
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

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2022

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en de daarin (mede) aan de regering gerichte vragen. Hierbij geef ik antwoord op de door het lid van de OSF-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie, de CDA-fractie, de PvdD-fractie en de 50PLUS-fractie gestelde vragen. Daarbij wordt de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

3. Huidige situatie

Vraag 1

Het lid van de OSF-fractie vraagt de regering om aan te geven hoe zij in het kader van democratisering aankijkt tegen de huidige wijze van waterschapsverkiezingen, namelijk dat deze tegelijk met de verkiezingen voor de Provinciale Staten worden gehouden. Dat lid vraagt daarbij 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 — de (vertegenwoordigende) democratie al dan niet ten goede zou kunnen komen. Graag verneemt het lid van de OSF-fractie de daarbij dragende overwegingen.

Antwoord 1

Sinds 2015 worden de waterschapsverkiezingen tegelijk met de verkiezingen voor de Provinciale Staten gehouden. Dit vloeit voort uit de Wet aanpassing waterschapsverkiezingen. Doelen van deze wet zijn het behalen van een hogere opkomst bij de waterschapsverkiezingen en een verbetering van de representativiteit van dat bestuur.¹

Uit de evaluatie² die in 2015 heeft plaatsgevonden, blijkt dat deze doelen zijn behaald. Het opkomstpercentage bij de gecombineerde waterschapsverkiezingen in 2015 bedroeg 43,5%. Dat is bijna een verdubbeling ten opzichte van 2008 toen de opkomst uitkwam op 22,7%. In 2019 lag het percentage op 51,3%.

Uit het voorgaande blijkt dat sinds de samenvoeging van de verkiezingen van de waterschapsbesturen en voor de Provinciale Staten meer inwoners hun stem hebben uitgebracht voor de waterschapsverkiezingen dan voor die samenvoeging. Er is derhalve geen reden om de waterschapsverkiezingen en de verkiezingen van Provinciale Staten, zoals in het verleden het geval was, op separate momenten te houden.

¹ Kamerstukken II 2012–2013, 33719, nr. 3, pag. 5 e.v.

² Kamerstukken II 2014–2015, 31142, nr. 51, paragraaf 7.

4. Aanleiding en noodzaak

4.1 Van sectorspecifiek naar algemeen belang

Vraag 2

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 voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer van 15 juni 2022³ verzetten tegen het wetsvoorstel. Deze leden vragen ook aan de regering een reactie te geven op de argumenten die in deze brief worden gegeven.

Antwoord 2

In de brief van VNO-NCW, MKB Nederland en de NVWB aan de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Water en Omgeving wordt uiteengezet dat de redenering voor het afschaffen van de geborgde zetels voor bedrijven onjuistheden bevat. De kern van die argumenten is dat er ten onrechte wordt gesteld dat de bedrijven geen grondpositie hebben en dat de waterschapsbesturen wel invloed hebben op de zuiveringsheffing.

De commissie Boelhouwer schrijft in het kader van de onderbouwing voor de geborgde zetels voor bedrijven niets over hun grondpositie en lijkt dit voor bedrijven niet als meewegend of doorslaggevend te beschouwen, maar wel voor de geborgde zetels ongebouwd en natuurterreinen. De commissie legt daarbij uit dat het vroegere 'Bedrijfsgebouwd' in 2009 bij de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel, de belangencategorie bedrijven is geworden en wat de reden voor het handhaven van die categorie is: zij betaalden, en betalen, een behoorlijk hoge zuiveringsheffing, gekoppeld aan de vervuilingsgraad van hun aangeleverde afvalwater. De zuiveringsheffing wordt, zo staat in het rapport, volledig bepaald door wettelijke normen, waar het waterschap geen invloed op heeft.⁴ Dit laatste kan als volgt worden toegelicht. Het tarief van de zuiveringsheffing is vooral afhankelijk van de kosten die een waterschap moet maken voor het zuiveringsbeheer. Deze kosten kunnen per waterschap verschillen, zonder dat de waterschappen daar invloed op hebben. In verband met de waterkwaliteit moet het zuiveringsbeheer aan bepaalde voorwaarden voldoen, daarin kan het algemeen bestuur van het waterschap niet veel keuzes maken. De kosten kunnen alleen beperkt worden door zo doelmatig mogelijk te werken. Dit heeft echter alleen invloed op de totale kosten en niet op de verdeling. De waterschappen hebben maar heel beperkt invloed op de lastenverdeling tussen de categorieën heffingsplichtigen, te weten huishoudens en bedrijven. De lastenverdeling is namelijk afhankelijk van het aantal vervuilingseenheden dat een categorie loost. Het bepalen van het aantal vervuilingseenheden gebeurt op grond van voorschriften die in de Waterschapswet zijn vastgelegd. Artikel 122f van de Waterschapswet geeft wel een aantal facultatieve mogelijkheden om bepaalde stoffen te belasten. Dit zijn stoffen die met name door grote bedrijven worden geloosd. Wanneer een waterschap ervoor kiest deze stoffen ook te belasten met de zuiveringsheffing dan kan dat van invloed zijn op individuele bedrijven. Op de totale verdeling zal dit echter maar een heel klein effect hebben.

Vraag 3

De leden van de fractie van de PvdD vragen ook de regering hoe het democratisch karakter van de waterschapsverkiezingen zich verhoudt tot de aanstelling van niet gekozen (benoemde) vertegenwoordigers.

Antwoord 3

In de discussie over het al dan niet afschaffen van geborgde zetels is een terugkerend punt dat geborgde zetels niet democratisch zouden zijn. Het huidige systeem is een passende invulling van democratie. Op basis van bestudering van artikel 4 Grondwet, de grondwetsgeschiedenis en de staatsrechtelijke literatuur daaromtrent concludeerde de Commissie van Advies inzake de Waterstaatwetgeving in 2009 dat artikel 4 van de Grondwet niet van toepassing is op waterschapsverkiezingen. De Grondwet laat de wetgever vrij in de keuze om specifieke zetels in het

³ Ingekomen bij de Eerste Kamer op 16 juni 2022, met kenmerk: 168269.02 (als bijlage bij het voorlopig verslag bijgevoegd).

⁴ Adviescommissie Boelhouwer, 2020, Geborgd Gewogen, par 5.3, p.7.

waterschapsbestuur te doen bezetten door benoeming dan wel verkiezing.⁵ De Raad van State constateerde in zijn advies over het initiatiefvoorstel⁶ dat het huidige stelsel met geborgde zetels óók een invulling is van democratie, in dit geval in een functioneel bestuur.

Vraag 4

Verder vragen de leden van die fractie ook de regering of zij mogelijkheden ziet om het belanghebbendebegrip 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.

Antwoord 4

Er is in de huidige Waterschapswet gekozen voor vier categorieën belanghebbenden, waarvan de categorie ingezetenen er een is. In de Wet modernisering waterschapsbestel is gekozen om het belang van de eigenaren van woningen te laten vertegenwoordigen door de categorie ingezetenen omdat de belangen grotendeels samenvallen. Er is geen aanleiding om daar nu op terug te komen.

Vraag 5

De leden van de fractie van de PvdD vragen ook 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.

Antwoord 5

Het Kenniscentrum Aanpak Funderingsproblematiek (KCAF) zorgt voor het verzamelen, ontwikkelen en ontsluiten van kennis rond de aanpak en preventie van funderingsproblemen. De door de leden van de fractie van de PvdD genoemde cijfers zijn bevindingen van het KCAF, die op zijn website zijn gepubliceerd. Het aantal van 1 miljoen woningen dat de KCAF noemt, wordt door meerdere betrokken partijen als een redelijke schatting erkend. Er is geen volledig bouwkundig onderzoek van alle funderingen in Nederland zodat er geen betere informatie beschikbaar is.

Vraag 6

Tevens vragen de leden van de fractie van de PvdD ook de regering hoe zij het feit beoordeelt dat de geborgde zetels toebedeeld kunnen worden aan vertegenwoordigers van groeperingen die ook via gekozen zetels in de waterschappen vertegenwoordigd kunnen zijn.

Antwoord 6

De vraag van deze leden wordt als volgt begrepen: zou het feit dat iemand een belang heeft dat ook via een geborgde zetel behartigd kan worden, een belemmering moeten vormen om verkiesbaar te zijn als ingezetene? In de Kieswet is bepaald wie in het algemeen bestuur van het waterschap verkozen kunnen worden. Een 'dubbel' vertegenwoordigd belang is daarin niet belemmerend. Dit is in lijn met het uitgangspunt van de Grondwet dat het iedereen zo vrij mogelijk moet staan om zich verkiesbaar te kunnen stellen.

Vraag 7

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, aldus deze leden. Zij vragen de regering aan te geven of zij deze mening onderschrijft, en zo nee, waarom niet. Verder vragen zij of de regering het met de leden van de 50PLUS-fractie eens is dat het functionele karakter van het waterschap overeind blijft ook al verdwijnen of verminderen de geborgde zetels en of de regering onderschrijft dat 'functioneel' doelt op de taak en niet op de bestuursamenstelling. Ook willen deze leden weten of de regering het met hen eens is dat de waterschappen voldoende expertise en deskundigheid in huis hebben om hun eigen functionele taken te verrichten ongeacht de geborgde zetels.

⁵ Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur, 2009, p. 8.

⁶ Kamerstukken II 2020-2021, 35608, nr. 5.

Antwoord 7

De besluitvorming van de waterschappen komt op democratische wijze tot stand. Door klimaatverandering zal er steeds meer aandacht gegeven worden aan het waterbeheer. Besluiten van de waterschappen zullen in het licht van klimaatverandering steeds meer invloed hebben op de inrichting van Nederland, het gebruik van gronden en de processen van bedrijven. Ruimtelijke keuzes en belangenafweging daarbij vallen onder de bevoegdheid van Rijk, provincies dan wel gemeenten. Uiteraard gebeurt dat in afstemming met in ieder geval de waterschappen. Binnen het waterbeheer zullen waterschapsbesturen steeds meer een integrale afweging moeten maken, bijvoorbeeld in de balans tussen water afvoeren en water vasthouden. Daarnaast zullen ook waterschappen meewerken aan bijvoorbeeld de energietransitie en het bevorderen van biodiversiteit bij de uitvoering van hun wettelijke taken. De term 'functioneel' ziet inderdaad op de taken van de waterschappen, die zijn vastgelegd in de Waterschapswet. Met het schrappen van geborgde zetels blijft dat karakter nog steeds overeind.

Van belang bij een goede uitoefening van taken is wat er in de dagelijkse praktijk wel en niet werkt en het beschikken over kennis daarover. Het feit dat er binnen het waterschap kennis en expertise is, helpt daarbij uiteraard en past ook bij het functionele karakter van de taken. Ook is kennis en ervaring van de bestuurders zelf over efficiënt en effectief waterbeheer van belang, naast het bestuurlijk kunnen opereren bij complexe besluitvorming in verbinding met de andere bestuurslagen.

Vraag 8

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 – gewijzigde amendement van het lid Grinwis c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 16.

Antwoord 8

Voor zover de vraag van deze leden de praktische implicaties van de verkiezingsvoorbereiding betreft, kan worden opgemerkt dat het initiatiefvoorstel daarin geen wijzigingen aanbrengt. Wel verandert het aantal geborgde zetels: de categorie 'bedrijven' vervalt, de categorieën 'agrarisch en 'natuur' krijgen ieder twee geborgde zetels. In de praktijk zal dat betekenen dat voor de categorie 'agrarisch' het aantal zetels zal verminderen en dat voor de categorie 'natuur' het aantal zetels - bijna - overal zal toenemen. Het aantal zetels voor de categorie 'ingezetenen' kan, afhankelijk van de omvang van het specifieke dagelijks bestuur, toenemen.

Voor zover de vraag de praktische implicaties op het functioneren van het bestuur betreft en of dat goed kan werken, kan worden opgemerkt dat ongeacht de samenstelling van het waterschapsbestuur er altijd genoeg kennis en kunde moet zijn om de taken te kunnen uitoefenen, zoals in het antwoord op vraag 7 uiteengezet. Alle praktische implicaties kunnen worden meegewogen bij het al dan niet aanvaarden van het initiatiefvoorstel. Voor het tijdspad zij verwezen naar het antwoord op vraag 12.

4.2 Democratische vertegenwoordiging belangengroepen

Vraag 9

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 14 juni 2022 zijn visie heeft gegeven op het functioneren van het decentraal bestuur in Nederland. Ook de waterschappen passeerden daarbij de revue. De leden van de CDA-fractie zijn ook benieuwd naar het oordeel van ook de regering naar de opvattingen van professor Elzinga inzake de bestuurlijke inrichting van het waterschapsbestel in Nederland.

Antwoord 9

Tijdens zijn toelichting op 14 juni heeft prof. mr. Elzinga uitvoerig stilgestaan bij decentralisatie en de rol de provincies en de gemeenten. Daarbij noemde de heer Elzinga de waterschappen als een voorbeeld van een goed functionerende bestuurslaag. Dat wordt door het kabinet uitdrukkelijk onderschreven. In het gesprek heeft hij aangestipt dat de verkiezingssystematiek bij waterschappen aandacht vergt. Daar is hij nader op ingegaan in een artikel op LinkedIn waarin hij kritiek heeft op het initiatiefvoorstel zoals dat nu luidt na de amendering. Zoals tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer is aangegeven, vindt het kabinet het van belang dat de waterschappen de essentiële taken waarvoor zij gesteld worden, kunnen aanpakken en dat dit

zowel met als zonder geborgde zetels mogelijk is. De keuze daarin laat het kabinet over aan de Staten-Generaal.

Vraag 10

De leden van de fractie van de PvdD vragen ook 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.

Antwoord 10

Op grond van artikel 31 van de Waterschapswet zijn bepaalde functies onverenigbaar met het lidmaatschap van het algemeen bestuur van een waterschap. Een bestuurslid mag bijvoorbeeld niet tevens gedeputeerde, lid van Provinciale Staten, burgemeester, wethouder of commissaris van de Koning zijn. Dit laat onverlet dat iemand die een dergelijke functie heeft, zich verkiesbaar kan stellen voor het dagelijks bestuur van een waterschap. Er zal echter wel een keuze gemaakt moeten worden tussen een van die functies indien die persoon als waterschapsbestuurder wordt verkozen. De combinatie van het lidmaatschap van een politieke partij en het lid zijn van een waterschapsbestuur is wel toegestaan. Dit volgt ook uit de Kieswet. Het reserveren van geborgde zetels voor personen die geen enkele binding hebben met een politieke partij die in het betreffende waterschap is vertegenwoordigd, is een vergaande beperking van het recht om lid te zijn van een politieke partij of zelf een politieke partij op te richten.

5. Tijdsplan

Vraag 11

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of de regering verwacht dat de invoering geregeld kan worden voor de waterschapsverkiezingen van 2023. Tevens vragen deze leden of de waterschappen voldoende tijd hebben om zich goed voor te bereiden op de wijziging volgens de regering. Ook vragen zij hoe de regering de verdere invoering van de wet beoordeelt.

Antwoord 11

In het plenaire debat over het initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer is door de regering het tijdsplan geschetst dat gezien de komende waterschapsverkiezingen nodig is, uiteraard indien de Eerste Kamer het initiatiefvoorstel aanvaardt. De wetswijziging moet uiterlijk op 1 december dit jaar van kracht worden. De datum van 1 december houdt verband met de uiterste datum voor de registratie van – nieuwe – lijsten van politieke groeperingen, namelijk 19 december 2022. Daarnaast moeten procedures worden doorlopen om tot bekrachtiging van het initiatiefvoorstel te komen. Verder duurt het na aanvaarding van het wetsvoorstel minimaal negen à tien weken om de provinciale verordeningen aan te passen aan de gewijzigde bestuurssamenstelling.

6. Overig

Vraag 12

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). Zij informeren of de regering de beperking van het aantal geborgde zetels van zeven naar vier als een betere verdeling tussen onbebouwd en natuur ziet. Deze leden vragen ook wat de stopzetting van de verplichte zitting in het dagelijks bestuur van het waterschap concreet betekent.

Zij vragen daarnaast of de regering reeds kan aangeven of zij meent dat een evaluatieperiode van twee jaar om de resultaten van deze wetswijziging in kaart te brengen zinvol is, en zo ja, welke toetsingscriteria zij daarvoor zou opstellen.

Antwoord 12

De regering heeft een neutraal standpunt over het initiatiefvoorstel ingenomen en laat het oordeel daarover aan de Staten-Generaal. De regering heeft daarbij laten meewegen dat er verschillende adviezen liggen over de wijze van benoeming van de leden van de waterschapsbesturen, die verschillende varianten behandelen. Het nu voorliggende initiatiefvoorstel bevat een van die varianten.

Het laten vervallen van de verplichting dat in het dagelijks bestuur ten minste een zetel bestemd is voor een benoemd lid, kan betekenen dat de vorming van het dagelijks bestuur anders zal verlopen. Of dat zo zal zijn, is afhankelijk van de onderhandelingen over de samenstelling van het dagelijks bestuur, dat zal per waterschap verschillen.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of nu al kan worden aangegeven of een evaluatieperiode van twee jaar zinvol is, wordt opgemerkt dat daarin niet is voorzien, noch in toetsingscriteria. Een evaluatie is pas zinvol als er een nulmeting is gedaan en daarnaast is een evaluatieperiode van vijf jaar gebruikelijk om voldoende ervaring op te doen. De politieke afwegingen die zijn betrokken bij de totstandkoming van dit initiatiefvoorstel, zullen vermoedelijk ook meewegen als toetsingscriteria bij een eventuele evaluatie.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Mark Harbers