

Betreft: Reactie op de Memorie van Toelichting Voorstel van wet van het lid Bromet tot wijziging van de Waterschapswet en de Kieswet in verband met het volledig democratiseren van de waterschapsbesturen¹

Indiener consultatie: []

Datum: 3 augustus 2020

Inleiding

De manier waarop de strijd tegen het water en zorg voor droge voeten vorm heeft gekregen geldt als voorbeeld voor het oeroude Nederlandse poldermodel. Al bijna 800 jaar wordt in Nederland op duurzame wijze door de waterschappen invulling en uitvoering gegeven aan het waterbeheer. Het waterschap kan zondermeer als een van de belangrijkste Nederlandse immateriële culturele erfgoederen worden beschouwd. Daarbij staat het wereldwijd ook bekend als het voorbeeld van de eerste vorm van democratie, in dit geval een belangendemocratie, waarin belanghebbenden gezamenlijk, in goed overleg en met goede afspraken, een effectief waterbeheer voeren, gericht op droge voeten en schoon water. In haar onderzoeksrapport² uit 2014 naar de mate waarin de organisatie van het Nederlandse waterbeheer is toegerust op toekomstige uitdagingen, beoordeelt de OESO het Nederlands waterschapsbestel bij uitstek als het voorbeeld voor het organiseren van waterbeheer wereldwijd. De participatieve deelname van alle belanghebbenden, ook wel participatieve democratie of belangendemocratie genoemd, blijkt een groot goed voor functioneel waterbeheer.

De positie van de waterschappen is vastgelegd in de Grondwet met een verdere uitwerking in de Waterschapswet. In toenemende mate is er ook sprake van Europese wetgeving en richtlijnen, die nageleefd moeten worden. Denk aan de Kaderrichtlijn Water.

Naast de drie openbare lichamen van *algemeen bestuur* (Rijk, provincie en gemeente) is het Waterschap een overheidslichaam van *functioneel decentraal bestuur*, met een eigen bestuur en bekostigingsstructuur. Het bijzondere karakter van het waterschap is dat het als functionele overheid uitsluitend taken op het gebied van waterbeheer vervult. Daarmee onderscheidt het zich van het Rijk, de provincie en gemeente, die openbare lichamen van algemeen bestuur zijn. Bestuurlijk is de provincie belast met het oprichten, opheffen, reglementeren van en het toezicht houden op de waterschappen.

Gegeven het functionele karakter van het waterschap is bij wet (art. 12 Waterschapswet) vastgesteld welke categorieën belanghebbenden vertegenwoordigd zijn in het waterschapsbestuur. De *categorie ingezetenen* (burgers en huiseigenaren) vertegenwoordigt in het bestuur de algemene taakbelangen van het waterschap, in het bijzonder het belang van het kunnen wonen en recreëren in het beheersgebied (dat in Nederland voor een groot deel onder zeeniveau ligt en overstroombaar is). De *categorie ongebouwd* (eigenaren van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen - agrariërs), *categorie natuur* (eigenaren van natuurterreinen) en *categorie bedrijven* vertegenwoordigen de meer specifieke of bijzondere belangen bij de uitoefening van de taken van het waterschap. In het waterschapsbestuur wegen deze vier categorieën in gezamenlijk overleg de verschillende belangen af en nemen daarin weloverwogen besluiten over het beleid van en de uitvoering passend bij goed waterbeheer. Aan de orde komen in deze besluitvorming zowel de kerntaken als droge voeten (*klimaatadaptatie* bij uitstek)³ en schoon water, als de maatschappelijk

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/wetdemocratiseringwaterschappen>

² Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future? © OECD 2014

³ "Droge voeten" - *Klimaatadaptatie* behoort al eeuwen tot de taak en het succesvolle werk van het waterschap en is dus in het geheel niet een nieuwe taak, zoals op p.7 van de Memorie van Toelichting beweerd wordt, laat staan dat het een reden is om de vorm van het waterschapsbestuur daarom aan te passen.

steeds relevanter wordende aspecten van klimaatontwikkelingen (naast *klimaatadaptatie*, *klimaatmitigatie*, *circulariteit*, *energietransitie*, *herstel biodiversiteit* en *innovatie*).

De financiering van de activiteiten van de waterschappen vindt vrijwel geheel plaats uit de onder eigen bevoegdheid geïnde belastingen en heffingen, in het bijzonder watersysteemheffing en waterzuiveringsheffing, naast verontreinigingsheffing en voor een aantal waterschappen een wegenheffing. Herziening van het belastingstelsel is momenteel onderwerp van studie binnen de waterschappen.

Sinds midden jaren '90 van de vorige eeuw maakt de *categorie ingezetenen* deel uit van het waterschapsbestuur. In de laatste wijziging van de Waterschapswet in 2008 is bepaald dat de *categorie ingezetenen* altijd het merendeel van de zetels in het algemeen bestuur zal bezetten. Door de vervanging van het personenstelsel door het lijstenstelsel vindt de verkiezing sinds 2008 plaats via geregistreerde belangengroeperingen (zoals Water Natuurlijk, Algemene Waterschapspartij-AWP en politieke partijen, die zich toen als watergerelateerde belangengroep hebben ingeschreven en aangemeld). De benoeming van de vertegenwoordigers van de overige categorieën vindt plaats door het waterschap op voordracht van respectievelijke standsorganisaties (Landbouworganisaties, Bosschap/VBNE en KvK/VNO-NCW). Daar gaat een publieke oproep en open kandidaatstelling aan vooraf met een gereguleerde, zorgvuldige selectie.

Initiatief wetsvoorstel

Binnen de nationale politiek blijft een bron van discussie en debat de afspraken rond de samenstelling van het algemeen bestuur van het waterschap, die afwijkt van wat men zelf gewend is. Een aantal politici stelt de bestuursamenstelling te pas en te onpas telkens opnieuw aan de orde. Noch in de samenleving, noch bij partijen die met het waterschap te maken hebben, leeft dit echter. Integendeel, de prestaties van de waterschappen en de omgang of samenwerking met die partijen worden door hen breed gewaardeerd. De politici roepen hiermee het beeld op dat zij door gebrek aan kennis hierover, onvoldoende beseffen hoezeer de samenstelling van het bestuur het functionele decentrale karakter van het waterschap weerspiegelt (in tegenstelling tot het algemene karakter van Rijk, provincie en gemeente) en dat deze samenstelling recht doet aan, zowel als het bestaan erkent van specifieke belangen naast algemene belangen van belanghebbenden. Opmerkelijk is dat in het debat telkens weer wordt teruggevallen op het, zonder onderbouwing, geponeerde idee van gebrek aan democratische legitimatie van de *categorieën ongebouwd, natuur en bedrijven*, naast die van de *categorie ingezetenen*. Dit, terwijl de Waterschapswet juist in de samenstelling van het functionele decentrale waterschapsbestuur erkenning geeft aan, enerzijds, het algemene belang van de ingezetenen – zij zullen altijd het merendeel van de zetels bezetten – en, anderzijds, de meer specifieke belangen van de overige categorieën.

Terwijl de *categorie Ingezetenen* als algemene belangenvertegenwoordiger een stevige positie binnen het waterschapsbestuur heeft gekregen, is vanaf 2008 waar te nemen dat een deel van de landelijke politiek steeds slechter verdraagt dat er in het waterschapsbestuur naast algemene belangen ook specifieke belangen (in minderheid) vertegenwoordigd worden door de *categorieën ongebouwd, natuur en bedrijven*. Verschillende argumenten worden in de Memorie van Toelichting te berde gebracht:

Ten 1e, dat onder andere met de introductie van de Omgevingswet de waterschappen meer regelgevende bevoegdheden en beleidsruimte zouden krijgen (zie MvT p.2). Uitbreiding van bevoegdheden is zeker niet de insteek van de Omgevingswet. Het doel van de Omgevingswet is de regels voor ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en samen te voegen. Het doel en de uitwerking van de Omgevingswet is pertinent niet om het takenpakket, de bevoegdheden of de invloed van waterschappen uit te breiden. Deze aangevoerde reden voor wijziging van het waterschapsbestel is dus ongegrond.

Ten 2e, het gebezigde argument suggereert ook ten onrechte dat de waterschappen door de Omgevingswet steeds meer een karakter van algemeen bestuur zouden krijgen, waardoor er geen plaats voor vertegenwoordigers van andere belanghebbenden dan die van de *categorie ingezetenen*

zou zijn. Gesteld wordt verder dat het werk van de waterschappen “steeds politieker is geworden door de toegenomen druk op onze watervoorzieningen en de waterkwaliteit” (MvT p.5). Dit is gezien het vastgestelde functionele karakter niet juist en mag geen argument zijn de andere *categorieën ongebouwd, natuur en bedrijven* in het bestuur buiten te sluiten ten gunste van de overblijvende *categorie ingezetenen*.

Ten 3e, tegen de andere categorieën wordt aangevoerd (MvT p.5): “De geborgde zetels zorgen ervoor dat [nieuwe uitdagingen op het gebied van bijvoorbeeld waterkwaliteit en klimaatadaptatie] niet op gelijke voet worden afgewogen tegenover de gevestigde belangen van de agrarische sector en de industrie”. Een zeer tegenstrijdige redenering: juist in het waterschapsbestuur waarin alle relevante belangen vertegenwoordigd zijn, vindt een brede en daardoor goede representatie en weging van belangen plaats. Daarmee ontstaan betere besluiten met breed draagvlak; het succes van onze polderdemocratie! Dat er op onderwerpen spanning kan bestaan tussen belangen van de verschillende categorieën mag sowieso geen reden zijn die (in het algemeen bestuur al een minderheidspositie innemende) categorieën dan maar volledig uit te sluiten.

Ten 4e, in de inleiding van de Memorie van Toelichting (MvT p.1) wordt al betoogd: “De toegenomen druk op onze waterkwaliteit en het milieu compliceert de werkzaamheden van de waterschappen omdat meer belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Hierbij komt het regelmatig voor dat deze belangen lijnrecht tegenover elkaar staan”. Juist deze noodzakelijke belangenafweging pleit ervoor dat er - op basis van goede feitelijke deskundigheid, inzichten en reële mogelijkheden - bestuurlijke inbreng is vanuit elk van de vier categorieën om tot een goed afgewogen besluit te komen. Agrarische bedrijven zijn daarnaast ook nog eens belangrijk partner in waterbeheer. Zij vervullen een actieve rol in zowel het voorkomen van wateroverlast als droogteproblematieken. Ten 5e, mocht het waterschap met het afschaffen van de geborgde zetels voor de speciale *categorieën ongebouwd, natuur en bedrijven* een algemeen bestuurlijk karakter krijgen, zoals het initiatief wetsvoorstel voorstaat, dan schuilt daarin het gevaar van dualisme tussen waterschap en provincie, omdat er de suggestie vanuit gaat dat het waterschap (mede-)zeggenschap krijgt over zaken welke juist op het terrein van de provincie liggen. Denk met name aan vraagstukken van ruimtelijke ordening. Het waterschap zal en moet tijdig betrokken worden bij ruimtelijk ordeningsbeleid (hetgeen nu ook gebeurt, overigens); de besluitvorming dient echter daar plaats te vinden, waar deze hoort: bij de gemeente en provincie.

Ten 6e, de suggestie wordt gewekt dat de *categorie ingezetenen* een onevenredig groot aandeel in de watersysteemheffing draagt ten voordele van *bedrijven* en andere categorieën (MvT p.4). Het belastingstelsel is op dit moment onderwerp van herziening binnen de waterschappen en het zou verstandig zijn niet op de uitkomst daarvan vooruit te lopen. In de discussie gaat men (MvT p.6) gemakkelijk voorbij aan het feit dat de waterschapsbelastingen een vorm van bestemmingsbelasting zijn. Ze zijn gekoppeld aan de specifieke waterschapstaken rond de zorg voor het watersysteem (waterkeringen, waterkwantiteit en waterkwaliteit) en het zuiveren van afvalwater. Dit in tegenstelling tot de meeste algemene rijksbelastingen (zoals vennootschaps- en dividendbelasting) en provinciale en gemeentelijke belastingen. In het geval van de waterschapsbelasting is het dus helemaal niet onjuist dat alle vier de categorieën belanghebbenden hierin mee besluiten, zoals de MvT beweert. Deze discussie roept in herinnering de resolutie uit de Amerikaanse revolutie in de 18^e eeuw “*No taxation without representation*”, die de grondslag is voor het beginsel van ‘*belang – betaling – zeggenschap*’. Dit werd in iets andere bewoordingen ook geconstateerd door de Adviescommissie Water in 2015⁴ waarin ‘*belang – betaling – zeggenschap*’ als een valide ordenend principe voor de samenstelling van het waterschapbestuur werd genoemd. Zowel de adviescommissie Boelhouwer⁵ als de MvT betogen, zonder onderbouwing, dat dit principe achterhaald is, ook voor de functionele belangendemocratie als het waterschap. In dit verband is het opmerkelijk dat de voorzitter van de adviescommissie, de heer Boelhouwer, in een recent interview

⁴ Advies van de Adviescommissie Water, ADVIES AcW-2015/132924, 3 juli 2015

⁵ Advies Geborgd gewogen, over de geborgde zetels in waterschapsbesturen, mei 2020, van de adviescommissie onder voorzitterschap van de heer dr. A.J.W. Boelhouwer

stelde dat “de geborgden voor bedrijven [zouden we] moeten afschaffen. Voor de natuurorganisaties en de landbouw gaat het argument van “belang en zeggenschap” nog wel enigszins op, *maar bedrijven betalen voor de waterzuivering en daar gaan de waterschappen helemaal niet over. De hoogte daarvan is gewoon wettelijk vastgelegd*”⁶, alsof de waterschappen de zuiveringsheffing niet voor bedrijven zouden vaststellen? Feit is, dat landelijk de zuiveringsheffing ca. 45 % van de totale waterschapsbelasting en heffingen bedraagt! Een, zeker voor een adviescommissie, toch wel pijnlijke demonstratie van gebrek aan inzicht in het waterschapsbestel waarnaar ik hierboven verwees.

Ten 7^e, de zuiveringstaak is één van de drie kerntaken van het waterschappen. De waterschapsbesturen gaan nadrukkelijk over de begroting en de heffing per waterschap. Zie ook het verschil in het tarief van de zuiveringsheffing tussen de verschillende waterschappen. Daarop vindt actieve benchmarking plaats met onderlinge prikkeling het beter te doen. Dankzij innovatie (terugwinnen van energie en grondstoffen) en de goede samenwerking door waterschappen is het beheersen van deze heffing heel succesvol. Het wetsvoorstel schetst echter het beeld dat “de vervuiler niet voldoende worden geprikkeld om te verduurzamen en de watervervuiling bij de bron aan te pakken” (p5 MvT). Alsof de ontwikkeling van deze zuiveringsheffing vanwege de focus op waterkwaliteit zorgwekkend is? De waterschappen geven aan de zuiveringsheffing volop aandacht. Het Tweede Kamer wordt structureel gerapporteerd over zowel de in het Bestuursakkoord Water voorgenomen samenwerking, die succesvol is gerealiseerd, als de bereikte besparingen in de waterzuiveringskosten. De zuiveringsheffing wordt door voorstanders van het afschaffen van de geborgde zetels te gemakkelijk buiten beschouwing gelaten. Bedrijven betalen ruim 20% van de zuiverings- en verontreinigingsheffing bij HHSK⁷. In de discussie rondom het doen van grote investeringen voor het toevoegen van een ‘vierde trap’ op afvalwaterzuiveringsinstallaties om bijvoorbeeld medicijnresten en microplastics te kunnen verwijderen, is het zeer gelegitimeerd dat een (geborgde) partij meepraat die een direct belang heeft.

Analyse

Kijken we naar de huidige werkwijze, dan wordt in het waterschap in het algemeen goed samengewerkt tussen partijen. Ruim 90% van de werkzaamheden van het waterschap zijn van uitvoerend karakter. Daar komt hoegenaamd geen politiek aan te pas. De bevoegdheden van het algemeen bestuur richten zich op zaken als goedkeuring van de jaarlijkse begroting, de jaarrekening en het jaarverslag, vaststellen van peilbesluiten, leggers en keuren en het heffen van belasting. Daartoe wordt periodiek een waterbeheerplan vastgesteld, met daarin aanvullend beleidszaken als de invulling van maatregelen in het kader van klimaatverandering, klimaatadaptatie, energietransitie, herstel biodiversiteit en circulariteit. Het waterschap heeft daarin als onderdeel van de Nederlandse overheid ook een verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd blijven de kerntaken van het waterschap daardoor onveranderd: zorg voor droge voeten en schoon water. Dat de uitdagingen voor genoemde aanvullende taken groot zijn, is duidelijk. Het is geen reden het functionele waterschapsbestuur te democratiseren volgens het zelfde model dat geldt voor algemene bestuurslichamen als de gemeente, provincie of het Rijk. Twee aspecten hierin moeten nog genoemd worden: Ten 1e, de speciale categorieën hebben iets te leveren in het algemeen bestuur van de waterschappen. Zij hebben relevante ervaring en leveren specifieke deskundigheid, die niet via het lijstenstelsel uit de categorie Ingezetenen zomaar naar boven zal komen. Om een voorbeeld te noemen, de toegevoegde waarde van Bedrijven in het HHSK, heeft zich de afgelopen jaren bewezen met de ontwikkeling van zaken als *duurzaam financieel beheer*, inclusief het hanteren van (en inmiddels binnen waterschapsland breed overgenomen) specifieke *financiële kengetallen* voor waterschappen, de ontwikkeling van *Gemeenschappelijke regelingen*, met in het bijzonder de invoering van *prestatiecontracten*, initiatieven voor *circulariteit*, waarbij specifieke bedrijfsgerichte ervaringen van bepalende invloed zijn geweest. Mocht het algemeen bestuur in de toekomst verengd

⁶ Nieuwsbrief Centrum voor Lokaal Bestuur, 14 juni 2020, *cursivering toegevoegd*.

⁷ Waterschapsspiegel/waves.databank.nl, 2019

worden naar alleen ingezetenen volgens het “één persoon, één stem”-principe en uitsluitend bestaan uit *ingezetenen*, dan is het risico groot dat specifieke kennis en relevante ervaring verloren gaat, die niet snel, of niet opnieuw opgebouwd gaat worden.

Ten 2e, de invloed van politieke partijen wordt al de laatste jaren gevoeld in het waterschapsbestuur. Terwijl de aard van de activiteiten, zoals hierboven beschreven, zich richten op goed en verantwoord waterbeheer (en daarmee niet vergelijkbaar zijn met de algemene zaken die gelden voor leden van gemeenteraden of provinciale staten), wordt door de *categorie Ingezetenen* steeds meer geprobeerd ‘gebruiken uit gemeenten’ in de waterschappen te introduceren: de introductie van burgerleden voor commissies en voorstellen voor fractievergoedingen. Zou deze tendens zich voortzetten, dan leidt dat ongetwijfeld tot kostenverhogingen. Het is maar de vraag of daarmee het bestuur kwalitatief ook beter wordt. In dit verband is het verrassend (en ongewenst) dat de commissie Boelhouwer adviseert bij afschaffing van geborgde zetels het algemeen bestuur voor alle waterschappen, ongeacht geografische grootte en belang, uit te breiden tot of te stellen op 30 leden.

Conclusie

De discussie over het verder democratiseren van het waterschapsbestuur tot een algemeen bestuur wordt op oneigenlijke gronden gevoerd. Voorstanders preken vanuit eigen parochie – de politiek – en gaan voorbij aan het unieke specifieke functionele karakter van het waterschap, dat als belangendemocratie en bijzonder lichaam van openbaar bestuur, grondlegger en voorloper is van het Nederlandse poldermodel dat ruim 800 jaar goed gewerkt heeft en zich duurzaam heeft bewezen, en nog steeds bewijst.

De ideologische drijfveer tot wat men stigmatiserend noemt ‘verdere democratisering’ wordt gevoerd door een drang van ‘de politiek’ op alle lichamen van openbaar bestuur het volledige primaat van zeggenschap te hebben en meer zetels van leden van politieke partijen. Mocht dat principe, dat geheel verdedigbaar is binnen een liberale rechtsorde voor lichamen van openbaar bestuur met algemeen belang, ook voor het waterschap ingevoerd worden, dan is het aanbevelingswaardig het waterschap als vierde lichaam van openbaar bestuur meteen ook op te heffen en om te vormen tot een zbo en tot een geheel ambtelijke uitvoeringsorganisatie te maken, als decentrale organisatie onder of naast Rijkswaterstaat, of te integreren in de ambtelijke organisatie van de provincie en het waterschapsbestuur dus te doen vervangen door het bestuur van de provincie. Dubbelslagen en duale verhoudingen worden daarmee voorkomen en kosten zullen daarmee bespaard kunnen worden. Hoewel, de specifieke kennis en deskundigheid van vertegenwoordigers van geborgde zetels zal verloren gaan en niet of niet snel worden opgebouwd, er zal geen sprake meer zijn van breed gewogen besluitvorming met een gebrek aan draagvlak van, bijvoorbeeld, agrariërs op wiens gronden en wateren veel maatregelen nu al en nog zullen moeten plaatsvinden.

Het is evenzo verstandig geen besluiten te nemen alvorens een duidelijk herzien standpunt is genomen voor de herziening van het belastingstelsel voor de waterschappen.

Het initiatiefwetsvoorstel is ontoereikend en wordt niet gesteund. (Hetzelfde geldt voor het advies van commissie Boelhouwer).