

# WATER GOVERNANCE

## 03/2014

REDACTIONEEL  
SONJA KOOIMAN

PODIUM  
HEIN VAN STOKKOM EN JAN WILLEM  
THIJS ALS DE ROOK IS OPGETROKKEN...

ARTIKELEN  
CORINE HOEBEN  
BELANG, BETALING, ZEGGENSCHAP:  
GEBORGDE ZETELS IN HET  
WATERSCHAPBESTUUR  
BERTIEN BROEKHANS *et al.*  
KENNIS VOOR DELTABESLISSINGEN  
GROOTSE PLANNEN VOOR  
WATERVEILIGHEID  
YTSSEN DEELSTRA *et al.*  
HET DELTAPROGRAMMA IN DE REGIO  
MET NATIONALE ANKERS  
J.J.H. VAN KEMPEN  
GOOD RIVER BASIN MANAGEMENT  
IN EUROPE: DISTRIBUTION AND  
PROTECTION  
MARIANNE KALKMAN WERKGROEP  
INNOVATIEVERSNELLING ZIET ZES  
INNOVATIEBELEMMERINGEN "OM TE  
INNOVEREN MOET JE BRUGGEN SLAAN"

WOUTER DE BUCK  
FOSFAAT, SUCCES DOOR KETENAANPAK  
TOM DE GREEF TWEE NARRATIEVEN VAN  
SAMENWERKING IN DE WATERKETEN

CASE STUDIES  
JANNEKE EERENS-KOSTENSE  
OVERDRACHT ONDERHOUDSTAAK  
VAN GEMEENTEN NAAR WATERSCHAP  
TERUGBLIK NA DRIE JAAR  
HABTAMU D. DEBELIE  
AND HENDRIKE CLOUTING  
CASE ANALYSIS OF PUBLIC  
PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL  
IMPACT ASSESSMENT OF IRRIGATION  
SCHEMES, CENTRAL RIFT VALLEY IN  
ETHIOPIA

SPRAAKWATER  
KRIS LULOFS DE WERKGROEP  
INNOVATIEVERSNELLING ONDER HET  
VERGROOTGLAS

AANKONDIGINGEN

# COLOFON

## Hoofdredacteur

Henk J. Loijenga, Dutch Water Authorities  
/ NWB Fonds

## Redactie

Dr. Willem Bruggeman, Deltares  
Drs. Gert Dekker, Ambient  
Ir. Aleid Diepeveen, MBA,  
Netherlands Water Partnership (NWP)  
Mr. dr. Herman Havekes, Unie van Waterschappen  
/ Water Governance Centre  
Ir. Maarten Hofstra, UNESCO IHE  
/ Water Governance Centre  
ir. Rob Kreutz, Evides,  
/ Manager Bestuursondersteuning, Rotterdam  
Janine Leeuwis-Tolboom Adviseur  
/ Projectmanager Royal Haskoning DHV  
Dr. Kris Lulofs, Universiteit Twente / CSTM  
Ir. Teun Morselt, Blueconomy  
Ing. Corné Nijburg, Water Governance Centre  
/ NWP  
Mr. Peter de Putter, Sterk Consulting  
Ir. Gerhard Schwarz, Twynstra Gudde  
Mr. Bart Teeuwen, Juridisch adviesbureau

## Redactiesecretaris

Ir. Sonja Kooiman, Ambient  
M: 06 42 65 93 01  
E: s.kooiman@ambient.nl

## Vormgeving

Eric G.F. van den Berg  
ericgvandenber@gmail.com  
Omslag en format:  
Tom van Staveren  
graphicisland@upcmail.nl

## Auteursinstructie

Zie betr. pagina op  
[www.tijdschriftvoorwatergovernance.nl](http://www.tijdschriftvoorwatergovernance.nl)

## Uitgever

Baltzer Science Publishers BV  
info@baltzersciencepublishers.com  
[www.baltzersciencepublishers.com](http://www.baltzersciencepublishers.com)

© 2014 Baltzer Science Publishers BV

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, CD of DVD of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISSN 2211-0224 • E-ISSN 2211-0232

**Baltzer  
Science  
Publishers**

# INHOUDSOPGAVE

## REDACTIONEEL

- 05 Terugkijken en vooruitkijken  
– Sonja Kooiman

## PODIUM

- 06 Als de rook is opgetrokken...  
– Hein van Stokkom en Jan Willem Thijs

## ARTIKELEN

- 10 Belang, betaling zeggenschap: geborgde zetels in het waterschapbestuur – Corine Hoeben  
17 Kennis voor Deltabeslissingen Grootse plannen voor waterveiligheid – Bertien Broekhans, Mike Duijn, Gerald Jan Ellen, Fransje Hooimeijer, Jos van Alphen  
26 Het Deltaprogramma in de regio met nationale ankers – Ytsen Deelstra, Jannemarie de Jonge, Kris Lulofs en Corné Nijburg  
31 Good River Basin Management in Europe: Distribution and Protection – J.J.H. van Kempen  
37 Werkgroep Innovatieversnelling ziet zes innovatiebelemmeringen “Om te innoveren moet je bruggen slaan” – Marianne Kalkman  
42 Fosfaat, succes door ketenaanpak – Wouter de Buck  
46 Twee narratieven van samenwerking in de waterketen – Tom de Greef

## CASE STUDIES

- 52 Overdracht onderhoudstaak van gemeenten naar waterschap terugblik na drie jaar – Janneke Eerens-Kostense  
55 Case analysis of public participation in environmental impact assessment of irrigation schemes, Central Rift Valley in Ethiopia – Habtamu D. Debelie and Hendrike Clouting

## SPRAAKWATER

- 62 De Werkgroep Innovatieversnelling onder het vergrootglas  
– Kris Lulofs

## 64 AANKONDIGINGEN

# BELANG, BETALING, ZEGGENSCHAP: GEBORGDE ZETELS IN HET WATERSCHAPBESTUUR

Corine Hoeben\*

■ Waterschappen kennen net als gemeenten, provincies en het Rijk een democratisch gekozen bestuur. In 2015 zijn er weer bestuursverkiezingen. In de aanloop naar deze verkiezingen wordt in veel provincies discussie gevoerd over de samenstelling van de waterschapsbesturen. De discussie spitst zich met name toe op de zeggenschap voor eigenaren van ongebouwde grond. Dat zijn voornamelijk agrariërs. De discussie wordt versterkt door een recente uitzending door Nieuwsuur waarin werd gesteld dat boeren een steeds kleiner aandeel van de totale waterschapskosten zijn gaan betalen. Als agrariërs maar een klein deel van de kosten betalen, hebben ze dan niet te veel te zeggen in de waterschapsbesturen? Betaling en zeggenschap zijn in de waterschappen nauw met elkaar verbonden. Beide zijn afhankelijk van het belang dat een groep heeft bij het waterschapswerk.

In 2014 betalen eigenaren van ongebouwde grond circa 10 procent van de belastingen. Dat is een beperkt aandeel. Als belang, betaling en zeggenschap verband houden met elkaar dan mag worden verwacht dat agrariërs slechts beperkte zeggenschap hebben in het waterschapsbestuur. In dit artikel gaan we na of de zeggenschap die de agrariërs hebben in het waterschapsbestuur in evenwicht is met het deel van de kosten dat zij betalen.

■ Waterschappen dekken de kosten die zij maken voor waterkering (onderhoud dijken) en het watersysteembeheer (beheren waterpeil) met een watersysteemheffing.<sup>1</sup> Het uitgangspunt is de trits belang, betaling en zeggenschap. Wie een groter belang heeft in het waterschap betaalt een groter deel van de kosten. Tegelijk geldt dat wie een groter belang heeft meer zeggenschap krijgt in het waterschap. Er is dus volgens de wet een relatie tussen belang en betaling enerzijds en belang en zeggenschap anderzijds. De relatie tussen betaling en zeggenschap is volgens de wetgever minder direct.<sup>2</sup>

Voor de relatie belang – betaling worden vier categorieën onderscheiden: ingezetenen (huishoudens), gebouwd (eigenaren van gebouwen), ongebouwd (eigenaren van ongebouwde grond behalve natuur) en natuur (eigenaren van natuurgrond). Voor de relatie belang – zeggenschap is dit onderscheid net

anders. Hier bestaat onderscheid tussen ingezetenen, *bedrijfs*gebouwd (eigenaren van bedrijfsgebouwen), ongebouwd en natuur. Voor de belastingen worden eigenaren van alle gebouwen (bedrijven en woningen) dus als afzonderlijke categorie gezien. Voor zeggenschap worden alleen eigenaren van bedrijfspanden als afzonderlijke groep gezien. Eigenaren van woningen betalen wel een aanzienlijk deel van de waterschapsbelastingen (circa 50 procent, zie later), maar hebben geen afzonderlijke zeggenschap in het waterschapsbestuur. De reden hiervoor is volgens de wet dat het belang van gebouwd afdoende wordt vertegenwoordigd door ingezetenen en bedrijfsgebouwd.

Logischerwijs zou er wel verband moeten zijn tussen betaling en zeggenschap. Als het belang van een groep kleiner is dan zou deze volgens de wet immers een kleiner deel van de kosten moeten betalen en ook een

\* **Corine Hoeben**, onderzoeker Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.

**Tabel 1 Belang en kostentoeedelingspercentage volgens Waterschapswet<sup>4</sup>**

Bevolkingsdichtheid (inwoners per km <sup>2</sup> )	Kosten-aandeel (%)
< 500 inwoners	20-30
500-1000 inwoners	31-40
> 1000 inwoners	41-50

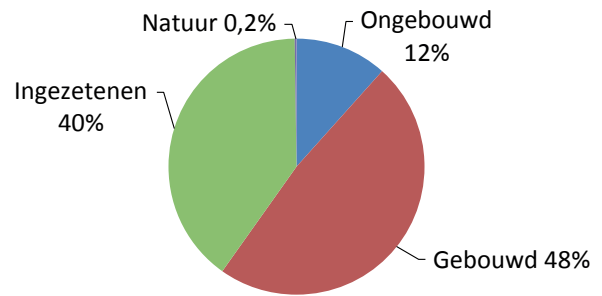
Noot: Waterschappen mogen het kostenaandeel van ingezetenen nog 10 procentpunt hoger vaststellen dan deze tabel aangeeft mits zij hier een motivering voor geven.

kleinere zeggenschap krijgen in het waterschapsbestuur. Er is echter weinig bekend over de mate waarin dit zo is. In dit artikel analyseren we in hoeverre er een relatie is tussen betaling en zeggenschap. We beschrijven allereerst welke relatie er wettelijk is tussen belang en betaling en tussen belang en zeggenschap. Hoe wordt bepaald welk belang een categorie heeft en hoe volgt hier betaling of zeggenschap uit? Vervolgens gaan we na of er ook een verband bestaat tussen betaling en zeggenschap. We werken dit verband met name uit voor agrariërs omdat hier de meeste discussie over is.

### De relatie tussen belang en betaling

Het belang van elke categorie (ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur) bepaalt welk deel van de watersysteemheffing die categorie betaalt. Dit belang en het kostenaandeel wordt uitgedrukt met het kostentoeedelingspercentage. Er is wettelijk bepaald hoe dit moet worden vastgesteld. Allereerst wordt het kostenaandeel van ingezetenen bepaald. Dat is afhankelijk van de bevolkingsdichtheid. Wanneer de bevolkingsdichtheid lager is dan 500 inwoners per vierkante kilometer dan ligt het kostenaandeel in eerste instantie tussen 20 en 30 procent, bij een bevolkingsdichtheid van tussen 500 en 1000 inwoners per vierkante kilometer is dit tussen 31 en 40 procent, en bij een bevolkingsdichtheid van 1000 inwoners per vierkante meter of meer ligt het aandeel tussen 41 en 50 procent (zie tabel 1). De wetgever heeft bewust gekozen voor bandbreedtes. Hierdoor kunnen waterschapsbesturen nog keuzes maken en het percentage afstemmen op de lokale situatie. Daarnaast is via een amendement<sup>3</sup> nog bepaald dat deze percentages nog 10 procentpunt hoger mogen worden vastgesteld. Het waterschap dient een dergelijke verhoging wel te motiveren.

Het kostentoeedelingspercentage van gebouwd, ongebouwd en natuur wordt vervolgens bepaald op basis van de economische waarde van de grond (ongebouwd en natuur) en de gebouwen (gebouwd, WOZ-waarde). Dit is een rekenkundige exercitie, het waterschapsbestuur kan hierbij geen beleidsmatige keuzes maken. Wel kan het waterschapsbestuur het tarief voor een belastingcategorie geografisch differentiëren. Dat kan als het belang van eigenaren van gebouwen of eigenaren van grond varieert binnen

**Figuur 1 Aandeel belastingcategorieën in opbrengst waterschapshellingen in 2014**

het waterschapsgebied. Ook hier geldt dat wettelijk is vastgesteld wanneer dit is toegestaan. Figuur 1 geeft de gemiddelde kostenverdeling in 2014 weer. Het kostenaandeel van gebouwd is met 48 procent het grootst, van natuur is het aandeel het kleinste (0,2 procent).

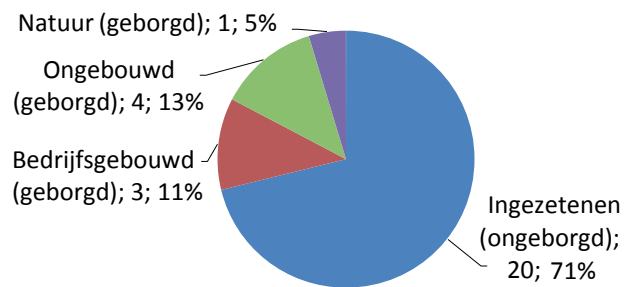
Doordat eerst het kostenaandeel van ingezetenen wordt bepaald (conform tabel 1) en vervolgens de overige kostenaandelen is het kostenaandeel van gebouwd vanzelf lager als ingezetenen een groot deel van de kosten betalen. Als het waterschapsbestuur bijvoorbeeld besluit dat ingezetenen 40 procent van de kosten betalen, dan betalen gebouwd, ongebouwd en natuur samen 60 procent. Is het aandeel van ingezetenen 50 procent, dan blijft voor de andere categorieën nog 50 procent over. Dat is merkwaardig. Immers, in gebieden waar het belang van huishoudens groot is zou verwacht mogen worden dat het belang van eigenaren van gebouwen ook groot is. Hier is sprake van een weeffout.<sup>5</sup>

### De relatie tussen belang en zeggenschap

De zeggenschap van elke categorie wordt op een hele andere wijze bepaald. Het algemene bestuur van een waterschap bestaat uit tenminste 18 en ten hoogste 30 leden.<sup>6</sup> Zoals eerder aangegeven worden vier belangencategorieën onderscheiden: ingezetenen, *bedrijfs*gebouwd, ongebouwd en natuur. De zetels voor bedrijfsgebouwd, natuur en ongebouwd zijn “geborgd”, dat wil zeggen: niet verkozen. Vertegenwoordigers van deze belangencategorieën worden benoemd door belangenorganisaties (bijvoorbeeld LTO, Kamer van koophandel, bosschap). Zij krijgen minimaal zeven en maximaal negen zetels in het waterschapsbestuur, als het waterschapsbestuur uit 18 zetels bestaat is het maximum zeven.

De overige zetels zijn voor de ingezetenen. Voor deze zetels worden verkiezingen gehouden. Alle inwoners van 18 jaar en ouder hebben kiesrecht. Belangengroeperingen, organisaties, verenigingen, stichtingen, etc. die kunnen aangeven dat zij belang hebben bij de taken van het waterschap kunnen meedoen aan de waterschapsverkiezingen. Dit kan door een kandidatenlijst te registreren. Belang wordt hierbij zo breed mogelijk uitgelegd. Ingezetenen kunnen zelf een organisatie in het leven roepen die

**Figuur 2 Gemiddeld aantal zetels voor elke belangencategorie**



staat voor een aan water gerelateerd belang. Ook bestaande politieke partijen kunnen meedoen.<sup>7</sup> We hebben de samenstelling van de huidige waterschapsbesturen onderzocht. In 2014 wordt 56 procent van de zetels bezet door landelijke politieke partijen.<sup>8</sup> Het CDA is de grootste politieke partij in de waterschapsbesturen (22 procent van alle zetels voor ingezetenen)<sup>9</sup> gevolgd door VVD en PvdA (beide 12 procent). De overige zetels wordt bezet door waterschapspartijen, belangengroepen of partijen die speciaal in het leven zijn geroepen om een belang in het waterschapsbestuur te vertegenwoordigen. Enkele waterschapspartijen zijn in meerdere waterschappen actief. ‘Water natuurlijk’ is de grootste waterschapspartij. De partij bezet 20 procent van alle zetels voor ingezetenen. De partij heeft zitting in alle waterschappen behalve Zuiderzeeland. Dat komt omdat in dit waterschap een andere partij actief is met vergelijkbare standpunten (Water wonen en natuur). De tweede grote waterschapspartij is de Algemene Waterschapspartij. Deze heeft in 2014 zitting in 17 van de 23 waterschappen en bezet 7 procent van de zetels voor ingezetenen. In de noordelijke waterschappen heeft Werk aan water zitting in de waterschapsbesturen (landelijk 3 procent van de zetels). De overige waterschapspartijen (15 procent van de zetels) zijn veel lokaler en actief in één waterschap. De provincies bepalen het totale aantal zetels in de waterschapsbesturen. Ze bepalen ook het aantal geborgde zetels. De verdeling moet worden gebaseerd op “de aard en de omvang van het belang of de belangen die de categorie heeft bij de uitoefening van de taken van het waterschap.”<sup>10</sup> Anders dan bij de relatie belang-betaling zijn er geen bepalingen hoe de relatie belang-zeggenschap moet worden ingevuld. In figuur 2 is de huidige verdeling weergegeven. Ingezetenen hebben gemiddeld 20 zetels. Dat varieert van 14 tot 23. Ongebouwd heeft gemiddeld vier zetels (varieert van 2 tot 5), bedrijfsgebouwd gemiddeld 3 en natuur krijgt gemiddeld 1 geborgde zetels.

### Relatie betaling – zeggenschap?

Er is dus volgens de wet een relatie tussen het belang van een categorie en het kostenaandeel van die categorie, en er is een relatie tussen het belang van

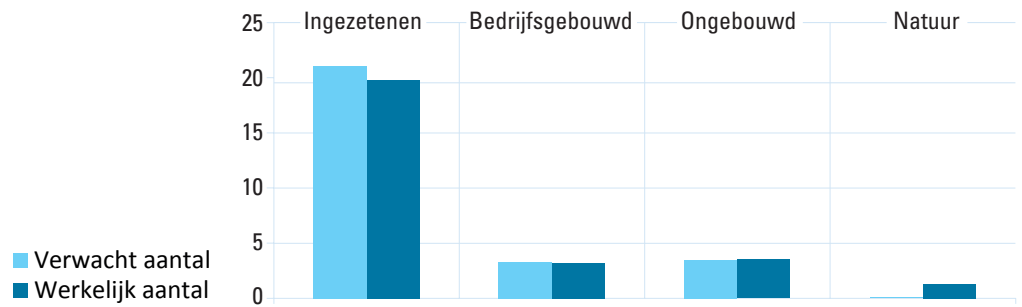
een categorie en de zeggenschap van die categorie in het waterschapsbestuur. Logischerwijs zou er dan ook verband moeten zijn tussen betaling en zeggenschap. Volgens de Waterschapswet hoeft er geen strikte relatie te zijn: “Betaling en zeggenschap zijn beide een afgeleide van het belang, echter zonder een strikte onderlinge relatie.”<sup>11</sup> Deze knip is gemaakt omdat de relatie belang-betaling alleen wordt toegepast op de kosten van het watersysteembeheer en van de waterkering. Het zuiveren van afvalwater wordt bekostigd op basis van het principe “de vervuiler betaalt”. Door de trits op te knippen is het volgens de wetgever mogelijk geworden om bedrijven een afzonderlijke positie te geven bij de relatie belang-zeggenschap.

Bedrijven betalen natuurlijk wel degelijk een watersysteemheffing en zijn ook vertegenwoordigd in de relatie belang-betaling. Echter niet als afzonderlijke categorie, maar als onderdeel van ‘gebouwd’ (eigenaren van gebouwen). Het is niet zo dat er in de relatie belang-betaling een categorie uit de relatie belang-zeggenschap geheel ontbreekt. Daarom zou toch verwacht kunnen worden dat er ook een relatie is tussen betaling en zeggenschap. Is dat zo?

Met enig rekenwerk valt dat na te gaan. De waterschappen hebben met kostentoedelingspercentages vastgelegd hoe groot het belang van elke afzonderlijke belangencategorie is in de relatie belang-betaling. Die percentages nemen we als basis. Vervolgens berekenen we hoeveel zetels iedere categorie op basis van die kostentoedelingspercentages in het waterschapsbestuur zou krijgen. Dit noemen we in het vervolg het verwachte aantal zetels. Is het feitelijke aantal zetels van een bepaalde categorie kleiner dan het verwachte aantal, dan is die categorie in het bestuur ondervertegenwoordigd, of de kostentoedeling klopt niet.

Omdat de definitie van de belangencategorieën bij de relatie belang-betaling iets anders is dan bij de relatie belang-zeggenschap moeten we wel wat omrekenen. De categorie gebouwd (eigenaren van gebouwen) wordt in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd via de ingezetenen en bedrijven. Het belang van gebouwd wordt vastgesteld op basis van de waarde van gebouwen (WOZ-waarde). De WOZ-waarde van woningen en niet-woningen is

**Figuur 3 Aantal verwachte zetels op basis van kostentoedelingspercentages en werkelijke aantal zetels**



per waterschap beschikbaar. We bepalen allereerst hoeveel zetels gebouwd zou krijgen als er wel een afzonderlijke categorie zou zijn. Vervolgens splitsen we dit op basis van de waarde van woningen en niet-woningen op in een deel voor huiseigenaren en een deel voor bedrijven. De zetels voor huiseigenaren tellen we op bij de zetels voor ingezetenen, de zetels voor bedrijven zijn de zetels die we verwachten voor bedrijfsgebouwd.

In figuur 3 zijn de gemiddelde verwachte zetelverdeling en de gemiddelde werkelijke zetelverdeling naast elkaar gezet. Het verschil is erg klein. Ingezetenen hebben 20 zetels en zouden er 21 moeten hebben. Die ene zetel is naar natuur gegaan. Het aandeel van natuur in de kosten is zo laag dat het verwachte aantal zetels afgerond gelijk is aan nul. Ze hebben er gemiddeld één.

Het gemiddelde komt dus aardig overeen met de verwachting. In individuele waterschappen zijn de verschillen echter groter. In Rijnland hebben ingezetenen vijf zetels (16,7 procent) *minder* dan mag worden verwacht op basis van het kostendeckingspercentage, bedrijfsgebouwd, ongebouwd beide twee meer (6,7 procent) en natuur één meer (3,3 procent). In Zuiderzeeland hebben ingezetenen twee zetels meer dan verwacht (8 procent) ten koste van de zetels voor ongebouwd. De andere waterschappen zitten hier tussen. In Hollands Noorderkwartier is het verschil tussen het verwachte aantal zetels en het werkelijke aantal zetels het kleinst. Ongebouwd heeft hier een zetel minder dan verwacht (1,3 procent) ten gunste van natuur. Voor ingezetenen en bedrijfsgebouwd komt het aantal verwachte zetels in dit waterschap overeen met het aantal werkelijke zetels.

### Effect geborgde zetels

Maar dit is niet het hele verhaal. De zetels voor ingezetenen worden bezet via algemene verkiezingen. Op de zetels voor ingezetenen zullen ook bestuurders plaatsnemen met een agrarisch of bedrijfsbelang. De andere zetels zijn geborgd. De zetels voor bedrijfsgebouwd en ongebouwd worden alleen bezet door bestuurders uit het bedrijfsleven of met een agrarische achtergrond. De wetgever heeft er voor gekozen om een deel van de zetels te borgen omdat

werd verwacht dat bedrijven, natuur en agrariërs onvoldoende zetels zouden verkrijgen via algemene verkiezingen. Zij vertegenwoordigen immers een relatief kleine groep kiesgerechtigden terwijl ze wel belang hebben bij het waterbeheer. Een akkerbouwer die bijvoorbeeld te maken heeft met een te hoog waterpeil heeft een lagere oogst. Een voor de landbouw gunstig waterbeheer is van voor deze groep van levensbelang. Juist omdat het belang zo groot is, is het aannemelijk dat kiezers met deze achtergrond gaan stemmen.

Dat geldt niet voor alle stemgerechtigden. De opkomst bij de waterschap verkiezingen is notoir laag. Dat komt onder meer doordat voor veel kiezers ‘water’ niet iets is waar men zich bewust van is. De OESO wijst er op dat het bewustzijn rondom water in Nederland bijzonder laag is.<sup>12</sup> Veel kiesgerechtigden weten helemaal niet welke standpunten ten opzichte van water de partijen waaruit ze kunnen kiezen innemen. De deelname van politieke partijen helpt daarbij niet, er bestaat niet zoiets als sociaal-democratisch of liberaal waterbeheer.

Omdat juist kiesgerechtigden die een direct belang hebben bij water gaan stemmen en andere stemgerechtigden in veel mindere mate, zijn de categorieën die nu geborgde zetels hebben wellicht al afdoende vertegenwoordigd via de ingezetenen. In dat geval zijn zij nu oververtegenwoordigd in het waterschapsbestuur.

We zijn daarom nagegaan welke ingezetenen in de waterschapsbesturen een agrarische achtergrond hebben. Voor de andere geborgde zetels (bedrijven en natuur) is het lastiger om te achterhalen hoe zij via de ingezetenen zijn vertegenwoordigd in het waterschapsbestuur. Om te bepalen of een bestuurder een agrarische achtergrond heeft, hebben we gekeken naar nevenfuncties van bestuurders en hebben we gebruik gemaakt van de lijsten met kandidaten die volgens LTO landbouw “een warm hart toedragen”.<sup>13</sup>

In tabel 2 is de zetelverdeling weergegeven in 2014. Van de in totaal 456 zetels voor ingezetenen worden er 90 (19,7 procent) bezet door een bestuurder met een agrarische achtergrond. Dat varieert van 8,7 procent in Amstel, Gooi en Vecht tot 28,6 procent in Rijnland.

Tabel 2 Formele zetelverdeling waterschappen

Waterschap	Ingezetenen	Ongebouwd	Bedrijven	Natuur	Totaal
Aa en Maas	21	4	4	1	30
Amstel, Gooi en Vecht	23	3	3	1	30
Brabantse Delta	21	4	4	1	30
Delfland	21	4	4	1	30
De Dommel	22	3	3	2	30
De Stichtse Rijnlanden	23	3	2	2	30
Fryslan	18	3	2	2	25
Groot Salland	17	4	3	1	25
Hollands Noorderkwartier	23	3	3	1	30
Hollandse Delta	21	4	4	1	30
Hunze en Aa's	16	4	2	1	23
Noorderzijlvest	16	4	2	1	23
Peel en Maasvallei	16	4	3	2	25
Reest en Wieden	15	4	3	1	23
Rijn en IJssel	22	3	3	2	30
Rijnland	21	4	4	1	30
Rivierenland	22	4	3	1	30
Roer en Overmaas	16	4	3	2	25
Scheldestromen	21	4	4	1	30
Schieland	21	3	5	1	30
Vallei en Veluwe	22	3	3	2	30
Vechtstromen	20	3	3	1	27
Zuiderzeeland	18	3	3	1	25

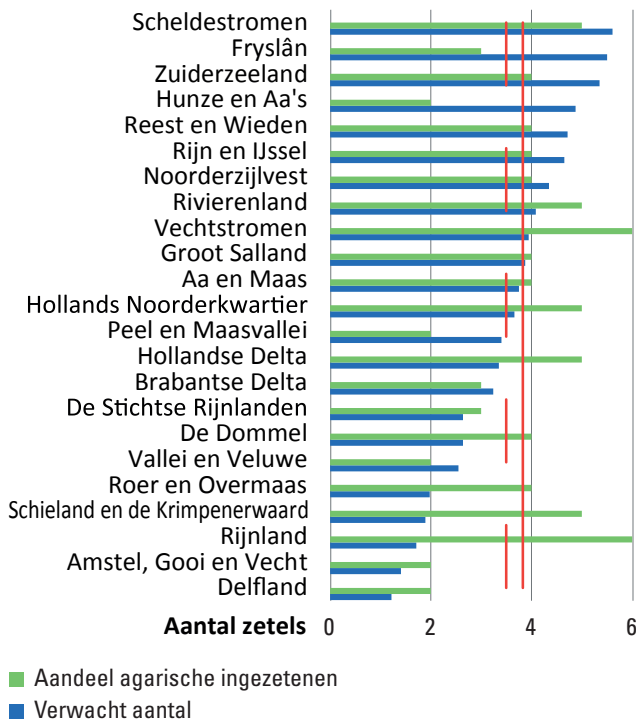
In hoeverre zouden agrariërs voldoende zetels krijgen als er voor hen geen geborgde zetels zouden zijn? Figuur 4 geeft weer hoeveel ingezetenenzetels worden ingenomen door bestuurders met een agrarische achtergrond en hoeveel agrarische bestuurders we verwachten op basis van de kostentoedelingspercentages. De figuur laat zien dat als er geen geborgde zetels waren voor ongebouwd, maar het agrarische belang vertegenwoordigd zou worden via algemene verkiezingen, er in acht waterschappen "te weinig" zetels zouden worden bezet door bestuurders met een agrarische achtergrond. Het verschil is het grootst in Hunze en Aa's en Fryslân (beide drie zetels minder verwacht). In tien waterschappen hebben agrariërs echter meer zetels dan verwacht. In Rijnland verwachten we dat ongebouwd twee zetels heeft. Er zijn zes ingezetenen met een agrarische achtergrond. In de overige vijf waterschappen is het aantal ingezetenen met een agrarische achtergrond gelijk aan het aantal zetels dat we verwachten voor ongebouwd. Bestuurders zitten echter niet op persoonlijke titel in het waterschapsbestuur, maar maken deel uit van een fractie die staat voor een bepaald belang. Een agrariër zal zitting nemen in het waterschapsbestuur

namens een partij waarvan hij verwacht dat deze zijn belangen behartigt. Er is echter geen partij die heeft deelgenomen aan de waterschapsverkiezingen die uitsluitend staat voor het agrarische belang. Dit belang wordt gecombineerd met andere belangen, bijvoorbeeld het belang van ondernemers in het algemeen (partij Werk aan water). Voor landelijke politieke partijen geldt dat deze soms bekend staan als agrarisch gezind (CDA) of ondernemersgezind (VVD; agrariërs zijn natuurlijk ook ondernemers), maar hun doelgroep omvat ook niet-agrariërs. Het kan dus zijn dat bestuurders met een agrarische achtergrond die als ingezetene in het waterschapsbestuur zitting hebben maar beperkt op kunnen komen voor het agrarische belang.

We zijn daarom ook nagegaan in hoeveel gevallen de meerderheid van een fractie bestaat uit agrariërs. In zes waterschappen bestaat geen enkele ingezetenenfractie in meerderheid uit bestuurders met een duidelijke agrarische achtergrond. In elf waterschappen is er één partij waar de meerderheid van de zetels wordt bezet door bestuurders met een agrarische achtergrond, in vijf waterschappen zijn dit er twee en in één waterschap drie. In dit waterschap (Vechtstromen) heeft 30 procent van de ingezetenen een agrarische

**Figuur 4 Aantal verwachte zetels**

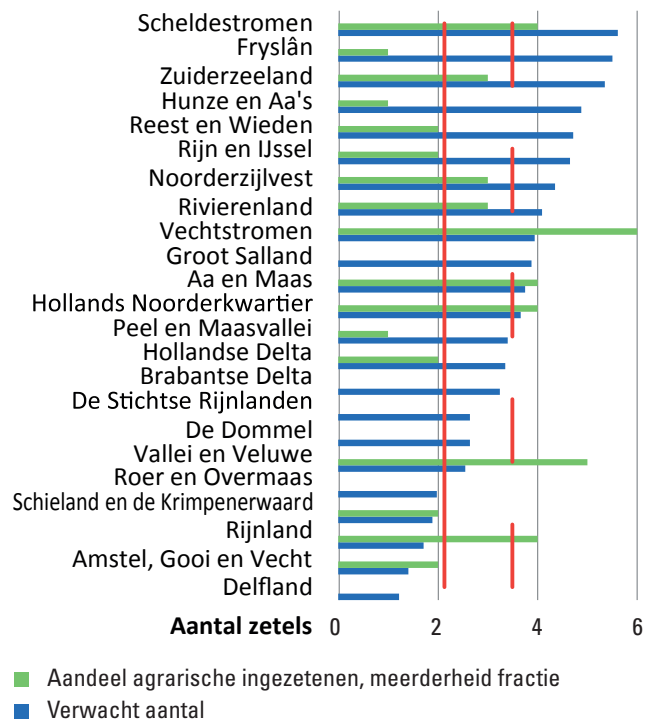
voor ongebouwd (blauw) en aantal zetels van ingezetenen met agrarische achtergrond (groen)



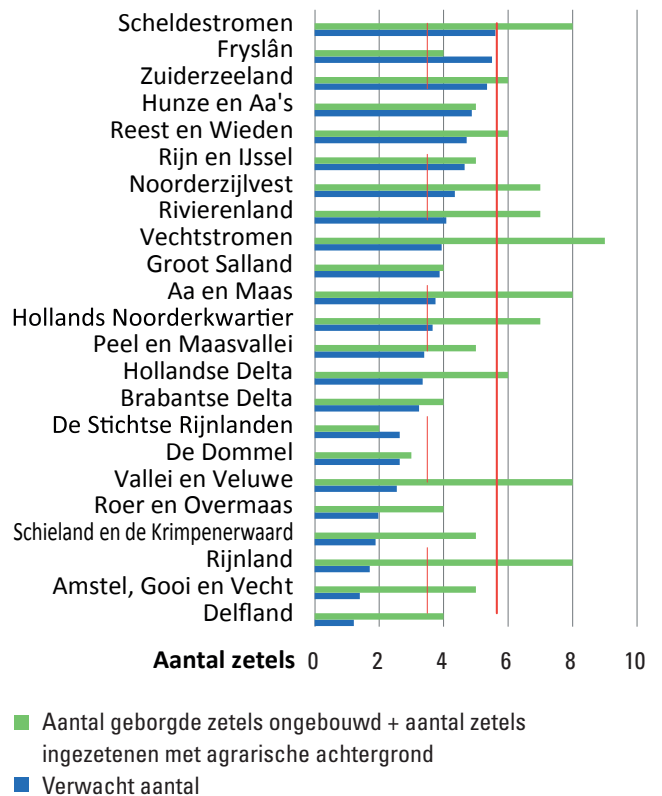
achtergrond (18 procent van alle zetels in dit waterschapsbestuur).  
 Figuur 5 geeft opnieuw weer hoeveel zetels we verwachten voor ongebouwd. Daarnaast geeft de figuur weer hoeveel ingezetenen er zijn met een agrarische achtergrond, die in een fractie zitten waarin zij een meerderheid hebben. In zes waterschappen is ook op deze wijze het aantal zetels voor agrariërs groter dan we zouden verwachten op basis van de kostentoedelingsverordening. In de andere waterschappen is het kleiner.  
 In een aantal waterschappen zouden agrariërs dus worden ondervertegenwoordigd als zij al hun zetels moesten veroveren in algemene verkiezingen (ervan uitgaande dat de kostentoedelingsverordeningen het belang goed weergeven). Er is dus zeker een argument om de geborgde zetels voor ongebouwd in stand te houden. Op dit moment is het aantal agrarische bestuurders juist door die geborgde zetels in veel waterschappen echter groter dan hun belang, zoals dat tot uitdrukking komt in de kostentoedeling. Dit is te zien in figuur 6. Hier is het verwachte aantal zetels afgezet tegen de som van het aantal geborgde zetels voor ongebouwd en het aantal zetels dat agrariërs hebben als ingezetenen. Er zijn twee waterschappen (Fryslân en de Stichtse Rijnlanden) waar dit totaal lager is dan het aantal zetels dat we verwachten voor agrariërs. In de andere waterschappen hebben agrariërs (soms heel veel) meer zetels dan we zouden verwachten op basis van de kostentoedeling.

**Figuur 5 Aantal verwachte zetels**

voor ongebouwd (blauw) en aantal zetels van ingezetenen met agrarische achtergrond waar de agrariërs een meerderheid hebben in de fractie (groen)



**Figuur 6 Aantal verwachte zetels** voor ongebouwd (blauw) ten opzichte van aantal zetels van ingezetenen met agrarische achtergrond + aantal geborgde zetels (groen)





## Geborgde zetels afschaffen?

In 2015 zijn er waterschapsverkiezingen. Er wordt daarom door Provinciale Staten gekeken naar de samenstelling van de waterschapsbesturen. De vraag is of het aantal zetels -en zeker het aantal geborgde zetels – gelijk moet blijven. De indruk bestaat dat agrariërs nu te veel zetels hebben. Ze betalen maar een klein deel van de kosten, maar zouden wel veel zetels hebben in het waterschapsbestuur. Dat komt doordat zij als eigenaren van grond geborgde zetels krijgen voor ongebouwd en daarnaast worden gekozen in het waterschapsbestuur als ingezetene.

In dit artikel zagen we dat die indruk in de meeste waterschappen klopt. Bij de laatste verkiezingen wisten agrariërs in veel waterschappen ook zetels te bemachtigen als ingezetene. Dat is altijd het geval geweest. Agrariërs zijn immers niet alleen belanghebbend als agrariërs, maar zij zijn vaak ook ingezetene.

Agrariërs zouden zonder geborgde zetels in een aantal waterschappen minder zetels bezetten dan mag worden verwacht op basis van het economische belang dat zij hebben. Dit ondanks de lage algemene opkomst en daarmee de relatief grote opkomst onder agrariërs. Tegelijk is het zo dat in veel andere waterschappen het aantal agrarische bestuurders groter is dan mag worden verwacht op basis van het belang. Hier zou de provincie kunnen beslissen om het aantal geborgde zetels te verminderen.

Als de algemene opkomst zou stijgen dan daalt het aantal zetels van bestuurders met een agrarische achtergrond doordat stedelingen eerder voor andere bestuurders zullen kiezen. De reden om geborgde zetels in te stellen is dat de wetgever een dergelijke

stijging verwachtte. Het is duidelijk dat die verwachting niet is uitgekomen. Het volledig afschaffen van de geborgde zetels is echter geen goed idee. Er zijn in het waterbeheer nu eenmaal specifieke belangen die niet worden vertegenwoordigd als alle bestuurders worden gekozen op basis van algemene verkiezingen. ■

---

### SUMMARY

---

A basic principle of the tax system of the regional water authorities in the Netherlands is that there is a relation between interest and the share of the costs that is paid (pay) and between interest and say. The law claims that there can be a loose relation between pay and say, logic says there should be a relation. In the article we analyze what the relation is between interest and pay, what the relation is between interest and say and whether there is any relation between pay and say. We conclude that the current system, in which part of the seats are reserved for interested parties with a specific background (e.g. farmers) leads in some regional water authorities to overrepresentation of farmers in the board. However in a number of regional water authorities the reserved seats are necessary to ensure proper representation of specific groups.

- 
- 1 Vijf waterschappen onderhouden wegen binnen het beheersgebied. Vier van deze waterschappen kennen hier een afzonderlijke heffing voor, de wegehffing. Het uitgangspunt is hetzelfde als voor de watersysteemheffing. Daarnaast kennen waterschappen een zuiveringsheffing. Hiermee wordt het zuiveren van afvalwater betaald. Deze heffing blijft in de rest van dit artikel buiten beschouwing.
  - 2 Wet modernisering Waterschapsbestel, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 601, nr. 3, blz. 13.
  - 3 *Amendement van de leden Lenards en van Lith, Kamerstukken II*, 2006/07, 30 601, nr. 18.
  - 4 Waterschapswet artikel 120 lid 2.
  - 5 Agrariërs hebben het ook vaak over een weeffout in de Waterschapswet. Bij het bepalen van het kostendeckingspercentage van ongebouwd wordt de waarde van wegen meegenomen. Omdat de waarde van grond met wegen hoger is dan de waarde van agrarische grond menen agrariërs dat zij een te groot deel van de kosten betalen. Volgens de Memorie van Toelichting bij de wet is hier echter bewust voor gekozen (het aandeel van ongebouwd werd anders erg klein) en er is dus in dit geval geen sprake van een weeffout.
  - 6 Waterschapswet artikel 13.
  - 7 Wet modernisering Waterschapswet, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 601, nr. 3 blz. 20.
  - 8 Het CDA heeft in Limburg negen waterschapspartijen opgericht. Alle partijen hadden hetzelfde verkiezingsprogramma en hebben dezelfde voorzitter (oud gedeputeerde van het CDA, zie onder meer ‘CDA domineert kandidatenlijsten’ *Binnenlands Bestuur* 31 oktober 2008). De zetels die deze partijen innemen zijn hier meegenomen als CDA-zetels. Als we deze partijen als waterschapspartijen beschouwen en dus niet meetellen als landelijk politieke partij dan wordt 51 procent van de zetels ingenomen door landelijke politieke partijen.
  - 9 17 procent als de partijen die het CDA in Limburg heeft opgericht niet meerekenen.
  - 10 Waterschapswet artikel 13, tweede lid.
  - 11 Modernisering Waterschapsbestel, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 601, nr. 3, blz. 13.
  - 12 OECD 2014, *Water Governance in the Netherlands. Fit for the Future?* OECD Studies on Water.
  - 13 Zie bijvoorbeeld <http://www.ltonoord.nl/waterschapsverkiezingen>.

