
Vergaderjaar 2022 – 2023

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

K BRIEF VAN DE VICE-PRESIDENT VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2022

Bij brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 27 september 2022 heeft de Eerste Kamer op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over het geamendeerde initiatiefwetsvoorstel-Bromet en Tjeerd de Groot met betrekking tot het schrappen van de geborgde zetels voor bedrijven in waterschapsbesturen.

Het verzoek om voorlichting ziet op het amendement dat is aangenomen bij het wetsvoorstel van het lid Bromet tot wijziging van de Waterschapswet en de Kieswet in verband met het volledig democratiseren van de waterschapsbesturen.

De Afdeling advisering van de Raad van State gaat in de voorlichting in op de drie vragen die haar door de Eerste Kamer zijn gesteld. De eerste vraag ziet op de representatievormen in het geamendeerde voorstel, de evenwichtige verhouding tussen deze vertegenwoordigde categorieën en het aandeel in de kosten van iedere categorie. De tweede vraag ziet op de stabiliteit van de bestuurlijke basis, nu de geborgde categorie bedrijven verdwijnt. Ten slotte wordt gevraagd naar de consistentie van het wetsvoorstel wat betreft de rol van de provinciale overheid.

Met betrekking tot de eerste twee vragen constateert de Afdeling dat in het geamendeerde wetsvoorstel twee representatievormen tot uiting komen, namelijk representatie van specifieke belangen via geborgde zetels en representatie van algemene belangen via algemene verkiezingen. Daarmee wijkt het geamendeerde wetsvoorstel in zekere mate af van hetgeen de initiatiefnemers oorspronkelijk hadden beoogd en was geadviseerd door de Commissie-Boelhouwer,¹ namelijk samenstelling van het bestuur uitsluitend op basis van algemene verkiezingen.

Niettemin wordt de specifieke belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur ook in de geamendeerde versie van het wetsvoorstel sterk teruggebracht. Het geamendeerde wetsvoorstel is

¹ *Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen*, Commissie Boelhouwer 2020, p. 10

daarmee weliswaar niet geheel in overeenstemming met de oorspronkelijke inzet, maar de ontwikkeling naar volledige veralgemenisering van het waterschapsbestuur wordt wel voortgezet. Daarbij tekent de Afdeling aan dat de koppeling tussen financieringslast en zeggenschap al eerder is losgelaten: hierin kan dan ook geen argument worden gevonden het stelsel van geborgde zetels wel of niet in stand te laten.

Met het oog op de specifieke belangen die agrariërs, natuurbeheerders en het bedrijfsleven hebben bij het waterschapsbeheer, acht de Afdeling de verhouding tussen de specifieke belangen van agrariërs en natuurbeheerders en de belangen die via algemene verkiezingen aan de orde komen (en waarin ook de belangen van het bedrijfsleven kunnen worden meegenomen) niet onevenwichtig. Zij ziet geen reden om aan te nemen dat de stabiliteit van het waterschapsbestuur in het geding zal komen doordat de geborgde zetels voor bedrijven verdwijnen.

Met betrekking tot de derde vraag merkt de Afdeling op dat de argumenten die pleiten voor het wettelijk vastleggen van het aantal geborgde zetels ook pleiten voor het wettelijk vastleggen van de totale omvang van het waterschapsbestuur.² Nu dit niet gebeurt, is het wetsvoorstel wat betreft de rol van de provincie niet geheel consistent. De Afdeling tekent daarbij echter aan dat de politieke discussies over de gewenste samenstelling van het waterschapsbestuur waar de adviescommissies naar verwijzen in het bijzonder zien op het aantal geborgde zetels, en dat deze inconsistentie in de uitwerking beperkte betekenis heeft.

1. Inhoud en achtergrond voorlichtingsverzoek

Dit verzoek om voorlichting heeft betrekking op het voorstel van het lid Bromet tot wijziging van de Waterschapswet en de Kieswet in verband met het volledig democratiseren van de waterschapsbesturen.³ Later is het wetsvoorstel mede verdedigd door het lid Tjeerd de Groot.⁴ Voorgesteld werd om de geborgde zetels voor het bedrijfsleven, de agrarische sector en natuurorganisaties te schrappen en te bepalen dat het algemeen bestuur van de waterschappen volledig door de ingezetenen wordt verkozen. Ook in het dagelijks bestuur van de waterschappen verdwijnen de geborgde zetels.⁵

De Tweede Kamer nam een amendement op het voorstel aan.⁶ Het amendement wijzigt het voorstel op de volgende punten:

- De agrarische sector en natuurorganisaties behouden geborgde zetels. De geborgde zetels voor het bedrijfsleven verdwijnen. Voor alle categorieën verdwijnen de geborgde zetels uit het dagelijks bestuur;
- Per categorie wordt het aantal geborgde zetels in het algemeen bestuur wettelijk vastgelegd en beperkt tot twee⁷; en
- Provinciale Staten hebben niet langer de bevoegdheid om bij reglement het aantal geborgde zetels vast te leggen. Wel blijven Provinciale Staten de totale omvang van het algemeen bestuur bepalen, binnen een bandbreedte van 18 tot en met maximaal 30 personen.

² Artikel 13, eerste lid, van de Waterschapswet bepaalt dat Provinciale Staten bij reglement het aantal leden van het algemeen bestuur vaststelt, met een minimum van 18 en een maximum van 30 leden.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35608, nr. 3

⁴ Kamerstukken II 2021/21, 35608, nr. 6.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35608, nr. 2.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35608, nr. 4.

⁷ Artikel 13 Waterschapswet, derde lid, bepaalt nu dat het totaal aantal geborgde zetels tussen de zeven en negen ligt. Het aantal geborgde zetels wordt bij reglement vastgesteld. Het reglement wordt vastgesteld door de provinciale staten.

De Eerste Kamer heeft naar aanleiding van dit amendement voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State en daarbij drie vragen gesteld:

- Welke representatievormen komen in het geamendeerde wetsvoorstel tot uitdrukking en staan die in een evenwichtige verhouding tot elkaar, mede gelet op het belang van iedere vertegenwoordigde categorie bij het waterbeheer en het aandeel van iedere categorie in de kosten van het waterschap?
- Wat voor invloed heeft het geamendeerde wetsvoorstel op de stabiliteit van de bestuurlijke basis van de waterschappen, nu er één van de drie geborgde categorieën verdwijnt?
- Hoe kijkt de Afdeling advisering aan tegen de consistentie van het geamendeerde wetsvoorstel voor wat betreft de rol van de provinciale overheid?

De Afdeling behandelt de eerste twee vragen in samenhang, aangezien beide vragen verband houden met de ontwikkeling van belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur. Daarna stelt zij de rol van de provinciale overheid aan de orde.

2. Belangenrepresentatie binnen het waterschapsbestuur

a. *Historische ontwikkeling*

Voor waterschappen geldt van oudsher dat degene die een belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap, daarover ook zeggenschap heeft. Wie, in welke mate belang heeft bij de taakuitoefening van waterschappen is steeds aan verandering onderhevig geweest. Datzelfde geldt voor de manier waarop belangen gerepresenteerd worden in het waterschapsbestuur.

Eigenaren van bebouwde grond en agrariërs worden al lange tijd als belanghebbenden bij het waterschapsbestuur gezien.⁸ Geleidelijk werden ook ingezetenen als belanghebbenden beschouwd. In 1992 werd dit geformaliseerd in de Waterschapswet, waarin de wetgever het functioneel bepaalde karakter van de waterschapstaak als uitgangspunt nam.⁹ Daarbij past dat voor de samenstelling van het bestuur wordt aangesloten bij de rechtstreeks en continu betrokken belangen.¹⁰ 'Ingezetenen' kregen de mogelijkheid rechtstreeks aan de verkiezingen van het algemeen bestuur van de waterschap deel te nemen. Daarnaast werden de belangen van agrariërs, bedrijfsleven en natuurbeheerders in zowel algemeen bestuur als dagelijks bestuur van de waterschappen geborgd.

Sinds de invoering van de algemene verkiezingen komen algemene representatie en specifieke representatie in het waterschapsbestuur tot uitdrukking. In de voorlichtingsvraag wordt specifiek gevraagd naar de verhouding tussen zeggenschap in en de financiële bijdrage aan het waterschap. Daarvoor is van belang dat er een relatie is tussen de mate van belang bij de taakuitoefening van het waterschap, en de bijdrage in de kosten voor het waterbeheer. De relatie tussen de hoogte van de bijdrage en de mate van invloed is echter losgekoppeld: belang leidt tot meer zeggenschap, belang leidt tot de plicht waterschapsbelasting te betalen, maar een hogere financieringslast leidt niet tot meer zeggenschap.¹¹ Voorheen was de financieringslast van de verschillende belangengroepen met een of meerdere geborgde zetels aanzienlijk. Met de komst van de ingezetenenheffing heeft in die financieringslast een verschuiving van die financieringslast plaatsgevonden naar huishoudens.

⁸ R. Nehmelman, 'Het waterschap', in: E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling en R. Nehmelman (red.), *Instituten van de Staat*, Kluwer: Deventer 2020, p. 237.

⁹ Artikel 12 van de Waterschapswet. Kamerstukken II 1986/87, 19995, nr. 3, p. 22.

¹⁰ Kamerstukken II 1986/87, 19995, nr. 3, p. 22.

¹¹ Kamerstukken II 2005/06, 30601, nr. 3, p. 12-13

b. *Veralgemenisering belang waterschapsbestuur en het amendement*

De initiatiefnemers wezen in de toelichting op het voorstel op de veralgemenisering van de belangen die gemoeid zijn bij waterbeheer. Volgens de initiatiefnemers staat het algemeen belang, met het oog op klimaatverandering en de noodzaak tot klimaatadaptie, steeds meer op de voorgrond.¹² Deze ontwikkeling zet zich door met de komst van de Omgevingswet, aangezien de taken van de waterschappen veelomvattender en anders van aard worden.

Deze ontwikkelingen betekenen, volgens de initiatiefnemers, dat de balans tussen specifieke en algemene belangen moet worden herijkt. Het bestuur van de waterschappen moet volledig worden samengesteld op grond van algemene verkiezingen, waarin ook specifieke belangen voldoende tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Hiermee wordt de ontwikkeling van specifieke naar algemene belangenbehartiging als het ware voltooid.

Het amendement komt hier in beperkte mate op terug. De volledige veralgemenisering wordt ongedaan gemaakt, doordat agrariërs en natuurbeheerders elk twee geborgde zetels behouden. Anderzijds verliest het bedrijfsleven zijn geborgde zetels, wordt het aantal geborgde zetels substantieel kleiner (4) en verdwijnt de geborgde zetel in het dagelijks bestuur.

In het geamendeerde voorstel komen derhalve twee representatievormen tot uiting, namelijk representatie op basis van algemene verkiezingen (waarin allerlei soorten belangen, zowel algemeen als specifiek, tot uitdrukking kunnen komen) en representatie van specifieke belangen, namelijk die van agrariërs en natuurbeheerders. Dit zijn dezelfde representatievormen die sinds 1992 al in het waterschapsbestuur aan de orde zijn, al is de representatie van specifieke belangen in het voorstel, in vergelijking met de huidige situatie, sterk in omvang teruggebracht.

De initiatiefnemers stelden voor het bestuur volledig op basis van algemene verkiezingen samen te stellen. Het amendement komt hier enigszins op terug. Vanuit deze optiek bezien doet het amendement enigszins afbreuk aan het oorspronkelijke doel en de consistentie van het voorstel. Het effect van herinvoering van geborgde zetels door het amendement is op zichzelf echter beperkt. Gezien het schrappen van de geborgde zetel in het dagelijks bestuur en het substantieel verminderen van het aantal zetels in het algemeen bestuur¹³, hebben de algemene verkiezingen ondanks dit amendement de grootste invloed op de samenstelling van het bestuur. Dit past, in de optiek van de Afdeling, in de trend van de algemene democratisering van het waterschapsbestuur.

c. *Stabiliteit van het waterschapsbestuur*

Het amendement voorziet in handhaving van geborgde zetels voor agrariërs en natuurbeheerders. Het bedrijfsleven verliest de geborgde zetels. De vraag is wat het 'wegvallen' van de behartiging van dit specifieke belang in het waterschapsbestuur betekent voor de stabiliteit van dit bestuur.

De Afdeling constateert dat deze vraag met name ziet op het algemeen bestuur. Voor het dagelijks bestuur vervalt immers de verplichting dat ten minste één lid een geborgd belang uit het algemeen bestuur moet vertegenwoordigen. Hierdoor zal voornamelijk de belangenrepresentatie die via algemene verkiezingen in het algemeen bestuur tot uiting komt, ook tot uiting komen in het dagelijks bestuur.

De kans dat een specifiek belang overheersend wordt, is daarmee zeer klein geworden.

¹² Dit wordt ook beschreven door de Commissie Boelhouwer in het advies over de geborgde zetels. *Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen*, Commissie Boelhouwer, p. 8.

¹³ Op grond van artikel 13, tweede lid, van de Waterschapswet zijn er in het algemeen bestuur 7-9 geborgde zetels, afhankelijk van de omvang van het algemeen bestuur.

De vraag is vervolgens of het wegvallen van de geborgde zetels voor het bedrijfsleven zal leiden tot een disbalans in het algemeen bestuur, waarbij de specifieke belangen van de overgebleven geborgde zetels het belang van het bedrijfsleven disproportioneel zullen overheersen.

De Afdeling stelt vast dat al langer discussie bestaat over de vraag of het bedrijfsleven een dusdanig specifiek belang heeft bij het waterschapsbestuur, dat een dit een geborgde zetel rechtvaardigt. Dat het bedrijfsleven een belang heeft bij goed waterbeheer kan niet worden betwijfeld, maar op verschillende momenten is betoogd dat dit belang niet afwijkt van het belang van ingezetenen.

De Commissie Boelhouwer pleitte in haar rapport *Geborgd gewogen*, dat een basis vormde voor het initiatiefwetsvoorstel, voor schrapping van alle geborgde zetels in het waterschapsbestuur. Wel meende de commissie dat voor handhaving van twee geborgde categorieën (agrariërs en natuurbeheerders) een motivering te geven was. Voor de categorie bedrijven zag zij die motivering niet:

“De commissie vindt het lastig om voor de categorie Bedrijven een goede onderbouwing te geven. Voor de stelselwijziging in 2007 bestonden er binnen het bestuur vier geledingen: Ingezeten, Ongebouwd (waartoe ook natuurterreinen werden gerekend), Gebouwd en Bedrijfsgebouwd. Na invoering van het lijstenstelsel zijn de belangen van Gebouwd ondergebracht bij de Ingezeten en zijn Natuurterreinen en Ongebouwd als twee aparte categorieën verder gegaan. Het bedrijfsgebouwd is als categorie Bedrijven gehandhaafd met als belangrijkste argumentatie dat zij toch wel een belangrijk deel van de inkomsten van het waterschap opbrengen. Het geldt dat van de bedrijven naar het waterschap gaat, is echter voor een aanzienlijk deel gekoppeld aan de kosten van het zuiveringsbeheer. Zij betaalden (en betalen) een behoorlijk hoge zuiveringsheffing, gekoppeld aan de vervuilingsgraad van hun aangeleverde afvalwater. In de discussies wordt dit ook wel een negatief belang genoemd. De heffing wordt volledig bepaald door wettelijke normen, waar het waterschap geen invloed op heeft. Ook de Adviescommissie Water (AcW)¹⁴ laat doorschemeren, dat dit negatieve belang geen goede reden (meer) is voor het toekennen van geborgde bestuurszetels.”¹⁵

De Commissie concludeerde dan ook: “Het handhaven van de categorie Bedrijven op basis van de (vooral aan de zuiveringen gekoppelde) hoge rekening die sommige bedrijven aan het waterschap moeten betalen, acht de commissie niet juist.”

Vanuit deze optiek vindt de Afdeling het verdedigbaar dat de categorie Bedrijven geen geborgde zetels meer zullen hebben. Nu de belangen van deze categorie via de weg van algemene verkiezingen tot uitdrukking zullen komen in zowel algemeen als dagelijks bestuur, acht de Afdeling het risico, dat de belangen van het bedrijfsleven bij het waterschapsbeheer disproportioneel worden overheerst door andere specifieke belangen, niet aannemelijk.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot de volgende beantwoording van de eerste twee vragen.

¹⁴ De Adviescommissie Water.

¹⁵ *Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen*, Commissie Boelhouwer 2020, p. 7.

Net als in de huidige situatie komen in het geamendeerde wetsvoorstel twee representatievormen tot uiting, namelijk representatie van specifieke belangen via geborgde zetels en representatie van generieke belangen via algemene verkiezingen. Daarmee wijkt het geamendeerde wetsvoorstel af van wat de initiatiefnemers oorspronkelijk hadden beoogd, namelijk een volledige democratisering van de waterschapsverkiezingen. Anderzijds wordt de specifieke belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur toch sterk teruggebracht. Vanuit die optiek doet het geamendeerde wetsvoorstel enige afbreuk aan de oorspronkelijke opzet en consistentie van het wetsvoorstel, maar wordt de ontwikkeling naar volledige veralgemenisering van het waterschapsbestuur wel voortgezet. Daarbij tekent de Afdeling aan dat de koppeling tussen financieringslast en zeggenschap al eerder is losgelaten. Hierin kan dan ook geen argument worden gevonden het stelsel van geborgde zetels wel of niet in stand te laten.

Met het oog op de specifieke belangen die agrariërs, natuurbeheerders en het bedrijfsleven hebben bij waterschapsbeheer, is de verhouding tussen de specifieke belangen van agrariërs en natuurbeheerders en de belangen die via algemene verkiezingen aan de orde komen (en waarin ook de belangen van het bedrijfsleven kunnen worden meegenomen) niet onevenwichtig. Zij ziet geen reden om aan te nemen dat de stabiliteit van het waterschapsbestuur in het geding zal komen doordat één van de drie categorieën, het bedrijfsleven, zijn geborgde zetels verliest.

4. Rol provincies

De derde vraag ziet op de consistentie van het wetsvoorstel waar het gaat om de rol van de provincies. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

In de huidige Waterschapswet is geregeld dat Provinciale Staten het reglement voor de samenstelling van het waterschapsbestuur vaststellen.¹⁶ In dat reglement wordt onder meer bepaald hoeveel leden het algemeen bestuur kent, binnen de wettelijke bandbreedte van een aantal leden van ten minste achttien en ten hoogste dertig leden.¹⁷

Op dit moment regelt de wet verder dat:

“Voor de bepaling van het aantal vertegenwoordigers van elk van de in artikel 12 bedoelde categorieën wordt in aanmerking genomen de aard en de omvang van het belang of de belangen die de categorie heeft bij de uitoefening van de taken van het waterschap.”¹⁸

En:

“Het totaal aantal vertegenwoordigers van de in artikel 12, tweede lid, onderdelen b, c en d, bedoelde categorieën bedraagt ten minste zeven en ten hoogste negen, met dien verstande dat het totaal aantal ten hoogste acht is, indien het algemeen bestuur uit achttien leden bestaat.”¹⁹

Het amendement vervangt het tweede en derde lid van artikel 13 door de volgende bepaling: Het totaal aantal vertegenwoordigers van de in artikel 12, tweede lid, onderdelen b en c, bedoelde categorieën, bedraagt twee per categorie.

Dit betekent dat in het geamendeerde voorstel geen relatie meer wordt gelegd tussen de aard en omvang van het belang van de categorie en het aantal zetels dat die categorie krijgt in het algemeen bestuur. Daarnaast wordt het aantal geborgde zetels aanzienlijk kleiner. Tevens vervalt

¹⁶ Artikel 2, Waterschapswet.

¹⁷ Artikel 13, eerste lid, Waterschapswet.

¹⁸ Artikel 13, tweede lid, Waterschapswet.

¹⁹ Artikel 13, derde lid, Waterschapswet.

de eis dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur vertegenwoordiger is van een van de categorieën.

In de toelichting bij het amendement staat hierover het volgende:

“Deelname van minimaal één lid uit de geborgde zetels aan het dagelijks bestuur en het exacte aantal zetels voor de verschillende categorieën waren naar de mening van de AcW minder belangrijk en deze commissie adviseerde daarom een gelijke verhouding van de specifieke belangencategorieën van elk twee zetels en deze wettelijk vast te leggen. Voorop staat volgens de AcW namelijk de kwaliteit van de inbreng, de gebiedskennis en het draagvlak in de omgeving waar het waterschap zijn projecten uitvoert, niet het vergroten van de machtspositie van specifieke belangengroepen. Met dit amendement wordt derhalve de eis geschrapt dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur vertegenwoordiger moet zijn van een belangencategorie en het aantal geborgde zetels vastgelegd op twee per belangencategorie, waarmee de categorieën belanghebbenden uit artikel 12, tweede lid, onderdelen b, c en d, van de Waterschapswet hun waardevolle inbreng op een passende wijze kunnen blijven leveren in het waterschapsbestuur.”

De Afdeling merkt op dat de Adviescommissie Water waarnaar verwezen wordt in de toelichting bij het amendement in het betreffende rapport opmerkte dat veel provinciale staten de huidige bepaling over aard en omvang van het belang met name via de economische belangen invullen en dus kijken naar de financiële bijdrage van de betreffende categorie, met een bijstelling naar boven voor agrariërs, voor het bepalen van het aantal geborgde zetels. De commissie wijst erop dat er echter veel meer criteria zijn die een rol zouden kunnen spelen bij het bepalen van de omvang van het belang. Afwegingen worden dan al snel ingewikkeld en leveren veel discussie op. De commissie pleit daarom voor een simpel en transparant systeem voor de verdeling van de zetels in het algemeen bestuur.

De commissie wees ten slotte op het volgende: “in een aantal provincies is het aantal zetels voor de specifieke categorieën op het wettelijk minimum gesteld met als argument dat borging van zetels niet democratisch is. Met een wettelijk bepaald aantal zetels voor de specifieke categorieën zonder beleidsvrijheid voor de provincies, vinden dat soort discussies niet meer plaats.”²⁰

De Afdeling merkt op dat de commissie Boelhouwer pleitte voor een nog verdere inperking van de betrokkenheid van provinciale staten in de omvang van het waterschapsbestuur:

“De commissie is van mening dat de omvang van het waterschapsbestuur en het aantal en de verdeling van de geborgde zetels geen politiek besluit zou moeten zijn, waarbij de uitkomst elke vier jaar anders kan zijn op basis van de politieke kleur van het college of een andere weging van specifieke belangen. Als de geborgde zetels worden gehandhaafd, pleit de commissie in navolging van de AcW voor het in de Waterschapswet vastleggen van een, voor alle waterschappen geldend, gelijk aantal zetels per geborgde categorie. Gezien de grootte en het belang van de waterschappen is daarnaast een vaste omvang van alle waterschapsbesturen van 30 zetels (ook bij niet-handhaving van de geborgde zetels) aan te bevelen.”²¹

Uit de parlementaire behandeling van het amendement en het wetsvoorstel blijkt niet dat dit tweede punt, namelijk het ook wettelijk vastleggen van het aantal zetels van het algemeen bestuur in discussie is geweest.

²⁰ Advies Waterschapsbestuur, Adviescommissie Water, 3 juli 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31710, nr. 44, p. 10.

²¹ Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen, Commissie Boelhouwer, p. 8.

De Afdeling overweegt dat de argumenten die pleiten voor het wettelijk vastleggen van het aantal geborgde zetels ook pleiten voor het wettelijk vastleggen van de totale omvang van het waterschapsbestuur. Nu dit niet gebeurt is het wetsvoorstel wat betreft de rol van de provincie niet geheel consistent. De Afdeling merkt daarbij wel op dat de politieke discussies waar de commissies naar verwijzen met name zien op het aantal geborgde zetels en dat deze inconsistentie daarom in de praktijk niet problematisch hoeft te zijn.

De Afdeling beveelt wel aan om te bezien of, indien het voorstel tot wet wordt verheven, er over de omvang van het bestuur als zodanig in de praktijk veel discussie voorkomt bij de provincies. In dat laatste geval zou bij een eerstvolgende wijziging van de Waterschapswet alsnog overwogen kunnen worden om de omvang van het waterschapsbestuur wettelijk te verankeren.

De vice-president van de Raad van State,

Th.C. de Graaf