

Vergaderjaar 2021–2022

35 608

Voorstel van wet van de leden Bromet en Tjeerd de Groot tot wijziging van de Waterschapswet in verband met het schrappen van de geborgde zetels voor de categorie bedrijven, het schrappen van de eis dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur houder is van een geborgde zetel en het introduceren van een vaste verdeling van de resterende geborgde zetels

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 september 2022

1. Inleiding

*De leden van de fractie van de **VVD** hebben met enige verbazing kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Bromet en Tjeerd de Groot tot wijziging van de Waterschapswet in verband met het schrappen van de geborgde zetels voor de categorie bedrijven, het schrappen van de eis dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur houder is van een geborgde zetel en het introduceren van een vaste verdeling van de resterende geborgde zetels. Deze leden hebben nog een aantal vragen.*

*De leden van de fractie van het **CDA** hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het onderhavige initiatiefvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben deze leden een aantal vragen.*

*De leden van de fractie van de **PVV** hebben van het initiatiefvoorstel kennisgenomen. Zij wensen een aantal vragen te stellen.*

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel en het debat rond de afschaffing van de geborgde zetels voor bedrijven gevolgd. Deze leden constateren dat het een zoektocht is naar democratische vertegenwoordiging in de waterschappen die recht doet aan de verschillende belangengroepen. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben hierover nog enkele vragen.*

*De leden van de fractie van de **PvdD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van de leden Bromet en Tjeerd de Groot tot wijziging van de Waterschapswet in verband met het schrappen van de geborgde zetels voor de categorie bedrijven, het schrappen van de eis dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur houder is van een geborgde zetel en het introduceren van een vaste verdeling van de resterende*

geborgde zetels. Deze leden spreken hun waardering uit voor het voornemen de verkiezingen voor de waterschappen te democratiseren maar hebben nog een aantal aanvullende vragen.

*De leden van de **50PLUS**-fractie hebben kennisgenomen van dit initiatiefvoorstel. Deze leden zijn nog onverkort van mening dat het uitgangspunt van de geborgde zetels in waterschappen niet langer in de huidige samenleving gehandhaafd moet worden omdat deze niet democratisch gekozen worden. Dit temeer nu de taken van waterschappen steeds meer omvattend en nog urgenter zijn geworden. Deze leden hebben over het initiatiefvoorstel enkele vragen.*

*De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij maken van de gelegenheid gebruik om een aantal vragen voor te leggen.*

*Het lid van de **OSF**-fractie heeft kennisgenomen van het initiatiefvoorstel en wenst enkele vragen te stellen.*

Met belangstelling hebben de initiatiefnemers kennisgenomen van het door de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving uitgebrachte verslag over het wetsvoorstel. Wij zijn verheugd dat de leden van veel verschillende fracties hun inbreng hebben geleverd voor het verslag. De vragen van de leden van de verschillende fracties zien onder andere op de insteek van het wetsvoorstel, de mate en grondslag van wijziging en het tijdsad richting implementatie. Dit zijn belangrijke vragen en wij willen de leden van de verschillende fracties dan ook danken voor de gelegenheid hier nader op in te gaan. In deze memorie van antwoord zijn de vragen uit het verslag 1-op-1 overgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in standaard typografie.

2. Historische achtergrond en maatschappelijke discussie

*Het lid van de **OSF**-fractie vraagt de initiatiefnemers om aan te geven of het wetsvoorstel dat thans voorligt huns inziens de laatste stap is naar democratisering van waterschapsbesturen. Indien dit niet het geval is, wat zou volgens de initiatiefnemers nodig zijn voor «een ideale democratie» in waterschapsbesturen?*

De initiatiefnemers menen dat met het thans voorliggende wetsvoorstel een grote en belangrijke stap wordt gezet richting het verder democratiseren van waterschapsbesturen. Door het schrappen van de verplichting dat minimaal één zetel in het dagelijks bestuur door één van de specifieke belangencategorieën moet worden ingenomen, ontstaat meer ruimte voor een meer democratische coalitievorming. Met het toekennen van twee vaste zetels aan de categorieën «Ongebouwd» en «Natuurterreinen» en het schrappen van de vaste zetel voor de categorie «Bedrijven» wordt tegemoetgekomen aan het advies van de Commissie Boelhouwer uit 2020, waarin werd geadviseerd om bij handhaving van de geborgde zetels de twee categorieën elk twee zetels toe te wijzen. De grondslag voor een vaste zetel voor de categorie «Bedrijven» wordt al sinds het advies van de Adviescommissie Water uit 2015 in twijfel getrokken. Door het aantal geborgde zetels verder in te perken, wordt meer tegemoetgekomen aan het «one man, one vote»-principe, waardoor het volgens de initiatiefnemers een democratischer situatie oplevert dan op dit moment het geval is. Hiermee wordt namelijk bijvoorbeeld het probleem van de oververtegenwoordiging van bepaalde belangengroepen zoals deze door de Commissie Boelhouwer werd geconstateerd, verder beperkt.

De initiatiefnemers zijn onverkort van mening dat het volledig schrappen van geborgde zetels in de waterschappen de meest wenselijke situatie oplevert. Uit het debat in de Tweede Kamer bleek echter dat er op dit moment geen democratische meerderheid is voor dit voorstel. Desalniettemin vinden de initiatiefnemers het van groot belang om een stap richting verdere democratisering niet verder uit te stellen en volgen hierin dan ook graag de wens van de Tweede Kamer.

3. Huidige situatie

Het lid van de OSF-fractie vraagt de regering en de initiatiefnemers om aan te geven hoe zij in het kader van democratisering aankijken tegen de huidige wijze van waterschapsverkiezingen, namelijk dat deze tegelijk met de verkiezingen voor de provinciale staten worden gehouden. Kunnen de initiatiefnemers bijvoorbeeld aangeven wat de voor- en nadelen van het gelijktijdig houden van voornoemde verkiezingen zijn?

Het lid van de OSF-fractie vraagt de regering en de initiatiefnemers om aan te geven of het houden van de waterschapsverkiezingen op een separaat moment en dus niet tegelijk met de verkiezingen van de provinciale staten huns inziens de (vertegenwoordigende) democratie al dan niet ten goede zou kunnen komen. Graag verneemt het lid van de OSF-fractie de daarbij dragende overwegingen van de regering en de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers zijn van mening dat het gelijktijdig houden van de verkiezingen van de provinciale staten met de waterschapsverkiezingen de democratische grondslag van de waterschappen versterkt. Dit omdat door het gelijktijdig houden van deze verkiezingen hogere opkomstpercentages behaald kunnen worden, wat een verbetering oplevert van de representativiteit van het bestuur.

Uit de evaluatie¹ (2015) van de gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen die hebben plaatsgevonden in 2015, blijkt dat het opkomstpercentage van de waterschapsverkiezingen aanzienlijk is verhoogd ten opzichte van de waterschapsverkiezingen in 2008. Het opkomstpercentage van de landelijke waterschapsverkiezingen in 2008 kwam uit op 22,7%. Bij de gecombineerde waterschapsverkiezingen in 2015 was er met een opkomstpercentage van 43,5% sprake van bijna een verdubbeling van de opkomst.

Daarnaast komt uit het campagne-effectonderzoek² naar voren dat driekwart van de Nederlanders het een goed idee vindt dat de verkiezingen voor de provinciale staten en de waterschapsverkiezingen gecombineerd zijn. De helft van de ondervraagde Nederlanders is ook van mening dat de kans groter is dat ze gaan stemmen voor deze verkiezingen nu ze gecombineerd zijn. Gedurende de campagneperiode is het aantal mensen dat het belangrijk vindt om zelf te gaan stemmen voor de provinciale staten (van 48% naar 57%) of de waterschappen (van 20% naar 32%) gestegen.

¹ TNS, 2015, Evaluatie gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 51 en zie ook Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 51, paragraaf 7.

² TNS, 2015, Verkiezingen voor de provinciale staten en waterschapsverkiezingen (Q06) Eindrapportage campagne-effectonderzoek, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 51.

Mogelijke nadelen die destijds bij het gelijktijdig houden werden genoemd, waren de verwarring voor de kiezer en het overschaduwen van de ene verkiezing door de andere.³ Er is volgens de initiatiefnemers geen indicatie dat deze nadelen ook daadwerkelijk hebben opgetreden. Ook zijn hier mitigerende maatregelen voor te nemen, zoals bewustwordingscampagnes en het duidelijk onderscheiden van beide stembiljetten. De initiatiefnemers vinden het wenselijk dat de regering hier blijvende aandacht aan besteedt.

4. Aanleiding en noodzaak

4.1 Van sectorspecifiek naar algemeen belang

De leden van de fractie van de VVD wijzen erop dat dit initiatiefvoorstel meer specifiek gaat over het schrappen van de geborgde zetels voor bedrijven in de waterschapsbesturen, het toekennen van twee vaste zetels aan de geborgde categorieën «ongebouwd» (lees: landbouw) en «natuur» en het schrappen van de verplichting dat in het dagelijks bestuur minimaal één zetel wordt ingenomen door één van de specifieke belangencategorieën.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat de eerste samenwerkingsverbanden op watergebied dateren van de vroege tweede helft van de Middeleeuwen. In de loop der eeuwen is de bestuursstructuur van de «waterschappen» regelmatig aan verandering onderhevig geweest, passend bij de tijdgeest en de toenmalige opgaven.

Dat door de initiatiefnemers kritisch is gekeken naar de huidige bestuurs-samenstelling op basis van twee recent uitgebrachte rapporten het rapport van de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen «Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen»⁴ en de rapportage van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) «De stem van het water – Perspectieven uit een brede consultatie over geborgde zetels in waterschapsbesturen»⁵ is derhalve van alle tijden, aldus de leden van de fractie van de VVD. De tweede versie van het initiatiefvoorstel, het in eerste instantie geamendeerde voorstel, kan dan ook op sympathie van de leden van de fractie van de VVD rekenen. Het uiteindelijk ingediende voorstel roept bij de leden van de fractie van de VVD echter grote verbazing op. Het argument om de geborgde zetels voor bedrijven te schrappen, is dat de heffing voor de bedrijven die voor een aanzienlijk deel is gekoppeld aan de kosten van het zuiveringsbeheer volledig wordt bepaald door wettelijke normen, waar het waterschap geen invloed op heeft. Dus er zou geen relatie meer zijn tussen belang, betaling en zeggenschap volgens de initiatiefnemers.

De leden van de fractie van de VVD vermoeden dat deze redenatie is gebaseerd op een passage over de duiding van de belangen van bedrijven uit voornoemd rapport van de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen «Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen».⁶ Hetgeen hierover in dit rapport wordt opgemerkt, is echter onjuist. Waterschappen bepalen namelijk wel degelijk zelf hun tarieven, ook die voor de zuiveringsheffing. Dit is vastgelegd in de Waterschapswet en de uitwerking daarvan vindt plaats in de belastingverordening, die jaarlijks door het algemeen bestuur van het waterschap wordt vastgesteld.

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 719, nr. 3, p. 7.

⁴ Kamerstukken I 2020/21, 31 986, B.

⁵ Kamerstukken I 2020/21, 31 986, C.

⁶ Kamerstukken I 2020/21, 31 986, B, p. 7.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat er in het Bestuursakkoord Water uit 2007⁷ wel afspraken zijn gemaakt over het doelmatig beheer in de waterketen, met een geplande besparing (bij gemeenten en waterschappen) van € 380 miljoen per jaar in 2020. Deze besparingen beoogden een gematigde tariefstelling voor burgers en bedrijven voor riool- en zuiveringsbeheer. Dit betreft echter afspraken, zonder een wettelijke basis. Kortom, 148 Tweede Kamerleden en 75 Eerste Kamerleden zijn naar mening van de leden van de fractie van de VVD door deze foutieve onderbouwing op het verkeerde been gezet. Hoe gaan de initiatiefnemers deze feitelijk onjuiste onderbouwing van het voorstel rechtzetten?

Anders dan de leden van de fractie van de VVD zijn de initiatiefnemers ervan overtuigd dat er geen sprake is van een onjuiste weergave in de onderbouwing van de argumentatie. De waterschappen hebben namelijk maar zeer beperkt invloed op de tarieven bij de zuiveringsheffing. Het tarief van de zuiveringsheffing wordt als volgt bepaald: de totale kosten zuiveringsbeheer waterschap gedeeld door het totaal aantal vervuilingseenheden in het waterschap = tarief per vervuilingseenheid.

Totale kosten zuiveringsbeheer:

De totale kosten voor het zuiveringsbeheer laten zich maar beperkt beïnvloeden. Het algemeen bestuur van het waterschap kan daar niet heel veel keuzes in maken. Het zuiveringsbeheer moet nu eenmaal aan bepaalde normen voldoen. Natuurlijk kan er altijd gezocht worden naar doelmatigheidswinst. Als daarmee de totale kosten omlaag gaan heeft dit effect op het tarief per vervuilingseenheid (die gaat omlaag of stijgt minder hard). Die doelmatigheidswinst heeft echter geen effect op de lastenverdeling tussen de categorieën heffingplichtigen (hier zijn dat huishoudens en bedrijven). Die verdeling vindt namelijk plaats aan de hand van het aantal vervuilingseenheden en die wijzigen niet door doelmatigheidswinst.

Aantal vervuilingseenheden in het waterschap:

Bij de zuiveringsheffing zijn twee categorieën heffingplichtigen van belang; huishoudens en bedrijven. De lastenverdeling wordt tussen huishoudens en bedrijven bepaald door het totaal aantal vervuilingseenheden per categorie. Dit gebeurt als volgt:

– Stap 1:
Op grond van artikel 122f van de Waterschapswet wordt bepaald waaruit één vervuilingseenheid bestaat.

– Stap 2:
Vervolgens wordt op verschillende manieren bepaald voor hoeveel vervuilingseenheden (ve) je een aanslag krijgt:

Huishoudens krijgen een aanslag voor 1 of 3 vervuilingseenheden.

Bij bedrijven verschilt dat, afhankelijk van de vraag of zij een:

- meetbedrijf zijn (artikel 122g Waterschapswet bij 1000 ve of meer)
- tabelbedrijf zijn (artikel 122k Waterschapswet 1000 of minder ve)
- bedrijf zijn met minder dan 5 of met 1 vervuilingseenheid (artikel 122i Waterschapswet).

Op die manier weet het waterschap het totaal aantal vervuilingseenheden in het waterschap.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 27 625, nr. 100 Raadpleegbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27625-100-b2.pdf>.

– Stap 3:

Het totaal aantal vervuilingseenheden in het waterschap wordt gedeeld door de totale kosten waarmee het tarief per vervuilingseenheid bekend is.

De component «totaal aantal vervuilingseenheden» komt dus ook voort uit wettelijke normen. Wat één vervuilingseenheid is wordt immers bepaald in artikel 122f van de Waterschapswet. Ook daarop heeft het algemeen bestuur (bijna) geen invloed. De initiatiefnemers zeggen bewust bijna, omdat waterschappen ervoor kunnen kiezen om bepaalde stoffen (zoals fosfaat) niet of minder te belasten. Deze stoffen maken echter maar een klein deel uit van de totale heffing. Tot slot op dit punt is het voor de volledigheid nog goed om te benoemen dat bedrijven ook watersysteemheffing betalen. Bedrijven vallen samen met woningeigenaren in de categorie gebouwd. Aan de hand van een percentage van de WOZ-waarde wordt de aanslag berekend. Op de WOZ-waarde hebben waterschappen uiteraard ook geen invloed.

*De leden van de fractie van het **CDA** wijzen erop dat het oorspronkelijke voorstel van de initiatiefnemers beoogde alle geborgde zetels binnen de waterschapsbesturen te schrappen.*

Deze leden vragen de initiatiefnemers of een hybride stelsel met geborgde zetels in hun ogen rechtmatig is. Als dat het geval is, waarom achten de initiatiefnemers het dan noodzakelijk om alle geborgde zetels te schrappen? Belangrijk argument van de initiatiefnemers om met dit voorstel te komen, is dat het belang van de waterschappen is toegenomen. De leden van de fractie van het CDA vragen de initiatiefnemers of dit wel zo is. Op basis waarvan wordt deze conclusie getrokken, zo vragen deze leden de initiatiefnemers. De leden van de fractie van het CDA wijzen erop dat belangen veranderd kunnen zijn, maar in de kern is het belang om droge voeten te houden in Nederland al zo oud als het ontstaan van de eerste waterschappen in pakweg de dertiende eeuw. Waterschappen hebben de afgelopen eeuwen alle mogelijke uitdagingen het hoofd weten te bieden. Kunnen, zo vragen deze leden, de initiatiefnemers duidelijk maken of de voorgestelde wetswijziging leidt tot een substantiële verbetering van de taakopvatting door en werkwijze van de waterschappen?

Alhoewel de initiatiefnemers het nog steeds het meest wenselijk en rechtmatig vinden om alle geborgde zetels te schrappen, menen zij en de Tweede Kamer met hen dat het thans voorliggende wetsvoorstel een verbetering biedt ten opzichte van de huidige situatie. Zoals eerder op vragen van de OSF-fractie aangegeven zijn de initiatiefnemers van mening dat met het geamendeerde wetsvoorstel een grote stap wordt gezet in het verder democratiseren van de waterschappen. Door het schrappen van de verplichting dat minimaal één zetel in het dagelijks bestuur door één van de specifieke belangencategorieën moet worden ingenomen, ontstaat meer ruimte voor een meer democratische coalitievorming. Met het toekennen van twee vaste zetels aan de categorieën «Ongebouwd» en «Natuurterreinen» en het schrappen van de vaste zetel voor de categorie «Bedrijven» wordt tegemoetgekomen aan het advies van de Commissie Boelhouwer uit 2020, waarin werd geadviseerd om bij handhaving van de geborgde zetels de twee categorieën elk twee zetels toe te wijzen. De grondslag voor een vaste zetel voor de categorie «Bedrijven» wordt al sinds het advies van de Adviescommissie Water uit 2015 in twijfel getrokken. Door het aantal geborgde zetels verder in te perken, wordt meer tegemoetgekomen aan het «one man, one vote»-principe, waardoor het volgens de initiatiefnemers een democratischer situatie oplevert dan op dit moment het geval is. Hiermee wordt namelijk

bijvoorbeeld het probleem van de oververtegenwoordiging van bepaalde belangengroepen zoals deze door de Commissie Boelhouwer werd geconstateerd, verder beperkt.

De initiatiefnemers zijn het met de leden van de CDA-fractie eens dat het belang van droge voeten nog steeds een van de kernbelangen is waar de waterschappen voor verantwoordelijk zijn. De recente overstromingen in Limburg hebben dat nogmaals benadrukt. De initiatiefnemers zien daarnaast ook steeds meer andere vraagstukken waar de waterschappen zich – samen met de medeoverheden – voor zien gesteld. Deze zomer is het wederom zeer droog. Een vraagstuk waar waterschappen – meer dan voorheen – ook voor aan de lat staan om Nederland niet alleen ook in de toekomst droge voeten te laten behouden, maar er ook voor te zorgen dat de gevolgen van het watertekort zo goed mogelijk worden opgevangen. Daarnaast spelen waterschappen ook in andere opgaven een belangrijke rol. Hierbij wijzen de initiatiefnemers op de vraagstukken van een goede ruimtelijke ordening waar waterschappen – samen met medeoverheden onder de Omgevingswet waar juist de samenwerking tussen de overheden wordt bevorderd – een belangrijke rol spelen. Ook het vraagstuk van het behalen van de doelen uit de Kaderrichtlijn water waarbij de waterkwaliteit geborgd moet worden is een opgave waar waterschappen een belangrijke rol in spelen. Al met al zien de initiatiefnemers dat waterschappen een steeds groter rol hebben gekregen binnen de grote ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat.

Het doel van dit wetsvoorstel is om de waterschappen verder te democratiseren. Het heeft daarmee geen directe invloed op de taakopvatting of werkwijze van de waterschappen. Door het verder democratiseren van de waterschappen, kan de werkwijze natuurlijk wel indirect beïnvloed worden, door andere keuzes en een versterkte democratische grondslag in en voor besluitvorming.

*De leden van de fractie van de **PVV** vragen de initiatiefnemers of zij de mening van de heer R. Mulder delen, die namens VNO-NCW, MKB Nederland en de Nederlandse Vereniging van Waterschapbestuurders Bedrijven (NVWB) op 15 juni 2022 een brief⁸ aan de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van deze Kamer stuurde, waarin hij stelde dat de waterschappen al eeuwen worden bestuurd op basis van het principe belang, betaling, zeggenschap en dat dit botst met het gewijzigde initiatiefvoorstel, aangezien bedrijven als enige belanghebbende partij substantieel mee moeten betalen zonder hun zeggenschap te behouden? Graag ontvangen deze leden een gemotiveerd antwoord van de initiatiefnemers.*

De initiatiefnemers begrijpen de door de leden van de PVV-fractie gestelde vraag naar aanleiding van de genoemde brief van VNO-NCW, MKB en de NVWB. De initiatiefnemers delen de zorgen evenwel niet. Het oorspronkelijke doel van de initiatiefnemers was om alle geborgde zetels te schrappen om zo het bestuur van de waterschappen verder te democratiseren. In de Tweede Kamer is een amendement ingediend om de geborgde zetels voor twee van de drie categorieën te behouden. De motivatie van de Tweede Kamer hierbij was dat er voor het behoud van de geborgde zetels voor ongebouwd-agrarisch en voor natuur wel degelijk argumenten zijn om deze twee categorieën twee vaste zetels in de volksvertegenwoordiging te geven, zoals het feit dat de ontwikkeling en instandhouding van de natuur en landbouwgrond sterk afhankelijk is van

⁸ Bijlage bij Kamerstukken I 2021/22, 35 608, B.

Ingekomen bij de Eerste Kamer op 16 juni 2022, met kenmerk: 168269.02 (als bijlage bij dit verslag bijgevoegd).

een goed waterbeheer en er andersom een duidelijke bijdrage wordt geleverd aan de waterhuishouding door middel van vernatting, het inzetten als retentiegebied, het vasthouden van zoetwater en waterzuivering in de natuur. Voor de categorie bedrijven is de Tweede Kamer van mening dat deze argumenten er onvoldoende zijn. In de aangehaalde brief wordt verwezen naar het feit dat er al eeuwen sprake is van bestuur gebaseerd op belang, betaling, zeggenschap en dat bedrijven hierom dus ook vaste zetels zouden moeten behouden. Het enkele feit dat er al eeuwen op een bepaalde manier wordt bestuurd is wat de initiatiefnemers betreft evenwel geen steekhoudend argument.

Uit het belang volgt aan de ene kant zeggenschap en aan de andere kant de betaling. Het is dus – anders dan in de brief van de genoemde organisaties wordt gesuggereerd – niet zo dat betaling voor belang en daarmee zeggenschap zorgt.

De omvangrijkste belastingen van de waterschappen zijn de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing. De watersysteemheffing is gebaseerd op de belanghebbende/profijthebbende betaalt. De verdeling tussen de verschillende categorieën was in 2019 landelijk gezien als volgt (cijfers van de Unie van Waterschappen):

- Ingezetenen (ingezetenenheffing): 41,2%
- Eigenaren gebouwen (heffing gebouwd): 46,6%
- Grondeigenaren (heffing ongebouwd): 11,9%
- Eigenaren van natuurterreinen (heffing natuur): 0,3%

Binnen de categorie gebouwd is de verhouding tussen de bijdrage van woningeigenaren 81% en de eigenaren van bedrijfspanden 19%.

De zuiveringsheffing is niet gebaseerd op belang, maar op de vervuiler betaalt. De afgelopen jaren betaalden bedrijfsmatige lozers 25% van de heffing en huishoudens 75%.

Naar het oordeel van de initiatiefnemers is het dus in het licht van de verdere democratisering van de waterschappen een logische stap om de geborgde zetels voor de categorie bedrijven af te schaffen. Hoe meer zetels rechtstreeks door de kiesgerechtigde bevolking verkozen worden hoe sterker de democratische rol van het waterschapsbestuur wordt.

Delen de initiatiefnemers de mening van de leden van de fractie van de PVV, inhoudende dat op basis van de inhoud van dit initiatiefvoorstel de mogelijkheden moeten worden onderzocht om de categorie «bedrijven» zoveel mogelijk te ontzien met betrekking tot de lasten en dat alles op alles moet worden gezet om de bij deze categorie aanwezige kennis te behouden? Zo ja, aan welke maatregelen kan volgens de initiatiefnemers dan worden gedacht? Graag ontvangen deze leden een gemotiveerd antwoord van de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers delen de mening van de fractie van de PVV dat de bij de bedrijven aanwezige kennis zoveel als mogelijk ingezet moet blijven worden voor het werk van de waterschappen. Met deze kennis kunnen immers besluiten van waterschappen worden versterkt. Dit hoeft evenwel niet te gebeuren door vertegenwoordigers met een vaste plek in de volksvertegenwoordiging. Ook nu al werken waterschappen op veel plekken in het land goed samen met bedrijven om het waterbeleid te verbeteren. Dat zal ook na aanname van dit wetsvoorstel gewoon voortgezet worden. Daarnaast worden ook in de waterschappen – net als in gemeenteraden, provinciale staten en in de Tweede en Eerste Kamer – de belangen van alle groepen in de samenleving door de gekozen volksvertegenwoordigers in hun afwegingen bij besluitvorming meegenomen. Dat zal na aanname van dit wetsvoorstel niet anders zijn. Ten

aanzien van de lastenontwikkeling voor bedrijven is het aan de wetgever om in het nieuwe belastingstelsel waarvoor op 4 augustus de internetconsultatie is gestart⁹ – hier aandacht aan te besteden. Het voorliggende wetsvoorstel gaat over het verder democratiseren van het waterschapsbestuur en niet over de waterschapsbelasting. Het belastingstelsel wordt dan ook niet via dit wetsvoorstel aangepast. Wel delen de initiatiefnemers de mening van de leden van de fractie van de PVV dat waterschappen bij het vaststellen van hun eigen belastingtarieven altijd een zo evenwichtig mogelijke verdeling van de lasten zouden moeten nastreven. De ervaring leert dat waterschapsbestuurders in algemene zin ook altijd oog hebben voor de belangen van alle belastingplichtigen. Het is uiteindelijk aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging om bij meerderheid binnen de bandbreedte van de wet de specifieke tarieven vast te stellen.

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** merken op dat VNO-NCW, MKB Nederland en de NVWB zich in hun brief aan de leden van de vaste commissie van Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van deze Kamer van 15 juni 2022¹⁰ verzetten tegen het wetsvoorstel. Kunnen de initiatiefnemers en de regering een reactie geven op de argumenten die in deze brief worden gegeven?*

De initiatiefnemers verwijzen graag naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de PVV-fractie over deze brief.

De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen dat waterschappen invloed kunnen hebben op de hoogte van het bedrag dat bedrijven moeten afdragen aan het waterschap. Waar is de hoogte van dit bedrag op gebaseerd?

De initiatiefnemers verwijzen graag naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de VVD-fractie over de werking van het belastingstelsel.

*De leden van de fractie van de **PvdD** vragen de initiatiefnemers en de regering hoe het democratisch karakter van de waterschapsverkiezingen zich verhoudt tot de aanstelling van niet gekozen (benoemde) vertegenwoordigers?*

Verder vragen de leden van de fractie van de PvdD de initiatiefnemers en de regering of zij mogelijkheden zien om het belanghebbende begrip met betrekking tot de geborgde zetels uit te breiden tot particuliere bewoners van woningen die als gevolg van de lage grondwaterstand te maken hebben met palenrot en daaruit voortvloeiende schade?

De leden van de fractie van de PvdD vragen de initiatiefnemers en de regering of het waar is dat volgens het Kenniscentrum Aanpak Funderingsproblematiek (KCAF) meer dan een miljoen huizen in Nederland dreigen te verzakken als gevolg van bodemdaling/grondwaterstanden?¹¹ Hoe verhouden deze aantallen en schade zich volgens de initiatiefnemers tot de agrarische- en bedrijfsbelangen?

⁹ Overheid.nl | Consultatie Wijziging Waterschapswet en Waterwet voor versterking toepassing profijtbeginself bij watersysteemheffing, ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en oplossen van enkele knelpunten (internetconsultatie.nl).

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken I 2021/22, 35 608, B

Ingekomen bij de Eerste Kamer op 16 juni 2022, met kenmerk: 168269.02 (als bijlage bij dit verslag bijgevoegd).

¹¹ Zie hiervoor: <https://www.kcaf.nl/help-mijn-huis-verzakt/>.

De initiatiefnemers willen aangeven dat dit uit afgeleide data lijkt te kloppen. De stichting Kenniscentrum Aanpak Funderingsproblematiek (KCAF) is een onafhankelijke kennis- en netwerkorganisatie, met als doelstelling het verzamelen, ontwikkelen en ontsluiten van kennis rond de aanpak en preventie van funderingsproblemen. Op de website van het KCAF staat vermeld dat meer dan één miljoen huizen te maken heeft of krijgt met funderingsproblematiek. Aangegeven wordt dat dit naar schatting 750.000 woningen met een houten paalfundering betreft en in andere gevallen woningen met ondiepe (stalen) funderingen. De kaart van KCAF geeft indicatieve aandachtsgebieden waar een slechte combinatie van bodem en fundering voorkomt en waar funderingsproblemen dus mogelijk kunnen opspelen. De kaarten zijn met name bedoeld voor bewustwording, en ze doen geen volledig getoetste uitspraak over de staat van de funderingen.

De website vermeldt dat voor ca. 1 op de 40 panden in Nederland die zijn gebouwd voor 1970 de gegevens over de fundering zijn vastgesteld. Voor overige panden wordt het type fundering afgeleid uit andere beschikbare data. Tevens wordt een indicatie van de funderingskwaliteit berekend op basis van verschillende soorten data. Er is dus sprake van vastgestelde, afgeleide en indicatieve data. Met deze data is het nu niet mogelijk om de exacte schade vast te stellen die op kan treden aan woningen als gevolg van verzakkingen.

Ook de initiatiefnemers zien dat dit een grote schade op kan leveren voor huiseigenaren. Over de precieze verhoudingen met agrarische- en bedrijfsbelangen in de waterschappen, hebben zij geen cijfers. Dit omdat dit ook per gebied veel zal verschillen.

De leden van de fractie van de PvdD vragen de initiatiefnemers en de regering hoe zij het feit beoordelen dat de geborgde zetels toebedeeld kunnen worden aan vertegenwoordigers van groeperingen die ook via gekozen zetels in de waterschappen vertegenwoordigd kunnen zijn? Hoe schatten de initiatiefnemers het risico van oververtegenwoordiging van deze groeperingen in?

Het staat iedereen vrij om zich verkiesbaar te stellen als ingezetene. Dat is ook in overeenstemming met het algemene uitgangspunt dat er zo min mogelijk beperkingen zijn van het – passief – kiesrecht. In het rapport van de Commissie Boelhouwer staan cijfers over het verwantschap van gekozen bestuurders met het specifieke belang van de categorie ongebouwd.¹² De initiatiefnemers menen dat met dit wetsvoorstel de kans op oververtegenwoordiging kleiner wordt, omdat het aantal geborgde zetels verminderd wordt en oververtegenwoordiging in het dagelijks bestuur eerder voorkomen wordt door het schrappen van de eis om minimaal één geborgde zetel in het dagelijks bestuur te hebben.

*De leden van de **50PLUS**-fractie wijzen erop dat waterschappen een steeds belangrijkere rol spelen bij de inzet voor de energietransitie, de inrichting van de ruimte en het behoud van biodiversiteit. Deze vraagstukken vereisen democratische besluitvorming waarbij het algemeen belang voorop dient te staan en niet de specifieke deelbelangen van diverse sectoren. Kan de regering aangeven of zij deze mening onderschrijft, en zo nee, waarom niet? Is de regering het met de leden van de 50PLUS-fractie eens dat het functionele karakter van het waterschap overeind blijft ook al verdwijnen of verminderen de geborgde zetels? Immers, «functioneel» doelt op de taak en niet op de bestuurssamenstelling. Onderschrijft de regering dit? Is de regering het met de leden van*

¹² Commissie Boelhouwer 2020, Geborgd gewogen, p. 15 t/m 17.

de 50PLUS-fractie eens dat de waterschappen voldoende expertise en deskundigheid in huis hebben om hun eigen functionele taken te verrichten ongeacht de geborgde zetels?

Dit is een vraag aan de regering.

*De leden van de **SGP**-fractie constateren dat de initiatiefnemers de geborgde zetels in waterschappen ondemocratisch vinden. Deze leden zijn van mening dat de initiatiefnemers een beperkt begrip van democratie hanteren, zoals ook door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies is aangegeven.¹³ Het gaat om belangenrepresentatie die past bij een functioneel bestuursorgaan, zodat geen belangen uit het oog verloren worden en recht wordt gedaan aan de verschillende bestanddelen van democratie (representatie, participatie en deliberatie). Bij waterschappen is in tegenstelling tot provincies en gemeenten sprake van een gesloten huishouding en een beperkte taakopvatting ofwel een gerichte, functionele bestuurstaak, begrensd door artikel 1 van de Waterschapswet. Deze leden wijzen in dit verband ook op artikel 4 van de Grondwet waarin het actief en passief kiesrecht is geregeld voor de algemeen vertegenwoordigende organen, dus organen waarvan de taak niet beperkt is tot een specifiek onderdeel van het totale bestuursterrein, zoals dat bij waterschappen wel het geval is. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een reflectie van de initiatiefnemers op deze analyse.*

Het is inderdaad zo dat de huidige situatie met de geborgde zetels niet in strijd is met artikel 4 van de Grondwet of met enige andere wet. Het voorgestelde wetsvoorstel en het door de Tweede Kamer geamendeerde wetsvoorstel zijn dat evenmin. De initiatiefnemers staan evenwel anders dan de SGP-fractie voor een stelsel waarin zoveel mogelijk zetels rechtstreeks door de kiesgerechtigde inwoners van een waterschap worden verkozen. De belangen die nu door de geborgde zetels worden behartigd kunnen evengoed ook behartigd worden door rechtstreeks verkozen leden van het algemeen bestuur. De huidige constructie vloeit voort uit keuzes die de wetgever in het verleden heeft gemaakt. De initiatiefnemers menen dat er gelet op de huidige tijdsgeest en de daarbij behorende rol van het waterschap die steeds meer in het licht van het algemeen belang staat nieuwe keuzes gemaakt zouden moeten worden. Dit wetsvoorstel versterkt wat de initiatiefnemers betreft de democratische besluitvorming in de waterschappen.

De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat in verschillende waterschappen sprake is van meer geborgde zetels dan het wettelijk minimum. Blijkbaar wordt op provincieniveau door de democratisch gekozen Staten belang gehecht aan de inbreng van geborgde zetels. Waarom kiezen de initiatiefnemers desondanks voor het negeren van de opstelling van democratisch gekozen provinciale staten en voor directe vermindering van het aantal geborgde zetels, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers zijn – anders dan de leden van de fractie van de SGP – van mening dat de bestuursstructuur van de waterschappen zo democratisch mogelijk zou moeten zijn en dat daarom zoveel mogelijk zetels direct verkozen zouden moeten worden door inwoners en dat de geborgde zetels geen vaste plek in het dagelijks bestuur zouden moeten hebben. Het feit dat er geborgde zetels zijn ligt vast in de Waterschapswet en deze wet geeft provincies de mogelijkheid om binnen bandbreedte het precieze aantal geborgde zetels vast te leggen. De inhoud van de Waterschapswet wordt bepaald door de Staten-Generaal. Het feit dat een wetsvoorstel wordt ingediend en dat de Staten-Generaal hierover besluit betekent dus

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 608, nr. 5.

niet dat de democratisch gekozen provinciale staten hiermee worden genegeerd. Er worden immers vaker wetten ingevoerd of gewijzigd die gevolgen hebben voor de bevoegdheden van medeoverheden. Een ruime meerderheid in de Tweede Kamer heeft besloten dat het aantal geborgde zetels in de wet wordt beperkt. Dit geamendeerde initiatiefwetsvoorstel ligt thans voor bij de Eerste Kamer en het is aan de Eerste Kamer om uiteindelijk alles afwegende te bepalen of het wetsvoorstel wordt aanvaard. Dat is conform het proces zoals wetgeving tot stand komt.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag of de initiatiefnemers nu concrete zaken mis zien gaan waarbij de geborgde zetels door onevenredige aandacht voor sectorspecifieke belangen en onevenredige invloed het algemeen belang aantasten. Zo ja, kunnen zij dit nader duiden?

Het doel van de initiatiefnemers is het verder democratiseren van de waterschapsbesturen. Dit sluit volgens de initiatiefnemers aan bij de gedachte dat besluitvorming zoveel mogelijk plaatsvindt door direct door kiesgerechtigde inwoners gekozen volksvertegenwoordigers.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de toelichting op het aangenomen amendement waarmee de geborgde zetels voor de categorie bedrijven worden afgeschaft¹⁴, bij de onderbouwing van dit voorstel wordt gesuggereerd dat het waterschap geen invloed heeft op de heffing, omdat die bepaald wordt door wettelijke normen. Deze leden zetten vraagtekens bij deze stellingname en daarmee bij de onderbouwing van dit voorstel. Is de veronderstelling juist dat de artikelen 122c-122l van de Waterschapswet alleen de heffingsgrondslag en de heffingsmaatstaf bepalen en niet de hoogte van de heffing? Is de veronderstelling juist dat de genoemde artikelen waterschappen ook ruimte geven voor afwijking en/of nadere invulling van enkele bepalingen in het betreffende hoofdstuk?

De artikelen 122c-122l van de Waterschapswet regelen inderdaad de zuiveringsheffing. Die artikelen beperken zich niet tot alleen de heffingsgrondslag en de heffingsmaatstaf. Ook staat daar bijvoorbeeld het belastbare feit en wie belastingplichtig is.

Het tarief en daarmee de hoogte van de heffing wordt bepaald zoals eerder beschreven bij het antwoord op de vraag van de PVV-fractie over de werking van het belastingstelsel.

De leden van de SGP-fractie constateren verder dat in de toelichting op het aangenomen amendement¹⁵ waarmee de geborgde zetels voor de categorie bedrijven worden afgeschaft voorbij is gegaan aan de kennis en kunde die vertegenwoordigers van bedrijven inbrengen op het gebied van afvalwaterzuivering en circulariteit. Delen de initiatiefnemers de mening van de leden van de SGP-fractie dat deze inbreng van toegevoegde waarde is voor het sluiten van de keten en het ontwikkelen van innovatieve oplossingen en dat het schrappen van deze geborgde zetels derhalve meer verlies dan winst oplevert, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers zijn – zoals ongetwijfeld bij de leden van de SGP-fractie bekend – niet de indieners van het amendement, zij hebben dan ook niet de toelichting op het amendement geschreven. Wel kunnen de initiatiefnemers reageren op de mening van de leden van de fractie van de SGP. De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de SGP-fractie dat de inbreng van bedrijven bij het beleid op het gebied van

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 608, nr. 17.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 608, nr. 17.

afvalwaterzuivering en circulariteit (maar ook op andere onderwerpen) van toegevoegde waarde kunnen zijn voor het sluiten van de keten en het ontwikkelen van innovatieve oplossingen. De initiatiefnemers delen echter niet de analyse van de leden van de fractie van de SGP dat het schrappen van de geborgde zetels meer verlies dan winst op zal leveren. Veel samenwerking gebeurt ook nu al op ambtelijk niveau of via andere vormen van overleg en inspraak. Dat blijft bij aannahme van het voorliggende wetsvoorstel allemaal gewoon bestaan. De goede samenwerking kan dus ook zonder geborgde zetels worden voortgezet. De rijksoverheid, provincies en gemeenten werken op tal van gebieden goed samen met bedrijven, terwijl er geen geborgde zetels van bedrijven in de Eerste en Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden zijn. Samenwerking is vooral gebaat bij onderling begrip voor elkaars positie en door open te staan voor elkaars expertise. Geborgde zetels zijn daar niet primair voor nodig.

*Het lid van de **OSF**-fractie vraagt de regering om aan te geven wat de praktische implicaties zijn van het wetsvoorstel van de initiatiefnemers met inachtneming van het – aangenomen – amendement gewijzigd amendement van het lid Grinwis c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 16.*

Dit is een vraag aan de regering.

Het lid van de OSF-fractie vraagt de initiatiefnemers aan te geven in hoeverre het wetsvoorstel dat thans voorligt dus inclusief voormeld aangenomen amendement nog voldoet aan de insteek die initiatiefnemers hadden bij aanvang van het wetgevingsproces.

Zoals eerder aangegeven in voorgaande vragen zijn de initiatiefnemers begonnen met een wetsvoorstel waarbij alle geborgde zetels zouden worden geschrapt. Dat voorstel is door een aangenomen amendement van de Tweede Kamer enigszins gewijzigd. Het gewijzigde voorstel waarbij de vaste plek voor geborgde zetels in het dagelijks bestuur vervalt en waarbij het aantal geborgde zetels wordt beperkt is naar het oordeel van de initiatiefnemers een grote stap in de verdere democratisering van de waterschapsbesturen – waar het de initiatiefnemers om te doen is.

4.2 Democratische vertegenwoordiging belangengroepen

*De leden van de fractie van het **CDA** merken op dat het kennelijke doel van de initiatiefnemers is om de waterschappen verder te democratiseren. De Afdeling advisering van de Raad van State geeft in haar oordeel een genuanceerd beeld over democratisering.¹⁶ Nadrukkelijk wordt door de Raad gewezen op de belangen van minderheden. Vanouds staat binnen het waterschapsbestel de trits belang-betaling-zeggenschap hoog in het vaandel. Hoe oordelen de initiatiefnemers hierover? Als wordt erkend dat waterschapsbesturen in de eerste plaats besturen zijn van een functionele organisatie, waarom worden deze besturen dan op één lijn geplaatst met politieke besturen? Hoewel de leden van de fractie van het CDA daar niet voor voelen, hadden de initiatiefnemers er dan niet beter aan gedaan om de waterschapstaken onder te brengen bij bijvoorbeeld de provincies? Waarom is hier door de initiatiefnemers niet voor gekozen? Het moge overigens duidelijk zijn dat de leden van deze fractie voor een dergelijke wijziging niets voelen.*

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 608, nr. 5, p. 2.

De initiatiefnemers willen allereerst opmerken dat zij het niet oneens zijn met de Afdeling advisering in hun beeld van democratie. Ook wij vinden dat in een democratie minderheden niet mogen worden overzien. De initiatiefnemers menen alleen dat dit gegeven niet onveranderlijk een afdwingbaar recht op geborgde zetels geeft voor allerlei minderheden, ook niet volgens de Venetië Commissie waarnaar de Afdeling advisering in hun betoog verwijst. Bij een minderheidsdemocratie kan er inderdaad voor gekozen worden om bepaalde minderheden een geborgde zetel toe te wijzen vanwege specifieke belangen in een gebied indien dit nodig wordt geacht. In dit voorstel wordt ervoor gekozen om de categorieën «Natuurterreinen» en «Ongebouwd-agrarisch» op basis hiervan een vast aantal zetels toe te kennen.

De initiatiefnemers merken wat betreft de trist belang-betaling-zeggenschap op dat de commissie Boelhouwer in hun advies constateerde dat van deze trits nog slechts één zijde in de praktijk intact lijkt te zijn – namelijk dat van de relatie belang-zeggenschap. Volgens de commissie kan immers nog maar voor twee van de vier bestaande categorieën deze relatie worden onderbouwd – namelijk die van de categorie Ongebouwd en die van de categorie Natuurterreinen. De categorie Ingezetenen omvat volgens de commissie feitelijk het algemeen belang en zou daarmee vertegenwoordigd moeten zijn met de gekozen zetels. Aan deze trits wordt daarom met het huidige systeem ook al niet meer voldaan. De initiatiefnemers willen hierbij ook graag benadrukken dat wat hen betreft de trits belang-betaling-zeggenschap niet mag betekenen dat het leidt tot een situatie waar «de vervuiler betaalt» ook mag leiden tot een situatie waar «de vervuiler bepaalt». Deze spanning in het huidige systeem wordt ook onderstreept door het advies van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD), welke opmerkte dat nu eigenlijk te weinig een situatie bestaat waarin de vervuiler betaalt en de betaler bepaalt en dat daar een spanning over bestaat in het systeem.¹⁷

De initiatiefnemers willen tevens benadrukken dat de keuzes die worden gemaakt door waterschapsbesturen grote politieke gevolgen kunnen hebben, zoals bijvoorbeeld hierboven aangegeven op de vraag van de Partij voor de Dieren-fractie over het probleem met funderingen. Door de weersextremen die steeds vaker voorkomen door de verandering van ons klimaat en de toenemende opgave rondom het behalen van de waterkwaliteitsdoelen uit de Kaderrichtlijn water, verwachten de initiatiefnemers dat het waterdossier ook steeds politieker zal worden.

De initiatiefnemers denken dat het geen goed idee is om de waterschapsbesturen af te schaffen en dit over te laten aan de provincies. Dit heeft meerdere redenen. Ten eerste lijkt het de initiatiefnemers niet praktisch. De waterschappen zijn ingedeeld op basis van de rivieren en wateren en overlappen daarmee niet met de provincies. Vaak zijn rivieren een scheidslijn van provincies wat de verantwoordelijkheid voor rivieren moeilijk zou maken en zou zorgen voor meer bureaucratie. De tweede reden voor het niet afschaffen van de waterschappen om het vervolgens over te laten aan provincies is dat provinciale staten al druk genoeg zijn met het algemene bestuur van de provincie. Ook ligt er momenteel een erg grote verantwoordelijkheid bij de waterschappen, zeker in verband met de klimaatcrisis. Dit is van een dermate grote omvang dat de provincies dat er niet makkelijk naast kunnen doen. Ook zou het samenvoegen met de provincie ertoe kunnen leiden dat het waterbelang moet

¹⁷ OESO. (2014). Water Governance in the Netherlands: Fit for Future? Raadpleegbaar via: <https://www.oecd.org/gov/water-governance-in-the-netherlands-9789264102637-en.htm>, p. 232–234.

gaan concurreren met andere belangen, wat weer kan leiden tot bezuinigingen of minder investeringen in langere termijn wateropgaven. Nu zijn de investeringen en opgaven gewaarborgd bij een specifieke bestuurslaag die deze belangen al lange tijd goed waarborgt. Juist omdat voldoende water en bescherming tegen het water een steeds grotere opgave wordt, is het goed om deze opgaven apart te beleggen. Tenslotte bestaat bij de waterschappen in de ambtelijke staf en bij de gekozen vertegenwoordiging veel kennis en expertise over het watersysteem, welke de initiatiefnemers essentieel achten voor het uitoefenen van het complexe takenpakket van de waterschappen.

Verder vragen de leden van de fractie van het CDA hoe de initiatiefnemers denken over de suggestie om de waterschapsverkiezingen in de toekomst los te koppelen van de verkiezingen van de provinciale staten. Wat zou daar op tegen zijn, mede gelet op het pleidooi van de initiatiefnemers dat de waterschappen steeds belangrijker worden?

De initiatiefnemers willen voor deze vraag terugverwijzen naar de vraag van de leden van de OSF-fractie op pagina 3 van dit verslag, onder het kopje «3. Huidige Omstandigheden.»

De leden van de fractie van het CDA wijzen erop dat prof. mr. D.J. Elzinga op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning op dinsdag 14 juni 2022 zijn visie heeft gegeven op het functioneren van het decentraal bestuur in Nederland.¹⁸ Ook de waterschappen passeerden daarbij de revue. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar het oordeel van de initiatiefnemers én de regering naar het opvattingen van professor Elzinga inzake de bestuurlijke inrichting van het waterschapsbestel in Nederland. Kunnen de initiatiefnemers zich vinden in de opvatting van professor Elzinga? Zo nee, waarom niet?

De initiatiefnemers kunnen zich niet vinden in de opvatting van professor Elzinga dat dit wetsvoorstel is voortgekomen uit een politiek compromis en is ontdaan van zijn dragende gedachte en uitgangspunt. Wij zullen niet ontkennen dat het voorliggende voorstel afwijkt van het oorspronkelijke voorstel om de waterschappen volledig te democratiseren en dat onze voorkeur uitgaat naar het afschaffen van alle geborgde zetels. Tegelijkertijd wordt met dit voorstel een grote stap gezet richting het verder democratiseren van de waterschappen in een tijd waar waterbelangen steeds politieker worden, wat een van de belangrijkste uitgangspunten en gedachten achter het wetsvoorstel was. De coalitievorming van het dagelijks bestuur wordt immers democratischer door het schrappen van de eis om minimaal één geborgde zetel hierin vertegenwoordigd te hebben, en de geborgde belangen zijn meer in evenwicht en meer in lijn met het principe van de vertegenwoordiging van minderheidsbelangen. Zoals de commissie Boelhouwer immers stelde, is er voor de bedrijvenzetel nog moeilijk tot geen grondslag meer te vinden. De Adviescommissie Water liet dat volgens de Commissie Boelhouwer ook al door te schemeren. De initiatiefnemers zijn het daarom niet eens met de mening van professor Elzinga dat de democratiseringsgrondslag met dit voorstel is verdwenen.

De verdeling van de geborgde zetels in het voorliggende voorstel is ook niet willekeurig, zoals professor Elzinga suggereert, maar volgt uit het advies van de commissie Boelhouwer om bij handhaving van het huidige bestel met geborgde zetels, de twee categorieën «Natuurterreinen» en

¹⁸ Raadpleegbaar via: https://www.eerstekamer.nl/commissievergadering/20220614_biza_az_2/verslag.

«Ongebouwd» in ieder waterschap elk twee zetels in het bestuur toe te kennen. Het advies van de commissie Boelhouwer en de conclusies daaruit zijn in het debat in de Tweede Kamer meermaals naar voren gekomen en becommentarieert. Voor het voorstel is in de Tweede Kamer een brede meerderheid gevonden.

Ook had professor Elzinga kritiek op het feit dat in dit voorstel niet wordt gekeken naar de wijze van benoeming van geborgde zetels. Dit zou volgens professor Elzinga voor een deugdelijke democratische grondslag van de geborgde zetels via een verkiezingsronde in eigen kring moeten. De initiatiefnemers staan dit idee niet tegen, maar menen dat dit onvoldoende besproken is in het debat tot nu toe om dit zomaar toe te voegen aan het voorstel.

De leden van de fractie van het CDA constateren dat door aanvaarding van het gewijzigde voorstel alsnog geborgde zetels blijven bestaan voor vertegenwoordigers van de categorieën «landbouw» en «natuur». Hoe oordelen de initiatiefnemers over dit gewijzigde voorstel, mede gelet op hun inzet om alle geborgde zetels te schrappen? Hebben de leden van de CDA-fractie terecht begrepen dat het vooral om een principiële keuze van de initiatiefnemers ging om alle geborgde zetels te schrappen?

Zoals eerder gesteld, maken de initiatiefnemers er geen geheim van dat hun voorkeur was uitgegaan naar het volledig afschaffen van de geborgde zetels, omdat zij zoals eerder beargumenteerd menen dat dit het meest democratisch is. Dit gewijzigde voorstel is volgens de initiatiefnemers een mooie en belangrijke stap richting het verder democratiseren van de waterschappen in een tijd waar dat door een toenemende politisering van het waterdossier zeer nodig is.

De leden van de fractie van het CDA achten het voor de hand liggend dat, mede gelet op de grote belangen voor het bedrijfsleven, nu ook de geborgde zetels voor het bedrijfsleven in stand worden gelaten. Tijdens het debat in de Tweede Kamer is door de initiatiefnemers aangegeven dat zij geborgde zetels voor het bedrijfsleven niet nodig achten. Het is deze leden onduidelijk welke argumenten de initiatiefnemers daarvoor gebruiken. Zij vernemen daarom deze argumenten graag alsnog.

De initiatiefnemers menen net als de commissie Boelhouwer dat er geen grondslag meer te vinden is voor het borgen van de zetel voor het bedrijfsleven. Volgens de commissie Boelhouwer zijn bedrijven met name vertegenwoordigd met een geborgde zetel vanwege hun relatief hoge bijdrage aan de zuiveringsheffing, die gekoppeld is aan de vervuilingsgraad van het geleverde afvalwater. Deze heffing wordt echter bepaald door wettelijke normen, waar het waterschap geen invloed op heeft. Dit (negatieve) belang is volgens de Commissie Boelhouwer, in tegenstelling tot de belangencategorieën ongebouwd en natuurterreinen, dan ook geen reden meer voor het borgen van zetels in het waterschapsbestuur. Dit wordt gesterkt door de opmerking van de Advies Commissie Water dat bedrijven een nauwelijks relevante grondpositie hebben bij waterprojecten.

Indien zou worden gekozen om de geborgde zetels te handhaven, bestaat volgens de Commissie Boelhouwer voor de landbouw- en natuurcategorieën bestaat de grondslag om een zetel toe te wijzen wel. Deze grondslag bestaat uit de bijdrage die zij zelf leveren aan de waterschappen (natuurberging in hun gebied), de kwaliteit van de grond en hun afhankelijkheid van de waterhuishouding, met name van peilbeheer en waterkwaliteitsbeheer.

De initiatiefnemers delen deze lijn van gedachte en zien dit als voldoende argumentatie om de geborgde zetel voor de categorie «Bedrijven» te schrappen.

*De leden van de fractie van de **PvdD** vragen de initiatiefnemers en de regering of zij mogelijkheden zien om de geborgde zetels exclusief te reserveren voor vertegenwoordigers die geen enkele binding met in het waterschap vertegenwoordigde politieke partijen hebben.*

In de Waterschapswet is in artikel 31 geregeld welke functies onvereenigbaar zijn met het lidmaatschap van het algemeen bestuur van een waterschap. Lidmaatschap van een politieke partij behoort daar niet toe. De initiatiefnemers zien op dit moment geen reden om dergelijke – ingrijpende – beperking van het passieve kiesrecht te regelen en het regelen hiervan staat los van het voorliggende wetsvoorstel.

4.3 Invoering Omgevingswet & toenemende rol klimaatadaptatie

*De leden van de **SGP**-fractie maken uit de toelichting op dat de initiatiefnemers stellen dat de nieuwe uitdagingen, waaronder klimaatadaptatie, ervoor zorgen dat het algemeen belang in plaats van de sectorspecifieke belangen is gekomen en dat de inbreng van geborgde zetels daarom niet meer van deze tijd is. Deze leden willen erop wijzen dat het Rijk en de provincies op basis van de Omgevingswet, gelet op het algemeen belang via onder meer omgevingswaarden en instructieregels, (kunnen) zorgen voor kaders waarbinnen waterschappen als functioneel bestuur keuzes kunnen maken. Ook nu al zijn het niet de waterschappen die gebieden als waterbergingsgebied aan kunnen wijzen, maar de provincies. Het zijn niet de waterschappen die normen stellen aan de afvoer- en bergingscapaciteit van regionale watersystemen, maar de provincies. Kunnen de initiatiefnemers aangeven waarom zij desondanks vrezen dat de geborgde zetels het algemeen belang in de weg zouden staan, zo vragen deze leden.*

Initiatiefnemers zijn van mening dat een democratisch bestuur gebaat is bij zoveel mogelijk volksvertegenwoordigers die rechtstreeks door de kiesgerechtigde inwoners van een waterschap worden verkozen. Met het voorliggende wetsvoorstel worden de waterschapsbesturen verder gedemocratiseerd. Door het schrappen van de verplichting dat minimaal één zetel in het dagelijks bestuur door één van de specifieke belangencategorieën moet worden ingenomen, ontstaat namelijk meer ruimte voor een meer democratische coalitievorming. Met het toekennen van twee vaste zetels aan de categorieën «Ongebouwd» en «Natuurterreinen» en het schrappen van de vaste zetel voor de categorie «Bedrijven» wordt tegemoetgekomen aan het advies van de Commissie Boelhouwer uit 2020, waarin werd geadviseerd om bij handhaving van de geborgde zetels de twee categorieën elk twee zetels toe te wijzen. De grondslag voor een vaste zetel voor de categorie «Bedrijven» wordt al sinds het advies van de Adviescommissie Water uit 2015 in twijfel getrokken. Door het aantal geborgde zetels verder in te perken, wordt meer tegemoetgekomen aan het «one man, one vote»-principe, waardoor het volgens de initiatiefnemers een democratischer situatie oplevert dan op dit moment het geval is. Hiermee wordt namelijk bijvoorbeeld het probleem van de oververtegenwoordiging van bepaalde belangengroepen zoals deze door de Commissie Boelhouwer werd geconstateerd, verder beperkt. Dat is volgens de initiatiefnemers goed omdat hiermee besluiten die waterschapsbesturen nemen zoveel mogelijk gedragen worden door rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordigers. De leden van de fractie van de SGP wijzen op de rol die ook provincies hebben bij waterbeheer. Het klopt dat ook provincies een rol hebben en provincies werken vaak goed samen met de waterschappen. De kennis, expertise en wensen van water-

schappen zijn van groot belang bij ruimtelijke keuzes die provincies moeten maken. Die keuzes zien vaak op vraagstukken die het algemeen belang raken. Het is daarom naar het oordeel van de initiatiefnemers van belang dat de besluiten die in de waterschappen worden genomen door een algemeen bestuur genomen wordt dat uit zoveel mogelijk rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordigers bestaat.

De leden van de SGP-fractie constateren dat voor onderwerpen als klimaatadaptatie en waterkwaliteit de praktijkkennis en betrokkenheid van agrariërs en terreinbeherende organisaties van onverminderd groot belang is. Kunnen de initiatiefnemers reflecteren op de stelling dat deze praktijkkennis en betrokkenheid het best benut respectievelijk gerealiseerd kunnen worden als sprake is van (voldoende) geborgde zetels voor deze categorieën in zowel het dagelijks als het algemeen bestuur en dat hierop ingeboet wordt als gekozen wordt voor minder directe vormen van inspraak, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers zijn het niet eens met de stelling dat praktijkkennis en betrokkenheid het best benut kunnen worden via het handhaven van de geborgde zetels. Ten eerste staat het deze partijen vrij om zichzelf verkiesbaar te stellen, wat deze praktijkkennis en betrokkenheid hetzelfde zou moeten borgen als een geborgde zetel dat had gedaan. Er bestaan echter ook op dit moment al veel manieren waarop agrariërs en natuurorganisaties een inbreng kunnen leveren aan de besluitvorming zonder dat hier een zetel aan te pas hoeft te komen. Een voorbeeld van het peilbesluit laat zien:

1. Bij het eerste ontwerp is er een gezamenlijke gebiedscommissie. Hierin zit ook een ambtelijke thema groep met lokale LTO en natuurbeheerders;
2. Er volgt een ambtelijke toets met consultatie van LTO en natuurbeheerders;
3. Het besluit wordt ter inzage gelegd met inspraakmogelijkheden voor belangenorganisaties;
4. Er is behandeling in de commissievergadering met inspraakmogelijkheid, zowel schriftelijk als fysiek.

Hier is nog geen rekening gehouden met het feit dat het deze partijen ook vrij staat om met politieke partijen te praten om de belangen te laten horen. Kortom, er is geen reden om aan te nemen dat bepaalde belangen niet meer gehoord zullen worden. Ook leveren natuurbeheerders en boeren op dit moment al veel kennis aan, bijvoorbeeld in de diensten waarvoor de waterschappen hen betaalt.

Omdat praktijkkennis en betrokkenheid op zoveel manieren al geborgd is, zien de initiatiefnemers het borgen van zetels niet als voorwaardelijk om dit te garanderen. Om te zorgen dat een zo groot mogelijke groep aan relevante praktijkkenners betrokken is bij het besluitvormingsproces, vinden de initiatiefnemers het dan ook belangrijk dat met het handhaven van de twee categorieën in dit voorstel, onverminderd wordt gezocht naar een bredere inbreng van boeren en natuurorganisaties dan die van alleen de geborgde zetels. Zoals de vragensteller ongetwijfeld weet, bestaat er immers niet zoiets als één boerenbelang, omdat er een grote verscheidenheid van boerenbedrijven in Nederland is.

5. Tijdspad

De leden van de fractie van het CDA vragen de initiatiefnemers wat het beoogde tijdspad is. In meerdere provincies zijn immers de procedures in gang gezet voor de kandidaatstelling voor de volgende waterschapsverkiezingen. Deze leden vragen de initiatiefnemers of er sprake is van

behoorlijk bestuur indien de komende weken en maanden alsnog wordt besloten tot wijziging van de wetgeving, als bedoeld door de initiatiefnemers. Wat is in de ogen van de initiatiefnemers een redelijk en acceptabel tijdspad mocht het tot een wetswijziging komen?

De initiatiefnemers zien uiteraard – net als de leden van de CDA-fractie zo begrijpen zij uit de gestelde vraag – het liefst dat het wetsvoorstel zo spoedig als mogelijk in de Eerste Kamer behandeld wordt. Het is evenwel aan de Eerste Kamer zelf om de planning van de behandeling te bepalen. Tijdens het debat in de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven wat de uiterste datum is waarop de wet in het Staatsblad moet staan: 1 december 2022. De vaststelling van de kandidatenlijsten geschiedt op 19 december 2022. De initiatiefnemers zijn het niet met de suggestie van de leden van de fractie van het CDA eens dat er sprake zou zijn van onbehoorlijk bestuur wanneer de wet nog gewijzigd zou worden voor de komende verkiezingen. Het is van belang dat de wet is aangepast op het moment van de kandidaatstelling bij het centraal stembureau. Het precieze moment waarop partijen en organisaties die met de kandidaatstelling voor geborgde zetels belast zijn hun interne kandidaatstelling hebben opgestart is aan hen zelf. De wetgever heeft altijd de bevoegdheid om tot het formele wettelijke moment van kandidaatstelling de wet te wijzigen. De discussie over het voorliggende wetsvoorstel speelt al geruime tijd. Alle betrokkenen zijn hiervan op de hoogte en zij weten dat uiterlijk op 1 december 2022 bekend is of de wet al dan niet gewijzigd is.

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vernemen graag van de initiatiefnemers wat hun tijdsplanning voor de invoering van de wet is. Verwachten de initiatiefnemers dat de invoering geregeld kan worden voor de waterschapsverkiezingen van 2023? Ziet de regering dit ook zo? Hebben de waterschappen voldoende tijd om zich goed voor te bereiden op de wijziging volgens de regering? En hoe beoordeelt de regering de verdere invoering van de wet?*

De initiatiefnemers verwijzen graag naar de beantwoording op de voorgaande vraag van de leden van de fractie van het CDA.

6. Overig

*De leden van de fractie van het **CDA** merken op dat het Tweede Kamerlid Bromet, als één van de initiatiefnemers van de voorliggende wetgeving, heeft aangegeven het voorstel als «eerste stap» te zien. Welke volgende stappen heeft zij voor ogen en wat is de reden dat de door haar bedoelde volgende stappen niet meteen in initiatiefwetgeving aan het parlement zijn voorgelegd?*

Zoals bekend is het voorliggende wetsvoorstel een door de Tweede Kamer geamendeerd wetsvoorstel. Gedoeld is op de oorspronkelijke inhoud van het wetsvoorstel.

Wanneer kunnen mogelijke vervolgstappen worden verwacht? Ook heeft deze initiatiefnemer aangegeven mogelijk met een novelle te willen komen. De leden van de fractie van het CDA zijn benieuwd wat voor haar de mogelijke aanleiding kan zijn om met bedoelde novelle te komen? Ook zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd naar de inhoud van bedoelde novelle.

De initiatiefnemers zijn niet langer voornemens om met een novelle te komen. Wij hopen dat de Eerste Kamer het voorliggende voorstel als zodanig accepteert.

*De leden van de **50PLUS** -fractie vragen de regering hoe zij aankijkt tegen het geamendeerde wetsvoorstel voor twee geborgde zetels voor boeren (LTO) en twee voor natuurterreinen (Bosschap/Natuurterrein Beheerders). Ziet de regering de beperking van het aantal geborgde zetels van zeven naar vier als een betere verdeling tussen onbebouwd en natuur? Wat betekent de stopzetting van de verplichte zitting in het dagelijks bestuur van het waterschap concreet? Kan de regering reeds aangeven of zij meent dat een evaluatieperiode van twee jaar om de resultaten van deze wetswijziging in kaart te brengen zinvol is? Zo ja, welke toetsingscriteria zou zij daarvoor opstellen?*

Dit is een vraag aan de regering.

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien de memorie van antwoord van de initiatiefnemers en de reactie van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag zo spoedig mogelijk.

De initiatiefnemers hebben hun best gedaan voor een zo tijdig mogelijke beantwoording. Wij willen de leden van de verschillende fracties nogmaals bedanken voor hun inbreng en verzoeken tot een spoedige verdere behandeling van het voorliggende voorstel.

L. Bromet

T. de Groot