orgaan dat bijdraagt aan het democratisch gehalte van het waterschap. De provincie besluit over de samenstelling en omvang van het waterschapsbestuur en stelt op democratische wijze kaders en wettelijke regelingen vast, waar het waterschap als uitvoerder vervolgens mee aan de slag gaat.

Vanuit 'algemeen politiek'-perspectief zijn positieve geluiden te horen over een vaste omvang van het bestuur van 30 zetels. Over een vaste samenstelling wordt wisselend gedacht. In dit perspectief klinkt ook het geluid dat alle waterschappen een gebied bedienen waarin alle facetten van de samenleving voorkomen. Er wordt in deze optiek weinig verschil in waterschappen onderling gezien.

In het 'deelbelang geborgd'-perspectief wordt met betrekking tot het vastleggen van omvang en samenstelling van het waterschapsbestuur aandacht gevraagd voor de verschillen in ligging en aard van het waterschap. Er zijn waterschappen met sterk verstedelijkte gebieden en waterschappen die bijna volledig in landelijk gebied liggen. De vraag is of deze verscheidenheid recht kan worden gedaan met een in omvang en samenstelling vastgelegd waterschapsbestuur.

**BOX 9** | Conclusies 4 en 5 van commissie Boelhouwer

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 van geborgde zetels voor deze twee specifieke belangencategorieën, onderschrijft de commissie de keuze van de Adviescommissie Water 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.

Vanuit beide perspectieven is er geen tot zeer weinig draagvlak voor het alternatieve scenario (categorie ongebouwd en natuurterreinen elk twee zetels in elk waterschapsbestuur), er worden maar weinig voordelen gezien. Als mogelijk voordeel wordt genoemd dat het natuurbelang een sterkere vertegenwoordiging krijgt. De genoemde nadelen bij dit alternatief komen overeen met de genoemde nadelen bij het afschaffen van de geborgde zetels, bijvoorbeeld het verlies van kennis en draagvlak (zie hieronder bij conclusie 9).

Uit de consultatie komen geen geluiden naar voren die erop duiden dat het lastiger wordt om te bepalen wie voor de benoeming van de geborgde zetels verantwoordelijk zou moeten zijn. In het 'deelbelang geborgd'-perspectief wordt aangegeven dat de invulling van de geborgde zetels door de benoemende organisaties op zorgvuldige wijze tot stand komt.

**BOX 10** | Conclusies 6 en 7 van commissie Boelhouwer

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.

In het 'algemeen politiek'-perspectief wordt aangegeven dat gekozen vertegenwoordigers veel investeren in de opbouw van specifieke kennis en van een netwerk, om zicht te krijgen op de specifieke belangen in het gebied en deze te kunnen meewegen in hun besluitvorming. In dit perspectief is de dialoog met de andere overheden die gaan over het ruimtelijk domein een belangrijk bestanddeel van het dagelijks (bestuurlijke) werk van de waterschappen. Een geregeld contact tussen de politieke geestverwanten binnen de diverse overheidslagen is van grote betekenis.

In het 'deelbelang geborgd'-perspectief zijn de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën het best in staat om de specifieke belangen te behartigen. Immers, zo stelt dit perspectief, deze vertegenwoordigers kennen hun grond en het gebied als geen ander. Zij brengen jarenlang opgebouwde kennis en ervaring in. Dat geborgde bestuurders min of meer ook politieke fracties zijn geworden, komt in de consultatie vanuit dit perspectief niet naar voren.

**BOX 11** | Conclusie 8

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.

In de opgehaalde perspectieven komt over deze conclusie weinig naar voren. Voor wat betreft de quickscan wordt vanuit het 'algemeen politiek'-perspectief genoemd dat een waterschapsbestuurder duidelijk kiest namens welk belang hij in het bestuur zit, los van zijn beroepsmatige achtergrond.



## BOX 12 | Conclusie 9

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.

In de brede maatschappelijke consultatie die het OFL heeft georganiseerd is er vanuit beide perspectieven veel gereflecteerd op het thema 'specifieke gebiedskennis'. De rijke oogst aan argumenten vanuit beide perspectieven is voor het OFL aanleiding tot onderstaande uitgebreide toelichting.

Zowel uit het 'deelbelang geborgd'- als uit het 'algemeen politiek'-perspectief komt naar voren dat de specifieke gebiedskennis van de geborgde leden ook nu zeer wordt gewaardeerd. Waterbeheer wordt gezien als een 'vak', men doet dit er niet 'even bij'. Goed waterbeheer omvat veel taken en is een cruciale factor op veel beleidsterreinen, zoals natuur, landbouw en zuivering. Waterbeheer is niet statisch, het is een dynamisch systeem, dat te maken heeft met wisselende omstandigheden (lange perioden van droogte, overvloedige regenval, verdamping, toenemende vraag naar grondwater). Dynamisch waterbeheer vraagt niet alleen technisch inhoudelijke kennis, maar ook de kennis om besluiten op deze dynamische schaal te nemen.

In beide perspectieven komt breed het belang naar voren van de aanwezigheid van specifieke en praktische kennis ten behoeve van de besluiten van het waterschapsbestuur. Dit betreft kennis over waterbeheer en over dynamisch watermanagement, die belangrijk is voor het borgen van de uitvoering van de kerntaken van het waterschap. Ook is deze kennis onmisbaar bij de besluitvoorbereiding door de ambtenaren en aan de bestuurstafel bij het maken van lokaal, praktisch uitvoerbaar, beleid.

De perspectieven op de positie van deze kennis in het waterschapsbestuur lopen uiteen.

Vanuit het 'algemeen politiek'-perspectief wordt het belang van specifieke (gebieds)kennis voor het waterschap erkend, maar wordt dit niet voorbehouden aan de specifieke belangencategorieën en niet gekoppeld aan een geborgde zetel. Deze kennis kan op hetzelfde kwalitatieve niveau ingebracht worden door gekozen leden van het algemeen bestuur en vanuit de ambtelijke organisatie. Ook de gekozen leden en de professionals bij de waterschappen zijn in staat zich de benodigde kennis eigen te maken. De specifieke kennis van de vertegenwoordigers van de geborgde categorieën wordt zeker als waardevol gezien, maar kan ook op andere manieren dan via vertegenwoordiging in het algemeen bestuur worden benut. Vanuit het 'algemeen politiek'-perspectief is het beschikken over kennis onvoldoende legitimatie voor het behouden van de geborgde zetels. Kennis is niet hetzelfde als belang, zo wordt gesteld.

In het 'deelbelang geborgd'-perspectief wordt deze kennis met name ingebracht door de specifieke belangencategorieën: zij kennen – mede door jarenlange ervaring – het gebied en hun grond het beste. Het bedrijfsleven heeft bij diverse organisaties een koploperrol in de energietransitie en bij klimaatdoelstellingen. Deze specifieke (gebieds)kennis is belangrijk bij bestuurlijke besluitvorming over waterbeheer. Met het wegvallen van de geborgde zetel van de categorie bedrijven valt een hele dimensie aan kennis en innovatie uit het bestuur weg. Met het afschaffen van de geborgde zetels valt in dit perspectief de specifieke en noodzakelijke kennis in het algemeen bestuur weg en daarmee neemt de kwaliteit van de besluiten af. Er worden in dit perspectief vraagtekens gezet bij de vraag of de gekozen vertegenwoordigers en de ambtelijke professionals bij de waterschappen zich deze kennis voldoende eigen kunnen maken.

Vanuit dit perspectief wordt met klem gepleit voor het veiligstellen van kennis in het algemeen bestuur, omdat in het algemeen bestuur de afwegingen voor de besluitvorming gemaakt worden. Juist in een dynamisch systeem als waterbeheer is de inzet van de juiste kennis op het juiste moment, bij het maken van de afwegingen, cruciaal. Op een later moment in het



besluitvormingsproces gebruik maken van deze kennis, bijvoorbeeld in een klankbordgroep, is te laat. De afwegingen zijn dan al gemaakt, het besluit is dan al genomen. Vanuit dit perspectief wordt geschetst dat het ophalen van kennis via een klankbordgroep betekent dat er zeer veelvuldig overleg nodig zal zijn met de specifieke belangencategorieën. Niet alleen voor het ophalen van hun belang en kennis, maar ook omdat het waterschap voor de uitvoering van veel maatregelen afhankelijk is van agrariërs, natuurterreinbeheerders en bedrijven. Dit vraagt veel, zo niet permanente afstemming, stelt men.



## 4. Conclusie

### 4.1. Conclusie

Doel van dit OFL-rapport is het in kaart brengen van de verschillende perspectieven. Over het algemeen komt het beeld naar voren, dat er geen discussie is over het waterschap als zelfstandige entiteit. De waterschappen worden breed gezien als belangrijk en als een prettige samenwerkingspartner.

In de voorgaande hoofdstukken is weergegeven welke beelden en meningen er zijn opgehaald over de adviezen in het rapport van de commissie Boelhouwer. Daarin zijn duidelijk twee intern samenhangende perspectieven te onderscheiden, die tegenover elkaar staan. We signaleren dat er een grote scheidslijn door betrokken partijen loopt, waarbij IPO en VNG geen uitspraken doen over deze interne discussie. De Unie van Waterschappen faciliteert de discussie en herkent deze scheidslijn en doet daarom geen uitspraken. De politieke partijen en hun waterschapsbestuurders onderschrijven in grote lijnen de opvattingen van Boelhouwer cs. De benoemde organisaties en hun bestuursleden onderschrijven het andere perspectief.

Het beeld van Boelhouwer cs trekt de beleidskant op, de kant van politieke discussie en verbrede verantwoordelijkheid. Het gaat uit van behoefte aan verandering. Men ziet 2 belangrijke ontwikkelingen: nieuwe dimensies aan waterschapstaken en de impact van het lijstenstelsel. Vanuit de redeneerlijn, dat de complexiteit toeneemt van een veelheid aan vraagstukken met een duidelijke watercomponent (klimaat, kaderrichtlijn Water) wordt betoogd dat dit betekent, dat de positie van de deelbelangen binnen het waterschap afneemt. Met de introductie van het lijstenstelsel ziet men processen van collegevorming en politieke agendavorming, waarbij politieke steun en haalbaarheid aan belang toenemen en technisch-inhoudelijke argumenten minder dominant zijn. Het gesprek verschuift van het borgen van specifieke belangen naar het borgen van het algemeen belang. Als bijkomend voordeel ziet men de ervaring van politici om te netwerken en te besturen met collega-politici van andere bestuurslagen. Hoewel men erkent dat natuur, landbouw en bedrijven een belang hebben met betrekking tot water, is men van mening, dat gezien de verbrede doelstellingen, het niet meer nodig is deze geborgd in het bestuur te verankeren. Hoewel de kennis van deze partijen gewaardeerd wordt, is men van mening dat deze ook op andere manieren dan in het bestuur geborgd kan worden. Een volledig door verkiezingen samengesteld bestuur doet volgens hen meer recht aan de verbrede opgaven van de toekomst.

Het perspectief van de specifieke belangencategorieën richt zich op uitvoering van waterschapstaken, iets meer technisch-instrumenteel binnen een verbrede context, waarin samenwerking met partners centraal staat. Het betoogt dat het waterschap als functionele, specifiek op watergerichte entiteit behouden dient te blijven in de Delta. Men betoogt dat de waterschappen ook in deze veranderde tijden de wateropgaven gezamenlijk naar tevredenheid het hoofd bieden en dat het belangrijk is om bij de besluiten omtrent water de specifieke deelbelangen aan tafel te hebben. Immers, water is dynamisch (het stroomt) en gezamenlijk met de grondeigenaren zal het water geleid moeten worden om tot uitvoering te komen. Ook de belangen van de landbouw en natuur zijn dynamisch. Afhankelijk van het weer en de functie van het land moeten er uitvoerbare besluiten genomen worden om in samenhang het water te verdelen, afhankelijk van de situatie. Hier is specifieke kennis nodig, die aan de bestuurstafel niet mag ontbreken. Men ziet water als een specifieke functionele taak, waar men verstand van moet hebben. Met betrekking tot de bredere algemene opgaven ziet men het waterschap als netwerkpartner, die de waterbelangen vertegenwoordigt conform de rol en taak vastgelegd in de Waterschapswet. Deze groep maakt zich zorgen over de voorgestane politisering van het bestuur. Men maakt zich zorgen dat de scope zich dan teveel verbreedt en is bang dat "het belang van water verwatert".



Beide perspectieven vormen een intern logisch en samenhangend geheel, gestoeld op een ander beeld van de invulling van de focus binnen de opdracht, zoals deze in de Waterschapswet geformuleerd staat. De afweging over de invulling van het waterschapsstelsel dient te beginnen bij het verhandelen van het beeld. Immers “structure follows strategy”. In deze context refereert het OFL aan een notie in het rapport ‘Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur’ uit 2009, namelijk dat de taak van het waterschap, de wijze van belangenrepresentatie en de institutionele ordening van de betrokken bestuursorganen communicerende vaten zijn. Indien een van deze elementen wordt gewijzigd, dan heeft dat meteen gevolgen voor de andere<sup>15</sup>.

De opdracht is om perspectieven op te halen over het stelsel. Daarmee is het onderzoek iets naar binnen gericht. Het staat op de fundamenteën, die de afgelopen jaren zijn gelegd. Deze zijn niet nadrukkelijk opnieuw geëxpliciteerd, maar dienen wel onderdeel uit te maken van de afweging. Aan het rapport van de commissie Boelhouwer gaan immers meerdere onderzoeken vooraf. Dit rapport dient nadrukkelijk in die context gezien worden. Het OFL verwijst voor meer achtergrondinformatie naar bijvoorbeeld de Waterschapswet en twee rapporten die in dit OFL-rapport als naslagwerk zijn gebruikt:

- 1) ‘Advies waterschapsbestuur’, van de Adviescommissie Water (2015).
- 2) ‘Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur’, van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (2009).

Samen met de bijlagen en deze onderzoeken is de informatie voorhanden om afwegingen te kunnen maken over het stelsel.

#### **4.2. Afronding dossier**

In de reacties van belanghebbenden zijn duidelijk twee perspectieven te onderscheiden, die tegenover elkaar staan. Het OFL ziet, gezien het krappe tijdpad tot de volgende waterschapsverkiezingen op 15 maart 2023 geen mogelijkheden die eraan bij kunnen dragen om de discussie over dit rapport voor die tijd op een efficiënte en effectieve manier afgerond te hebben.

Betrokken organisaties hebben aangegeven dat zij uiterlijk één jaar<sup>16</sup> vóór de waterschapsverkiezingen moeten starten met de voorbereidingen voor de verkiezingen en de benoemingsprocedures. Zonder duidelijkheid over het wettelijk kader, zo geven zij aan, is een zorgvuldige voorbereiding niet mogelijk. Dit zou betekenen dat het parlementaire proces in maart 2022 moet zijn afgerond en dat de wetwijziging binnen zeer korte termijn daarna van kracht moet worden<sup>17</sup>. Om dit te kunnen halen, dient wetgeving in een zeer korte tijdsspanne tot stand te komen. Rekening houdend met gebruikelijke formatietijden en min of meer reguliere versnellingsmogelijkheden lijkt het niet goed mogelijk om dit te realiseren en zijn – indien het doel is om gereed te zijn voor de komende waterschapsverkiezingen – aanvullende versnellingen noodzakelijk, bijvoorbeeld in het parlementaire proces. Het is niet aan het OFL om hierover uitspraken te doen.

Met dit OFL-rapport, de bijlagen en de in paragraaf 4.1 genoemde onderzoeken is de informatie voorhanden om afwegingen te kunnen maken over het stelsel. Het is aan de politiek om een keuze te maken over een eventuele wijziging van het stelsel van de geborgde zetels.

---

<sup>15</sup> ‘Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur’, Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (2009), pagina 16 en 22.

<sup>16</sup> Uit navraag bij belanghebbende organisaties (waaronder de Unie van Waterschappen) is naar voren gekomen dat een jaar vóór de verkiezingen gestart wordt met het vinden van geschikte kandidaten voor het bestuur, waarna verschillende procedures doorlopen moeten worden om te komen tot kandidaatstelling/benoeming.

<sup>17</sup> Zie voor meer informatie over de verschillende stappen en het benodigde tijdpad bijlage 4.



# Bijlage 1: Huidige organisatie waterschapsbestuur

## 1.1 Inleiding: het waterbeheer in Nederland; taken en verantwoordelijkheden<sup>18</sup>

Rijkswaterstaat (RWS) en de waterschappen zijn de waterbeheerders in Nederland. Een waterbeheerder heeft als taak om overstromingen te voorkomen, te zorgen voor een goede waterkwaliteit en voor voldoende grond- en oppervlaktewater.

RWS is verantwoordelijk voor het beheer van grote wateren, zoals de zee en de rivieren. RWS waarschuwt de betrokken overheden op tijd voor hoogwater of storm op zee. Daarnaast onderhoudt RWS dijken, dammen, stuwen en stormvloedkeringen. RWS beschermt ook de kust en geeft rivieren meer ruimte, bijvoorbeeld door Uiterwaarden te verdiepen. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het nationale beleid, landelijke maatregelen en voor de normen voor waterveiligheid van de primaire waterkeringen.

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor regionale wateren, zoals kanalen en poldervaarten. Zij zorgen voor schoon water, zodat de visstand op peil blijft. Waterschappen beschermen het land ook tegen overstromingen. Zij hebben verantwoordelijkheid voor de regionale waterkeringen. Daarnaast zorgen ze ervoor dat landbouwers voldoende water hebben voor hun gewassen en zorgen ze voor de zuivering van afvalwater. Het waterschap stelt beheerplannen op voor de waterkwaliteit van de wateren in zijn beheersgebied.

Naast RWS en de waterschappen hebben ook de gemeenten en provincies een verantwoordelijkheid in het waterbeheer.

De provincie heeft verantwoordelijkheid voor de vertaling van het nationale waterbeleid naar regionale maatregelen. Voor een deel van het waterbeheer heeft de provincie operationele taken. Het beheer van de grondwaterkwaliteit ligt volgens de Wet bodembescherming ook bij de provincie. De provincie heeft daarnaast een rol in de omvang en samenstelling van het waterschapsbestuur (zie paragraaf 1.3).

De gemeente is verantwoordelijk voor het grondwater in stedelijk gebied. Ook zorgt de gemeente voor de afvoer van afvalwater en overtollig regenwater via de riolering.

## 1.2 Functionele decentrale openbare lichamen<sup>19</sup>

Artikel 1 van de Waterschapswet geeft aan wat waterschappen zijn en welke taken aan hen worden opgedragen. Dat is een belangrijk verschil met de regeling voor provincies en gemeenten. Waterschappen zijn ook openbare lichamen, net als provincies en gemeenten, maar hun taken zijn beperkt tot (onderdelen van) het waterbeheer, terwijl de andere twee soorten openbare lichamen een open huishouding hebben en daarmee behoren tot de algemene democratie. Waterschappen zijn functionele decentrale openbare lichamen en kennen een territoriale begrenzing, waar mogelijk geënt op de watersysteemgrenzen. Aan waterschappen is

<sup>18</sup> Bron voor paragraaf 1.1: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water/waterbeheer-in-nederland](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water/waterbeheer-in-nederland)

<sup>19</sup> Tekst afkomstig van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterschapswet-0/inhoud/>



de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater opgedragen. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen, zoals de (vaar)wegenzorg.

### 1.3 Huidige organisatie waterschapsbestuur<sup>20</sup>

In het huidige bestuurlijk systeem bestaat het bestuur van een waterschap uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

Het algemeen bestuur (AB)

Het algemeen bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. Bij de taakuitoefening van het waterschap kan een onderscheid gemaakt worden in algemene taakbelangen (belangen van iedereen die in het waterschapsgebied woont, de ingezetenen) en specifieke taakbelangen (bijzondere belangen bij bepaalde groepen van personen). Agrariërs, bedrijven en natuurterreinbeheerders vertegenwoordigen deze specifieke taakbelangen, omdat de organisaties die zij vertegenwoordigen voor hun dagelijkse activiteiten direct afhankelijk zijn van de taakuitoefening van de waterschappen.

Het waterschapsbestuur bestaat uit de vier bovengenoemde categorieën belanghebbenden<sup>21</sup>:

- Ingezetenen
- Ongebouwd (deze categorie omvat bijv. de agrariërs)
- Natuurterreinen
- Bedrijven

Waterschappen kennen verkiezingen voor het algemeen bestuur, maar niet voor alle zetels. Alleen voor de zetels van de ingezetenen vinden verkiezingen plaats. De zetels van de drie specifieke categorieën (ongebouwd, natuurterreinen en bedrijven) worden via de benoemende instanties LTO, VBNE en VNO-NCW<sup>22</sup> ingevuld. Dit zijn de geborgde zetels. De leden worden voor 4 jaar gekozen, respectievelijk benoemd.

De provincie bepaalt voor elk waterschap de omvang en samenstelling van het bestuur<sup>23</sup>. Voor de verdeling per categorie neemt de provincie in aanmerking de aard en de omvang van het belang of de belangen die de categorie heeft bij de uitoefening van de waterschapstaken.

---

<sup>20</sup> Bron voor par. 1.3: Water besturen - het Nederlandse waterschapsmodel, Unie van Waterschappen, 2019.

<sup>21</sup> Voor dit rapport sluit het OFL aan bij de termen die in het rapport van de commissie Boelhouwer zijn gehanteerd. Op de term 'ingezetenen' na, hanteert de Waterschapswet omschrijvingen voor de overige drie categorieën. Ongebouwd: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen als bedoeld in artikel 116, onder c Waterschapswet (art. 12 lid 2 sub b Waterschapswet); Natuurterreinen: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen, zijnde ongebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Onder natuurterreinen worden mede verstaan bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare (art. 12 lid 2 sub c en art. 116 sub c Waterschapswet); Bedrijven: degenen die krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebouwde onroerende zaken in gebruik hebben als bedrijfsruimte (art. 12 lid 2 sub d Waterschapswet).

<sup>22</sup> In de Waterschapswet is nu nog geregeld dat de Kamer van Koophandel de benoemende instantie is voor de categorie [bedrijven]. Een wetswijziging is aanhangig bij de Tweede Kamer (Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen, 35489). De wijziging regelt dat de rol van de Kamer van Koophandel als benoemende organisatie voor de geborgde zetels bedrijven vervalt. Vervolgens wordt aan provinciale staten opgedragen te bepalen welke organisatie bevoegd is de vertegenwoordigers voor de categorie Bedrijven te benoemen (daarmee wordt de wet in lijn gebracht met regeling voor de categorieën Ongebouwd en Natuurterreinen). VNO-NCW en MKB Nederland hebben reeds aangegeven de rol van benoemende organisatie over te willen nemen.

<sup>23</sup> Provinciale staten stellen voor elk waterschap reglementen vast waarin de verdeling is bepaald. Provinciale staten kunnen deze verdeling aanpassen, maar het is niet zo dat de verdeling iedere 4 jaar wordt herzien.





Het algemeen bestuur kent minimaal 18 en maximaal 30 leden. Het totaal aantal zetels voor de specifieke belangencategorieën agrariërs, bedrijven en eigenaren van natuurterreinen, de geborgde zetels, bedraagt ten minste 7 en ten hoogste 9 zetels, maar maximaal 8 bij een AB van 18 leden. De Ingezetenen hebben dus altijd de meerderheid in het AB.

Het dagelijks bestuur (DB)

Het algemeen bestuur benoemt de leden van het dagelijks bestuur, met uitzondering van de voorzitter. Het aantal leden van het dagelijks bestuur varieert per waterschap. Meestal bestaat het dagelijks bestuur uit 5 of 6 leden, waarvan tenminste 1 lid uit de specifieke belangen categorieën afkomstig is. De leden van het dagelijks bestuur maken ook deel uit van het algemeen bestuur. Een belangrijke taak van het dagelijks bestuur is de beleidsvoorbereiding: alles wat in het algemeen bestuur ter beslissing wordt gebracht, wordt door het dagelijks bestuur voorbereid.

De voorzitter

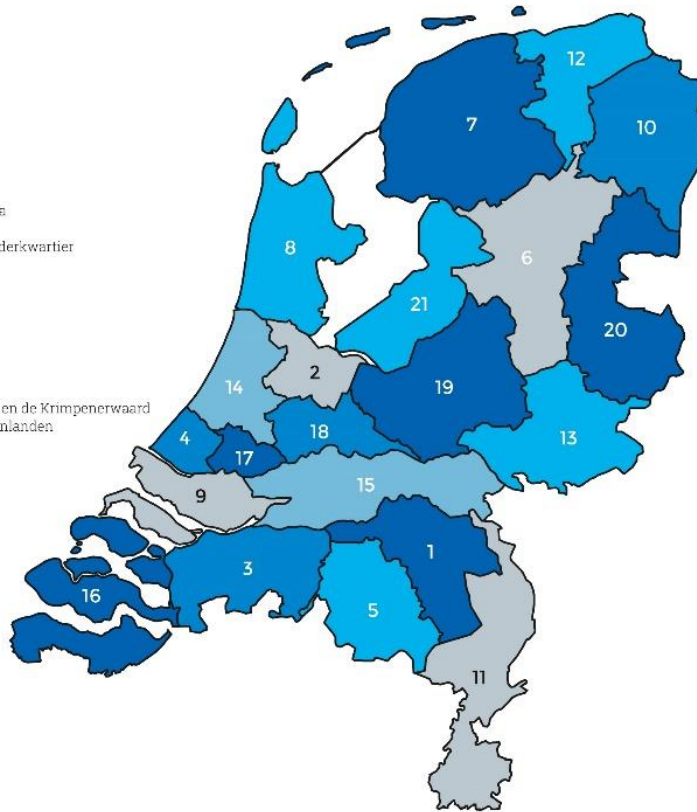
De voorzitter van het waterschapsbestuur wordt door de Kroon benoemd voor een periode van 6 jaar. De voorzitter is voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. De voorzitter is lid van het dagelijks bestuur, maar geen lid van het algemeen bestuur.



## UNIE VAN WATERSCHAPPEN

### LEGENDA

1. Waterschap Aa en Maas
2. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
3. Waterschap Brabantse Delta
4. Hoogheemraadschap van Delfland
5. Waterschap De Dommel
6. Waterschap Drents Overijsselse Delta
7. Waterschap Fryslân
8. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
9. Waterschap Hollandse Delta
10. Waterschap Hunze en Aa's
11. Waterschap Limburg
12. Waterschap Noorderzijlvest
13. Waterschap Rijn en IJssel
14. Hoogheemraadschap van Rijnland
15. Waterschap Rivierenland
16. Waterschap Scheldestromen
17. Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
18. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
19. Waterschap Vallei en Veluwe
20. Waterschap Vechtstromen
21. Waterschap Zuiderzeeland



Waterschap	Aantal bestuurszetels per waterschap				
	Ingezetenen	Ongebouwd	Bedrijven	Natuur-terreinen	Totaal
Aa en Maas	23	3	3	1	30
Amstel, Gooi en Vecht	23	3	3	1	30
Brabantse Delta	23	3	3	1	30
Delfland	21	4	4	1	30
De Dommel	23	3	2	2	30
De Stichtse Rijnlanden	23	3	2	2	30
Drents Overijsselse Delta	21	4	3	1	29
Fryslân	18	3	2	2	25
Hollands Noorderkwartier	23	3	3	1	30
Hollandse Delta	21	4	4	1	30
Hunze en Aa's	16	4*	2	1	23
Limburg	21	4	3	2	30
Noorderzijlvest	16	4*	2	1	23
Rijn en IJssel	22	3	3	2	30
Rijnland	21	4	4	1	30
Rivierenland	22	4	3	1	30
Scheldestromen	23	3	3	1	30
Schieland en de Krimpenerwaard	21	3	5	1	30
Vallei en Veluwe	23	3	3	1	30
Vechtstromen	20	3	3	1	27
Zuiderzeeland	18	3	3	1	25
<b>Totaal</b>	<b>442</b>	<b>71</b>	<b>63</b>	<b>26</b>	<b>602</b>

\* Eén van deze zetels wordt in samenspraak met een organisatie voor agrarisch natuurbeheer benoemd.

**AFBEELDING 1** | Overzicht waterschappen en hun bestuurssamenstelling (Bron: Unie van Waterschappen)



Waterschap	Totaal aantal DB-leden	Geborgd	Gekozen
Aa en Maas	3	1 (ongebouwd)	2 (CDA en Water Natuurlijk)
Amstel, Gooi en Vecht	4	1 (ongebouwd)	3 (PvdA, VVD, Water Natuurlijk)
Brabantse Delta	4	2 (ongebouwd, bedrijven)	2 (CDA, Ons Water/Waterbreed)
De Dommel	4	2 (ongebouwd, natuurterreinen)	2 (VVD, Water Natuurlijk)
Delfland	4	1 (bedrijven)	3 (CDA, VVD, Water Natuurlijk)
Drents Overijsselse Delta	5	2 (bedrijven, ongebouwd)	3 (CU, VVD, Water Natuurlijk)
Hollands Noorderkwartier	5	1 (ongebouwd)	4 (Groen, Water en Land (2), PvdA, Water Natuurlijk)
Hollandse Delta	5	2 (bedrijven, ongebouwd)	3 (CDA, Waterschapspartij Hollandse Delta (2))
Hunze en Aa's	4	1 (ongebouwd)	3 (CU, PvdA, Water Natuurlijk)
Limburg	5	2 (ongebouwd, natuurterreinen)	3 (Waterbelang Limburg)
Noorderzijvest	4	1 (ongebouwd en bedrijven, Werk aan Water)	3 (VVD-CDA-CU (1), PvdA, Water Natuurlijk)
Rijn en IJssel	4	1 (ongebouwd)	3 (CDA, VVD, Water Natuurlijk)
Rijnland	5	1 (ongebouwd en bedrijven)	4 (CDA, PvdA, VVD, Water Natuurlijk)
Rivierenland	5	1 (ongebouwd)	4 (CDA, PvdA, SGP/CU, Water Natuurlijk)
Scheldestromen	5	2 (bedrijven, ongebouwd)	3 (CDA, Partij voor Zeeland, SGP)
Schieland en Krimpenerwaard	4	1 (bedrijven)	3 (SGP/CU, VVD, Water Natuurlijk)
Stichtse Rijnlanden	4	1 (Landbouw, Natuur en Economie)	3 (CDA, PvdA, Water Natuurlijk)
Vallei en Veluwe	4	1 (ongebouwd)	3 (SGP, VVD, Water Natuurlijk)
Vechtstromen	4	1 (bedrijven)	3 (AWP, CDA, Water Natuurlijk)
Wetterskip Fryslan	4	2 (ongebouwd icm VVD, bedrijven)	2 (CDA en CU, Lagere Lasten Burger)
Zuiderzeeland	4	1 (ongebouwd en Werk aan Water)	3 (CU en SGP/CDA, VVD, 50+ en AWP, Water, Wonen en Natuur)
<b>Totaal aantal</b>	<b>90 (100%)</b>	<b>28 (=31%)</b>	<b>62 (=69%)</b>

**TABEL 1** | Overzicht samenstelling dagelijks bestuur per waterschap: aantallen geborgde en gekozen zetels en onderling percentage.



### 1.3 Feitelijke consequenties van afschaffing voor bestuurssamenstelling

**TABEL 2** | Consequenties van afschaffing geborgde zetels + vaste omvang algemeen bestuur van 30 zetels

Onderwerp	Situatie in huidig bestuursysteem	Situatie na afschaffing geborgde zetels en 30 zetels vast
Totaal aantal waterschapsbestuurders	602	630
Totaal aantal gekozen zetels	442	630
Totaal aantal geborgde zetels	160	0
Rol provincies	Vaststelling omvang en samenstelling waterschapsbestuur.	Geen rol
Rol benoemende organisaties	Benoemen vertegenwoordigers voor ongebouwd (71, door LTO), gebouwd (63, door VNO-NCW) en natuurterreineigenaren (26, door VBNE).	Geen rol
Samenstelling dagelijks bestuur (DB)	Minimaal 1 vertegenwoordiger van de geborgde zetels en coalitievorming.	Volledig door coalitievorming

Voor de 6 waterschappen die momenteel minder dan 30 zetels in het algemeen bestuur hebben<sup>24</sup>, betekent het afschaffen van de geborgde zetels en de ophoging naar 30 bestuursleden dat:

- Een partij minder stemmen nodig heeft voor een zetel;
- De bestuurskosten voor deze 6 waterschappen zullen stijgen bij verhoging van het aantal zetels.

<sup>24</sup> Drents Overijsselse Delta (29), Vechtstromen (27), Zuiderzeeland (25), Wetterskip Fryslan (25), Hunze en Aa's (23) en Noorderzijlvest (23).



**TABEL 3** | Consequenties van alternatief scenario (in alle waterschapsbesturen 2 geborgde zetels voor ongebouwd, 2 voor natuurterreinen; geborgde zetel bedrijven vervalt; geen vaste DB-zetel; vaste omvang algemeen bestuur van 30 zetels)

Onderwerp	Situatie in huidig bestuursstelsel	Situatie na aanpassing aantal geborgde zetels en 30 bestuurszetels vast
Totaal aantal waterschapsbestuurders	602	630
Totaal aantal gekozen zetels	442	546
Totaal aantal geborgde zetels in alle waterschappen	160	84 (42 voor ongebouwd, 42 voor natuurterreinen). Geborgde zetels voor bedrijven vervallen.
Rol provincies	Vaststelling omvang en samenstelling waterschapsbestuur	Geen rol
Rol benoemende organisaties	Benoemen vertegenwoordigers voor ongebouwd (71, door LTO), gebouwd (63, door VNO-NCW) en natuurterreineigenaren (26, door VBNE).	Geen rol meer voor VNO-NCW. Benoemen vertegenwoordigers ongebouwd (42, door LTO) en natuurterreinen (42, door VBNE)
Samenstelling dagelijks bestuur (DB)	Minimaal 1 vertegenwoordiger van de geborgde zetels en coalitievorming.	Volledig door coalitievorming



## 1.4 Belastingstelsel waterschappen<sup>25</sup>

De waterschappen hebben 4 verschillende belastingen:

1. Watersysteemheffing: deze heffing draagt de kosten van waterveiligheid en van voldoende en schoon oppervlaktewater (hoofdstuk XVIII Waterschapswet)
2. Zuiveringsheffing: met de opbrengst van deze heffing dekken de waterschappen de kosten voor het zuiveren van het rioolwater (hoofdstuk XVIIb Waterschapswet)
3. Verontreinigingsheffing: deze heffing betalen bedrijven of particulieren die hun afvalwater direct op het oppervlaktewater lozen (hoofdstuk 7 § 1 Waterwet)
4. Wegenheffing: deze heffing wordt gebruikt voor de kosten van de wegentaak (vaak wegen op dijken) die 5 van de 21 waterschappen hebben (hoofdstuk XVIIa Waterschapswet)

### Opbrengsten waterschappen per soort belasting 2019 (in miljoenen euro's)

	2019	Percentage
Watersysteemheffing	1.519	52,3 %
Zuiveringsheffing	1.327	45,7 %
Verontreinigingsheffing	9	0,3 %
Wegenheffing	48	1,7 %
<b>Totale belastingopbrengst</b>	<b>2.903</b>	<b>100 %</b>

### Aandeel per bestuurscategorie in de totale opbrengst van de waterschapsbelastingen 2019 (in miljoenen euro's)<sup>26</sup>

Ingezetenen <sup>27</sup>	+/- 2225	+/- 76,64 %
Bedrijven <sup>28 29</sup>	+/- 488	+/- 16,81 %
Ongebouwd	186	6,41 %
Natuurterreinen	4	0,14 %
<b>Totale belastingopbrengst</b>	<b>2.903</b>	<b>100 %</b>

<sup>25</sup> De informatie over de waterschapsbelastingen is afkomstig van de website van de Unie van Waterschappen, <https://www.waterschapsspiegel.nl/bedrijfsvergelijkingen/belastingen/>.

<sup>26</sup> Bij het beantwoorden van de vraag welk aandeel in de belastingopbrengsten van de waterschappen wordt opgebracht door de bestuurscategorieën Ongebouwd, Natuurterreinen en Bedrijven, is alleen dat deel van de opbrengst toegerekend dat samenhangt met de bedrijfsmatige activiteiten van die categorieën. Met andere woorden en bij wijze van voorbeeld: indien het woonhuis van een ondernemer zich 'op zijn bedrijventerrein bevindt', zijn de belastingen die samenhangen met wonen toegerekend aan de categorie Ingezetenen.

<sup>27</sup> Zie voetnoot hierna.

<sup>28</sup> Voor het aandeel van de bestuurscategorie Bedrijven in de watersysteem- en wegenheffing is er vanuit gegaan dat deze categorie niet de belangen behartigt van de bedrijven die eigenaren van woningen zijn, zoals woningbouwcorporaties, commerciële woningverhuurders e.d. omdat er vanuit is gegaan dat deze eigenaren de watersysteem- en wegenheffing die zij betalen voor 100% doorberekenen in de huur. In de praktijk zal dit percentage lager liggen. Er is geen onderzoek gedaan hoe hoog het percentage daadwerkelijk is. Evenmin is het aandeel van de bedrijven die eigenaren van woningen zijn, bekend.

<sup>29</sup> Voor het aandeel van de bestuurscategorie Bedrijven in de watersysteem- en wegenheffing is de volledige opbrengst van de categorie gebouwd niet-woningen betrokken. In de praktijk ontvangen ingezetenen voor een gebouwde onroerende zaak die niet in gebruik is als woonruimte, ook een aanslag voor deze categorie. Er is geen onderzoek gedaan wat het aandeel van de bestuurscategorie Ingezetenen in de categorie gebouwd niet-woningen is.



## Watersysteem- en wegenheffing

Er zijn vier categorieën belastingplichtigen die de watersysteemheffing en bij vijf waterschappen ook de wegenheffing betalen<sup>30</sup>:

1. huishoudens in het waterschap (ook wel 'ingezetenen' genoemd) (tarief per huishouden);
2. eigenaren van gebouwen: eigenaren van woningen (ook wel 'gebouwd woningen') en eigenaren van bedrijfspanden (ook wel 'gebouwd niet-woningen') (tarief % WOZ waarde);
3. eigenaren van grond: vooral agrariërs, maar ook eigenaren van sportvelden, begraafplaatsen, nog onbebouwde bouwgrond en (spoor)wegen (ook wel de 'ongebouwd' genoemd) (tarief per ha);
4. eigenaren van natuurterreinen (tarief per ha).

Een belastingbetaler kan tot meer dan één van deze groepen behoren. Een huishouden met een eigen woning betaalt bijvoorbeeld de 'watersysteemheffing ingezetenen' en de 'watersysteemheffing gebouwd'. De hoogte van de totale rekening wordt in dit geval bepaald door een bedrag per huishouden en de waarde van de woning. Daarentegen ontvangt een huurder alleen een aanslag voor de 'watersysteemheffing ingezetenen'.

### Opbrengsten watersysteem- en wegenheffing 2019 per groep belastingplichtigen (in miljoenen euro's)

	2019	Percentage
Huishoudens	646	41,2 %
Eigenaren gebouwd <sup>31</sup>	730	46,6 %
Gebouwd woningen	587	37,5 %
Gebouwd niet-woningen	143	9,1 %
Eigenaren ongebouwd	186	11,9 %
Eigenaren natuurterreinen	4	0,3 %
<b>Totale belastingopbrengst watersysteem- en wegenheffing</b>	<b>1.567</b>	<b>100 %</b>

Eerst bepaalt een waterschap het kostenaandeel voor de gezamenlijke huishoudens. De omvang van dit aandeel wordt vooral bepaald door de bevolkingsdichtheid in het beheergebied van het waterschap en kan uiteenlopen van 20% tot 60% van de totale kosten. Vervolgens worden de resterende kosten verdeeld over de drie andere groepen. Dit gebeurt op basis van de waarde van de betreffende gebouwde en ongebouwde onroerende zaken.

<sup>30</sup> Voor dit rapport sluit het OFL aan bij de aanduidingen van categorieën die de Unie van Waterschappen op haar website hanteert. Ook voor deze aanduidingen geldt dat ze niet zo voorkomen in de Waterschapswet. Ingezetenen: degene die blijkens de basisregistratie personen bij het begin van het kalenderjaar woonplaats heeft in het gebied van het waterschap en die aldaar gebruik heeft van woonruimte, met dien verstande dat gebruik van woonruimte door de leden van een gezamenlijke huishouding wordt aangemerkt als gebruik door een lid van dat huishouden, dat wordt aangewezen door de inspecteur van het waterschap (art. 116 sub a Waterschapswet); gebouwd: krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken (art. 117 lid 1 sub d Waterschapswet); ongebouwd: krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen (art. 117 lid 1 sub b Waterschapswet); natuurterreinen: krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen, zijnde ongebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Onder natuurterreinen worden mede verstaan bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare (art. 117 lid 1 sub c en art. 116 sub c Waterschapswet).

<sup>31</sup> De heffing voor gebouwd wordt op basis van de WOZ-waarden van gebouwen in rekening gebracht. Uit de meest recente CBS-cijfers blijkt dat deze verhouding 80,4% woningen – 19,6% bedrijfspanden is.



### **Zuiverings- en verontreinigingsheffing**

Degene die het gebruik heeft van een woonruimte (huishoudens) of bedrijfsruimte (bedrijven)<sup>32</sup> betalen zuiveringsheffing als zij hun afvalwater op de riolering lozen en verontreinigingsheffing als dat lozen rechtstreeks op oppervlaktewater gebeurt. De hoogte van beide belastingen wordt bepaald door de hoeveelheid en de mate van vervuiling van het rioolwater. Op ongebouwde grond wordt geen zuiverings- en verontreinigingsheffing geheven, zodat voor de categorieën Ongebouwd en Natuurterreinen geen bedrag aan en aandeel in de opbrengst van deze belastingen geldt.

### **Opbrengsten zuiverings- en verontreinigingsheffing 2019 per groep belastingplichtigen (in miljoenen euro's)**

	<b>2019</b>	<b>Percentage</b>
Huishoudens	991	74,2 %
Bedrijven	345	25,8 %
<b>Totale belastingopbrengst zuiverings- en verontreinigingsheffing</b>	<b>1.336</b>	<b>100 %</b>

<sup>32</sup> Voor dit rapport sluit het OFL aan bij de aanduidingen van categorieën die de Unie van Waterschappen op haar website hanteert. Ook voor deze aanduidingen geldt dat ze niet zo voorkomen in de Waterschapswet. Woonruimte: een ruimte die blijkens zijn inrichting bestemd is om als een afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid en waarvan de delen blijkens de inrichting van die ruimte niet bestemd zijn om afzonderlijk in gebruik te worden gegeven (art. 122c onder h en art. 116 sub b Waterschapswet, art. 7.1 lid 1 Waterwet); bedrijfsruimte: een naar zijn aard en inrichting als afzonderlijk geheel te beschouwen ruimte of terrein, niet zijnde een woonruimte, een zuiveringstechnisch werk of een riolering (art. 122c sub i Waterschapswet, art. 7.1 lid 1 Waterwet)





## Bijlage 2: Argumentenanalyse

### **KENNIS, DESKUNDIGHEID EN DRAAGVLAK**

#### **Standpunt: Kennis en deskundigheid van geborgden moeten behouden blijven in het waterschapsbestuur**

##### **ARGUMENTATIE EENS**

###### **Optimale oplossing**

Onderstreept wordt dat de kennis die door de geborgde zetels wordt ingebracht een sterke relatie heeft met de gebruiksfunctie van de grond. Dit verbetert en verbreedt de discussie. Aangegeven wordt dat de geborgde categorieën in verband met hun grondposities en hun onmisbaarheid bij het uitvoeren van de maatregelen van het waterschap met hun kennis en deskundigheid in het waterschapsbestuur moeten blijven. Landbouwers en grondeigenaren kennen hun eigen gebied het beste, zij zijn doorgewinterd op het gebied van water en kunnen in het bestuur bijdragen aan de beste inhoudelijke oplossingen (beter mét hen praten, dan over hen).

Bedrijven brengen veel innovatieve kennis, ervaringen en inzichten mee, die bijvoorbeeld in de overgang naar een circulaire economie van groot belang zijn. Bij afschaffing van de geborgde zetels valt deze inhoudelijke diversiteit weg. Risico is dat er mensen in de plaats komen 'die het erbij doen'. En daar is water te belangrijk voor: water is een vak. Daarnaast laat de actualiteit (het adviesteam rondom Covid-19) zien hoe belangrijk sectorale kennis voor besluitvorming is. Behoud daarom de nu al aanwezige sectorale kennis in de besluitvorming van de waterschapsbesturen.

Juist in het bestuur is de kennis en deskundigheid van geborgden van belang, omdat in het AB de afwegingen over mogelijke oplossingen plaatsvinden. Te onderscheiden zijn twee soorten kennis: kennis van het water en waterbeheer. En kennis van het belang van water en waterbeheer. Voor de juiste afweging heb je deze laatste soort kennis nodig. Die zit bij de geborgden. Reflecteren (bijvoorbeeld in een klankbordgroep) op oplossingen zonder bij de afwegingen betrokken te zijn geweest, is te laat in het proces. Dit levert geen optimale oplossing.

In langere trajecten rondom complexe vraagstukken werkt kennisdeling en meningsvorming beter met een vaste groep geborgden, dan incidenteel overleggen met een groep politici in een klankbordgroep.

Ook worden vraagtekens gezet bij het schijnbare gemak waarmee in het rapport Boelhouwer wordt aangenomen dat deskundigheid en kennis van de geborgde categorieën op een andere democratische manier georganiseerd kan worden. In de gesprekken wordt gerefereerd aan de soms moeizame participatieprocessen in de 'algemene democratie'. Daarnaast zouden de huidige geborgde categorieën permanent in een klankbordgroep zitten: bijna alles wat er speelt in een waterschap gaat hen in belangrijke mate aan. De vraag wordt gesteld wat je dan met afschaffing van de geborgde zetels opschiet. Daarnaast wordt gesteld dat in klankbordgroepen



doorgaans grotere organisaties met 'beroepsinsprekers' deelnemen. Juist de geluiden van kleinere organisaties zijn ook van belang. Die worden dan niet gehoord.

### **Draagvlak**

Via de geborgde categorieën wordt draagvlak gegenereerd voor de besluiten en maatregelen van de waterschappen. Er wordt intensief contact met de achterban gehouden. Vanuit de geborgde zetels wordt veel nadruk gelegd op een adequate terugkoppeling van en verbinding met de waterschapsbestuurders. Als de geborgden met hun kennis en deskundigheid in het bestuur betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van besluiten, is het draagvlak bij de achterban groter. Er is dan meer vertrouwen dat het belang in het besluit geborgd is: 'een bevriende partij houdt toezicht in het bestuur'. De geborgden kunnen de boodschap van het waterschap goed vertalen naar de achterban. Dit zorgt voor vlottere implementatie.

## **ARGUMENTATIE ONEENS**

### **Kennis in heel AB aanwezig**

Kennis over het gebied is in het bestuur niet alleen voorbehouden aan de geborgden. Ook bij de politieke fracties in de waterschapsbesturen is de kennis en deskundigheid aanwezig om optimale besluiten te nemen. De leden van politieke fracties brengen zelf kennis mee, investeren in opbouw van kennis en deskundigheid, en gaan breed het gebied in om te praten met betrokkenen, om op deze manier feeling te krijgen met het gebied. Met name in de specifieke politieke waterschapspartijen vind je leden terug voor wie 'water een vak is'.

Ander argument is de veranderde positie van het algemeen bestuur. In het verleden waren waterschappen kleine organisaties met een AB, dat de rol van 'meewerkend voorman' had. Inmiddels zijn de waterschappen verder geprofessionaliseerd, met deskundige professionals in dienst en is de rol van het AB veranderd. Kennis kan daarbij ook ingebracht worden door deskundigen/adviseurs. Dit kan goed georganiseerd worden. Daarbij kunnen zelfs meer belangen aan de orde komen dan nu, denk bijvoorbeeld aan jongeren en huiseigenaren.

### **Kennis is niet hetzelfde als belang**

Het bestuur van het waterschap is gebaseerd op de trits belang – betaling – zeggenschap. Kennis en deskundigheid zijn hier geen onderdeel van en horen dus ook niet te worden meegenomen als argument voor de bestuursamenstelling.

Het belang van kennis is helder, maar kennis wordt met belangen verknoopt. Kennis hoort in de ambtelijke organisatie thuis, dit hoeft niet perse in het bestuur. Aangehaald wordt dat er in de Tweede Kamer ook geen kennisdeskundigen zitten.

### **Draagvlak niet gegarandeerd**

De geborgden zitten namens hun eigen sector, behartigen hun eigen belang, maar hun achterbanoverleg is niet helder. Wie is de achterban eigenlijk en wordt deze voldoende betrokken. Bij het algemeen democratisch ingericht bestuur, zoals bij provincies en gemeenten, is de achterbanraadpleging beter. Daarnaast is de veronderstelling dat geborgden allemaal hetzelfde belang hebben niet juist. Niet alle boeren bijvoorbeeld



hebben hetzelfde belang. Dit kan gevolgen hebben voor de breedte van het draagvlak voor de maatregelen.



## **GEHEEL GEKOZEN WATERSCHAPSBESTUUR?**

**Standpunt: specifieke belangen moeten in bestuur beschermd blijven door geborgde zetels, anders gaan ze ten onder in grotere algemenere onderwerpen, vooral in stedelijk gebied.**

### **ARGUMENTATIE EENS**

Bij een volledig gekozen waterschapsbestuur in waterschappen met veel stedelijk gebied kan de uitslag van de waterschapsverkiezingen de uitslag van de landelijke verkiezingen volgen. De vraag is daarbij ook of en hoe agrariërs een plaats op de lijsten zouden kunnen krijgen.

Het rapport Boelhouwer gaat er te makkelijk vanuit dat bij onvoldoende vertegenwoordiging in het bestuur, de sectorbelangen ook op een andere manier gehoord (kunnen) worden.

### **ARGUMENTATIE ONEENS**

Elk waterschap bedient een breed gebied waarin allerlei facetten van de samenleving voorkomen. Een scherp onderscheid tussen 'verstedelijkte' waterschappen en plattelandswaterschappen is dan ook niet terecht.

De ervaring wijst uit dat de politieke fracties prima in staat zijn zich te richten op het gebiedsbelang en zich ook te verdiepen in de belangen van de geborgde categorieën, door middel van werkbezoeken en overleggen. AB-leden zoeken contact en samenwerking, overal in het veld. Daarmee worden de belangen van agrariërs voldoende veilig gesteld.

In het huidige bestuurssysteem is er sprake van 'een rolverdeling', dat wil zeggen geborgd staat voor de sectorbelangen – de politieke fracties voor de andere belangen. Discussies worden hier doorgaans door verscherpt. Juist als de rolverdeling wordt losgelaten versterkt de samenwerking en het verantwoordelijkheidsbesef dat alle belangen op tafel moeten komen.



**Standpunt: huidig bestuurlijk stelsel is onvoldoende toegerust op de complexe opgaven die op waterschap afkomen.**

**ARGUMENTATIE EENS**

De omgeving waarin het waterschap opereert verandert. Het waterschap krijgt te maken met complexe strategische opgaven. Daarnaast wordt het in Nederland steeds drukker, er komen meer belangen, meer uitdagingen. De vraagstukken die nu binnen waterschappen spelen worden al steeds politieker, bijvoorbeeld kwijtschelding of social return bij inkoop. Voorzien wordt dat het aantal politieke vraagstukken alleen maar zal toenemen. Dit vraagt een politieke afweging, van een bestuurslaag die politiek-strategisch kan opereren. Het is hierbij niet uit te leggen dat ongeveer een kwart van de zetels in het bestuur al is/wordt toegewezen aan bepaalde belangen.

De huidige functionele bestuursvorm, waarin sectorale belangen een prominente positie innemen, past niet meer bij deze veranderende omgeving. Hier is een integraal bestuur nodig, waarbij het algemeen belang centraal staat.

**ARGUMENTATIE ONEENS**

De waterschappen werken al decennia in een omgeving waar single-issues niet meer bestaan en niet alles met zekerheid is te voorspellen. Vraagstukken zijn al enige decennia complexer en strategischer van aard en verwacht wordt dat dat niet minder zal worden. De waterschappen zijn in al die jaren prima in staat geweest om zich aan te passen aan wat nodig was om te werken aan complexe opgaven binnen een veranderende maatschappelijke realiteit. De vraag wordt gesteld waarom ze dit nu niet zouden kunnen. De geborgden zijn heel goed in staat (soms zelfs beter dan de landelijke politieke fracties) om bij grote opgaven ook andere dan hun eigen belangen te beschouwen en politieke afwegingen te maken en doen dat in de praktijk ook.

Pas op met het ingrijpen in het bestuurlijk stelsel van het waterschap, deze ingreep zou een adequate aanpak van de complexe maatschappelijke opgaven door de waterschappen juist onder druk kunnen zetten. Waterschapsbesturen functioneren nu goed, de invloed van geborgde zetels is proportioneel. Onduidelijk is wat een wijziging van het systeem teweegbrengt.

Met grofweg een verdeling van  $\frac{1}{4}$  van de zetels voor het sectoraal belang en  $\frac{3}{4}$  van de zetels voor het algemeen belang is er geen sprake van een prominente positie van de geborgde zetels. Daarbij wordt gesteld dat gezonde hoogwaardige natuur en het bestaan van duurzame landbouw ook geschaard kunnen worden onder 'algemeen belang'.



## **Standpunt: volledig gekozen waterschapsbestuur past beter bij waterschap/bestuur met geborgde zetels voldoet niet meer**

### **ARGUMENTATIE EENS**

#### **AB werkt al politieker**

Besluitvorming binnen het algemeen bestuur vindt steeds vaker via politieke lijnen plaats, lijkt soms al op gemeenteraad of provinciale staten. Ook de geborgden weten steeds beter gebruik te maken van het politiek instrumentarium. Daarnaast is de snelheid waarmee nieuwe geluiden gehoord kunnen worden in een volledig gekozen bestuur groter. Dit doet meer recht aan de verschillende belangen, die ontstaan bij de aanpak van complexe opgaven.

Van het waterschap als functionele democratie worden steeds meer integrale afwegingen gevraagd: dan kom je er niet met op voorhand geborgde belangen. Met een volledig gekozen waterschapsbestuur is er een zuiverder politieke afweging tussen het besluit en wat mensen in de regio vinden.

Verantwoordelijkheid hebben (door bijvoorbeeld belasting heffen) is verantwoording afleggen. Dit vraagt een volledig gekozen bestuur. Geborgde zetels passen hier niet bij.

#### **Vierjaarlijkse verkiezingen staan lange termijn denken niet in de weg**

Besturen van waterschappen wisselen al vele decennia en kunnen op/over langere termijn denken. Het gaat erom dat lange-termijn-denken in visies van waterschappen staat en dat ook nieuwe bestuurders hiermee vertrouwd raken.

#### **Oververtegenwoordiging geborgde belangen**

In het huidige bestuurssysteem komt het voor dat het belang van de geborgde categorieën dubbel vertegenwoordigd is: via de geborgde zetels en via de ingezetenen. Soms zelfs met blokkeermacht ten gevolge. De belangen van met name bedrijven en agrariërs zitten ook al stevig geborgd in de politieke partijen. Een geborgde zetel is dus niet nodig. Mocht het betreffende belang toch te weinig behartigd worden door de zittende fracties, dan kan plaatselijk een partij worden opgericht.

Ander punt is dat de geborgde zetels de democratische onderbouwing van het bestuur kunnen beïnvloeden. De verkiezingen reflecteren de politieke opvattingen op dat moment. Dit wordt vertaald in het bestuur. Als daar 9 vaste zetels bij komen, die ook een politiek geluid vertegenwoordigen, kan dit de politieke sfeer veranderen, waardoor de verkiezingsuitslag niet meer klopt met de politieke opvattingen in het totale bestuur. Dit heeft gevolgen voor de democratische onderbouwing.

### **ARGUMENTATIE ONEENS**

#### **Focus op water**

De focus moet op water blijven. De kans bestaat dat met een volledig gekozen bestuur de discussie breder wordt ten koste van de kerntaak water. Water is te belangrijk om te verwateren. Daarbij is consistentie in waterbeleid belangrijk. Waterbeleid moet niet afhankelijk worden van verkiezingsuitkomsten. Waterschappen opereren met een langere termijn horizon. Geen / minder 'waan van de dag' dus.



De functionele waterschappen excelleren in participatieve planvorming. Daarmee horen ze uit eerste hand allerlei nieuwe geluiden. Met hun kennis van geborgde en algemene belangen kunnen ze die goed vertalen naar betekenissen voor het door waterschappen te voeren waterbeleid en -beheer.

Water is een vak! Elke 4 jaar nieuwe bestuurders past hier niet bij. Lange lijnen worden beter geborgd in het huidige stelsel. Onder het huidige systeem vinden gesprekken tussen geborgden en politieke partijen plaats, waarbij samen een gewogen oplossing en afweging wordt gemaakt, die ook voor de lange termijn voor Nederland goed is. Die geborgde belangen zijn er om te borgen dat ook die belangen serieus meewegen in integrale afwegingen. Als geborgden er niet meer zijn, zouden die afwegingen weleens teveel korte-termijn kunnen worden, hetgeen niet goed is voor Nederland. Het is niet voldoende als de ambtelijke organisatie van het waterschap alle lange-termijn-issues aan het bestuur voorlegt. De bestuurders van de politieke partijen moeten door gesprekken met bestuurders van geborgde belangen het juiste inzicht en gevoel krijgen bij de betekenis van lange-termijn-issues voor het waterbeleid/-beheer van hun waterschap.

Politiek heeft de neiging zich te richten naar de plaats waar de meeste stemmen zitten. Een volledig gekozen bestuur heeft het risico dat belangen onevenredig vertegenwoordigd worden: sommige oververtegenwoordigd, andere ondervertegenwoordigd: dit is niet in het belang van het waterbeleid.

Een volledig politiek bestuur heeft niet de kwaliteit en betrokkenheid voor de beste oplossingen en de beste implementatie voor het gebied. Een volledig gekozen bestuur moet dienstbaar zijn aan het waterbeheer, en niet ten koste gaan van het waterbeheer. Waterbeheer is technische inhoudelijke materie, die langere termijn denken vraagt. Met wisselend bestuur is dit niet vast te houden.

Bij waterbeheer is het belangrijk dat diverse belangen proportioneel in het bestuur vertegenwoordigd worden: proportionele vorm van bestuur.

Het gaat erom dat de diverse belangen volledig en begrijpelijk op de bestuurstafel moeten komen. Bestuurders moeten over alle belangen met elkaar spreken en afwegingen maken. Algemeen belang door ingezetenen – andere grote belangen bij geborgde zetels. Geborgden moeten ook opkomen voor algemeen belang en politieke partijen moeten ook opkomen voor landbouw, natuur en bedrijven (ongebouwd, natuur, gebouwd); en in de praktijk gebeurt dat ook, juist omdat die algemene en specifieke belangen evenwichtig in het bestuur zijn vertegenwoordigd. Samenstelling van besturen moet gevarieerd kunnen zijn, omdat de gebieden ook zo verschillen. Het gaat erom dat de geborgden met hun kennis en kunde met de andere bestuurders op basis van argumenten in gesprek zijn.

In het licht van een mogelijke oververtegenwoordiging door gekozen en benoemde zetels van de categorieën ongebouwd en bedrijven, is het belang van een geborgde zetel voor natuur juist onmisbaar.

Verantwoording afleggen is meer een technische exercitie, die niets met een volledig gekozen bestuur of geborgde zetels te maken heeft.



### **Slagkracht neemt af**

Als er een geheel politieke 'top' op het waterschap komt, kan het zijn dat er meer energie naar besluitvorming, verantwoording en relatie met de pers gaat dan naar de uitvoering van de eigenlijke taken. Politiek maakt plannen, op plannen, op plannen. Dit komt niet ten goede aan de uitvoering. Een volledig gekozen bestuur kan daarnaast blokkeermacht en polarisatie met zich mee brengen. Bij een volledig gekozen bestuur kan spanning aan de buitenkant ontstaan in plaats van binnenin de organisatie.

Een volledig gekozen bestuur kan tot gevolg hebben dat de geborgden een ruk naar de kieslijsten maken, zodat er alsnog niet veel verandert. Hiertegenover wordt juist ook een aantal keer uitgesproken dat het lid worden van een politieke partij juist geen optie is bij het wegvallen van geborgde zetels.

Het waterschap van nu is een goed werkend voorbeeld van bestuurders die pragmatische oplossingen zoeken voor dingen die in de dagelijkse praktijk gedaan moeten worden, met samenwerking tussen lagen onderling, buiten de politieke invloedssfeer.

### **Einde bestuurslaag waterschap**

Als het waterschapsbestuur volledig door waterschapsverkiezingen wordt samengesteld, dan ontstaat er een dubbeling met de provincie. Dit kan het einde betekenen van de waterschappen. De vraag rijst dan wat zonder geborgde zetels het verschil is tussen provincie en waterschap. In het waterschap gaat het juist om regionale belangen met betrekking tot waterschapszaken. Als je het bestuur nu alleen politiek maakt, dan kan de bestuurslaag waterschap net zo goed stoppen.

### **Nu al hoog democratisch gehalte**

Het huidige functionele waterschapsbestuur is al sterk op democratische leest geschoeid: partijen hebben mandaat van hun (verenigings)achterban om de meest geschikte kandidaten te selecteren in een openbaar sollicitatieproces. VNO-NCW doet assessments voor kandidaten, LTO kijkt naar profielen en achtergronden. Provincie doet ook een check van de geborgden. Juist mensen op de lijst van politieke partijen lijken soms niet te weten wat waterschapswerk inhoudt en wat functioneel besturen is. Dat wil zeggen: andere democratische gremia kunnen nog wat leren van de samenstelling van het bestuur van het waterschap.





## **FINANCIEN**

### **Standpunt: trits belang-betaling-zeggenschap is niet houdbaar**

#### **ARGUMENTATIE EENS**

##### **Praktijk is nu al anders**

Er zijn groepen die veel betalen en relatief weinig zeggenschap hebben. Een voorbeeld hiervan zijn de huiseigenaren: huiseigenaren betalen als ingezetenen, maar huiseigenaren betalen ook watersysteemheffing gebouwd, samen met bedrijven. In het verleden hadden huiseigenaren en bedrijven beide een geborgde zetel. Voor de huiseigenaren is die zetel inmiddels vervallen.

Ander voorbeeld zijn de ingezetenen: zij betalen gezamenlijk 80% van de inkomsten van het waterschap<sup>33</sup>. De ingezetenen zijn de grote betalers, maar zien dit niet terug in hun zeggenschap<sup>34</sup>.

Andersom hebben de agrariërs op veel plaatsen veel meer te zeggen dan de 20% die ze betalen<sup>35</sup>.

Waar is meer betalen – meer zeggenschap op gebaseerd? Als er een vergelijking wordt getrokken met gemeentebelastingen, dan betalen sommige inwoners ook meer dan andere. En dit vertaalt zich ook niet in meer stemrecht.

#### **ARGUMENTATIE ONEENS**

De van oudsher geldende trits belang – betaling – zeggenschap is de kardinale onderscheidende factor tussen de algemene democratie en de functionele democratie. Boelhouwer stelt deze trits ter discussie met een niet-valide argument, namelijk dat de geborgde partijen een steeds kleiner onderdeel vormen van het budget van het waterschap.

Agrariërs en natuurbeheerders hebben een aantoonbaar groot belang bij goed waterbeheer en betalen daar ook voor. Daarnaast dragen ze ook in natura bij aan een duurzaam watersysteembeheer, zoals waterberging in en op hun gronden en onderhoud van watergangen bijvoorbeeld, hetgeen hun belang nog versterkt.

---

<sup>33</sup> Zie voor meer informatie bijlage 1, paragraaf 1.4. Aandeel per bestuurscategorie in de totale opbrengst van de waterschapsbelastingen 2019 (in miljoenen euro's). Ingezetenen betalen +/- 76,64%.

<sup>34</sup> Het aantal zetels in de algemene besturen bedroeg in 2019 in totaal 602. De verdeling van dit aantal over de categorieën is als volgt: Ingezetenen: 442 zetels, 73,4% van het totale aantal zetels; Ongebouwd: 71 zetels, 11,8% van het totale aantal zetels; Bedrijven: 63 zetels, 10,5% van het totale aantal zetels; Natuurterreinen: 26 zetels, 4,3% van het totale aantal zetels. Zie uitgebreider bijlage 1, paragraaf 1.2.

<sup>35</sup> Agrariërs worden vertegenwoordigd door de categorie Ongebouwd. Deze categorie heeft een aandeel van 6,41% in de totale opbrengst van de waterschapsbelastingen 2019. Sinds 2019 heeft de categorie Ongebouwd in 10 waterschappen 10% van de zetels, in 5 waterschappen 13,3%, in 1 waterschap 13,8%, in 2 waterschappen 12%, in 1 waterschap 11,1%, in 2 waterschappen 17,4%.



Niet het zetelaantal, maar de inbreng van bestuurlijke argumenten maakt of je meer of minder te zeggen hebt. Met de geborgde zetels is geborgd dat bestuurlijke argumenten voor de belangen van landbouw, natuur en bedrijven op de bestuurstafel komen.



## **OVERIGE BESPROKEN PUNTEN**

### **Zwaartepunt taak waterschap in keten beleid – kaderstelling - uitvoering**

#### **Reactie:**

Waterschap is uitvoerder en werkt binnen kaders, die elders gesteld worden in een algemeen democratisch proces. Alle belangen moeten bij de uitvoering van de kaderstelling aan de orde komen. Het belang van stakeholders wordt dan het beste gediend met een stakeholderdemocratie.

#### **Reactie:**

Waterschapsbestuur is zeker niet alleen uitvoerder. Het is politiek bestuur van een overheidsorganisatie, het is breder dan waterkwaliteit en -kwantiteit: het gaat om de kwaliteit van de leefomgeving. Dit vraagt een brede democratische legitimatie.

#### **Reactie:**

Waterschap is zeker niet een partij die alleen beheert. De expertise die waterschap heeft rechtvaardigt dat het waterschap een uitgesproken rol neemt in strategische opgaven en daarin leiderschap laat zien.



## **Waterschapsbestuur overal naar 30 zetels<sup>36</sup>, vaste DB zetel voor geborgd afschaffen.**

### **Reactie:**

Een vast aantal zetels en een vaste verdeling van de geborgde zetels gaat totaal voorbij aan de samenstelling en karakteristieken van het gebied. In elk waterschap een zelfde aantal zetels doet geen recht aan de verscheidenheid in structuur van het waterschap. Hou oog voor verschillen tussen waterschappen, alleen bij meer taken, meer bestuurders. De vergelijking wordt gemaakt met gemeenten, die ook allemaal verschillen in gemeentebestuur.

### **Reactie:**

Een vergroting van het aantal zetels zou de kiesdrempel verlagen en kunnen leiden tot meer splinterpartijen.

### **Reactie:**

Een vergroting van het aantal zetels brengt meer kosten met zich mee.

### **Reactie:**

Een vergroting van het aantal zetels kan het nog lastiger maken om kandidaten te vinden.

### **Reactie:**

In sommige DB's zitten meer geborgde dan gekozen leden<sup>37</sup>. Dit is een scheve verhouding. Daarnaast hoeven geborgden bij coalitieonderhandelingen niets in te leveren: ze zijn al verzekerd van een zetel.

---

<sup>36</sup> 6 van de 21 waterschappen hebben momenteel een algemeen bestuur van minder dan 30 zetels: Drents Overijsselse Delta (29), Vechtstromen (27), Zuiderzeeland (25), Wetterskip Fryslan (25), Hunze en Aa's (23) en Noorderzijlvest (23). Zie uitgebreider bijlage 1, paragraaf 1.2.

<sup>37</sup> 1 waterschap heeft momenteel een dagelijks bestuur dat voor de helft bestaat uit geborgden (De Dommel: ongebouwd (1), natuurterreinen (1), VVD (1) en Water Natuurlijk (1)). De overige waterschappen hebben DB's met een minderheid voor geborgden. Zie uitgebreider bijlage 1, paragraaf 1.2.



## **Afschaffen van geborgde zetel van bedrijven**

### **Reactie:**

Op meerdere plaatsen wordt het bedrijfsleven gevraagd koploper te zijn in de energietransitie en bij klimaatdoelstellingen. Met het wegvallen van de geborgde zetel voor bedrijven valt een hele dimensie aan kennis en innovatie uit het bestuur weg. Dit is een verlies voor het waterschap. Het is namelijk niet zeker of deze kennis via de ingezetenen weer in het bestuur terugkomt. Ook is niet zeker of bedrijven via politieke lijsten vertegenwoordigd worden.

### **Reactie:**

Bedrijven betalen een kwart van de inkomsten van het waterschap, het gaat om veel geld<sup>38</sup>. Dit rechtvaardigt een rechtstreekse mogelijkheden om mee te praten in het bestuur, bijvoorbeeld over de hoogte van de heffingen.

### **Reactie:**

Een mogelijke consequentie van het schrappen van de geborgde zetel van bedrijven is dat bedrijven andere manieren gaan zoeken om water te zuiveren. Als grootverbruikers wegvallen heeft dit gevolgen voor de inkomsten en de taken van het waterschap.

### **Reactie:**

Het kan ook betekenen dat met het verlies van invloed op besluitvorming het draagvlak voor uitvoering van maatregelen bij bedrijven vermindert. Bedrijven overleggen met hun achterban en lichten maatregelen toe. Dit zorgt voor acceptatie en draagvlak.

---

<sup>38</sup> Zie uitgebreider bijlage 1, paragraaf 1.4. Tabel: aandeel per bestuurscategorie in de totale opbrengst van de waterschapsbelastingen 2019 (in miljoenen euro's ). Bedrijven betalen +/- 16,81 %.



## Bijlage 3: Overzicht gesprekspartners

### **Algemeen**

Als onderdeel van de brede maatschappelijke consultatie over het advies van de commissie Boelhouwer over de geborgde zetels in waterschapsbesturen heeft het OFL in augustus en september 2020 verdiepende gesprekken gevoerd met een aantal organisaties met grote betrokkenheid bij de waterschappen. De meeste organisaties zijn door het OFL benaderd voor een gesprek. Eén organisatie heeft het OFL zelf verzocht om een gesprek.

De gesprekken waren informeel van aard en waren een brede reflectie op de inhoud van het rapport. Met de gesprekspartners is afgesproken dat hetgeen gezegd zou worden niet herleidbaar zou zijn naar de persoon of de organisatie, tenzij de gesprekspartners aangaven dat een expliciete weergave in een verslag akkoord was. De in de gesprekken genoemde standpunten en argumentatie zijn in het separate geanonimiseerde analysedocument opgenomen.

Hieronder volgt een overzicht van de gesprekspartners en een summiere weergave van hetgeen in het gesprek aan de orde kwam.

### **Benoemende organisaties (LTO, VBNE en VNO-NCW)**

Met de benoemende organisaties zijn twee verdiepende gesprekken gevoerd. In deze gesprekken is onder andere het belang verkend van kennis en deskundigheid in het waterschapsbestuur, is ingegaan op de gevolgen van volledige waterschapsverkiezingen voor de behartiging van de sectorale belangen en de rol van boeren en grondeigenaren bij de uitvoering van maatregelen.

LTO, VBNE en VNO-NCW zijn om meerdere redenen tegen het afschaffen van de geborgde zetels. Zij vragen zich in de gesprekken meermaals af wat het probleem is dat met afschaffen van geborgde zetels wordt opgelost.

### **LTO**

LTO benadrukt in het gesprek meermaals dat de kennis die wordt ingebracht vanuit de geborgde partijen een sterke relatie heeft met de gebruiksfunctie van de grond. Deze kennis is cruciaal bij de afwegingen in het besluitvormingsproces en kan niet uit het bestuur gemist worden. LTO uit zorg over het gemak waarmee betoogd wordt dat boeren via politieke partijen hun stem kunnen laten horen. LTO vraagt ook aandacht voor de forse financiële bijdragen die agrariërs betalen en het feit dat zij daarnaast in natura veel diensten leveren aan het waterschap.

### **VNO-NCW**

VNO-NCW heeft in het gesprek expliciet aandacht gevraagd voor het punt dat het belang van de rol van bedrijven in het waterschapsbestuur in het rapport van de commissie Boelhouwer onderbelicht wordt. VNO-NCW stelt dat de helft van de begroting van de waterschappen bestaat uit de bekostiging van de rioolzuiveringsinstallaties. Hiervan wordt de helft tot tweederde opgebracht door de bedrijven, de aanslag daarvan loopt via de fiscale route<sup>39</sup>. Dit substantiële onderdeel in de zuiveringsopgave bij de waterschappen is voor VNO-NCW een sterke legitimatie voor hun plaats in het bestuur.

---

<sup>39</sup> Feitelijk bedraagt de opbrengst van de zuiveringsheffing in 2020 45% van de totale belastingopbrengst van de waterschappen. Van de zuiveringsheffing wordt feitelijk 26% betaald door bedrijven. (Bron: Unie van Waterschappen).



Daarnaast wijst VNO-NCW op een fout in het rapport van de commissie Boelhouwer, in hetgeen wordt gezegd over de totstandkoming van heffingen.

#### **VBNE**

VBNE geeft aan dat de natuurterreineigenaren van mening zijn dat hun gezamenlijke oppervlakte (het aantal hectares dat zij vertegenwoordigen) onvoldoende gerepresenteerd wordt in een 100% democratisch gekozen bestuur. Ook stelt VBNE dat natuur en het zorgdragen voor natuurterreinen geen deelbelang is, maar valt onder het algemeen belang. Dit is de roloppvatting van de geborgden die door VBNE benoemd worden.

De benoemende organisaties hebben waardering voor de gesprekken die met het OFL gevoerd zijn. Met name het onderzoeken van en het doorvragen op argumenten hebben voor hen toegevoegde waarde.

#### **VNG – vanuit Vereniging**

De VNG heeft afgezien van het formuleren van een opvatting over het rapport van de commissie Boelhouwer. Aangegeven wordt dat de samenwerking met de waterschappen goed verloopt en dat het onderdeel 'geborgde zetels' geen belemmering vormt voor deze goede samenwerking. VNG mengt zich daarom niet in de discussie, maar vindt het in de eerste plaats een zaak van de waterschappen zelf.

#### **Namens VNG – wethouder**

In dit gesprek wordt ingegaan op de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en een waterschap met een middelgrote stad en omringend platteland. Besproken wordt een omissie in het rapport: in het licht van de grote maatschappelijke opgaven is in het rapport van de commissie Boelhouwer niet duidelijk wat er van een waterschap verwacht wordt. In het verlengde daarvan worden in het gesprek aspecten verkend van het waterschap als uitvoerder en het waterschap als politiek-strategisch functionerende overheidslaag. En de vraag wat beide rollen betekenen voor de samenwerking met (overheids)partners en voor de bestuursamenstelling.

#### **IPO**

IPO als koepelorganisatie is terughoudend om zich te mengen in een discussie over de organisatie van een andere bestuurslaag, in dit geval de waterschappen. Het is in de eerste plaats aan de waterschappen zelf om een mening te vormen over het rapport van de commissie Boelhouwer. IPO geeft dan ook geen formele reactie op het rapport.

IPO geeft wel aan dat de afzonderlijke provincies verdeeld zijn over het afschaffen van de geborgde zetels. De standpunten over bijvoorbeeld het effect van afschaffing van de geborgde zetels op het achterbanoverleg en over de houdbaarheid van de trits belang-betaling-zeggenschap lopen uiteen.

#### **Departementen (AZ, EZK, LNV, IenW, BZK (BZK verhinderd))**

Met de departementen wordt met name het governancevraagstuk rondom het waterschap verkend: de afweging van een integraal versus een functioneel bestuur in relatie tot de grote inhoudelijke opgaven. Hamvraag hierbij is hoe belangen en taken goed vorm krijgen.

Geconstateerd wordt dat de afweging om het systeem wel of niet aan te passen hoofdzakelijk een politieke afweging zal zijn.



### **Unie van Waterschappen – bureau**

De Unie van Waterschappen (als koepelorganisatie) neemt zelf geen standpunt over het rapport in.

De Unie van Waterschappen kiest ervoor haar leden in een vijftal klankbordbijeenkomsten over het advies van de commissie Boelhouwer te bevragen. Een bundeling van de reacties is inmiddels aangeboden aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

### **Vereniging Eigen Huis**

De VEH vraagt in het gesprek aandacht voor de positie van de huiseigenaren. Vroeger hadden huiseigenaren een geborgde zetel. Inmiddels wordt hun belang door de categorie 'ingezetenen' behartigd. De verhouding betaling – zeggenschap is hiermee veranderd. De 'watersysteemheffing gebouwd' wordt door huiseigenaren en bedrijven gezamenlijk betaald, maar de zeggenschap ligt nu nog alleen bij bedrijven.

De VEH zet zich in voor een goede afweging van álle belangen. VEH staat achter een volledig democratisch gekozen waterschapsbestuur.

### **PvdA, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht**

In dit gesprek staat de veranderende context waarin een waterschap opereert centraal en de gevolgen daarvan voor het waterschap. Er zullen vaker complexe politieke vraagstukken op het waterschap afkomen, waarbij samenwerking met andere bestuurslagen belangrijk en zelfs noodzakelijk wordt. Het algemeen belang zal centraler komen te staan. Daarbij speelt de vraag hoe men tegen een waterschap aankijkt en wat een waterschap is? Uitvoerder of meer? De gesprekspartners zien in het waterschapsbestuur al een tendens naar politisering, ook bij de geborgde categorieën.

Ander punt is dat de geborgde zetels de democratische onderbouwing van het bestuur kunnen beïnvloeden. De verkiezingen reflecteren de politieke opvattingen op dat moment. Dit wordt vertaald in het bestuur. Als daar 9 vaste zetels bij komen, die ook een politiek geluid vertegenwoordigen, kan dit de politieke sfeer veranderen, waardoor de verkiezingsuitslag niet meer klopt met de politieke opvattingen in het totale bestuur. Dit heeft gevolgen voor de democratische onderbouwing.

### **De waterschappen**

OFL heeft voor het ophalen van standpunten en argumenten bij de afzonderlijke waterschappen in augustus en september jl. deelgenomen aan klankbordbijeenkomsten die door de Unie van Waterschappen georganiseerd werden. OFL heeft geluisterd naar de gesprekken die 300 waterschapsbestuurders (algemeen en dagelijks bestuur) met elkaar gevoerd hebben over het rapport van de commissie Boelhouwer. Duidelijk is geworden dat de meningen over het rapport Boelhouwer uiteen lopen. De opbrengst aan gezichtspunten is verwerkt in het analysedocument.





## Bijlage 4: Aspecten bij afronding dossier

In dat kader van de afronding van het dossier over de geborgde zetels is de volgende informatie van belang.

### **Waterschapsverkiezingen 15 maart 2023**

- Sinds 2015 organiseren gemeenten iedere vier jaar de waterschapsverkiezingen, tegelijk met de verkiezingen voor de Provinciale Staten. Daarnaast moeten de waterschappen op basis van de Kieswet en het Kiesbesluit verschillende handelingen verrichten voor de verkiezingen, zoals het instellen van een hoofdstembureau, het aanwijzen van de vestigingsgemeente en het benoemen van de leden van het hoofdstembureau (art. E6a Kieswet).
- Tot uiterlijk 21 december 2022 kunnen politieke groeperingen een registratieverzoek bij het centraal stembureau indienen voor de aanduiding op de kandidatenlijst (art. G2a lid 1 Kieswet).
- Op 23 december 2022 moet het centraal stembureau de geregistreerde aanduidingen van de politieke groeperingen en de namen van de gemachtigden en hun plaatsvervangers in de Staatscourant publiceren (art. G4 juncto G1 lid 8 Kieswet).
- Op 30 januari 2023 geschiedt de kandidaatstelling (art. F1 lid 1 Kieswet).
- Voor bestaande politieke groeperingen is aangegeven dat zij minimaal driekwart jaar voorafgaand aan de verkiezingen nodig hebben ter voorbereiding daarvan. Deze tijd is nodig om netwerken aan te boren voor het zoeken van kandidaten. Met de kandidaten worden vervolgens interne sollicitatiegesprekken gevoerd, vaak in twee ronden. Nadat de beoogde kandidaten bekend zijn, moet de kandidatenlijst in de ALV worden vastgesteld. Vervolgens moeten verschillende formaliteiten worden afgehandeld<sup>40</sup>.
- Voor nieuwe politieke groeperingen is te kennen gegeven dat minimaal een jaar voorbereidingstijd moet worden gerekend. In aanvulling op de voorgaande stappen, is deze tijd nodig voor het oprichten van de partij.

### **Benoemingsprocedures**

- De benoemende instanties dienen de procedures die zij hanteren voor de selectie en benoeming van vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën tijdig vast te leggen (art. 14 lid 3 Waterschapswet).
- Het waterschap zorgt vervolgens voor publicatie (art. 14 lid 3 Waterschapswet), zodat het voor de leden van de belangengroeperingen duidelijk is op welke wijze de benoeming tot stand komt en eventuele kandidaten hun interesse kenbaar kunnen maken.
- Voor de benoemende instanties is aangegeven dat zij minimaal een jaar voorafgaand aan de verkiezingen moeten starten met de kandidaatstellings- en selectieprocedures<sup>41</sup>. Nadat de definitieve lijst van kandidaten is vastgesteld, volgen individuele gesprekken

---

<sup>40</sup>Uit navraag bij belanghebbende organisaties (waaronder de Unie van Waterschappen) is deze informatie naar voren gekomen.

<sup>41</sup> Deze informatie komt van een aantal belanghebbende organisaties en van <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Waterschap%20Aa%20en%20Maas/CVDR609202.html>



met de kandidaten. Na afronding van deze selectieprocedures wordt op basis van een gemotiveerde voordracht door de benoemende instanties overgegaan tot benoeming.

### **Wetgevingsproces**

- Een wetgevingsproces kent de volgende fasen<sup>42</sup>:
  - Interne voorbereiding
  - Consultatie en toetsing (2-3 maanden)
  - Voorportaal, onderraad en ministerraad (> 10 weken, NB recesperioden)
  - Raad van State (3-4 maanden)
  - Tweede Kamer (voorbereiding en (plenaire) behandeling) (4-6 maanden, NB recesperioden)
  - Eerste Kamer (voorbereiding en (plenaire) behandeling) (2-4 maanden, NB recesperioden)
  - Bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding (> 4 weken)
- De tijd die met het doorlopen van de verschillende fasen is gemoeid, verschilt van geval tot geval en hangt af van de omvang en ingewikkeldheid van het project, van politieke prioriteitenstellingen, enz. In het algemeen kan rekening worden gehouden met de hierboven aangegeven gemiddelde doorlooptijden. Vanaf de interne voorbereiding tot en met de bekendmaking in het Staatsblad moet rekening worden gehouden met een duur van circa twee jaar.
- Na bekendmaking in het Staatsblad kan een wettelijke regeling niet gelijk in werking treden<sup>43</sup>. Er moet zo veel mogelijk rekening worden gehouden met de voor wetgeving vastgestelde vaste verandermomenten, te weten 1 januari en 1 juli. Daarnaast geldt een invoeringstermijn van ten minste twee maanden.

---

<sup>42</sup> Deze informatie is afkomstig van [https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-nr-0/nr-6-planning?ip\\_login\\_no\\_cache=f278d95bcabfb09fd500604803171bc8](https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-nr-0/nr-6-planning?ip_login_no_cache=f278d95bcabfb09fd500604803171bc8) (met uitzondering van de gemiddelde doorlooptijden).

<sup>43</sup> Deze informatie is afkomstig van <https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering--139>