

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

I

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 oktober 2022

*De leden van de fractie van het **CDA** hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de beantwoording van de vragen door de initiatiefnemers en de regering. Deze leden wensen naar aanleiding hiervan enkele vragen te stellen aan zowel de initiatiefnemers als aan de regering. De leden van de **VVD**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.*

*De leden van de fractie van **D66** danken de initiatiefnemers en de regering voor hun antwoorden op de eerder gestelde vragen en wensen de initiatiefnemers en de regering nog een aanvullende vraag te stellen.*

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** danken de initiatiefnemers en de regering voor hun antwoorden op de eerder gestelde vragen naar aanleiding van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden wensen de initiatiefnemers nog enkele vragen te stellen.*

*Het lid van de fractie van de **OSF** heeft kennisgenomen van de antwoorden van de initiatiefnemers en de regering. Dit lid heeft daarover nog enkele vragen aan de initiatiefnemers en de regering.*

Met belangstelling hebben de initiatiefnemers kennisgenomen van het door de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving uitgebrachte aanvullende verslag over het wetsvoorstel. De aanvullende vragen van de leden van de verschillende fracties zien onder andere op de mate en grondslag van wijziging en het tijdspad richting implementatie. Dit zijn belangrijke vragen en de initiatiefnemers willen de leden van de verschillende fracties dan ook danken voor de gelegenheid hier nogmaals nader op in te gaan. Zij hopen hiermee alle laatste vragen van de leden naar behoeven te hebben beantwoord.

In deze nota naar aanleiding van het verslag zijn de vragen uit het verslag 1-op-1 overgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in standaard typografie.

2. Vragen van de fractie van het CDA

Vragen aan de initiatiefnemers

De leden van de fractie van het CDA hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de antwoorden van de initiatiefnemers op de eerder gestelde vragen omdat ogenschijnlijk gemakkelijk wordt voorbijgegaan aan de grote tegenstelling die bestaat tussen het gewijzigde en het oorspronkelijke initiatiefvoorstel. Bovendien wordt niet op alle eerder gestelde vragen inhoudelijk ingegaan. Daarom verzoeken deze leden de initiatiefnemers nogmaals om in te gaan op de kern van het gewijzigde wetsvoorstel, dat voorziet in behoud van geborgde zetels. Nemen de initiatiefnemers nu afstand van hun oorspronkelijke gedachte dat alle geborgde zetels moeten worden afgeschaft? Indien zulks het geval is, wat is dan de meerwaarde van het voorliggende wetsvoorstel? Indien zulks niet het geval is, waarom verdedigen de initiatiefnemers dan het sterk gewijzigde voorstel?

De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de fractie van het CDA niet dat er een grote tegenstelling bestaat tussen het gewijzigde en het oorspronkelijke initiatiefvoorstel. Zoals gesteld in de eerste beantwoording op de vragen van de Commissie, zijn de initiatiefnemers onverkort van mening dat het volledig schrappen van geborgde zetels in de waterschappen vanuit een democratisch perspectief de meest wenselijke situatie oplevert. Dat betekent dat zij geen afstand doen van het standpunt dat idealiter alle geborgde zetels worden afgeschaft. Omdat voor het volledig afschaffen van de geborgde zetels op dit moment geen democratische meerderheid bestaat, hebben zij als initiatiefnemers gekozen om het thans voorliggende wetsvoorstel te verdedigen. Dit voorstel zet naar onze mening namelijk al belangrijke stappen richting het verder democratiseren en moderniseren van de waterschappen. Het is daarmee geen tegenstellend voorstel, maar een voorstel dat net als het oorspronkelijke voorstel een stap richting verdere democratisering zet. Zij vinden het van groot belang om deze stappen zo min mogelijk uit te stellen.

Er zijn een aantal redenen waarom zij het thans voorliggende wetsvoorstel belangrijke stappen vinden zetten richting verdere democratisering en modernisering van de waterschappen. In het debat in de Tweede Kamer haalden we een aantal punten naar voren waarom de huidige systematiek met geborgde zetels vanuit een democratisch oogpunt onwenselijke situaties op kan leveren.

Zo laat het advies van de commissie-Boelhouwer¹ zien dat oververtegenwoordiging van bepaalde belangen kan plaatsvinden. Ook kan de huidige systematiek leiden tot situaties waar geborgden met elkaar fracties gaan vormen, waardoor de besluitvorming nog meer wordt beïnvloed door de geborgde zetels. Door het beperken van het aantal geborgde zetels tot twee zetels voor de categorie «Ongebouwd» en twee voor de categorie «Natuurterreinen», wordt voorkomen dat een oneerlijk voordeel ontstaat voor deze categorieën in de coalitievorming. Dit wordt verder versterkt door het schrappen van de verplichting dat minimaal één zetel in het dagelijks bestuur door één van de specifieke belangencategorieën moet worden ingenomen, omdat hierdoor meer ruimte gecreëerd wordt voor een meer democratische coalitievorming.

¹ Adviescommissie Boelhouder 2020, geborgd gewogen, p. 5.

De leden van de fractie van het CDA vragen de initiatiefnemers hoe zij de kritiek op het gewijzigde wetsvoorstel van emeritus hoogleraar staatsrecht prof. mr. D.J. Elzinga, geuit tijdens de deskundigenbijeenkomst over het initiatiefvoorstel die op 13 september 2022 in de Eerste Kamer plaatsvond², beoordelen. Hoe oordelen de initiatiefnemers over de door professor Elzinga gebezigde kwalificatie «broddelwerk» over het gewijzigde voorstel van wet? Voornoemde emeritus hoogleraar Elzinga gaf verder aan dat «door deze amendering het waterschapsbestel niet meer consistent is en de initiatiefwet is ontdaan van zijn dragende gedachte en uitgangspunt». Hoe oordelen de initiatiefnemers over de suggestie van professor Elzinga om het wetsvoorstel aan te houden of te verwerpen? Zouden de initiatiefnemers ook voelen voor een novelle om wél te komen tot een juridisch verantwoord en breder gedragen wetsvoorstel?

De initiatiefnemers hebben de deskundigenbijeenkomst die is gehouden door de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving met grote belangstelling gevolgd en zijn de deskundigen die hieraan een bijdrage hebben geleverd erkentelijk voor het deelnemen aan het debat. Ook zijn zij professor Elzinga erkentelijk dat hij zijn mening over het oorspronkelijke wetsvoorstel lijkt te hebben gewijzigd van «ondoordacht» en «onzalig» naar «een heel goed voorstel». Zij betreuren het dat professor Elzinga het thans voorliggende wetsvoorstel niet positief beoordeelt en de kwalificaties die hierbij zijn gebezigd. Zij zijn het niet eens met professor Elzinga dat de initiatiefwet door de amendering is ontdaan van zijn dragende gedachte en uitgangspunt. Alhoewel erkend moet worden dat het thans voorliggende voorstel niet zal leiden tot een volledige democratisering van de waterschappen, zoals oorspronkelijk beoogd, was het uitgangspunt van de oorspronkelijke wet om het bestuur van de waterschappen mee te laten bewegen met de maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op waterbeheer. Omdat ook het thans voorliggende wetsvoorstel zich richt op de modernisering en (verdere) democratisering van de waterschappen, is de dragende gedachte en het uitgangspunt van de wet consistent.

De initiatiefnemers zijn daarom ook niet van plan om het wetsvoorstel aan te houden en achten een novelle niet nodig. Zij hopen dat de Eerste Kamer ervoor kiest het thans voorliggende wetsvoorstel net als de Tweede Kamer aan te nemen en hiermee een belangrijke stap richting verdere democratisering en modernisering te zetten.

De leden van de fractie van het CDA vragen de initiatiefnemers hoe zij oordelen over het recent verschenen rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) «Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future»³ en dan in het bijzonder over het oordeel over de kwaliteit van het Nederlandse waterschapsbestel. Erkennen de initiatiefnemers dat in dit rapport óók een positief oordeel wordt gegeven over het waterschapsbestel, inclusief de zogenaamde geborgde zetels? De leden van de fractie van het CDA hebben in de memorie van antwoord weliswaar een verwijzing naar voormeld OESO-rapport gelezen⁴, maar opvallend genoeg niet een oordeel kunnen vinden over de positieve beoordeling van het Nederlandse bestel die uit het rapport naar voren komt. Hebben de initiatiefnemers dit over het hoofd gezien of niet willen zien?

² Raadpleegbaar via: https://www.eerstekamer.nl/commissievergadering/20220913_iwo_2/ verslag. Het woordelijk verslag van deze bijeenkomst is ten tijde van het opmaken van dit verslag nog niet beschikbaar.

³ Raadpleegbaar via: <https://www.OESO.org/cfe/regionaldevelopment/water-governance-netherlands.htm>.

⁴ Kamerstukken I 2021/22, 35 608, C, p. 14.

De initiatiefnemers nemen aan dat de leden van de fractie van het CDA met het «recent verschenen rapport van de OESO» het rapport uit 2014 bedoelen, maar horen het graag als een recenter rapport bestaat. In dit rapport wordt inderdaad gesteld dat het Nederlandse watermanagement in zijn geheel destijds van excellente kwaliteit was, omdat het de voeten in Nederland tot nu toe goed droog heeft gehouden. Tegelijkertijd wordt gesteld dat excellentie niet de indruk moet wekken dat er niets hoeft te gebeuren om het systeem ook toekomstbestendig te maken. Zo stelt de OESO dat destijds al een spanning in het systeem bestond omdat het principe «de vervuiler betaalt» te weinig was ingebouwd, en er een overrepresentatie bestaat van bepaalde belangengroepen.⁵ Ook wordt in het advies nog eens herhaald dat besluiten met significante infrastructurele of economische consequenties moeten worden beschermd tegen «specifieke interesses», en onafhankelijk zouden moeten worden overzien.⁶ Het OESO-advies druist daarmee niet in tegen de principes die ten grondslag liggen aan het thans voorliggende wetsvoorstel, maar onderstreept juist dat het kritisch tegen het licht houden van het functioneren van bestuurs-systemen (zoals de waterschappen), en het moderniseren ervan, van blijvend belang is om zeker te zijn dat deze toekomstbestendig zijn. Zeker gezien de uitdagingen waar de waterschappen en andere bestuursli-chamen die zich richten op water nu voor staan met de verandering van ons klimaat, de druk op de waterkwaliteit en het groeiend aantal belangen in watermanagement, zien de initiatiefnemers het thans voorliggende wetsvoorstel als een belangrijke stap in de modernisering van het stelsel.

De leden van de fractie van het CDA constateren dat geborgde zetels een specifiek belang vertegenwoordigen. Kunnen de initiatiefnemers ermee uit de voeten als de vertegenwoordigers van de categorieën natuur, landbouw en bedrijfsleven binnen de bedoelde geledingen worden gekozen? Met andere woorden: Zijn «getrapte verkiezingen» voor de geborgde zetels naar het oordeel van de initiatiefnemers een denkbare optie? Zo nee, waarom niet?

De initiatiefnemers danken de leden van de fractie van het CDA voor het meedenken in het verder democratiseren van de waterschappen. De initiatiefnemers beantwoorden de concrete vraag echter negatief. Wanneer, zoals de leden van de fractie van het CDA voorstellen, voor de geborgde zetels binnen de betreffende categorie verkiezingen zouden worden gehouden, waardoor een vorm van getrapte verkiezingen ontstaat, blijft het stelsel met drie categorieën geborgde zetels als geheel in stand en vindt er geen verschuiving plaats van geborgde zetels naar algemene verkiezingen door de stemgerechtigde inwoners. De initiatief-nemers zijn van mening dat gelet op de opgaven waar de waterschappen voor staan zoveel mogelijk zetels rechtstreeks door de kiesgerechtigde inwoners zouden moeten worden verkozen. De variant die de leden van de CDA-fractie voorstellen laat het huidige stelsel van geborgde zetels geheel in stand, maar zorgt ervoor dat de samenstelling van de geborgde zetels binnen de categorie democratischer wordt. Daarnaast verwijzen de initiatiefnemers ook naar het rapport van de Commissie-Boelhouwer⁷. Deze commissie is van mening dat het louter negatieve belang van de categorie bedrijven geen goede reden (meer) is voor het toekennen van geborgde zetels voor deze categorie. Concluderend zien de initiatief-nemers dus geen volwaardig alternatief in het voorstel van de leden van de fractie van het CDA.

⁵ 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 en 278.

⁶ *Ibid*, noot 5, p. 44–45.

⁷ Adviescommissie Boelhouwer, 2020, Geborgd gewogen, p.7.

De leden van de fractie van het CDA vragen de initiatiefnemers of zij kunnen aangeven hoeveel hectare het bedrijfsleven – niet zijnde landbouw of natuur – in gebruik heeft? Klopt de mededeling van het lid van het dagelijks bestuur bij Wetterskip Fryslân, mevrouw A. van der Hoek, gedaan tijdens voormelde deskundigenbijeenkomst van 13 september jongstleden, dat 27 procent van het bebouwde oppervlak in Nederland uit bedrijfsterreinen en terreinen voor detailhandel en horeca bestaat? Kunnen de initiatiefnemers duidelijk maken hoeveel bedoeld bedrijfsleven aan heffingen om de waterschapstaken uit te voeren, opbrengt? Willen de initiatiefnemers dit ook aangeven voor de categorieën natuur en landbouw?

Het CBS houdt cijfers bij van de gebruiksvorm van de Nederlandse bodem. Het CBS vermeldt op haar website dat van de totale oppervlakte van Nederland 54% in gebruik is als landbouwterrein, 13% als bebouwing⁸ en verkeersterrein en daarnaast bestaat 34% uit natuur en binnen- en buitenwater.⁹ De categorie bebouwing en verkeersterreinen is daarmee met 13% de kleinste gebruiksvorm van de Nederlandse bodem. Om de vraag te kunnen beantwoorden hoeveel van die 13% uit bedrijfsterreinen en terreinen voor detailhandel en horeca bestaat moet een verdere differentiatie plaatsvinden. De categorie bebouwing is opgedeeld in twee subcategorieën: bebouwd terrein en semi-bebouwd terrein. Detailhandel en horeca bevinden zich in de subcategorie bebouwd terrein die in totaal 8,7% van de Nederlandse bodem beslaat. Uit cijfers van het CBS blijkt vervolgens dat het aantal hectaren detailhandel (11.437 ha) en bedrijfsleven (86.336 ha) in 2015 samen inderdaad 27% van de totale categorie bebouwd terrein beslaan.¹⁰ Dit komt overeen met 2,4% van de totale oppervlakte van de Nederlandse bodem. Ter vergelijking: 65% binnen de categorie bebouwd terrein bestaat uit woongerrein.

De kosten van de watersysteemheffing waren in 2022 als volgt verdeeld over de categorieën belastingbetalers:

Categorie	Aandeel in opbrengst
Ingezetenen	40,8%
Gebouwd	47,9%
Ongebouwd	11,0%
Natuur	0,25%

De categorieën bedrijfsleven en landbouw zijn bij de watersysteemheffing geen aparte categorieën. De opbrengsten van deze sectoren kunnen daarom alleen bij benadering worden weergegeven. Dit geeft de volgende aandelen:

Bedrijfsleven 8,6%
Landbouw 9,0%

⁸ Hieronder wordt door het CBS verstaan bebouwd terrein en semi-bebouwd terrein. Bebouwd terrein is in gebruik voor wonen, werken, winkelen, uitgaan, cultuur en openbare voorzieningen.

Semi-bebouwd terrein is (verhard) terrein dat niet in gebruik is als verkeersterrein of bebouwd terrein. Dit zijn onder andere stortplaatsen, bouwterreinen en begraafplaatsen.

⁹ Website CBS bezocht op 7 oktober 2022, Hoe wordt de Nederlandse bodem gebruikt? – Nederland in cijfers 2020 | CBS.

¹⁰ Website CBS bezocht op 7 oktober 2022 StatLine – Bodemgebruik; uitgebreide gebruiksvorm, per gemeente (cbs.nl).

Mede naar aanleiding van de eerdere beantwoording van vragen van de VVD-fractie¹¹ vragen de leden van de fractie van het CDA de initiatiefnemers opnieuw of de opvatting zoals te lezen in het rapport van de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen «Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen»¹² wordt gedeeld dat waterschappen geen of zeer beperkt invloed hebben op de lasten die bedrijven moeten betalen voor de zuiveringsheffing. Hoe oordelen de initiatiefnemers over het feit dat waterschapbestuurders deze opvatting van de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen en de initiatiefnemers bestrijden? Kunnen de initiatiefnemers een overzicht geven van de zuiveringsheffing voor het bedrijfsleven per waterschap?

Het tarief per vervuilingseenheid is voor iedereen (huishoudens en bedrijven) in het waterschap gelijk en daarmee is er inderdaad zeer beperkt invloed op de zuiveringsheffing. De hoogte van de aanslag wordt bepaald door het aantal vervuilingseenheden in het afvalwater van een belastingplichtige. Dit geeft per waterschap de opbrengsten zoals afgebeeld in onderstaande tabel.

De initiatiefnemers hebben met interesse kennisgenomen van de opmerkingen van mevrouw van der Hoek dat het bedrijfsleven binnen de wettelijke normen ruimte heeft om de tarieven te beïnvloeden. Het voorbeeld dat hierbij werd aangedragen, laat zien dat gezamenlijk met het bedrijfsleven tot oplossingen gekomen kan worden om de zuivering effectiever en goedkoper te maken. De initiatiefnemers juichen het samen met het bedrijfsleven komen tot innovatieve en goedkopere opties voor waterzuivering alleen maar toe, maar zien niet in waarom hiervoor een geborgde zetel nodig is. Samenwerkingen met het bedrijfsleven kunnen immers ook actief tot stand gebracht worden zonder geborgde zetel.

	Totale opbrengst bedrijven	Totale opbrengst huishoudens	Totale opbrengst	Aandeel bedrijven	Aandeel huishoudens
Aa en Maas	€ 48.554.975	€ 88.642.392	€ 137.197.367	35%	65%
Amstel, Gooi en Vecht	€ 65.050.349	€ 241.826.549	€ 306.876.897	21%	79%
Brabantse Delta	€ 46.407.658	€ 105.728.953	€ 152.136.611	31%	69%
De Dommel	€ 29.186.003	€ 89.428.936	€ 118.614.939	25%	75%
De Stichtse Rijnlanden	€ 36.946.002	€ 126.138.043	€ 163.084.045	23%	77%
Delfland	€ 63.241.112	€ 265.217.417	€ 328.458.529	19%	81%
Drents Overijsselse Delta	€ 37.162.986	€ 101.339.998	€ 138.502.984	27%	73%
Fryslân	€ 48.978.360	€ 101.449.869	€ 150.428.229	33%	67%
Hollands Noorderkwartier	€ 54.678.250	€ 193.402.000	€ 248.080.250	22%	78%
Hollandse Delta	€ 58.484.705	€ 175.630.075	€ 234.114.780	25%	75%
Hunze en Aa's	€ 18.955.872	€ 63.165.735	€ 82.121.607	23%	77%
Limburg & Waterschapsbedrijf Limburg	€ 54.321.100	€ 139.642.917	€ 193.964.017	28%	72%
Noorderzijlvest	€ 13.390.047	€ 54.696.649	€ 68.086.696	20%	80%
Rijn en IJssel	€ 39.491.578	€ 76.465.684	€ 115.957.262	34%	66%
Rijnland	€ 52.774.400	€ 225.853.600	€ 278.628.000	19%	81%
Rivierenland	€ 47.605.599	€ 172.336.471	€ 219.942.070	22%	78%
Scheldestromen	€ 21.286.320	€ 67.729.200	€ 89.015.520	24%	76%
Schieland en de Krimpenerwaard	€ 29.440.900	€ 101.769.871	€ 131.210.771	22%	78%
Vallei en Veluwe	€ 52.215.577	€ 126.348.981	€ 178.564.558	29%	71%
Vechtstromen	€ 39.575.045	€ 109.902.116	€ 149.477.161	26%	74%
Zuiderzeeland	€ 23.005.080	€ 61.587.456	€ 84.592.536	27%	73%
Totaal Nederland	€ 880.751.918	€ 2.688.302.910	€ 3.569.054.829	25%	75%

Verder zijn de leden van de fractie van het CDA benieuwd naar de opvatting van de initiatiefnemers over de mogelijke datum waarop het gewijzigde wetsvoorstel van kracht wordt. Achten de initiatiefnemers het, mede gelet op de relatief korte periode van voorbereiding, juist en verdedigbaar om in een zo laat stadium met een dergelijke substantiële

¹¹ Kamerstukken I 2021/22, 35 608, C, p. 4.

¹² Kamerstukken I 2019/20, 31 986, B.

wijziging van het wetsvoorstel te komen? Is het de initiatiefnemers bekend dat inmiddels voor alle geborgde zetels de procedures met het oog op de volgende waterschapsverkiezingen in gang zijn gezet? Getuigt het te voorziene tijdpad in het kader van de noodzakelijke gedegen voorbereiding en alle daarmee samenhangende procedures van voldoende zorgvuldigheid? Meerdere partijen hebben inmiddels hun lijsten met kandidaten en programma's in grote lijnen vastgesteld. Daarbij zijn deadlines binnen de partijen voor kandidaatstelling ondertussen verstreken of bijna verstreken. Mocht het gewijzigde wetsvoorstel worden aangenomen en het bedrijfsleven de geborgde zetels uit het bestel zien verdwijnen, hoe kunnen bedrijven dan alsnog kandidaten op de lijsten van de verschillende partijen een plek geven? Is hier sprake van gewenste en noodzakelijke zorgvuldigheid, zowel in de richting van het bedrijfsleven als van alle andere partijen die aan de waterschapsverkiezingen deelnemen? Deze vraag is des te relevanter omdat de initiatiefnemers in de memorie van antwoord aangeven dat de finale datum van de vaststelling van de kandidatenlijsten 19 december 2022 is.¹³ In de praktijk zal het dan niet meer haalbaar zijn om de lijsten van kandidaten, met de daarbij behorende democratische procedures per partij, aan te passen. Als de initiatiefnemers dit anders zien, vragen de leden van de fractie van het CDA om per partij en per waterschap duidelijk te maken hoe de procedures met deadlines zijn vastgesteld. Indien de initiatiefnemers de opvatting van de leden van de fractie van het CDA delen, dan is de vraag relevant hoe aan dit bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Is het een optie om de door de initiatiefnemers gewenste verandering pas met ingang van de volgende waterschapsverkiezingen in 2027 in te laten gaan? Zo niet, wat is ertegen?

De initiatiefnemers hechten – net als de leden van de fractie van het CDA en de andere fracties – veel waarde aan een zorgvuldig proces. De initiatiefnemers zijn dan ook klaar om het wetsvoorstel inhoudelijk te bespreken in uw Kamer. Het is evenwel aan uw Kamer om de planning van de behandeling te bepalen. De Kieswet regelt voor iedere verkiezing de termijnen. Die termijnen zijn absoluut en daar kan niet van worden afgeweken. Die termijnen – waaronder de door de leden van de CDA-fractie genoemde datum van 19 december – zijn leidend. Het klopt dat partijen en geborgde geledingen voor die termijn hun kandidatenlijsten en eventueel een verkiezingsprogramma vaststellen (voor verkiezingsprogramma's gelden overigens geen termijnen, dat is geheel aan partijen zelf). Het is echter bij partijen ook bekend dat tot de aanvang van het verkiezingsproces de wetgever de mogelijkheid heeft om de betreffende wetgeving aan te passen. Het is de indieners bekend dat bij sommige partijen begin dit jaar al deadlines waren voor kandidaatstellingen. Dit betekent dus dat partijen hier verschillend mee omgaan. Het is echter uiteindelijk aan de wetgever om te bepalen hoe het definitieve verkiezingsproces eruit zal zien. De wetgever heeft de mogelijkheid om tot de aanvang van dit proces wijzigingen in het wettelijk stelsel door te voeren. Als de wetswijziging voor de aanvang van het verkiezingsproces inwerking treedt is er geen sprake van een onzorgvuldig proces.

Vragen aan de regering

De leden van de fractie van het CDA wensen voorts enkele vragen te stellen aan de regering. De volgende vragen gaan in het bijzonder de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan, temeer omdat deze Minister in antwoord op de eerder gestelde vragen heeft aangegeven «neutraal» in de discussie over het waterschapsbestel te staan¹⁴.

¹³ Kamerstukken I 2021/21, 35 608, C, p. 19.

¹⁴ Kamerstukken I 2021/22, 35 608, D, p. 5.

Deze leden vragen de Minister in te gaan op de vraag of het klopt dat de individuele waterschappen wel degelijk per waterschap zelf beleidsruimte hebben om tarieven vast te stellen. De Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen heeft in haar rapport «Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen»¹⁵ met name over de positie van het bedrijfsleven specifieke opmerkingen gemaakt. De leden van de fractie van het CDA zijn benieuwd naar het oordeel van de Minister over de tarieven, in het bijzonder de hoogte van de lasten die voor rekening van het bedrijfsleven komen alsmede de beleidsruimte van waterschappen om de tarieven zelf vast te stellen.

Tevens vernemen de leden van de fractie van het CDA graag het oordeel van de Minister op de fundamentele kritiek van professor Elzinga, voornoemd, op het voorliggende gewijzigde wetsvoorstel. Zoals hiervoor aangegeven, zegt de Minister «neutraal» tegenover de strekking van de wet te staan, maar desondanks stellen deze leden een opvatting van de Minister over het oordeel van professor Elzinga op prijs. Hoe oordeelt de Minister over de suggestie van professor Elzinga om het wetsvoorstel aan te houden of te verwerpen? Hoe oordeelt de Minister over het recent verschenen rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) «Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future»¹⁶ en dan in het bijzonder over het oordeel betreffende de kwaliteit van het waterschapsbestel? In hoeverre is het bestaande bestel internationaal inderdaad een voorbeeld voor andere landen?

De volgende vragen gaan in het bijzonder de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan.

De leden van de fractie van het CDA gaan ervan uit dat ook deze Minister inmiddels kennis heeft genomen van het aan de orde zijnde sterk gewijzigde initiatiefvoorstel. Deze leden zijn met name benieuwd naar het oordeel van de Minister over de kwaliteit van het wetsvoorstel, mede in relatie tot de door professor Elzinga, voornoemd, tijdens voormelde deskundigenbijeenkomst van 13 september jongstleden gebezigde kwalificatie «broddelwerk» daar waar hij sprak over het gewijzigd wetsvoorstel. De leden van de fractie van het CDA zijn van oordeel dat ook de Minister een oordeel over het wetsvoorstel en de daaruit voortkomende gevolgen dient te geven, vanwege de relatie met de verkiezingen voor provinciale staten en de daarbij vereiste zorgvuldigheid.

De leden van de fractie van het CDA zijn eveneens benieuwd naar het oordeel van de Minister over de mogelijke datum waarop het gewijzigde voorstel van wet van kracht wordt. Acht de Minister het verantwoord om in een zo laat stadium met een dergelijke substantiële wijziging van het wetsvoorstel te komen? Is het in praktische zin, mede uit oogpunt van zorgvuldigheid, billijk en redelijk om zo kort voor de geplande verkiezingen in maart 2023 de voorziene opzet van de verkiezingen aan te passen? Is dit wenselijk?

De leden van de fractie van het CDA vragen of het de Minister bekend is dat inmiddels ook voor alle geborgde zetels de procedures met het oog op de volgende waterschapsverkiezingen in gang zijn gezet of (bijna) zijn afgerond. Getuigt het te voorziene tijdpad in het kader van de noodzakelijke gedegen voorbereiding en alle daarmee samenhangende procedures van voldoende zorgvuldigheid? Meerdere partijen hebben inmiddels hun lijsten met kandidaten en programma's in grote lijnen vastgesteld. Daarbij

¹⁵ Kamerstukken I 2019/20, 31 986, B.

¹⁶ Raadpleegbaar via: <https://www.OESO.org/cfe/regionaldevelopment/water-governance-netherlands.htm>.

zijn deadlines binnen de partijen voor kandidaatstelling verstreken of bijna verstreken. Mocht het gewijzigde voorstel worden aangenomen en het bedrijfsleven de geborgde zetels uit het bestel zien verdwijnen, hoe kunnen bedrijven dan alsnog kandidaten op de lijsten van de verschillende partijen een plek proberen te geven? Is hier sprake van gewenste en noodzakelijke zorgvuldigheid, zowel in de richting van het bedrijfsleven als alle andere partijen die aan de waterschapsverkiezingen deelnemen? Deze vraag is des te relevanter omdat de initiatiefnemers in de memorie van antwoord aangeven dat de finale datum van de vaststelling van de kandidatenlijsten 19 december 2022 is.¹⁷ Hoe oordeelt de Minister over de haalbaarheid om in december de lijsten nog aan te passen en kan daarbij het democratisch proces ook nog worden gewaarborgd? Is het niet beter om, na eventuele aanneming van het wetsvoorstel, de waterschapsverkiezingen uit te stellen dan wel het nieuwe stelsel bij de eerstvolgende verkiezingen in 2027 te introduceren?

De leden van de fractie van het CDA vragen de Minister om het risico in te schatten op juridische procedures indien het wetsvoorstel wordt aanvaard en het bedrijfsleven of kandidaten van het bedrijfsleven onvoldoende of geen tijd meer hebben om zich te melden voor één van de kandidatenlijsten voor de waterschapsverkiezingen. Wat kan dit betekenen voor de koppeling van de verkiezingen van waterschapsbestuurders aan de verkiezingen van provinciale staten?

Tot slot vernemen de leden van de fractie van het CDA graag wanneer en op welke wijze de Minister bij de voorbereiding en implementatie van het initiatiefvoorstel is betrokken en welke adviezen inzake het te volgen tijdspad zijn gegeven.

Hierbij gaat het om vragen aan de regering.

3. Vraag van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 willen de initiatiefnemers en de regering vragen of het mogelijk is om de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende momenten van kracht te laten worden als het wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aanvaard.

Het wetsvoorstel voorziet in artikel III in de mogelijkheid om verschillende onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. Door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat is aangegeven dat het wetsvoorstel uiterlijk 1 december in het Staatsblad moet staan. Deze datum houdt verband met het tijdig bieden van duidelijkheid voor de aankomende waterschapsverkiezingen in maart 2023. Voor één van de wijziging geldt echter niet dat per 1 december al duidelijkheid moet bestaan. Het gaat om het voorgestelde artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel. Daarin wordt uit artikel 40, eerste lid, van de Waterschapswet geschrapt dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur iemand moet zijn met een geborgde zetel. Het dagelijks bestuur wordt pas gevormd na de verkiezingen en de vorming van het algemeen bestuur (artikel 41, vierde lid, van de Waterschapswet). De initiatiefnemers zien dan ook graag dat voor artikel I, onderdeel J, gebruik wordt gemaakt van de in artikel III van het wetsvoorstel geboden mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding, indien de datum van 1 december niet wordt gehaald.

¹⁷ Kamerstukken I 2021/21, 35 608, C, p. 19.

4. Vragen van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat in het huidige geamendeerde wetsvoorstel ongebouwd (landbouw) en natuurterreinen nog over twee geborgde zetels beschikken. Dit is in lijn met de opvattingen van de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen in haar rapport «Geborgd gewogen: Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen».¹⁸ Kunnen de initiatiefnemers aangeven wat in hun visie de belangrijkste argumenten zijn voor de geborgde zetels voor deze partijen?

De initiatiefnemers hebben in hun oorspronkelijke wetsvoorstel voorgesteld om de geborgde zetels volledig af te schaffen omdat naar hun oordeel de democratische legitimatie van de volksvertegenwoordiging in het waterschap daarmee wordt versterkt. Gelet op het debat in de Tweede Kamer en de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer is geconcludeerd dat er voor het oorspronkelijke wetsvoorstel geen meerderheid was. Door een aantal Tweede Kamerleden is een amendement ingediend om – in lijn met de argumentatie van zowel de Adviescommissie Water (hierna: AcW) als de Adviescommissie geborgde zetels – de geborgde zetels voor de categorieën ongebouwd (landbouw) en natuurterreinen te behouden en vast te stellen op twee zetels per categorie. Het schrappen van de geborgde zetels voor de categorie bedrijven is met het amendement in stand gebleven. De gedachte achter dit amendement is dat er voor de categorieën ongebouwd en natuurterreinen een geobjectieeerde onderbouwing te geven is waarom een specifiek belang aanwezig is. Alhoewel de initiatiefnemers oorspronkelijk de afschaffing van alle geborgde zetels hebben betoogd, kunnen zij zich – mede in het licht van de politieke wens in de Tweede Kamer – vinden in de argumentatie dat de grote aantallen grondposities in combinatie met het belang van de waterhuishouding (peilbeheer, waterkwaliteit en het vasthouden van zoetwater, bodemdaling) voor deze gronden een te rechtvaardigen belang met zich meebrengen. Hierdoor is het niet onlogisch om voor deze categorieën de geborgde zetels vast te stellen op twee per algemeen bestuur. Voor de categorie bedrijven is dit belang naar het oordeel van de initiatiefnemers en naar het oordeel van de meerderheid in de Tweede Kamer er niet. Deze categorie draagt weliswaar een redelijk deel van de zuiveringsheffing bij, maar dit vloeit voort – zoals de AcW¹⁹ en de Adviescommissie geborgde zetels²⁰ ook stellen – uit het wettelijk stelsel en daar hebben de algemene besturen weinig invloed op. Een aparte geborgde vertegenwoordiging voor deze categorie is daarom niet goed te motiveren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen erop dat zowel de Adviescommissie Water als de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen ervoor pleiten dat het aantal zetels in het algemeen bestuur van een waterschap wordt vastgelegd op de vaste omvang van dertig. Kunnen de initiatiefnemers hierop reflecteren?

De initiatiefnemers hebben kennisgenomen van de adviezen van de twee genoemde commissies over een vaste omvang van 30 zetels voor het algemeen bestuur in alle waterschappen. De initiatiefnemers kunnen zich hier iets bij voorstellen, maar zijn alles afwegende geen voorstander van een vast aantal van 30 zetels omdat hiermee geen recht wordt gedaan aan de grootte van een waterschap. Net als bij provincies en gemeenten zijn er verschillen in de omvang van waterschappen. Het is volgens de

¹⁸ Kamerstukken I 2021/22, 31 986, B.

¹⁹ Adviescommissie Water, 2015, advies waterschapsbestuur, p. 8.

²⁰ Adviescommissie Boelhouwer, 2020, Geborgd gewogen, p. 7.

initiatiefnemers daarom logisch dat er ruimte is voor provincies om met inachtneming van de omvang van het gebied en het aantal ingezetenen binnen de wettelijke bandbreedte het aantal leden van het algemeen bestuur te bepalen.

5. Vragen van de fractie van de OSF

1. *Het lid van de fractie van de OSF wil de initiatiefnemers en de regering de volgende vragen stellen.*

In reactie op de vraag van de OSF-fractie wat de praktische consequenties zijn van de aanname van het voorliggende wetsvoorstel kunnen de initiatiefnemers aangeven dat met dit wetsvoorstel de geborgde zetels van de categorie bedrijven verdwijnen, dat de omvang van de geborgde zetels voor de agrarische categorie en de categorie natuur voor alle waterschappen worden vastgesteld op twee zetels per categorie en dat de verplichtende deelname van de geborgde zetels aan het dagelijks bestuur komt te vervallen. Dit laatste betekent concreet dat per waterschap tijdens de coalitieonderhandelingen kan worden bepaald wie er gezamenlijk een dagelijks bestuur gaan vormen. Op dit moment geldt de wettelijke eis dat in ieder dagelijks bestuur tenminste een afgevaardigde van de geborgde zetels dagelijks bestuurder moet zijn. Die eis vervalt. Naar het oordeel van de initiatiefnemers wordt hiermee de democratische grondslag voor het waterschapsbestuur versterkt omdat het aan een meerderheid in het algemeen bestuur is om te bepalen welke fracties er in het dagelijks bestuur zitting nemen.

Het lid van de fractie van de OSF wijst erop dat de initiatiefnemers en de regering in hun antwoorden op de eerder gestelde vragen hebben aangegeven dat het gelijktijdig houden van de waterschaps- en Provinciale Statenverkiezingen een hogere opkomst tot gevolg heeft gehad voor de waterschapsverkiezingen.

2. *Betekent een hogere opkomst volgens de initiatiefnemers en de regering per definitie een hogere mate van democratisering? Wat zijn volgens de initiatiefnemers en de regering andere relevante factoren (bijvoorbeeld betrokkenheid en mate van onderbouwing van de keuze van de kiezer) voor de mate van democratisering, en hoe zien de initiatiefnemers en de regering het gelijktijdig houden van voornoemde verkiezingen in het licht van die factoren?*
3. *Kunnen de initiatiefnemers en de regering aangeven wat volgens hen – al dan niet evidente – voordelen zijn voor het houden van de waterschapsverkiezingen op een geïsoleerd moment – en dus niet tegelijk met andere verkiezingen?*

De initiatiefnemers danken het lid van de fractie van de OSF voor het stellen van deze verduidelijkende vragen over het gelijktijdig houden van de waterschaps- en Provinciale Statenverkiezingen met de waterschapsverkiezingen. Volgens de initiatiefnemers maakt de betrokkenheid en de mate van onderbouwing van de keuze van de kiezer ook uit voor de graad van democratische participatie. Zij erkennen daarbij dat niet louter een hoge opkomst de mate van democratische participatie bepaalt. Het apart houden van de waterschapsverkiezingen hoeft volgens de initiatiefnemers echter ook niet automatisch tot een hogere graad van betrokkenheid of mate van onderbouwing van de keuze van de kiezer te leiden. De initiatiefnemers hebben daar althans geen cijfers of onderbouwing van gezien. Dit terwijl de ervaring tot nu toe geleerd heeft dat het gelijktijdig houden van de waterschapsverkiezingen met de Provinciale verkiezingen wel tot een hogere opkomstgraad heeft geleid. Ook zien de initiatief-

nemers geen reden waarom het behalen van een hogere mate van betrokkenheid van de kiezer niet op een andere wijze kan dan het geïsoleerd houden van de waterschapsverkiezingen. Het lijkt de initiatiefnemers goed als hier aandacht aan wordt besteed.

4. *Hoe kijken de initiatiefnemers en de regering aan tegen de (nog te ontvangen) voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State op het voorliggende wetsvoorstel – inclusief amendement?*

De initiatiefnemers kijken met veel belangstelling uit naar de nog te ontvangen voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State op het thans voorliggende wetsvoorstel. Zij hechten – met de Eerste en Tweede Kamer – aan een gedegen wetgevingsproces.

Bromet
T. de Groot