

INTERVIEW MET JAN BOELHOUWER EN PAUL VAN ERKELENS

ADVIESCOMMISSIE GEBORGDE ZETELS IN WATERSCHAPSBESTUREN

Roel Valkman*

■ Op 5 juni 2020 bracht de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen zijn advies ‘Geborgd gewogen’ uit aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Jan Boelhouwer en Paul van Erkelens, voorzitter en lid van de commissie, kijken terug op een roerige discussie.

Hoe gaat dat in zijn werk? Minister van Nieuwenhuizen belt met de vraag of je haar wilt adviseren?

Jan: ‘Ja zo ongeveer, hoewel niet de minister zelf belde maar een van haar ambtenaren, met de vraag of ik voorzitter wilde worden van een adviescommissie over de geborgde zetels in de waterschapsbesturen (zie kader pag. 42). Dat wilde ik wel, want ik heb het waterbeheer altijd een warm hart toegedragen. Eerst in de rol van gedeputeerde bij de Provincie Noord-Brabant waar ik verantwoordelijk was voor de Ruimte voor Rivier projecten en later als Tweede Kamerlid, toen ik namens de fractie van PvdA het woord voerde op de waterdossiers. Die achtergrond heeft vast meegespeeld. En natuurlijk dat ik van PvdA huize ben. Bij de samenstelling van de commissie is niet alleen gekeken naar expertise, maar zeker ook naar een brede vertegenwoordiging van politieke kleuren. Niet dat die politieke kleur iets uitmaakt: bij de start van de opdracht stond ik er volstrekt neutraal in. Alle mogelijke uitkomsten waren mij bij de start van ons onderzoek even lief.’

Paul: ‘Bij mij was het nog even spannend bij mijn benoeming, omdat ik in mijn afscheidsspeech als Dijkgraaf van Wetterskip Fryslân iets had gezegd over geborgde zetels. De vraag was of ik niet vooringenomen was. Maar het feit dat ik vind dat er een discussie over gevoerd moest worden, betekent natuurlijk niet dat ik niet onbevooroordeeld de argumenten kan bekijken en wegen.’

Jullie zijn vervolgens aan de slag gegaan en hebben vijf maanden later het advies opgeleverd. Hoe kijken jullie terug op de totstandkoming van het advies?

Paul: ‘Er lag om te beginnen een duidelijke adviesaanvraag, namelijk hoe moet het nu verder met die geborgde zetels? Moeten die blijven en zo ja in welke vorm? Of zijn er redenen om ze af te schaffen? Daar zijn we met veel betrokkenen over in gesprek gegaan, en we hebben ons verdiept in wat eerdere commissies hierover hebben geschreven, want het vraagstuk is niet nieuw. Wat waren toen de argumenten en redeneerlijnen en zijn die nog valide? Of zijn er ontwikkelingen die maken dat we daar nu anders naar moeten kijken?’

Jan: ‘Daarover hebben we als commissie vijf of zes keer vergaderd, de eerste keer op locatie en daarna vanwege Corona online. In die gesprekken hebben we het vraagstuk van alle kanten bekeken en binnenstebuiten gekeerd. Om alle argumenten en redeneerlijnen de ruimte te geven hebben we ons eigen oordeel uitgesteld tot de laatste vergadering. De commissieleden dwongen elkaar om scherp te blijven en het vraagstuk van alle kanten te blijven bekijken. Uiteindelijk hebben we ons standpunt gevormd en dat heeft tot het advies geleid.

Was het een unaniem advies?

Jan: ‘Ja, de hele commissie staat achter het advies. De inhoud heeft ons overtuigd.’

Inmiddels zijn we tien maanden verder. Wat vinden jullie zelf van het advies?

Paul: ‘Ik heb het advies voorafgaand aan dit interview nog eens van begin tot eind doorgelezen en het is volgens mij een heel beknopt, toegankelijk en leesbaar advies. Ik ben

* Roel Valkman, TwynstraGudde.

ADVIESCOMMISSIE GEBORGDE ZETELS IN WATERSCHAPSBESTUREN

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft in januari 2020 de adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen ingesteld om een advies uit te brengen over een afgewogen en breedgedragen wijze van totstandkoming en samenstelling van waterschapsbesturen, toegespitst op het stelsel van de geborgde zetels.

De minister heeft twee vragen ter beantwoording aan de commissie voorgelegd: 1) Zijn er ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld klimaatverandering, die maken dat je anders moet kijken naar de wijze waarop belangen in het waterschapsbestuur zijn geborgd? 2) De huidige systematiek van bestuurssamenstelling is gebaseerd op het principe 'belang-betaling-zeggenschap'. Wat betekenen uw eventuele wijzigingsvoorstellen voor dit principe en de functionele democratie?

De commissie bestond naast Jan Boelhouwer en Paul van Erkelens uit Ina Adema, nu Commissaris van de Koning in de provincie Noord-Brabant, Solke Munneke, hoogleraar Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en Richard van Zwol, staatsraad bij de Raad van State.

De adviescommissie heeft zijn advies op 8 juni 2020 overhandigd aan de minister.

vorig jaar door verschillende waterschappen gevraagd om een toelichting te geven op het advies en dan hoor ik dat ook terug. Je kunt het er mee eens zijn of niet, maar er is waardering voor de kwaliteit van het advies. Ik denk dat we goed naar iedereen geluisterd hebben en het advies op basis daarvan zorgvuldig hebben opgeschreven.'

Jan: 'Wat mij wel is opgevallen is hoe weinig de door ons aangereikte argumenten en redeneerlijnen er in het debat toe doen. Iedereen heeft zijn posities allang ingenomen; je bent voor of je bent tegen. Dat is de tragiek van wat ik nu zie gebeuren.'

Paul: 'Het sterke van ons advies is dat wij wegblijven bij *oneliners* waarmee de discussie doodgeslagen wordt. Zoals bijvoorbeeld dat geborgde zetels ondemocratisch zouden zijn. Dat staat bijvoorbeeld in de toelichting op het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks. Dat klopt niet, want ook bij belangenrepresentatie met geborgde zetels is er binnen de wettelijke regels sprake van een democratisch tot stand gekomen bestuur. Of dat een

belangenrepresentatie essentieel is voor een functioneel bestuur. Ook niet waar. Functioneel bestuur gaat over de taak en een beetje over de financiering, maar niet over de bestuurssamenstelling.'

Jan: 'Ons advies is volgens mij ook redelijk genuanceerd. We komen tot een duidelijk voorkeurvulgorde, maar ook als men per se wil vasthouden aan het stelsel met geborgde zetels, zal er wel iets aan moeten veranderen en ook daarover gaat ons advies.'

Julie hebben zelf ook onderzoek gedaan naar de mate waarin geborgde belangen ook worden vertegenwoordigd door gekozen bestuurders. Wat heeft dat onderzoek opgeleverd?



Jan Boelhouwer is politicus namens PvdA. Hij was achtereenvolgens gedeputeerde bij de provincie Noord-Brabant, lid van de Tweede Kamer en (waarnemend) burgemeester van Gilze en Rijen, Bernheze en Waalre.

“Wat mij opvalt is hoe weinig de door ons aangereikte argumenten en redeneerlijnen er in het debat toe doen. Iedereen heeft zijn posities allang ingenomen; je bent voor of je bent tegen. Dat is de tragiek van wat ik nu zie gebeuren.”

Jan: 'Uit dat onderzoek dat mede gebaseerd is op een groot aantal door ons gevoerde gesprekken blijkt dat een significant deel van de gekozen bestuurders verwant is aan één van de geborgde belangen. Zo zitten er bijna evenveel boeren namens de categorie Ingezetenen in de waterschapsbesturen als namens de categorie Onbebouwd. En dat is ook niet verwonderlijk, want politieke partijen zetten niet de schillenboer op hun lijst, maar zoeken naar mensen die affiniteit hebben met het waterbeheer, en dat zijn onder andere boeren.'

Paul: 'De huidige praktijk laat zien dat de politieke partijen namens de categorie Ingezetenen nu al bij de samenstelling van hun kandidatenlijst en bij de inhoud van hun partijprogramma rekening houden



Paul van Erkelens is politicus namens D66. Hij was achtereenvolgens burgemeester van Winterswijk, watergraaf van Waterschap Regge en Dinkel en dijkgraaf van Wetterskip Fryslan.

“Waarom mag een politieke partij in de Tweede Kamer of in de gemeenteraad wel alle belangen vertegenwoordigen en waarom zou dat in het waterschapsbestuur niet kunnen? Dat blijft voor mij een raadsel.”

DE HUIDIGE SAMENSTELLING VAN HET WATERSCHAPSBESTUUR

De waterschappen kennen drie bestuursorganen: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter (dijkgraaf of watergraaf). Het algemeen bestuur bestaat uit minimaal 18 en maximaal 30 leden die vier belangencategorieën vertegenwoordigen: Ingezetenen, Bedrijfsgebouwd, Ongebouwd (boeren) en Natuur. Voor de belangencategorieën Bedrijfsgebouwd, Ongebouwd en Natuur zijn 7-9 zetels in het bestuur gereserveerd: de zogenaamde geborgde zetels. De bestuurders namens deze belangencategorieën worden benoemd door belangensorganisaties (LTO, VNO-NCW en VBNE). De overige 11-21 zetels zijn voor de Ingezetenen (inwoners). Voor deze zetels worden verkiezingen gehouden, waarbij alle inwoners van 18 jaar en ouder kunnen stemmen op een kandidaat op de lijst van een politieke partij. Leden van het dagelijks bestuur blijven ook lid van het algemeen bestuur (monistische bestuursvorm). De voorzitter is wél lid van het dagelijks bestuur, maar niet van het algemeen bestuur.

met de belangen van de geborgde categorieën. Mijn verwachting is dat het afschaffen van de geborgde zetels dit proces alleen nog maar zal versterken.'

Jan: 'Boeren vinden het natuurlijk prima dat ze via de categorie Ingezetenen extra invloed hebben. Bovendien zeggen ze: dat is misschien nu zo, maar wie garandeert ons dat dat in de toekomst ook zo blijft?'

Paul: 'Waarom mag een politieke partij in de Tweede Kamer of in de gemeenteraad wel alle belangen vertegenwoordigen en waarom zou dat in het waterschapsbestuur niet kunnen? Dat blijft voor mij een raadsel.'

Een ander argument voor behoud van geborgde zetels is dat de bestuurders namens de geborgde categorieën gewaardeerd worden om hun kennis van zaken.

Paul: 'Ik heb in mijn tijd als Dijkgraaf altijd goed samengewerkt met geborgde bestuurders, maar dat argument van met name de belangencategorie Bedrijven dat zij essentiële kennis leveren, gaat er bij mij niet in. Het is ook een absurde gedachte dat een professionele waterschapsorganisatie waarin meer dan 100 miljoen per jaar omgaat, afhankelijk zou zijn van de inhoudelijke kennis van enkele bestuursleden.'

DE CONCLUSIES EN HET ADVIES VAN DE COMMISSIE OP HOOFDLIJNEN

- Door het afgebakende en beperkte takenpakket van het functionele waterschap is het in principe mogelijk om de bij de watervraagstukken in het geding zijnde specifieke belangen nader te duiden en vertegenwoordigers van die belangen op te nemen in het waterschapsbestuur.
- Bij de huidige vier belangencategorieën in het bestuur is voor slechts twee categorieën (Ongebouwd en Natuurterreinen) een goed beargumenteerde onderbouwing te geven. 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. Het is daarnaast volgens de commissie niet gepast om de Ingezetenen, die het algemene waterbelang vertegenwoordigen, een specifieke belangencategorie te (blijven) noemen.
- De huidige rol van de provincie, die de omgang van het waterschapsbestuur en daarbinnen eventueel de omvang van geborgde zetels vaststelt, leidt tot verschillende uitkomsten die lastig objectief te motiveren zijn. Het in de wet vastleggen van omvang en samenstelling van het waterschapsbestuur draagt bij aan objectiviteit.
- Als besloten wordt Ongebouwd en Natuurterreinen als twee specifieke belangencategorieën te handhaven, dan nog is het lastig om de omvang van het belang in het juiste aantal bestuurszetels om te zetten. Een meetlat daarvoor ontbreekt. Door allerlei veranderingen (opkomst van belangengroeperingen binnen de belangencategorieën) wordt het ook steeds lastiger te bepalen wie voor de benoeming van de geborgde leden verantwoordelijk zouden moeten zijn.
- Als gekozen wordt voor handhaving onderschrijft de commissie de keuze van de Adviescommissie Water in 2015 om beide categorieën dan maar in ieder waterschap elk twee zetels in het bestuur toe te kennen en de wettelijk toegewezen zetel in het dagelijks bestuur te schrappen. De nu nog aanwezige rol van de provincies om een besluit te nemen over het aantal en de verdeling van de geborgde zetels komt daarmee te vervallen.
- De gekozen vertegenwoordigers van de (politieke) partijen zijn uitstekend in staat om in de bestuurlijke discussies alle specifieke belangen in hun afwegingen een plaats te geven.
- De voorgaande conclusie laat zich ook anders omschrijven. Door een verschuiving in de aard van de discussies (van het 'enge' interne waterbeleid naar het meer generieke grensoverschrijdende waterbeleid) vervaagt het verschil tussen de geborgde en de andere bestuursleden. De geborgde bestuurders zijn min of meer ook politieke fracties geworden. Bij sommige waterschappen zijn ze opgegaan in partijfracties of, merkwaardig genoeg, zelfs als 'geborgden' samen één fractie gaan vormen. Deze praktijk heeft het verdedigen van een 'zuiver model met geborgde zetels' niet eenvoudiger gemaakt.
- De huidige praktijk laat zien (hetgeen wordt bevestigd door de quickscan) dat de partijen nu al bij de samenstelling van hun kandidatenlijst en bij de inhoud van hun partijprogramma rekening houden met de in het gebied aanwezige belangen. Afschaffen van de geborgde zetels zal dat proces versterken.
- Ook de specifieke (gebieds)kennis van de geborgde leden, die vroeger zeer werd gewaardeerd, speelt gezien de verregaande professionalisering van de (ambtelijke organisatie van de) waterschappen en de verandering in de scope van de discussies een minder prominente rol.

Advies

Omdat de vraagstukken waarover het waterschapsbestuur debatteert steeds meer gaan over het in het kader van de klimaatontwikkeling voor het gebied noodzakelijke generieke waterbeleid, omdat de via verkiezingen in het bestuur gekomen (politieke) partijen uitstekend in staat blijken deze discussies binnen de kaders van het functionele takenpakket van de waterschappen met inbegrip van alle in het geding zijn belangen te voeren, omdat van de trits 'belang, betaling, zeggenschap' alleen de relatie 'belang-zeggenschap' nog betekenis heeft en de partijen bij de samenstelling van hun kandidatenlijsten en bij de inhoud van hun programma's nu al rekening houden met de specifieke belangen in het gebied en dat in de toekomst nog verder kunnen versterken, adviseert de commissie het systeem van geborgde zetels binnen het waterschapsbestuur af te schaffen.

De minister heeft op basis van het advies geen positie ingenomen, maar het Orgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) gevraagd om een consultatieproces te organiseren waarin betrokkenen kunnen reflecteren op jullie advies. Wat vinden jullie van het OFL rapport 'De stem van het water – perspectieven uit een brede consultatie over geborgde zetels in waterschapsbesturen'?

Paul: 'Het OFL heeft net als wij alle betrokkenen geraadpleegd en je leest in het OFL rapport dus ook niks nieuws. Het rapport concludeert dat er twee perspectieven tegenover elkaar staan – de voor- en tegenstanders – en dat beide perspectieven leiden tot een interne consistente lijn. Maar ja, dat wisten we natuurlijk al. Wat ik wel goed vind is dat het OFL rapport geen enkele ruimte laat voor discussie over de positie en de taak van de waterschappen. Het is dan vreemd om in de conclusies van het rapport te lezen dat het vraagstuk van geborgde zetels breder beschouwd moet worden, dus ook in relatie met provincies en gemeenten. Dat wordt niet toegelicht of onderbouwd. Onnodig en onjuist.'

Paul: 'Waar ik me boos over heb gemaakt is dat in het OFL rapport staat dat een eventuele wetwijziging voor 2023 niet meer kan worden gehaald. Waar bemoeien ze zich mee? Dat was toch helemaal niet de vraag aan het OFL? Maar ze geven daarmee wel het signaal af: nou, laat nog maar even zitten. Terwijl de minister juist vroeg om een snel advies zodat besluitvorming hierover snel na de kabinetsformatie kan plaatsvinden. Heel merkwaardig. Ik denk dat het voor de waterschappen echt een gemiste kans is als er op dit vlak niets gebeurt voor de verkiezingen in 2023. Waterschappen hebben twee achilleshielen: het belastingstelsel en het waterschapsbestuur. Op beide dossiers ligt er nu een helder advies bij de minister.'

Ongeveer gelijktijdig met jullie advies kwam GroenLinks met het initiatiefwetsvoorstel voor afschaffing van de geborgde zetels. Hebben jullie die daadkracht gewaardeerd?

Jan: 'Ze wisten dat ons advies eraan kwam en dan is het een kwestie van politiek scoren. Met het voorstel

hebben ze hun punt gemaakt, maar ze hebben met het indienen van het initiatiefwetsvoorstel een groot risico genomen. In tegenstelling tot onze commissie focussen ze uitsluitend op de geborgde zetels, terwijl wij breder kijken. Als het voorstel van GroenLinks in stemming was gebracht en was verworpen, dan zou daarmee ons rapport ook voor minstens 8 jaar achter slot en grendel verdwijnen. Zo werkt de politiek nu eenmaal. Ik beschouw het voorstel van GroenLinks als een mislukt politiek spelletje.'

Hoe komen we van deze discussie af?

Paul: 'De waterschappen kunnen niet hun eigen vlees keuren en de UvW wil zich hier ook niet aan branden. De UvW zou de minister wel kunnen aanzetten om een einde aan deze discussie te maken, linksom of rechtsom. Alle informatie ligt inmiddels op tafel. Haast is geboden om nu tot een voorstel te komen dat bij de waterschapsverkiezingen in 2023 kan ingaan. Laat het niet opnieuw lopen. Dus volg het eindadvies van de commissie of voer op zijn minst de aangegeven wijzigingen door als je de geborgde zetels niet wil afschaffen.'

Jan: 'De minister moet lef tonen. En ik laat er geen traan om als besloten wordt dat de geborgde zetels in iets andere vorm moeten blijven bestaan. Maar niks doen is geen optie.'

Zijn de waterschappen klaar voor de toekomst?

Paul: 'Ja daar ben ik van overtuigd. In de eerste plaats hebben ze zich in de afgelopen 10 jaar ontwikkeld tot professionele organisaties. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het er nog maar 21 zijn, in plaats van de meer dan 3000 nog niet zo heel lang geleden. Ten tweede hebben ze een eigen belastingstelsel; dat is een gouden greep geweest. En ten derde hebben ze een enorme trackrecord als het gaat om klimaatadaptatie. Ze zijn eigenlijk altijd al van het klimaat geweest. Ze spelen een belangrijke rol in de deltaprogramma's en alle vraagstukken die de komende 10 of 100 jaren op ons afkomen. Ze zijn en blijven onmisbaar voor Nederland.'