

Vergaderjaar 2006–2007

**30 601**

## **Wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel)**

**E**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2007

Op dinsdag 6 maart 2007 heeft de mondelinge behandeling plaatsgevonden van het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel (Kamerstukken I 2006/07, 30 601 A). Tijdens die behandeling is uitgebreid en principieel gesproken over het voorgestelde kiesstelsel en de mogelijke spanningen met de Grondwet. Ik heb uw zorgen gehoord en enige tijd gevraagd om nog eens te kunnen bekijken of ik mogelijkheden zie om tegemoet te komen aan de aangedragen bezwaren.

Het hoofdpunt van de discussie betreft de voorgestelde benoemingsprocedure voor de vertegenwoordigers van de specifieke categorieën. Sommige fracties menen dat een van de grote problemen ten principale zit in wat zij noemen het democratisch tekort. Zij koesteren bezwaren tegen de voorgestelde aanstellingswijze van vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën. Zij zijn van mening dat er sprake zou moeten zijn van (directe) verkiezingen in plaats van benoemingen. In dit debat speelde artikel 4 van de Grondwet een grote rol. De woordvoerder van de CDA-fractie stelde dat de waterschappen een ontwikkeling hebben doorgemaakt waardoor zij zodanig «algemeen» zijn geworden dat zij thans niet langer gerekend dienen te worden tot het functionele bestuur maar tot het algemene bestuur zoals de provinciale besturen en de gemeentebesturen. Dit zou met zich meebrengen dat artikel 4 van de Grondwet van toepassing is op de verkiezing van het waterschapsbestuur en dat het voorliggende wetsvoorstel derhalve in strijd is met de Grondwet.

Voorts zijn tijdens de behandeling zorgen uitgesproken over het ontbreken van de eis van volledige rechtsbevoegdheid voor groepen die een lijst willen indienen. Deze zorgen betreffen de aanspraak op de aanduiding, die mogelijk tot problemen zou kunnen leiden indien de groep geen volledige rechtsbevoegdheid heeft.

Ik heb beide punten opnieuw overwogen. Ten aanzien van het ontbreken van de eis van volledige rechtsbevoegdheid kan ik meevoelen in de geuite zorgen. Ik zal de eis van volledige rechtsbevoegdheid daarom in de amvb opnemen.

Op het punt van de benoemingen ligt het ingewikkelder. Alles afwegende kies ik er voor om de voorgestelde systematiek van benoemingen te handhaven. Ik heb echter wel de door u gewenste waarborgen voor een open kandidaatstelling vastgelegd in afspraken met de koepels. Ik heb er alle vertrouwen in dat de door u en mij zo belangrijk geachte democratische legitimatie van het waterschapsbestuur daarmee voldoende verzekerd is. Ik zal dit punt nadrukkelijk aandacht geven in de evaluatie van de verkiezingen.

Hieronder licht ik mijn overwegingen toe.

### **De democratische legitimatie van het waterschapsbestuur**

#### *Reikwijdte van artikel 4 van de Grondwet*

Artikel 4 van de Grondwet is gericht op het actief en passief kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen. Uitgangspunt is dat iedere Nederlander het recht heeft om de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen en om zelf verkozen te worden. De reikwijdte van dit kiesrecht wordt bepaald door de betekenis van de term «algemeen vertegenwoordigende organen». Volgens de memorie van toelichting behoren in elk geval tot de algemeen vertegenwoordigende organen de beide kamers der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden. De besturen van functioneel gedecentraliseerde overheden, zoals waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, vallen er volgens de grondwetgever daarentegen uitdrukkelijk niet onder (Kamerstukken II, 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 22).

Volgens de grondwetgever ziet artikel 4 van de Grondwet alleen op overheidsambten die zware taken en bevoegdheden bezitten op een breed terrein. Of de waterschappen een ontwikkeling hebben meegemaakt waardoor zij nu gekarakteriseerd kunnen worden als algemeen vertegenwoordigende organen is nu de vraag.

#### *Het waterschap als functioneel bestuursorgaan*

Waterschappen hebben een beperkte taak: de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied, aldus artikel 1 van de Waterschapswet. Het taakaspect wijzigt niet met het voorliggende wetsvoorstel. Wel is er een zekere ontwikkeling te signaleren binnen de invulling van het begrip waterstaatkundige verzorging. Dit betreft allereerst de vergrote samenhang tussen de afzonderlijke deeltaken in het waterbeheer. Deze komt tot uitdrukking in de voorgestelde nieuwe taakomschrijving in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet: «de zorg voor het watersysteem». Daarnaast is er de aandacht voor de raakvlakken tussen waterbeheer en omgevingsbeleid, in de waterschapswereld veelal aangeduid met de term «brede kijk». Waterschappen zijn zich in toenemende mate bewust geworden van de samenhang tussen de waterstaatkundige verzorging van een gebied en andere beleidsterreinen, zoals het milieubeleid of de ruimtelijke ordening. Het is echter de taak van de provincie om deze samenhang te waarborgen. Het waterschap kan zijn taak slechts uitoefenen binnen de door de provincie gestelde kaders. Het waterschap is dus niet bestuurlijk verantwoordelijk voor de behartiging van alle belangen die bij het watersysteem zijn betrokken. De taak van het waterschap blijft ook met de «brede kijk» betrekking hebben op de waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied. Dit alles beschouwend is er naar mijn

idee geen sprake van een algemener worden van de taakbehartiging van het waterschap. Daarmee is mijn conclusie ook dat artikel 4 van de Grondwet niet van toepassing is op de waterschappen.

Naar aanleiding van het debat met uw Kamer heb ik ook het commentaar bij artikel 4 in het boek «De Grondwet» onder redactie van Koekkoek en Akkermans, grondig bestudeerd. De auteur baseert zich in zijn commentaar op de totstandkomingsgeschiedenis van de Waterschapswet in 1992. Ook toen speelde deze discussie. De uitkomst van deze discussie was dat waterschappen nog steeds organen van functioneel bestuur zijn. De auteur stelt dat de opvatting met betrekking tot het kiesrecht in deze sfeer een evolutie vertonen. Zijn bijdrage gaat echter uitdrukkelijk over het kiesrecht voor de categorie «ingezetenen». Daarmee zijn waterschappen echter nog geen algemeen vertegenwoordigende organen geworden. De auteur zegt immers verder in zijn commentaar dat de wetgever bij de regeling van de directe verkiezingen voor de ingezetenen zelf openingen heeft gecreëerd ten behoeve van een meer democratische vertegenwoordiging in de sfeer van het functioneel bestuur met een «*overigens volstrekt gepast negeren van de Grondwet*».

Alles overwegende is er naar mijn mening geen spanning met artikel 4 van de Grondwet. Ook de Raad van State heeft dit niet geconstateerd. De Raad heeft op het punt van de benoemingen uitsluitend gewezen op het mogelijke risico dat de organisatie die het benoemingsrecht uitoefent onvoldoende representatief is voor haar achterban.

#### *De vertegenwoordiging van belangen in het functioneel bestuur*

Uit het functionele karakter van het waterschap vloeit voort dat de leden van het bestuur worden gekozen door de belanghebbenden, die ook de financiering van de waterschapstaak verzorgen. Dit wordt van oudsher aangeduid met de trits belang-betaling-zeggenschap. Heffingplichtig zijn in de nieuwe opzet de ingezetenen, eigenaren ongebouwd, eigenaren gebouwd (woningen en bedrijfspanden) en eigenaren natuurterreinen. Hun belangen dienen op grond van de trits in het bestuur vertegenwoordigd te zijn.

Dit wordt naar mijn idee bevestigd door het door de PvdA-fractie aangehaalde adagium «no taxation without representation». Dit adagium stelt immers dat degenen die belastingplichtig zijn ook vertegenwoordigd moeten zijn in het bestuur. Het spreekt niet vanzelf dat met volledig vrije verkiezingen alle specifieke belangen van (voldoende) vertegenwoordiging verzekerd zijn. Sommige categorieën zijn zelfs numeriek te klein om op eigen kracht de kiesdeler te halen.

Het wetsvoorstel voorziet daarom in de vertegenwoordiging van specifieke categorieën door middel van geborgde zetels. Het aangehaalde adagium stelt echter geen eisen aan de procedure ter vervulling van deze zetels, anders dan de representativiteit. Naar mijn opvatting is die voldoende gewaarborgd met het wetsvoorstel. Ik kom daar bij de bespreking van de specifieke categorieën nader op terug.

De vertegenwoordiging van zowel ingezetenen als specifieke categorieën in het waterschapsbestuur leidt per definitie tot een bestuurssamenstelling die in het debat «hybride» genoemd werd. Deze structuur is niet nieuw, en is in mijn ogen ook niet onwenselijk. Het waterschapsbestuur kent al sinds de inwerkingtreding van de Waterschapswet twee soorten vertegenwoordigers, namelijk ingezetenen als vertegenwoordigers van het algemene taakbelang en specifieke belangengroepen als vertegenwoordigers van de specifieke taakbelangen. Gelet op de ontwikkelingen in de taken van waterschappen is de categorie ingezetenen overigens in het wetsvoorstel aanzienlijk gegroeid ten opzichte van de huidige situatie. Het

aantal bestuursleden waarop burgers rechtstreeks via verkiezingen invloed kunnen uitoefenen, is daarmee ook vergroot. Daarmee is voor de bovengenoemde specifieke categorieën een kleiner aantal zetels overgebleven. Gezien hun specifieke belang is er echter reden dit aantal zetels wettelijk te borgen.

Ik ben het met u eens dat de democratische legitimatie van het waterschapsbestuur een belangrijk punt is. Er zijn in de loop van de tijd tekortkomingen in het huidige stelsel ontstaan, met name voor de categorie ingezetenen. De uitdrukkelijke wens van het kabinet is dan ook om de democratische legitimatie te verhogen. Dit doel is gesteld in het IBO-kabinetsstandpunt en verder uitgewerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. De herkenbaarheid van de kandidaten en de betrokkenheid van de kiezer moeten vergroot worden. Maar een nieuw stelsel moet ook aan meer algemene uitgangspunten voldoen: robuustheid, eenvoudig uit te leggen, uniformiteit, zo min mogelijke «dubbele» stembiljetten en minder kostbaar dan het huidige systeem.

#### *Ingezetenen: lijstenstelsel*

Tot de invoering van de Waterschapswet was de bestuursamenstelling en de wijze van verkiezing/benoeming bij provinciaal reglement vastgelegd. Voor sommige categorieën was een benoemingsprocedure gebruikelijk, voor andere een voordracht met alleen in het geval van tegenkandidaten een verkiezing. In 1992, bij de invoering van de Waterschapswet, werd de categorie ingezetenen geïntroduceerd. De vraag deed zich voor welk kiesstelsel voor deze categorie het meest adequaat zou zijn. Er is een afweging gemaakt tussen personenstelsel en lijstenstelsel. De conclusie was toen dat het lijstenstelsel minder goed aansloot bij het waterschapsbestuur. Dit was voor een belangrijk deel gebaseerd op de overweging dat de verkiezingen destijds bij voorkeur per kiesdistrict georganiseerd werden, waardoor een verkiezing zelden betrekking had op meer dan vijf zetels. Partij- of groepsvorming en het kandidaat stellen naar programmatische achtergrond, zoals in het lijstenstelsel, sloot daar niet goed op aan. Toch signaleerde de wetgever destijds ook wel voordelen aan het lijstenstelsel, met name een optimale evenredige vertegenwoordiging.

Maar voor de waterschapsverkiezingen van destijds, die veelal per vacature plaatsvonden, was dat niet van toepassing. Een lijstenstelsel binnen het functioneel bestuur werd dus niet ten principale afgewezen.

De omstandigheden zijn inmiddels veranderd. Er heeft een schaalvergroting plaatsgevonden van ca. 200 naar 26 waterschappen. Daarmee is de kenbaarheid van kandidaten voor de kiezer sterk afgenomen. De sterke voorkeur van destijds voor verkiezingen per kiesdistrict is er niet meer. Integendeel, kiesdistricten worden gezien als een optie voor uitzonderingssituaties. De verkiezingen worden nu voor grotere aantallen zetels georganiseerd dan destijds. Bovendien blijken de belangen binnen de categorie ingezetenen toch minder eenduidig dan destijds werd aangenomen. Groepen van kandidaten met een eigen visie en programma blijken wel degelijk goed voorstelbaar. Al deze factoren tezamen geven nu de doorslag in de keuze voor het lijstenstelsel.

Het lijstenstelsel voor de categorie ingezetenen wordt breed gesteund. In diverse adviezen die ten grondslag hebben gelegen aan het IBO-kabinetsstandpunt werd het reeds bepleit.

#### *Specifieke categorieën: benoeming*

Voor de vervulling van de zetels voor de specifieke categorieën gelden uiteraard dezelfde doelstellingen van representativiteit, robuustheid en

vereenvoudiging als voor de ingezetenen. De uitwerking heeft gaandeweg het wetgevingstraject echter tot een andere systematiek geleid. In eerste instantie is wel het uitgangspunt geweest om voor de specifieke categorieën dezelfde keuze na te streven als voor de ingezetenen, zie het IBO-kabinetsstandpunt. Bij nadere uitwerking doemden echter al snel bezwaren op en bleek dit uitgangspunt niet houdbaar. De conclusie was dat bij de specifieke categorieën niet alleen de noodzaak voor een lijststelsel ontbrak, maar dat het systeem bovendien niet geschikt was voor deze categorieën. Het gaat hier om één tot enkele zetels per categorie. Niet binnen alle categorieën is sprake van voldoende diversiteit van belangen voor lijstvorming. De argumenten van destijds tegen het lijststelsel blijken voor de specifieke categorieën ook nu nog onverkort te gelden.

Vervolgens is de optie om directe verkiezingen via het personenstelsel te houden afgewogen. Dit stelsel heeft echter in de praktijk aangetoond ook zijn beperkingen te hebben, althans niet voor alle categorieën even goed te functioneren. Bovendien leefde de wens tot vereenvoudiging. Alles afwegende heeft het kabinet geconcludeerd dat benoeming door de koepelorganisaties het best tegemoet zou komen aan de wens tot vereenvoudiging en kostenbesparing, zonder de representatieve vertegenwoordiging aan te tasten. Deze keuze wordt door de betrokken koepels en de Unie van Waterschappen onderschreven.

De koepelorganisaties dienen te zorgen voor een representatieve vertegenwoordiging volgens een vooraf openbaar te maken procedure. Er zijn ervaringen met dergelijke procedures opgedaan binnen de huidige Waterschapswet. In de praktijk gebeurt het immers regelmatig dat voor bepaalde categorieën het aantal kandidaten precies overeenkomt met het aantal zetels en dat er geen verkiezingen nodig zijn. De koepelorganisaties hebben zich dan ingespannen om te komen tot een representatieve vertegenwoordiging van hun categorie, door kandidaten voor te dragen uit de verschillende groepen binnen hun achterban. Vrije verkiezingen blijken in dit geval niet wezenlijk om tot een representatieve vertegenwoordiging te komen.

De stelling is zelfs te verdedigen dat de procedure van voordracht en benoeming hier meer garantie op representativiteit biedt dan volledig vrije verkiezingen. Dit is het meest duidelijk bij de categorie bedrijven. In de nieuwe situatie, waarin de huidige categorieën gebruikers bedrijfsgebouwd en eigenaren gebouwd (bedrijfspanden) zijn samengevoegd, zouden alle bedrijven met gebouwde eigendommen en alle bedrijfsmatige lozers stemgerechtigd zijn. Een stem van een groot bedrijf, bijvoorbeeld in de levensmiddelenindustrie of de petrochemie, telt dan even zwaar mee als de stem van de eigenaar of gebruiker van een klein winkelpand. Deze laatsten zijn numeriek veruit in de meerderheid en maken dus ondanks hun beperktere belang veel meer kans op vertegenwoordiging in het waterschapsbestuur dan de grotere lozers.

Daarnaast zijn er praktische bezwaren aan het houden van directe verkiezingen. Zo zal het samenstellen van een betrouwbaar kiesregister voor de categorie bedrijven de nodige inspanningen vergen. Uit de belastingregisters voor het gebouwd moeten de eigendommen van bedrijven geselecteerd worden en deze bestanden moeten worden samengevoegd met het belastingbestand van bedrijfsmatige lozingen. Vervolgens moet dit bestand ontdubbeld worden, want iedere stemgerechtigde heeft maar recht op één stem. En hoe te handelen als de eigenaar van het pand en de lozer niet blijken te handelen onder dezelfde naam? Mede dit soort praktische bezwaren leiden tot de conclusie dat directe verkiezingen voor de categorie bedrijven geen reële optie zijn. De organisatorische inspanningen en de daarmee gemoeide kosten staan niet in verhouding tot het resultaat.

Het is om redenen van eenvoud en helderheid wenselijk voor alle geborgde zetels een gelijke systematiek te hanteren. Daarmee is de optie van directe verkiezingen ook voor het ongebouwd en de natuurterreinbeheerders vervallen. Er is gekozen voor een rol van de koepelorganisaties in de vervulling van de zetels. De leden van de algemene besturen van de Kamers van Koophandel, het Bosschap en de organisaties van de eigenaren ongebouwd (LTO) wijzen de vertegenwoordigers voor hun categorie in het waterschapsbestuur aan.

De woordvoerder van de CDA-fractie stelde dat de voorgestelde benoeming door private organisaties in strijd is met artikel 133 van de Grondwet. In zijn visie dient alles wat met de samenstelling van het bestuur te maken heeft, geregeld te worden door de provincie bij verordening ofwel door de formele wetgeving.

Dat laatste standpunt deel ik. Ik ben van mening dat hieraan voldaan wordt, zodat er geen sprake is van strijdigheid met artikel 133. De samenstelling van het algemeen bestuur wordt immers geregeld in het voorgestelde artikel 12 van de Waterschapswet, met aanvullende bepalingen in het provinciale reglement. De samenstelling van het waterschapsbestuur is hiermee op het juiste niveau geregeld. De aanwijzing van de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën door de in de wet genoemde organisaties ziet uitsluitend op de personele invulling van de «geoormerkte» zetels.

De woordvoerder van de PvdA-fractie heeft zijn zorgen uitgesproken over de druk die een benoeming zou kunnen zetten op de onafhankelijkheid van de betreffende bestuurders. De bestuursleden dienen hun werk te kunnen doen zonder last. Ik begrijp dat het woord benoeming tot deze gedachte aanleiding kan geven, maar ik deel de uitgesproken zorg niet. De bedoelde vertegenwoordigers worden geacht de belangen van hun categorie in het bestuur te vertegenwoordigen, maar tegelijkertijd moeten zij als lid van het algemeen bestuur hun beslissingen kunnen nemen onder de evenwichtige afweging van alle belangen. Daartoe verplicht de eed of belofte die alle bestuursleden bij hun aantreden afleggen.

#### *Afspraken met organisaties*

De wet stelt de eis van openbaarmaking van de te volgen procedure. Gezien de ervaringen in de huidige praktijk zijn aanvullende eisen niet nodig geacht. Uw Kamer maakt zich daar zorgen over, zo is mij in het debat gebleken. Ik heb u daarop toegezegd dat ik bereid ben met de koepels nadere afspraken te maken. Het zou dan met name moeten gaan om een open kandidaatstelling.

Inmiddels heb ik contact gehad met het Bosschap, LTO Nederland en enkele Kamers van Koophandel, evenals met de koepelorganisaties van het bedrijfsleven VNO-NCW en VEMW. De verantwoordelijke organisaties zien alle het belang hiervan in en zijn voornemens in hun procedure de open kandidaatstelling op te nemen. Het bedrijfsleven ondersteunt dit. Ik kan u dan ook toezeggen dat deze open kandidaatstelling er komt. Ik heb de organisaties verzocht om mij dit schriftelijk te bevestigen.

De koepels zijn overigens al bezig de procedure uit te werken. Uit de informatie die ik daarover ontvangen heb, blijkt dat zij alle zeer hechten aan een zo goed mogelijk representatieve vertegenwoordiging en dat zij hun procedure zodanig zullen inrichten dat deze representativiteit gewaarborgd wordt. Dit is immers ook in het belang van de categorie zelf. Bovendien voorzien zij in deskundigheidsbevordering bij hun vertegenwoordigers en onderlinge kennisuitwisseling, hetgeen de kwaliteit van het waterschapsbestuur ten goede komt. Dit bevestigt mijn vertrouwen dat de koepels hun nieuwe wettelijke rol zorgvuldig zullen invullen.

## **Volledige rechtsbevoegdheid**

De eis van volledige rechtsbevoegdheid is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel uitgebreid aan de orde geweest. Het ging daarbij om de afweging tussen enerzijds de drempel die deze eis zou kunnen vormen voor een groep die een lijst wil indienen en anderzijds de waarborgen die deze eis kan bieden. Geconcludeerd is toen dat de waarborgen ook zonder de eis van volledige rechtsbevoegdheid af te dekken zouden zijn met regels in de amvb en dat de eis van volledige rechtsbevoegdheid een ongewenste extra drempel kan vormen bij het indienen van een lijst.

In de argumenten van uw Kamer en de geuite zorgen van de voorzitter van de Kiesraad, de heer Kummeling, in zijn artikel in de Staatscourant zie ik voldoende aanleiding om de volledige rechtsbevoegdheid alsnog wettelijk te regelen. Dit zal ik doen in de amvb.

### **Tot slot**

In het debat hebben wij al gesproken over de evaluatie van de verkiezingen, die op grond van het wetsvoorstel in 2009 dient plaats te vinden. Mochten uit die evaluatie knelpunten naar voren komen, dan zal ik uiteraard onderzoeken op welke wijze deze aangepakt kunnen worden en zonodig de wet aanpassen.

Ik verzoek u de behandeling van het wetsvoorstel voort te zetten.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. C. Huizinga-Heringa