



Universiteit Utrecht

Bijdrage van politicoloog Hans Vollaard (Universiteit Utrecht) aan de deskundigenbijeenkomst van de Eerste Kamer over het initiatiefvoorstel over schrappen geborgde zetels voor bedrijven in waterschapsbesturen

In mijn bijdrage als politicoloog die de waterschappen volgt, zou ik inzichten naar voren willen brengen die af te leiden zijn uit drie gevallen die in de discussie over geborgde zetels nog minder in beeld zijn geweest:

- De discussie over afwijking van het principe *one person, one vote* bij Amerikaanse waterdistricten;
- Het hoe en wat van gereserveerde zetels bij vertegenwoordigende lichamen elders in de wereld;
- Wat Nederlanders vinden van vertegenwoordiging van belanghebbenden in waterschappen.

Hopelijk kunnen de argumenten en feiten worden ontleend aan deze gevallen, die de Eerste Kamer helpen om te beslissen over het wetsvoorstel.

1. Inzicht uit Amerikaanse waterdistricten: afwijken *one person, one vote* nu lastig te verdedigen

De samenstelling van Nederlandse waterschapsbesturen wijkt af van het principe van *one person, one vote*, een bekende manier om het democratisch gelijkheidsideaal vorm te geven. Geborgde zetels zijn immers niet gekozen en de achterban van geborgde zetels is tot op zekere hoogte nog een keer vertegenwoordigd via ingezetenenlijsten.

In De Verenigde Staten is tot aan het *Supreme Court* toe discussie geweest over de vraag waar afwijking van het principe *one person, one vote* gerechtvaardigd is. Dat betrof onder meer *special districts*, bestuursgebieden met een specifieke taak, juist ook op vlak van water (zoals bedijking, irrigatie en waterbeheer). Daar is soms het kiesrecht beperkt tot grondbezitters, en het stemgewicht afhankelijk van de hoeveelheid grondbezit (*one acre, one vote*). Het *Supreme Court* acht afwijking van *one person, one vote* onder meer acceptabel als een *special district* een beperkte, nauw omschreven taak heeft, waarbij de voor- en nadelen vooral bij een bepaalde groep inwoners/belanghebbenden vallen (zie bijv. *Ball v James* 1981).

De voor- en nadelen van de waterschapstaken in Nederland raken iedereen, of dat nu om heffingen of droge voeten gaat. Schoon, voldoende en veilig water vormt bovendien een fundamentele overheidstaak. Het zou in Amerikaans perspectief daarom lastig zijn om de afwijking van het principe *one person, one vote* in de huidige situatie én in het voorliggende wetsvoorstel te verdedigen, ook al zijn de voor- en nadelen niet evenredig verdeeld tussen de verschillende belanghebbenden. Dat geldt echter evenmin voor lokale, provinciale, nationale en Europese besturen, waar toch volgens het principe *one person, one vote* verkiezingen plaatsvinden.

2. Inzichten uit gereserveerde zetels elders: om minderheden te beschermen - vaak verkozen

2a. Alleen voor natuurterreinbeheerders gereserveerde zetels

Geborgde zetels zijn een vorm van gereserveerde zetels. Er zijn tientallen gevallen van gereserveerde zetels in vertegenwoordigende lichamen in de wereld. Het doel is vaak om een bepaalde minderheid van vertegenwoordiging daarin te verzekeren. Denk bijvoorbeeld aan Denemarken (Groenland en Faeröer-eilanden) Slovenië (Hongaren en Italianen), Bangladesh (vrouwen), Jordanië (christenen) en de Amerikaanse deelstaat Maine (First Nations). In het laatste geval hebben de gereserveerde zetels alleen spreekrecht, geen stemrecht.

Een kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging met lage kiesdrempel, zoals in Nederland, is een andere manier om (kleine) minderheden van toegang tot een vertegenwoordigend lichaam te verzekeren. Zo'n

stelsel geldt voor iedereen, en heeft daarom vaak de voorkeur boven een maatregel speciaal voor bepaalde minderheden zoals gereserveerde zetels (een vorm van positieve discriminatie).

Er zijn nu dik 2 miljoen bedrijven in Nederland, 121.600 mensen werkzaam in de agrarische en groene sector en afgaande op het aantal leden van Federatie Particulier Grondbezit (een van de zes leden van de VBNE) zo'n 1600 particuliere grondbezitters/ natuurterreinbeheerders. Met zo'n aantal bedrijven zou het mogelijk moeten zijn om vertegenwoordigers met bedrijvenachtergrond in waterschappen verkozen te krijgen. Daarnaast hebben agrariërs laten zien dat ze ook buiten de geborgde zetels om in het algemeen bestuur verkozen kunnen worden. De groep natuurterreinbeheerders is evenwel naar alle waarschijnlijkheid te klein om een zetel in het waterschapsbestuur te verwerven via verkiezingen. Gelet op het idee van minderheidsbescherming dat vaak aan gereserveerde zetels ten grondslag ligt, zou daarom alleen voor natuurterreinbeheerders gereserveerde zetels verdedigbaar zijn, in tegenstelling tot het huidige wetsvoorstel waarin ook de belangencategorie 'ongebouwd' geborgde zetels behoudt.

2b. verkiezingen van geborgde zetels

Gereserveerde zetels elders in de wereld worden veelal verkozen. Soms kunnen kiesgerechtigden van een minderheid alleen stemmen op kandidaten voor de gereserveerde zetels; in andere gevallen kunnen kiesgerechtigden zelf bepalen of ze willen meedoen met de verkiezingen voor de gereserveerde zetels of voor de rest van de volksvertegenwoordiging. Ook minderheden kennen vaak weer minderheden. Verkiezingen zijn een voor de hand liggende manier om de keuze voor vertegenwoordigers op gereserveerde zetels te legitimeren.

De ene boer is de andere niet. Nu de belangencategorie ongebouwd toch geborgde zetels houdt, wetsvoorstel aangenomen of niet, zouden verkiezingen voor vertegenwoordigers op de geborgde zetels (wellicht tussen kandidaten van bijv. LTO, Farmers Defence Force en Biohuis?) voor de legitimering meer voor de hand liggen dan aanwijzing door een belangengroep. Provincies en belangenorganisaties zouden dergelijke verkiezingen kunnen regelen alvorens tot de benoeming over te gaan. Als de wetgever belang hecht aan het principe van *one person, one vote*, zou het ook moeten regelen dat de achterban van geborgde zetels alleen voor de geborgde zetels zou kunnen stemmen, of de achterban laat kiezen tussen deelname aan verkiezingen van geborgde zetels of aan de andere zetels van ingezetenen. Dat mist nu in het wetsvoorstel.

2c. Gereserveerde deelname van een geborgde fractie aan dagelijks bestuur niet nodig

Gegarandeerde deelname voor een bepaalde groepering aan een regering komt minder vaak voor, maar onder meer Libanon en Noord-Ierland kennen daarvoor een arrangement. Daar is het een garantie om *alle* relevante groeperingen deel te laten nemen aan de regering om conflict en uitsluiting te voorkomen. Bij Nederlandse waterschappen zijn door het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging algemene besturen redelijk gefragmenteerd. Ook kleine groeperingen maken daardoor redelijke kans om deel te nemen aan het dagelijks bestuur voor een coalitiemeerderheid. Een speciale garantie voor bepaalde minderheden om deel uit te maken van het dagelijks bestuur, is daarmee niet nodig. De afschaffing van gegarandeerde deelname van een geborgde groepering aan het DB, zoals in het wetsvoorstel opgenomen, is dan ook verdedigbaar.

3. Inzichten uit wat Nederlanders wensen: belangenvertegenwoordigers akkoord. Maar ze moeten alle belangen meewegen. Democratisering vereist in ieder geval dat waterschapsbestuurders, geborgd of niet, inwoners laten weten wat ze (kunnen) doen voor hen.

In de discussie over geborgde zetels is nauwelijks aan bod gekomen wat inwoners er zelf van vinden, ook al vormen zij toch de basis van onze democratie. In het eerste Provinciaal en Waterschaps-

Kiezersonderzoek ooit is daar in 2020 wel naar gevraagd.¹ Daaruit blijkt dat van de inwoners die daarover iets zeggen, 45% eens en 15% helemaal eens is met de stelling 'Vertegenwoordigers van boeren, bedrijven en natuurbeheerders moeten deel uitmaken van het algemeen bestuur van waterschap.' Slechts 7 procent is het er (helemaal) niet mee eens, terwijl de rest een neutrale positie inneemt. We hebben *niet* gevraagd hoe die vertegenwoordigers hun zetel moeten verwerven volgens inwoners. We weten dus niet of inwoners de huidige aangewezen geborgde zetels wenselijk achten of liever verkozen partijen van boeren, bedrijven en/of natuurbeheerders wensen.

Voor zover inwoners weet hebben van waterschapsbesturen, zijn ze tamelijk ontevreden over algemeen bestuursleden als *democratische procesbewaker*: responsieve vertegenwoordigers die weet hebben van wat er leeft onder de inwoners en lokale/regionale organisaties, er op toe zien dat er in besluitvorming wordt rekening gehouden met de meningen van inwoners en organisaties, en ook zorgen voor voldoende mogelijkheden voor inwoners en organisaties om mee te doen aan het besluitvormingsproces. Voor een hogere waardering voor algemeen bestuursleden als vertegenwoordigers zouden die dus meer als democratische procesbewaker moeten optreden en zich richten op alle belangen en niet alleen het eigen belang. Zou de (gedeeltelijke) afschaffing van geborgde zetels daar nu bij helpen?

Het nu lopende onderzoek naar het democratisch functioneren van waterschappen onder regie van Hans Vollaard en Harmen Binnema (Universiteit Utrecht) biedt al een voorlopig antwoord op die vraag.² De manier waarop een lid van het waterschapsbestuur een zetel heeft verkregen (aangewezen of verkozen) lijkt *niet* van invloed op diens opstelling als een democratische procesbewaker die alle belangen meeweegt. Dat lijkt eerder afhankelijk van personen. De (gedeeltelijke) afschaffing van geborgde zetels zal dus waarschijnlijk niet helpen de waardering van inwoners voor waterschapsbestuurders op dit punt te versterken.

Zou de (gedeeltelijke) afschaffing van geborgde zetels niettemin van invloed kunnen zijn welke belangen worden gehoord, meegewogen en tegemoet worden gekomen in besluitvorming? Uit het lopend onderzoek blijkt tot dusver dat leden van geborgde fracties baat hebben bij de betrokken belangengroepen om op de hoogte te blijven van wat er speelt in de achterban en om kennis te vergaren. Daarnaast weten ze vaak ook zelf uit de praktijk wat waterbeheer inhoudt voor boer, bedrijf en/of natuurterrein. Leden van geborgde fracties zijn verder vaak geselecteerd op grond van bestuurlijke ervaring. Het beeld van ingezetenenfracties is wisselend. Er zijn fracties met leden met praktijkinzicht, bestuurlijke ervaring, die gebruik kunnen maken van kennis in een partijapparaat en/of een netwerk van experts en betrokkenen. Andere ingezetenenfracties hebben beperkte kennis en weinig contact met hun achterban.

Bij gedeeltelijke afschaffing van geborgde zetels zouden de betrokken belangengroepen (meer) bij de ingezetenenfracties moeten aankloppen om hun kennis aan te bieden en belangen (en eventueel kandidaten) onder de aandacht te brengen. Het is daarnaast aan inwoners of er ingezetenenfracties worden verkozen met meer of minder kennis en voeling met de achterban. Het is de vraag of inwoners die keuze kunnen maken, want het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek liet duidelijk zien dat ze er weinig van af weten. Voor democratisering van waterschappen is daarom in ieder geval van belang dat inwoners beter weten wat hun vertegenwoordigers voor hen (kunnen) doen in het waterschapsbestuur. Dat is werk voor burgerschapsonderwijs, media en vooral ook waterschapsbestuurders zelf, geborgd of niet.

¹ Zie <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/meer-zicht-op-het-democratisch-middenbestuur-2/>

² De definitieve resultaten van dit onderzoek worden in winter 2023 gepubliceerd in het boek *Waterschapsdemocratie*.