IS ER NOG PLAATS VOOR DE GEBORGDE CATEGORIEËN IN HET WATERSCHAPSBESTUUR?

*Herman Havekes**

De waterschapsverkiezingen van 18 maart 2015 zijn inmiddels achter de rug. Elders in dit nummer wordt stilgestaan bij de uitkomst van deze, voor het eerst met de statenverkiezingen gecombineerde, verkiezingen. Bij de komende evaluatie van deze verkiezingen is de positie van de zgn. geborgde categorieën (boeren, bedrijven en natuurterreinbeheerders) in het waterschapsbestuur een belangrijk thema. Dit blijkt reeds uit het feit dat de provincies Noord-Brabant en Zeeland het aantal geborgde zetels onlangs tot het wettelijk minimum van zeven hebben teruggebracht. De provincie Utrecht heeft zelfs recent bij motie uitgesproken dat de geborgde categorieën volledig zouden moeten verdwijnen. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat het fenomeen geborgde zetels ondemocratisch zou zijn. In dit artikel wordt de positie van de geborgde categorieën in het waterschapsbestuur besproken en de vraag van de titel van dit artikel beantwoord.[1]

Historisch overzicht

Allereerst is het goed om een kort historisch overzicht te geven van de wijze waarop de samenstelling van het waterschapsbestuur zich in de afgelopen decennia ontwikkeld heeft.[2] En passant wordt ook iets gezegd over de ontwikkeling van de verkiezingsmethodiek. Voor een deel is de onderhavige discussie immers ingegeven uit het feit dat de vertegenwoordigers van de geborgde categorieën niet langer gekozen, maar benoemd worden. Deze aanloop vergt een paar woorden, maar is naar mijn idee onmisbaar om in het vervolg verantwoorde uitspraken te kunnen doen. Hoe luidt deze historische ontwikkeling dan?

Tot ver in de 20e eeuw werd het waterschapsbestuur vaak alleen gevormd door de categorie ongebouwd (agrariërs). Meervoudig stemrecht was usance en verkiezingen bleven nogal eens (lang) achterwege doordat er precies evenveel kandidaten werden gesteld als er vacatures waren.
Pas in de 20e eeuw – en bij veel waterschappen pas na de 2e Wereldoorlog – deed het gebouwd (eigenaren van gebouwen) zijn intrede in de waterschapsbesturen. Ook deze categorie had immers belang bij droge voeten. De vertegenwoordigers van het gebouwd werden doorgaans indirect gekozen door de colleges van burgemeester en wethouders, de gemeenteraden of provinciale staten. In een heel enkel geval kwamen reeds directe verkiezingen voor, veelal met buitengewoon lage opkomstcijfers (3-5%).
Met de komst van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) eind 1969 deden twee nieuwe categorieën hun intrede in de besturen van waterschappen die met de waterkwaliteitstaak werden belast: de huishoudelijke en industriële vervuilers. De wetsgeschiedenis van de Wvo leert bijna niets over de gevolgen van deze nieuwe wet voor de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. Dat is op zichzelf niet zo vreemd. De Studiecommissie Waterschappen moest nog worden ingesteld en van een Waterschapswet was nog helemaal geen sprake. Het werd dus volledig aan de provincies overgelaten om een en ander verder te regelen. Dit leidde tot nogal uiteenlopende voorzieningen. Soms werden de vertegenwoordigers van de huishoudelijke vervuilers gewoon door de provincie aangewezen; in het beste geval werden deze indirect door de gemeenteraden

* **Herman Havekes** werkt bij de Unie van Waterschappen en het Water Governance Centre.

© Baltzer Science Publishers

gekozen. De vertegenwoordigers van de industriële vervuilers werden doorgaans door de Kamers van Koophandel gekozen.
Ook met de komst van het gebouwd waren de financiële problemen van het waterschap niet opgelost.[3] Waterschappen hadden in de periode van wederopbouw na de 2e Wereldoorlog veel geld nodig, en de schaarste op de geld- en kapitaalmarkt brachten hen bij herhaling in moeilijkheden als zij grote werken moesten uitvoeren. Bovendien betaalden zij relatief hoge rentes voor hun leningen. De financiële nood was zelfs zo hoog dat de toenmalige Unie van Waterschapsbonden, overigens met veel succes, begin jaren vijftig een tweetal obligatieleningen uitschreef. Niettemin bleef breed de opvatting bestaan dat voor een adequate oplossing van de financiële problematiek aan aanpassing van het financieringsstelsel van de waterschappen niet te ontkomen viel. Na het nodige gepalaver leidde dit eind 1968 tot de instelling van de Studiecommissie Waterschappen, die in 1974 haar rapport "*Het waterschap en zijn toekomst"* uitbracht. Op het punt van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur nam deze commissie (ook wel bekend als de ***Diepdelvers***) een vrij behoudend standpunt in. Zij hield het bij de categorieën die toen al in de besturen van de waterschappen konden worden aangetroffen. Aan een algemene plek voor de ingezetenen (anders dan als huishoudelijke vervuilers) bleek zij nog niet toe. Wel bepleitte zij opname van de pachters in het bestuur. Van directe verkiezingen moest de commissie – anders dan bij het ongebouwd en de pachters – niet veel hebben. In de regeringsnota naar aanleiding van dit rapport uit 1977 ('***Naar een nieuw waterschapsbestel?***') werd nadrukkelijk de vernieuwing gezocht, doordat op vrij brede schaal een algemene ingezetenenvertegenwoordiging werd bepleit. Ook de ingezetenen hebben immers belang bij droge voeten. Door de taakuitoefening van het waterschap kunnen zij wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied. In waterschappen waar dat sterk speelde, zouden ook de ingezetenen in het bestuur moeten worden verwelkomd. Ook in financiële zin moet er direct bij worden gezegd. De stellingname van de regering moet toch vooral worden gezien als oplossing van de financiële problematiek van de waterschappen, die eerder tot de instelling van de Studiecommissie had geleid. Voorts moet worden opgemerkt dat de regering nog niet uitging van een algemene ingezetenenvertegenwoordiging, maar deze vooralsnog alleen zag weggelegd voor een aantal waterschappen, waar het ingezetenenbelang op de voorgrond trad. Ook wat de verkiezing van het waterschapsbestuur betreft stond de regering vernieuwing voor.
Er werd nadrukkelijk voor directe verkiezingen gepleit, ook voor de ingezetenen/huishoudelijke vervuilers. Eind 1978 werkte de door de Unie van Waterschappen (UvW) in het leven geroepen Commissie Merkx (die overigens reeds voor het verschijnen van de regeringsnota was ingesteld) deze gedachten verder uit. De introductie van de ingezetenen in het waterschapsbestuur (en de omslag) werd onderschreven. Minder enthousiast toonde de commissie zich over de voorkeur van de regering voor directe verkiezingen. Alhoewel dat uit democratisch oogpunt de voorkeur had, zouden praktische overwegingen (met name de verwachte lage opkomst) volgens haar veeleer moeten resulteren in indirecte verkiezingen. De Tweede Kamer stemde in 1979 in met de regeringsnota en riep zelfs bij motie op om bij de opstelling van de eerder door de Studiecommissie bepleite 'Algemene Waterschapswet', welk pleidooi door de regering was overgenomen, de aanbevelingen van de Commissie Merkx over te nemen. Het feit dat in deze commissie liefst vijf zittende Kamerleden hadden geparticipeerd, zal hieraan niet vreemd zijn geweest.

Vervolgens werd de opstelling van deze Waterschapswet, die inmiddels ook door de grondwetsherziening van 1983 (artikel 133) noodzakelijk was geworden, ter hand genomen. Het zou nog zo'n vijftien jaar duren alvorens de Waterschapswet het Staatsblad zou bereiken. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel speelde niet zo zeer de samenstelling (al werd er door enkele fracties nog wel vergeefs op aangedrongen om ook andere categorieën dan ongebouwd, pachters, gebouwd, ingezetenen en bedrijfsgebouwd op te nemen) als wel de wijze van verkiezing van dat bestuur een centrale rol. De regering had voor het ongebouwd en de pachters voor directe verkiezingen gekozen en voor het bedrijfsgebouwd voor indirecte verkiezingen via de KvK (en eventueel de Gewestelijke Raad van het Landbouwschap). Voor het gebouwd stond de regering in beginsel directe verkiezingen voor; het wetsvoorstel bevatte niettemin het alternatief van

indirecte verkiezingen via de gemeenteraden. De discussie concentreerde zich op de verkiezing van de ingezetenenvertegenwoordigers, waarvoor het wetsvoorstel aanvankelijk alleen de mogelijkheid van indirecte verkiezingen via de gemeenteraden kende. Op aandrang van de Tweede Kamer werd later als alternatief – de voorkeur bleef liggen bij indirecte verkiezingen – de mogelijkheid van directe verkiezingen opgenomen. Aldus ontstond het spiegelbeeld van de regeling die was opgenomen voor de verkiezing van de vertegenwoordigers van het gebouwd. Via een amendement[4] werd deze volgorde uiteindelijk door de Tweede Kamer omgedraaid, zodat ook voor de ingezetenen de voorkeur bij directe verkiezingen kwam te liggen en voor het gebouwd en de ingezetenen het zelfde regime kwam te gelden.

Provincies en waterschappen moesten aanvankelijk overigens weinig hebben van deze vernieuwing. Zo verscheen in 1992 het rapport van een ad hoc-Uniewerkgroep bestuurssamenstelling, waarin nog nadrukkelijk voor indirecte verkiezingen werd gepleit. Vrees voor lage opkomstcijfers vormde daarvoor het belangrijkste argument. Koppeling aan staten- of gemeenteraadsverkiezingen – tijdens het parlementaire debat over de Waterschapswet gesuggereerd – werd afgewezen, omdat de waterschapsverkiezingen daardoor zouden 'ondersneeuwen' en de kiezer er vanwege het andere systeem (personenstelsel in plaats van lijstenstelsel) niets van zou begrijpen. Ook werd gesteld dat de Kieswet hiervoor gewijzigd zou moeten worden. Niettemin namen de waterschappen toch betrekkelijk snel initatieven om tot een andere verkiezingsmethodiek te komen. Door sommige waterschappen werden aan de gemeenteraadsverkiezingen gekoppelde verkiezingen georganiseerd (de Zeeuwse waterschappen deden dit met heel behoorlijke opkomstcijfers vanaf 1994). Met name het Hoogheemraadschap van Rijnland ontwikkelde andere stemvormen, zoals schriftelijke, telefonische en internetverkiezingen. Al deze methoden werden ook uitgeprobeerd, waarbij het zwaartepunt vanaf midden jaren negentig bij schriftelijke verkiezingen kwam te liggen.

Ook op landelijk niveau werd de boodschap van de wetgever verstaan. In het Unierapport "*Evaluatie Waterschapswet*" van 1996 werd op landelijke, schriftelijke verkiezingen aangedrongen. In het Unierapport "*Water centraal*" werd eind 1996 bovendien gepleit voor een vereenvoudiging van de bestuurssamenstelling van het waterschap, die te ingewikkeld werd geacht en voor een buitenstaander nauwelijks te doorgronden. Concrete suggesties bevatte dit rapport nog niet; aangedrongen werd op nader onderzoek. Dit onderzoek vond plaats door de Werkgroep Van der Vliet, die in 2000 een opschoning van het waterschapsbestuur bepleitte. De oude categorieën gebouwd en pachters konden vervallen. De pachters kwamen door de ingewikkelde pachtersregistratie overigens slechts in de besturen van enkele waterschappen voor. Bij het gebouwd lag dit nadrukkelijk anders, dat was overal vertegenwoordigd. De werkgroep wees er niet ten onrechte op dat het gebouwd een grote overlap met de ingezetenen/bedrijfsgebouwd vertoonde en zich als afzonderlijke belangencategorie moeilijk wist te onderscheiden. Vanwege de aansluiting bij het Kadaster en de dubbele stemenveloppe voor ingezetenen en huiseigenaren leidde de verkiezing van het gebouwd bvendien regelmatig tot grote problemen (en hoge kosten). Volgens de werkgroep konden de belangen van het gebouwd in de toekomst zeer wel door de ingezetenen en het bedrijfsgebouwd worden behartigd.
Het gemoderniseerde waterschapsbestuur zou dus allereerst moeten bestaan uit ingezetenen, die om de herkenbaarheid van de kandidaten te vergroten niet langer via een personenstelsel, maar via een lijstenstelsel zouden moeten worden verkozen. De werkgroep dacht bij lijsten niet alleen aan politieke partijen, maar ook aan allerlei maatschappelijke groeperingen met een belang bij water (natuur en milieu, hengelsport, recreatie, bewonersverenigingen e.d.). Naast de ingezetenen zou het waterschapsbestuur ook plaats moeten inruimen voor enkele specifieke belangencategorieën (boeren, bedrijven en natuurterreinbeheerders), die bij de verkiezingen mogelijk uit de boot zouden dreigen te vallen. Qua aantal stemgerechtigden delven zij ten opzichte van de ingezetenen immers het absolute onderspit. Hun positie zou als het ware 'geborgd' moeten worden. Wat de verkiezingsmethodiek betreft sprak de werkgroep een nadrukkelijke voorkeur uit voor landelijke (de waterschapsverkiezingen werden steeds vaker reeds regionaal georganiseerd), directe schriftelijke verkiezingen met mogelijk internet als innovatief

alternatief. Volgens de werkgroep had een dergelijke methodiek grote voordelen uit een oogpunt van inzichtelijkheid, herkenbaarheid en publiciteit, waardoor mogelijk ook sprake zou kunnen zijn van hogere opkomstcijfers. Het algemeen bestuur van de UvW onderschreef deze aanbevelingen en stelde in 2001 een breed gedragen standpunt vast over de trits ***belang-betaling-zeggenschap*** en de bestuurlijke (en financiële) structuur van het waterschap. Aangezien voor de verwezenlijking van deze waterschappelijke verlangens een ingrijpende wijziging van de Waterschapswet nodig was, werd het standpunt aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat gezonden met het verzoek een dergelijke wetswijziging te bevorderen.

Door het eind 2001 door het ministerie van Financiën in gang gezette Interdepartementaal Beleidsonderzoek bekostiging regionaal waterbeheer kwam het voorlopig niet van de beoogde wetswijziging. Pas voorjaar 2004 verscheen het betreffende kabinetsstandpunt, waarin ook een oordeel was opgenomen over de eerdergenoemde ideeën van de UvW. Dat oordeel was overwegend positief: de opschoning van het waterschapsbestuur, de vervanging van het personen- door een lijstenstelsel, de geborgde positie van de specifieke belangencategorieën en de landelijke, schriftelijke verkiezingen werden door de regering onderschreven. Nadat de Tweede Kamer zich medio 2004 overwegend positief uitsprak over deze vernieuwing van de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur, kon de wetgevingsmachine gaan draaien. Reeds een goed jaar later lag er een voorontwerp van Wet modernisering waterschapsbestel dat in het algemeen goed ontvangen werd. Weer een jaar later werd het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer, dat door de val van het kabinet Balkenende III zelfs betrekkelijk snel behandeld werd. Vermeldenswaard is nog dat de regering haar aanvankelijke voornemen om politieke partijen 'als zodanig' te weren uit het waterschapsbestuur (het waterschap zou niet verpolitiekt moeten worden, dus de VVD niet, maar de Vereniging voor Veilige Dijken wel) op aandrang van de Raad van State snel liet varen. Opmerkelijk was voorts dat vrij plotseling – mogelijk naar aanleiding van een brief van de UvW – besloten werd om bij de geborgde categorieën maar helemaal van verkiezingen af te zien en deze door de respectievelijke koepelorganisaties te laten benoemen.

Er zou dus alleen nog sprake zijn van verkiezingen voor de ingezetenen. Over deze koerswijziging bleek de Eerste Kamer later nog uitermate kritisch, waarbij zelfs constitutionele bezwaren (artikel 4 Grondwet) werden aangevoerd. De Tweede Kamer zag eerder geen problemen op dit punt en stemde vrij soepel met de nieuwe structuur in. Wel werd met name door het CDA betwijfeld of de overstap van het personenstelsel op een lijstenstelsel gelukkig moest worden geacht. In dat kader werd door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op de in het wetsvoorstel opgenomen evaluatieverplichting gewezen. De Eerste Kamer had veel meer moeite met de nieuwe structuur, die zich toespitste op het niet verkiezen maar benoemen van de geborgde categorieën en op het ontbreken van de eis van rechtspersoonlijkheid voor de lijsten die aan de verkiezingen zouden willen meedoen. Het laatste punt werd aanvankelijk bij AMvB (Waterschapsbesluit) en later bij wet alsnog geregeld; met het eerste punt ging de Eerste Kamer uiteindelijk net akkoord. Echter niet dan nadat de Staatssecretaris had toegezegd dat aan het wetsvoorstel een zgn. horizonbepaling zou worden verbonden, zodat verzekerd zou zijn dat ruim voor de eerstvolgende waterschapsverkiezingen opnieuw ten principale naar de nieuwe structuur gekeken zou worden. Het moest dus vooral een eenmalige aangelegenheid blijven. Voorts werd op aandrang van de Eerste Kamer toegezegd dat ook de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW), aangevuld met enkele grondwetdeskundigen, nog eens goed naar de positie van de geborgde categorieën zou kijken. Slechts na deze toezeggingen bleek de Eerste Kamer medio 2007 bereid haar goedkeuring aan het wetsvoorstel te verlenen. In zijn advies van april 2009, waaraan dit historische overzicht te danken is, laat de CAW overigens weinig heel van de eerdere ernstige zorgen van de Eerste Kamer over het benoemen en niet verkiezen van de geborgde categorieën. Volgens de CAW, voor dit specifieke advies in de persoon van de professoren C.A.J.M. Kortmann en D.J. Elzinga conform de wens van de Eerste Kamer versterkt met een tweetal Staatsrechtgeleerden, is artikel 4 Grondwet ("Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen") gezien de wetsgeschiedenis namelijk

niet van toepassing op de waterschapsverkiezingen. In die zin laat de grondwet de wetgever dus vrij om de geborgde zetels in het waterschapsbestuur te doen bezetten door benoeming dan wel door verkiezing.

Al met al kan worden geconstateerd dat veel van de door de waterschapssector ontwikkelde ideeën een plaats in de Wet modernisering waterschapsbestel en het daarop gebaseerde Waterschapsbesluit hebben gekregen. Inmiddels zijn de waterschapsverkiezingen nieuwe stijl van november 2008 al weer even achter de rug. Er hebben zich bij de toenmalige 26 waterschappen uiteindelijk in totaal zo'n 250 lijsten aangemeld, ongeveer voor de helft politieke partijen (CDA, PvdA, VVD, SGP, CU en PvdD) en voor de helft regionale en plaatselijke belangengroepen. De groepering Water Natuurlijk (gesteund door GroenLinks en D66) veroverde de meeste zetels. De opkomst lag gemiddeld op 24% (van net onder de 20 tot iets boven de 30%) en het aantal ongeldige stemmen lag op 9%, hetgeen voor het overgrote deel veroorzaakt werd doordat de kiezers om fraude te voorkomen hun geboortejaar op het (eigen) stembiljet moesten invullen. De niet al te hoge opkomst en vooral het hoge aantal ongeldige stemmen deed vervolgens binnen en buiten het parlement de roep om (nieuwe) verandering doen ontstaan, waarbij doorgaans werd gewezen op aansluiting bij de Kieswet (stemmen in stemlokaal) dan wel (als vanouds) op indirecte verkiezingen via de gemeenteraden. Het Kabinet Rutte I toonde zich voorstander van dit laatste spoor, maar bleek voor het betreffende wetsvoorstel geen meerderheid in de Tweede Kamer te kunnen vinden.[5] Het Kabinet Rutte II verlegde wijselijk de koers – ook de UvW toonde zich een ferm voorstander van directe verkiezingen en had op dit onderdeel eerder een minderheidsstandpunt ingenomen in het Bestuursakkoord Water (2011) – en opteerde nu voor in de Kieswet geregelde directe, aan de statenverkiezingen gekoppelde waterschapsverkiezingen. Met de combinatie van beide verkiezingen werd een hogere opkomst verwacht. Het betreffende wetsvoorstel doorliep, afgezet tegen de gevoeligheid van het thema en de scherpe eerdere discussie met de Eerste Kamer, een verrassend positieve parlementaire behandeling en bereikte begin 2014 het Staatsblad.[6] Op grond van de nieuwe wettelijke regeling vonden op 18 maart 2015 landelijke waterschapsverkiezingen plaats voor de categorie ingezetenen. De vertegenwoordigers van de drie geborgde categorieën zijn benoemd door hun standsorganisaties. Een belangrijk effect van de nieuwe wettelijke regeling is dat, doordat de waterschapsverkiezingen nu net als de andere verkiezingen onder de Kieswet zijn gebracht, de Waterschapswet en het daarop gebaseerde Waterschapsbesluit zelf vrijwel geen bepalingen op dit terrein meer bevatten. In een aantal artikelen wordt expliciet naar de Kieswet verwezen en de betreffende bepalingen van deze wet van overeenkomstige toepassing verklaard. De geborgde zetels en hun benoeming zijn nog wel opgenomen in de artikelen 14 e.v. van de Waterschapswet.

Wettelijk kader

De bestuurssamenstelling van het waterschap is momenteel geregeld in de artikelen 12 en 13 van de Waterschapswet. Artikel 12 bepaalt allereerst dat het algemeen bestuur van een waterschap is samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. Vervolgens geeft het artikel aan welke groepen belanghebbenden dit zijn. In eigen woorden zijn dat ingezetenen, agrariërs, natuurterreinbeheerders en bedrijven. Deze opsomming is verplichtend en limitatief. De provincie moet deze groepen in het waterschapsreglement dus steeds een plek in het waterschapsbestuur geven en kan dus geen zetels aan andere groepen toebedelen. Wel kan de provincie het aantal zetels voor de verschillende groepen vaststellen. Ook daarbij is zij echter gebonden aan bepaalde wettelijke bandbreedtes. Artikel 13 schrijft namelijk voor dat het waterschapsbestuur minimaal uit achttien en maximaal uit dertig zetels bestaat en dat het aantal zetels voor de geborgde categorieën minimaal zeven en maximaal negen is, met dien verstande dat dit aantal zetels ten hoogste acht is, indien het algemeen bestuur uit achttien leden bestaat.[7] Uit dit artikel blijkt dat de wetgever nadrukkelijk heeft beoogd dat de categorie ingezetenen altijd de meerderheid in het waterschapsbestuur vormt.

Het navolgende schema laat zien hoe de actuele bestuurssamenstelling van de 23 waterschappen er momenteel uit ziet:

AANTAL BESTUURSZETELS PER WATERSCHAP					
Waterschap	**Ingezetenen**	**Ongebouwd**	**Bedrijven**	**Natuurterreinen**	**Totaal**
Aa en Maas	23	3	3	1	30
Amstel, Gooi en Vecht	23	3	3	1	30
Brabantse Delta	23	3	3	1	30
Delfland	21	4	4	1	30
De Dommel	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	23	3	3	1	30
Schieland	21	3	5	1	30
Stichtse Rijnlanden	23	3	2	2	30
Vallei en Veluwe	22	3	3	2	30
Vechtstromen	20	3	3	1	27
Zuiderzeeland	18	3	3	1	25
Totaal	**463**	**79**	**69**	**30**	**641**

* Eén van deze zetels wordt in samenspraak met een organisatie voor agrarisch natuurbeheer benoemd

Actuele discussie

Zoals reeds is aangegeven in de inleiding, zal in het kader van de door de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer toegezegde evaluatie van de waterschapsverkiezingen in het bijzonder de positie van de geborgde categorieën aan de orde komen.[8] De recente besluiten van een tweetal provincies om het aantal geborgde zetels terug te brengen en de oproep van de provincie Utrecht om dit fenomeen maar helemaal te beëindigen, mogen dat illustreren. De betreffende provincies hebben daarbij met name aangevoerd dat het fenomeen niet democratisch zou zijn, een argument wat in de aanloop naar de verkiezingen ook in de pers regelmatig terugkwam. Uiteraard valt er nog wel iets meer te zeggen over de geborgde categorieën. Hierna worden de voornaamste argumenten die voor en tegen dit fenomeen pleiten successievelijk op een rij gezet. Voor de verandering worden eerst de argumenten contra dit model gegeven en daarna de argumenten pro.

Argumenten contra geborgde categorieën:

- de huidige hybride structuur met deels gekozen (ingezetenen)zetels en deels benoemde zetels is niet erg duidelijk;
- het systeem van benoeming van geborgde categorieën is niet democratisch;
- het staat de geborgde categorieën vrij om via het indienen van een lijst zetels in het waterschapsbestuur te veroveren;
- andere overheden kennen geen systeem van geborgde zetels ("Shell heeft ook geen zetels in het parlement"[9]).

Argumenten pro geborgde categorieën:

- de geborgde categorieën hebben een aantoonbaar belang bij het lokale en regionale waterbeheer en betalen een forse financiële bijdrage aan het waterschap;[10]
- hun huidige positie doet recht aan het adagium belang-betaling-zeggenschap en sluit als zodanig goed aan bij het functionele karakter van het waterschap en internationale documenten als de Europese Kaderrichtlijn Water (publieke participatie) en de komende Principles on Water Governance van de OESO (stakeholder engagement);
- in essentie vormt ook de categorie ingezetenen een "geborgde" categorie, naast de andere categorieën ongebouwd, bedrijven en natuurterreinbeheerders;
- de geborgde categorieën zijn idealiter uitstekende "ambassadeurs" van hun achterban, wiens medewerking het waterschap bij projecten vaak nodig heeft (grond!);
- ook in de besturen van de (vele) buitenlandse functionele waterorganisaties zijn de geborgde categorieën vrijwel zonder uitzondering vertegenwoordigd.

Uiteraard zal iedereen deze argumenten anders wegen. Om die weging te vergemakkelijken, is het goed om enkele nadere overwegingen ten aanzien van deze argumenten mee te geven. Allereerst is er het belangrijke punt van het democratisch karakter van het reserveren van zetels voor specifieke categorieën. Bij de kracht waarmee dit argument naar voren wordt gebracht, lijkt op zijn minst een vraagteken te kunnen worden geplaatst. Kortheidshalve kan daarbij worden verwezen naar het eerdergenoemde advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW), waarin onder meer wordt geconcludeerd:

"De specifieke categorieën representeren de bijzondere belangen die bij de taakuitoefening van het waterschap betrokken zijn. De categorie van de ingezetenen representeert de zogenaamde algemene taakbelangen. De ingezetenen vormen in dit verband óók een belangencategorie; in dat opzicht is er geen verschil met de andere belangencategorieën. Naar het oordeel van de Commissie is het waterschap als vorm van functioneel bestuur het meest gebaat bij een afgewogen vorm van belangenrepresentatie. De aard van het te representeren belang en/of van de belangengroep kan een grond zijn om te kiezen voor het gebruik van de directe verkiezing binnen een belangencategorie, maar kan echter ook grond zijn voor indirecte verkiezingen, benoeming uit kandidaten of enkelvoudige aanwijzing. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is de ene vorm van belangenrepresentatie niet minder aanvaardbaar dan de andere."

In dit citaat valt op dat de CAW de ingezetenen als een zelfde categorie als de drie specifieke belangencategorieën (de geborgden) beschouwt. Gezien de in paragraaf 2 geschetste historische ontwikkeling van de bestuurssamenstelling van het waterschap lijkt de commissie daarmee het gelijk aan haar zijde te hebben. De wetgever heeft de nieuwe categorie ingezetenen immers nooit als vervanging, maar altijd als aanvulling op de andere categorieën bedoeld. Aan het citaat kan overigens nog worden toegevoegd dat de Waterschapswet tegenwoordig weliswaar over "benoeming " in plaats van "verkiezing" van de geborgde categorieën spreekt (zie de artikelen 14 e.v.), maar dat de facto binnen deze drie categorieën sprake is van (interne) verkiezingen via een open kandidaatsstelling.

Het citaat brengt ons op een tweede punt. De CAW benadrukt dat het waterschap als lichaam van functioneel bestuur gebaat is bij een afgewogen vorm van belangenrepresentatie. In de huidige discussie lijkt deze boodschap volledig uit het oog te raken. Zonder deugdelijke onderbouwing wordt als het ware op de automatische piloot getracht het waterschap exact zo te modelleren als provincies en gemeenten. Maar een waterschap is geen lichaam van algemeen bestuur. Zijn functionele karakter kan er toe nopen om op bepaalde onderdelen (bestuurssamenstelling, financiering e.d.) voor andere institutionele "arrangementen" te kiezen. Het waterschap is een ***waarborgdemocratie***. Dit in tegenstelling tot Rijk, provincie en gemeente, die als een ***ontwikkelingsdemocratie*** te typeren zijn.[11] Deze terminologie is ontleend aan Boogers en Tops[12] en wil zeggen dat de waterschapstaken onttrokken zijn aan de algemene politieke belangenafweging. Daardoor is het belang van droge voeten en schoon water "gewaarborgd" en staat dit niet bloot aan politieke discussies en is tegelijkertijd de betrokkenheid van

specifieke belangencategorieën gewaarborgd. Het begrip "geborgde categorieën" sluit hier dus uitstekend bij aan.[13] Het functionele karakter van het waterschap vergt dat voor een dergelijke differentiatie ruimte moet bestaan. Een Universiteitsraad steekt niet voor niets ook anders in elkaar dan de gemeenteraad.

Een derde en laatste punt vormt de specifieke financiële structuur van het waterschap. Anders dan provincies en gemeenten, die voor hun inkomsten zoals bekend sterk afhankelijk zijn van het Rijk (Gemeente- en Provinciefonds), is het waterschap vrijwel volledig *self supporting*. Het bekostigt zo'n 95% van zijn uitgaven via de opbrengst van eigen belastingen. Alhoewel het merendeel daarvan wordt opgebracht door de ingezetenen, die dan ook terecht altijd de meerderheid in het waterschapsbestuur vormen (zie artikel 13 Waterschapswet), dragen met name agrariërs en bedrijven ook stevig bij.[14] Zo betaalt een landbouwer met 40 ha grond een kleine 3000 euro per jaar aan het waterschap en een productiebedrijf in de voedingsmiddelensector ruim 20.000 euro.[15] Dan lijkt het op zichzelf niet onredelijk om deze categorieën ook een (bescheiden) stem in het waterschapsbestuur te geven.

Conclusie

Op basis van het voorgaande moet de vraag van de titel van dit artikel volgens mij zonder voorbehoud bevestigend worden beantwoord. De belangrijkste overwegingen daarvoor zijn in zekere zin reeds in paragraaf 4 aangegeven. Het waterschap is een functionele bestuursvorm, die als waarborgdemocratie getypeerd kan worden. Dit karakter stelt hoge eisen aan de betrokkenheid van groepen belanghebbenden bij het werk van het waterschap. Dat gaat niet zover dat elk ondergeschikt belang in het waterschapbestuur vertegenwoordigd moet zijn, maar het betekent wel dat categorieën die een significant en aantoonbaar belang bij de taakuitoefening van het waterschap hebben, vertegenwoordigd moeten zijn. Dat geldt voor boeren, bedrijven en natuurterreinbeheerders niet anders dan voor ingezetenen. Die laatste categorie is sinds de Waterschapswet van 1992 in de kern ook een "geborgde" categorie geworden. Het belang van deze groepen specifieke belanghebbenden dient "geborgd" te zijn. Bij verkiezingen leggen zij het immers al snel af. Misschien niet al de eerstvolgende keer, maar zeker daarna. Hun kwantitatieve aantal is namelijk te beperkt. "Borging" van hun belang is dus op zijn plaats. Deze hybride bestuurssamenstelling draagt sterk bij aan een evenwichtige belangenafweging door het waterschap, de voornaamste belangen zitten immers aan de bestuurstafel.
Dat het waterschapsbestuur aldus afwijkt van het gemeente- en provinciale bestuur is geen ramp en alleszins gerechtvaardigd. Dit vloeit immers rechtstreeks voort uit het andere karakter van het waterschap. Dat het fenomeen van geborgde zetels niet democratisch zou zijn, lijkt mij tamelijk overtrokken. De CAW heeft dit in haar advies overtuigend weerlegd. Ook Nehmelman, de kersverse hoogleraar Publiek organisatierecht, in het bijzonder waterbeheer, aan de Universiteit Utrecht, pleit in zijn recente, in meerdere opzichten interessante, oratie voor het behoud van de geborgde zetels.[16] Veeleer zou de vraag op zijn plaats zijn of een waterschapsbestuur zonder geborgde categorieën, die wel substantieel meebetalen aan de kosten die het waterschap maakt, democratisch genoemd kan worden. De vergelijking met Shell, dat ook geen zetels in de Tweede Kamer heeft, gaat mank en miskent het specifieke karakter van het waterschap.[17] Evenmin is dat fenomeen een reminiscentie uit een ver verleden. Sterker, het is gezien de strekking van de KRW en de komende Principles on Water Governance van de OESO, waarin sterk de nadruk op *stakeholder engagement* gelegd wordt, verrassend modern. Voorts sluit het fenomeen goed aan bij de samenstelling van de besturen van de vele buitenlandse waterorganisaties, waarin de bewuste groepen belanghebbenden (naast andere) steevast plegen te zijn vertegenwoordigd. Ten slotte is het altijd goed, maar wordt dit nogal eens vergeten, jezelf de vraag te stellen of iets in de praktijk werkt. In de onderhavige discussie komt men dat element eigenlijk nooit tegen, dus er zal in deze lacune moeten worden voorzien. Het antwoord op de vraag kan relatief kort zijn: in de praktijk zijn geen geluiden op te vangen dat het fenomeen tot onwerkbare besturen leidt. Veeleer is sprake van het tegenovergestelde en wordt de bestuurlijke vertegenwoordiging als een logische en terechte verrijking van het waterschapsbestuur gezien. Dat bestuur ziet, soms na pittige discussies, doorgaans uitstekend kans om tegengestelde belangen te verbinden en te overbruggen en tot breed gedragen en maatschappelijk verantwoorde besluiten te komen.

Betekent het voorgaande nu dat er helemaal niets kan veranderen? De vraag stellen is hem beantwoorden.

Er zou nog eens serieus gekeken kunnen worden of de huidige benoeming van de geborgde categorieën niet weer kan worden teruggedraaid naar de vroegere verkiezing (zoals uit het historisch overzicht blijkt, werden deze categorieën tot voor kort immers verkozen in plaats van benoemd), aangezien hier toch een deel van de actuele discussie in lijkt te schuilen. Uiteraard kan ook altijd gekeken worden naar het exacte aantal te "borgen" zetels voor de onderhavige categorieën en hun thans minimaal verzekerde ene zetel in het dagelijks bestuur van het waterschap (zie artikel 40, eerste lid, Waterschapswet). Daarover zou wat mij betreft de discussie straks moeten gaan en dus niet over het fenomeen an sich.

SUMMARY

In the governing boards of the Regional Water Authorities (RWAs) stakeholders with an interest in the tasks executed by the RWAs are represented. On the one hand these are residents, which always have the majority in the governing board. Their position reflects the so-called general task interests of everyone living, working and recreating in the RWA district. On the other hand these are farmers, businesses and managers of natural areas. Their position reflects the so-called specific task interests. These categories, which have a great interest in the work done by the RWAs, are called "guaranteed categories". The representants of the residents have been directly chosen by the people on the 18th of March this year. The representants of the guaranteed categories have been appointed by their umbrella organisations. This governance system is legally regulated in the Regional Water Authorities Act.
Actually there is discussion about the legal position of these "guaranteed categories". The major question sounds: Is their position democratically acceptable? In the evaluation of the 2015'elections by the minister for Infrastructure and the Environment it will be an important focus point. This article answers this question. Therefor, at first a short historical overview on the composition and the election of the RWAs governing board is given. After that the legal system is described. Then the pros and contras of the system of guaranteed categories are mentioned. In the end the conclusion is that this system is completely acceptable. It's not undemocratic because of the situation that the guaranteed categories are appointed (in fact: chosen) by its umbrella organisations. It reflects the interest of these categories in the tasks executed by the RWAs and the fact that RWAs are principally a form of functional public government, for which a proper involvement of stakeholders is extremely important. The wellknown adagium interest-pay-say underlines this system.

1 Zie ook H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss.), Den Haag 2009, p. 350-352.
2 Dit overzicht is grotendeels ontleend aan de door de auteur opgestelde bijlage bij het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, *Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur*, Den Haag 2009.
3 Zie voor een goede schets van deze problemen Wijnand Dekking en Herman Havekes, *Een diamanten relatie. 60 jaar Nederlandse Waterschapsbank en 60 jaar waterschapsfinanciën*, in: *60 jaar. Hard gegaan*, NWB Bank, Den Haag 2014 en Herman Havekes, *Het water aan de lippen. De geslaagde aanpak van de financiële malheur van de waterschappen in het midden van de vorige eeuw*, Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis, 23e jaargang, nr. 2, p. 69-81.
4 Kamerstukken II 1990-1991,19995, nr. 30.
5 Zie H.J.M. Havekes, *Hoe verder met de waterschapsverkiezingen?,* Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 2012, nr. 4, p. 376-384.
6 Wet aanpassing waterschapsverkiezingen, Stb. 2014, 63. Ingevolge het Besluit van 21 mei 2014, Stb. 184, is deze wet met ingang van 1 juli 2014 in werking getreden.
7 Deze situatie komt in de praktijk momenteel niet voor.
8 De Adviescommissie Water bereidt momenteel een advies aan de minister voor over dit thema.
9 Aldus Theo Dersjant in Trouw van 9 maart 2015. *geborgde zetels in het waterschapsbestuur*
10 Zie voor het financiële aandeel van de geborgde categorieën Corine Hoeben, *Belang, betaling, zeggenschap: geborgde zetels in het waterschapsbestuur*, Water Governance 03/2014, p. 10-16. Hoeben noemt daarin het volledig afschaffen van de geborgde zetels geen goed idee, aangezien er nu eenmaal specifieke belangen zijn die niet vertegenwoordigd worden als alle bestuurders gekozen worden op basis van algemene verkiezingen.
11 Je hoeft Van Reybrouck (*Tegen verkiezingen*, Amsterdam 2013) niet te lezen om te beseffen dat deze ontwikkelingsdemocratieën momenteel grote moeite hebben om de burger adequaat bij hun werk te betrekken.
12 M.J.G.J.A. Boogers en P.W. Tops, *Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen*, Bestuurswetenschappen 2000/4, p. 288-303.
13 De term "geborgde categorieën" of "geborgde zetels" is in die zin te verkiezen boven de door de CAW in haar advies bepleite term "gereserveerde zetels".
14 De categorie natuurterreinen draagt doordat deze sinds 2009 een aparte categorie voor de kostentoedeling vormt, landelijk nog slechts 4 miljoen euro per jaar bij.
15 Bron: *De waterschapsbelastingen in 2014. Waarom heffen waterschappen belastingen en wat doen ze ermee?,* Unie van Waterschappen, Den Haag 2014.
16 R. Nehmelman, *De Staat achter de dijken*, Universiteit Utrecht 2015, p. 34-35.
17 In dit verband is het wellicht aardig om te vermelden dat in het vroegere waterschap Groot-Haarlemmermeer de NV Luchthaven Schiphol jarenlang een zgn. kwaliteitszetel heeft gehad.