

POSITION PAPER T.B.V. RONDETAfelGESPREK DEMOCRATISEREN WATERSCHAPSBESTUREN

De Unie van Waterschappen schetst u hieronder de achtergrond, de parallelle ontwikkelingen en de verschillende gezichtspunten over de geborgde zetels binnen de waterschapsbesturen.

Achtergrond

De waterschapsbesturen kennen geborgde zetels: zetels die gereserveerd zijn voor specifieke belangencategorieën. De grootte van het algemeen bestuur van een waterschap varieert van 18 tot 30 zetels, waarvan 7, 8 of 9 zetels geborgd zijn. Deze zetels worden ingenomen door benoemde vertegenwoordigers vanuit de agrarische sector, het bedrijfsleven en bos- en natuurterrein beherende organisaties. Het idee hierachter is dat de sectoren die financieel bijdragen en een groot belang hebben bij waterbeheer verzekerd zijn van zeggenschap binnen waterschapsbesturen (het 'belang-betaling-zeggenschap' beginsel).

Parallele ontwikkelingen

Tegelijkertijd met de ontwikkeling van het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks en D66, werden in 2020 en 2021 adviezen over de geborgde zetels uitgebracht door de commissie Boelhouwer (*rapport Geborgd gewogen*) en het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (*rapport Open blik, helder beeld*). Naar aanleiding van het rapport van de commissie Boelhouwer heeft de minister van IenW aan het OFL gevraagd een proces te organiseren om het rapport Geborgd gewogen te bespreken met relevante stakeholders. Het doel was om breed te kunnen reflecteren op het advies. Via een uitgebreid consultatieproces heeft het OFL zo breed mogelijk meningen, standpunten en sentimenten opgehaald bij belanghebbenden. De opbrengst staat in het rapport Open blik, helder beeld, dat de minister in januari 2021 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer.

Weergave argumenten

In de zomer van 2020 organiseerde de Unie van Waterschappen vijf klankbordbijeenkomsten. Hier hebben ongeveer 300 waterschapsbestuurders het gesprek met elkaar gevoerd over het rapport van de commissie Boelhouwer. De reactie van de waterschappen vindt u op: <https://www.uvw.nl/reactie-waterschappen-op-rapport-geborgde-zetels>. Hieronder geven we u een overzicht van de argumenten uit die vijf bijeenkomsten.

Functioneel bestuur

Voor een deel van de waterschapsbestuurders is het stelsel van geborgde zetels onlosmakelijk verbonden aan het functionele bestuur door waterschappen. Juist omdat waterschappen een functioneel bestuur zijn, rechtvaardigt dat volgens hen een andere bestuurssamenstelling. Het systeem van geborgde zetels is democratisch volgens die bestuurders. Bij functioneel bestuur hoort volgens hen namelijk een evenwicht te bestaan tussen de te representeren belangen, ongeacht de manier waarop de representanten worden aangewezen (zie ook het rapport van de Commissie van advies inzake de Waterstaatswetgeving, 2009). Ten aanzien van die aanwijzing benadrukken deze bestuurders dat bij de geborgde categorieën een openbaar proces plaatsvindt, waar iedereen zijn belangstelling voor een plaats op de lijst kenbaar kan maken. Ook maakt een assessment vaak onderdeel uit van de procedure, waardoor, net als bij een politieke partij, selectie op kennis en vaardigheden plaatsvindt.

Een ander deel van de waterschapsbestuurders kijkt daar anders tegen aan. Zij zien het systeem van geborgde zetels juist niet als democratisch, omdat een deel van het waterschapsbestuur immers niet direct door de burger wordt gekozen. Een dergelijk stelsel past in hun ogen ook niet meer bij deze tijd. De veranderde context waarbinnen het waterschap opereert, vraagt volgens deze bestuurders om meer generieke afwegingen waarbij 'deelbelangen' van geborgde categorieën aan betekenis afnemen. Deze bestuurders

zijn dan ook van mening dat de geborgde belangen een onevenredig groot aantal zetels in het waterschapsbestuur innemen. Bovendien is het hybride stelsel van deels gekozen en deels benoemde zetels in hun ogen lastig uitlegbaar. Daarbij wordt gewezen naar de waterschapsverkiezingen, waar met regelmaat vragen gesteld worden over het stelsel van geborgde zetels.

Geborgde belangen

Voor een deel van de waterschapsbestuurders vormt het afschaffen van het stelsel van geborgde zetels een wenkend perspectief. Het waterschapsbestuur wordt dan geheel rechtstreeks gekozen en gaat qua bestuursamenstelling meer op de gemeente en de provincie lijken. Door deze waterschapsbestuurders wordt hierbij nadrukkelijk aangegeven dat de belangen waarvoor de geborgde categorieën opkomen, al vertegenwoordigd worden door politieke partijen. In de besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken zullen deze belangen dan ook ingebracht blijven worden. Maar dan zonder de 'dubbele' vertegenwoordiging, waarvan volgens deze bestuurders vaak sprake is. Daar komt bij dat de waterschappen in de afgelopen decennia een enorme opschaling hebben meegemaakt. Die heeft er voor gezorgd dat alle waterschappen over een professioneel ambtelijk apparaat beschikken, dat de benodigde gebiedskennis in de beleidsvoorbereiding kan meenemen.

Waterschapsbestuurders die dit vanuit een ander gezichtspunt bekijken, denken dat het afschaffen van het systeem van geborgde zetels leidt tot meer 'politiek' in het waterschapsbestuur. Zij waarderen dat niet als positief. Functioneel bestuur is volgens hen meer gericht op de lange(re) termijn en daar is het waterbeheer bij gebaat. Bovendien brengen de bestuurders vanuit de geborgde categorieën volgens hen doorgaans veel kennis en ervaring mee. In het licht van de in het rapport geduide maatschappelijke vraagstukken als klimaatverandering, circulaire economie, bodemdaling etc. is die expertise juist van groot belang. Daarnaast wijzen deze bestuurders er op dat het vertegenwoordigers van geborgde categorieën in sommige gebieden niet lukt om via politieke partijen in het waterschapsbestuur te komen (het uitgevoerde verwantschapsonderzoek wordt door die bestuurders wat dat betreft als onvoldoende representatief gezien). Het systeem van geborgde zetels zorgt er volgens hen dan voor dat die belangen wel gehoord worden.

Belang-betaling-zeggenschap

Het principe van belang-betaling-zeggenschap kwam eveneens met regelmaat terug in de gesprekken tijdens de klankbordbijeenkomsten. Een deel van de waterschapsbestuurders ondersteunt de conclusie van de adviescommissie dat deze 'trits' steeds minder betekenis heeft. En met name de relatie tussen belang en betaling. In de praktijk levert dat volgens deze bestuurders in gesprekken rond de verdeling van de lasten onevenwichtigheden op (de rekening komt in hun ogen teveel bij de categorie Ingezetenen te liggen). Een ander deel van de waterschapsbestuurders ziet die verminderde betekenis van belang-betaling-zeggenschap echter niet. Die bestuurders geven aan dat geborgde categorieën aantoonbaar direct belang hebben bij goed waterbeheer en daar dan ook een afzonderlijke bijdrage voor betalen. Dat belang wordt versterkt doordat bijvoorbeeld agrariërs met hun percelen zorgen voor bergend vermogen en ook watergangen onderhouden. Voor dat element is volgens deze bestuurders te weinig oog in het rapport. Daarnaast blijft in de besluitvorming over genoemde maatschappelijke vraagstukken behoefte aan specifieke belangeninbreng. En daarvoor zijn volgens hen de bestuurders van geborgde categorieën het beste geëquipeerd, omdat zij vanuit de praktijk weten wat er leeft bij agrariërs, bedrijven en natuurterreinbeheerders.