

Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek over het afschaffen van de geborgde zetels in het waterschapsbestuur (Voorstel Wet democratisering waterschappen, 22 juni 2020) op 18 november 2021

Marleen van Rijswick & Frank Groothuijse & Karlijn Landman, 2 november 2021

Deze inbreng is gebaseerd op en wordt nader onderbouwd in: Landman, K. M., Groothuijse, F. A. G., van Rijswick, H. F. M. W., & (2020). Afschaffing van geborgde waterschapszetels gestoeld op drijfzand? Over de taak en democratische legitimatie van het waterschap als communicerende vaten. Nederlands juristenblad, 2020(36), p. 2758-2766. [2405]. Contact: h.vanrijswick@uu.nl

Inleiding

Het is goed dat er constante aandacht is voor de democratische legitimatie van overheidsoptreden. Daarom is het ook goed na te denken over de wijze waarop het functionele waterschapsdemocratie het beste vorm gegeven kan worden en indien nodig verbeterd kan worden. In dit position paper stellen we dat 1) voordat wordt besloten over de vormgeving van de democratische legitimatie van het waterschap eerst moet worden gekeken naar de aard van deze overheidsorganisatie en de taken die zij heeft, waarbij de aard van de waterschappen als zijnde een functioneel bestuur met een afgebakende taak van belang is, 2) geborgde zetels niet ondemocratisch zijn, 3) de taken van de waterschappen onder de Waterschapswet en de Omgevingswet niet wijzigen en zich primair richten op waterbeheer, 4) verbeteringen in de democratische legitimatie wel mogelijk zijn, maar dat daarvoor het afschaffen van de geborgde zetels niet per se noodzakelijk is. De argumenten die ten grondslag liggen aan het initiatiefvoorstel om de geborgde zetels af te schaffen kunnen ons dan ook niet overtuigen. Wij oordelen niet over de politieke wenselijkheid van het wijzigen van het takenpakket van de waterschappen, de financiering of over politieke redenen om de representatie te wijzigen. Wij wijzen slechts op de validiteit van de aangevoerde argumenten om de geborgde zetels af te schaffen en de volgorde waarin deze discussie wat ons betreft zou moeten plaatsvinden.

Functioneel bestuur

Artikel 1 lid 1 Waterschapswet (Wschw) definieert waterschappen als openbare lichamen welke de *waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied* ten doel hebben. In lid 2 van dit artikel, wordt deze taak verder uitgewerkt en wordt bepaald dat het waterschap zorg dient te dragen voor het watersysteem, de zuivering van afvalwater en – indien aan het waterschap opgedragen – andere waterstaatsaangelegenheden. Vanwege deze beperkte specifieke wettelijke taak, kan het waterschap worden aangemerkt als een functioneel gedecentraliseerd lichaam. Functionele lichamen worden ingesteld ter behartiging van een *bepaald, gesloten doel* en zijn *alleen bevoegd tot regeling en bestuur ter verwezenlijking van dit doel* en hebben daarmee een ‘gesloten huishouding’. Waterschappen zijn dus een overheid met andere taken en andere bevoegdheden dan gemeenten en provincies. Het functionele karakter van het waterschap komt - naast de beperkte taakopvatting - tot uiting in zowel zijn financieringsstelsel als bestuursamenstelling. Wat betreft het financieringsstelsel, is kenmerkend voor functionele lichamen dat zij, anders dan gemeenten en provincies, doorgaans grotendeels zelfvoorzienend zijn (zie artikel 98 Wschw). Wat betreft de bestuursamenstelling ziet men het functionele karakter van het waterschap terug in het systeem van belangenvertegenwoordiging door de representatie van groepen belanghebbenden bij de taakuitoefening van het waterschap (nu: de ingezetenen als vertegenwoordigers van het algemeen belang en de agrariërs, de bedrijven en de natuurterreinbeheerders, die allen een specifiek belang vertegenwoordigen). Het waterschap is daarmee een belangen-(groepen)democratie, waarbij de groep ingezetenen ook een belangengroep is. Voor iedere groep belangen dient een passende wijze van democratische legitimatie te worden gekozen.

Zijn geborgde zetels ondemocratisch?

De vertegenwoordigers van het algemeen belang worden gekozen, de specifieke belangenvertegenwoordigers worden benoemd. Het benoemen van vertegenwoordigers is niet in strijd met artikel 4 van de Grondwet, nu het bij functioneel bestuur niet gaat om algemeen vertegenwoordigende organen, wiens taak niet beperkt is tot een enkel speciaal onderdeel van het totale bestuursterrein.¹ Ook andere functionele lichamen hebben systemen van belangengroepenvertegenwoordiging, bijvoorbeeld de SER (ondernemers/werknemers/deskundigen). Op deze manier wordt bij de waterschappen verzekerd dat zij die een bijzonder belang hebben bij de specifieke taken van het waterschap kunnen meebeslissen over de uitoefening daarvan, waardoor geen belangen uit het oog worden verloren. Dergelijke systemen zijn anders dan die wij kennen bij o.a. gemeenten en provincies, maar zijn daarmee niet per

¹ Zie ook het Advies van de Raad van State bij het initiatiefwetsvoorstel, *Kamerstukken II 2020/21*, 35 608, nr. 5, p. 2.

definitie ondemocratisch. Het huidige systeem van democratische representatie staat met het initiatiefvoorstel ter discussie.

Eerst kijken naar taken en dan naar vorm van democratische legitimatie

Wij onderschrijven het standpunt van de voormalige Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) en menen dat de staatsrechtelijke opvattingen hieromtrent nog niet zijn veranderd of veranderd zouden moeten worden: *'De Commissie bepleit [...] een evenwichtige en goed doordachte verhouding tussen de taak van het waterschap, de wijze van belangenrepresentatie en de institutionele ordening van de betrokken bestuursorganen. Indien één van deze elementen wordt gewijzigd, dan heeft dat gevolgen voor de andere. In die zin is er sprake van een stelsel van communicerende vaten'*.² Tegenwoordig lijkt te worden aangenomen dat de focus van het waterschap verschuift van het waterbeheer in een bepaald gebied naar het klimaatbestendig maken van (delen van) Nederland. En daarmee van een specifieke taak (waterbeheer) naar behartigen van een algemeen belang (klimaatadaptatie), wat afschaffing van de geborgde zetels in het waterschapsbestuur zou rechtvaardigen. Hiervoor is al aangegeven dat de taken van het waterschap niet zijn gewijzigd en onder de Omgevingswet ook niet zullen wijzigen. Het waterschap zal – gezien zijn functionele karakter – bij de uitoefening van al zijn taken en bevoegdheden, zoals het verlenen van vergunningen, het peilbeheer, het vaststellen van projectplannen voor waterkeringen, het heffen van belastingen en het vaststellen van verordeningen, moeten blijven binnen de in artikel 1 Wschw opgenomen taakomschrijving en de uitwerking daarvan in de Omgevingswet. Daarbij dient het waterschap zijn functionele taken uit te oefenen binnen (en ter uitoefening van) de wettelijke en beleidsmatige kaders die Rijk en provincie als algemeen bestuur stellen, zoals de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen, de regionale normen voor wateroverlast, normen voor de waterkwaliteit en de toedeling van maatschappelijke functies aan watersystemen. De provincie houdt daarop ook toezicht. Of de wettelijke taken van het waterschap moeten worden verbreed richting 'klimaatschap', is een politieke discussie, waar wij buiten blijven. Een dergelijke verbreding zou wel een wetswijziging vergen.

Verbeteringen

Argumenten voor het afschaffen van de geborgde zetels zijn dat dit systeem 1) ondemocratisch is: dat hebben hiervoor weerlegd, 2) dat de waterschappen andere en meer taken krijgen op het terrein van klimaatadaptatie: hetgeen niet correct is, zoals hiervoor toegelicht. De functionele taken op het terrein van waterbeheer en klimaatadaptatie hebben raakvlakken met algemene taken van andere overheden, maar moeten daarvan wel duidelijk worden onderscheiden, 3) dat andere overheden ook geen systeem van geborgde zetels kennen: dat is correct en zoals hiervoor toegelicht komt dat omdat zij een vorm van algemene democratie zijn en geen functionele democratie en 4) dat de geborgde categorieën oververtegenwoordigd zijn nu deze belangen al voldoende worden vertegenwoordigd door de verschillende (politieke) partijen. Als het probleem is dat de geborgde zetels te veel zeggenschap hebben in het waterschapsbestuur, kan dat worden opgelost door hen een minder groot belang in het bestuur te geven. De Wschw bepaalt thans dat het waterschapsbestuur uit minimaal 18 en maximaal 30 leden dient te bestaan, waarvan minimaal zeven en maximaal negen zetels gereserveerd dienen te worden voor de specifieke belangencategorieën. Provincies kunnen het zetelaantal en de verdeling daarvan over de specifieke belangencategorieën binnen die wettelijke bandbreedte bepalen.³ Indien de invloed van de belangencategorieën te groot wordt geacht, zou ook het wettelijke aantal geborgde zetels kunnen worden teruggebracht. Bij een wijziging van de democratische legitimatie van het waterschapsbestuur dient te worden bedacht dat het waterschap wordt aangemerkt als een waarborgdemocratie, waarbij het accent vooral ligt op het controleren van bestuurders, het tegengaan van machtsmisbruik en het waarborgen dat álle bij de waterschapstaken betrokken belangen worden behartigd. Dit is anders dan bij de ontwikkelingsdemocratie, zoals gemeenten en provincies kunnen worden gekarakteriseerd, waar de nadruk vooral ligt op het mee richting geven aan ontwikkelingen en beleid en het uitwisselen van de verschillende opvattingen hierover. Men kan de democratische vormgeving van gemeenten en provincies dus niet zomaar één op één kopiëren naar de waterschappen. De democratische vormgeving van de waterschappen dient gestalte te krijgen met oog voor de samenhang tussen taak, financiering en democratische legitimatie van bestuur. Aan een discussie over de democratische legitimatie van het waterschapsbestuur zou naar ons oordeel een discussie over (de reikwijdte van) de waterschapstaken vooraf moeten gaan.

² CAW, Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur, Den Haag, 2009, p. 4.

³ Afhankelijk van de aard en omvang van het belang dat de verschillende belangencategorieën hebben bij de uitoefening van de waterschapstaken in een waterschapsbestuur.