

**BELANGENREPRESENTATIE IN HET
WATERSCHAPSBESTUUR**

APRIL 2009

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	3
1 VRAGEN.....	5
2 ARTIKEL 4 GRONDWET.....	7
3 TAAK VAN HET WATERSCHAP.....	9
4 HET WATERSCHAP ALS VORM VAN BELANGENREPRESENTATIE.....	13
5 BEANTWOORDING ADVIESVRAGEN.....	17
6. TOEKOMSTIGE WATERSCHAPSVERKIEZINGEN.....	21
Bijlage 1 Korte geschiedenis van de belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur.....	25
Bijlage 2 Adviesaanvraag.....	31
Bijlage 3 Samenstelling Commissie.....	33

SAMENVATTING

Adviesaanvraag

Bij brief van 6 mei 2008 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een tweetal vragen aan de CAW voorgelegd:

1. Hoe ziet de CAW vertegenwoordiging van specifieke categorieën van belanghebbenden (geborgde zetels) in het algemeen bestuur van de waterschappen, in het licht van de taak van de waterschappen?
2. Hoe kijkt de CAW aan tegen de benoemingsmethodiek voor de vertegenwoordigers van specifieke categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur (benoeming door belangenorganisaties)? Wat is, mede afhankelijk van de visie van de CAW op de vertegenwoordiging in het algemeen bestuur van de waterschappen van specifieke categorieën van belanghebbenden, volgens de CAW de meest geëigende methode voor de vervulling van geborgde zetels?

Artikel 4 Grondwet

Op de achtergrond van de adviesaanvraag speelt de discussie over een mogelijke strijdigheid van benoemingen voor zogeheten geborgde zetels met artikel 4 Grondwet. Op basis van de tekst van artikel 4 Grondwet, zijn geschiedenis en de staatsrechtelijke literatuur daaromtrent concludeert de Commissie dat het artikel niet van toepassing is op waterschapsverkiezingen. De Grondwet laat de wetgever vrij om specifieke zetels in het waterschapsbestuur te doen bezetten door benoeming dan wel door verkiezing.

Beantwoording adviesvragen

In haar advies beantwoordt de Commissie bovengenoemde adviesvragen, kort geformuleerd, als volgt.

Ad 1:

Reservering van zetels voor specifieke belangencategorieën in het waterschapsbestuur past naar het oordeel van de Commissie bij het functionele karakter en de taak van het waterschap. De commissie adviseert de term 'geborgde zetels' niet meer te bezigen en deze te vervangen door 'gereserveerde zetels', ook waar het de ingezetenen betreft.

Ad 2:

Bij de totstandkoming van de Wet Modernisering Waterschapsbestel is gekozen voor benoeming van de vertegenwoordigers van bepaalde belangencategorieën. Uit de parlementaire stukken blijkt niet duidelijk waarom het beter zou zijn om deze vertegenwoordigers te benoemen in plaats van hen te verkiezen. De vertegenwoordigers van agrariërs en bedrijven werden in het verleden gekozen en worden onder het huidige wettelijk regime benoemd. Naar het oordeel van de Commissie kunnen deze vertegenwoordigers evenals voorheen gekozen worden.

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.

*Toekomstige
verkiezingen*

Hoewel de adviesaanvraag hierop geen betrekking heeft, veroorlooft de Commissie zich enkele opmerkingen met betrekking tot mogelijke oplossingen voor toekomstige waterschapsverkiezingen. Waterschapsverkiezingen zijn in verschillende varianten mogelijk. Hoofdvarianten zijn: indirecte verkiezingen en directe verkiezingen. Er zijn meerdere subvarianten denkbaar, bijvoorbeeld: wel of geen lijstenstelsel, gekozen of benoemde gereserveerde zetels, wel of geen regionale differentiatie. Zonder uitputtend te zijn, noemt de Commissie verschillende mogelijkheden voor een andere vormgeving van de belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur, onder handhaving van de huidige belangencategorieën. De Commissie adviseert de staatssecretaris de verschillende verkiezingsvarianten nader uit te werken en te overwegen, alvorens een definitieve keuze te maken voor toekomstige waterschapsverkiezingen. Naast juridisch-inhoudelijke argumenten spelen ook overwegingen van politiek-bestuurlijke aard een rol bij deze keuze. De Commissie adviseert om bij die keuze twee kenmerkende trekken van het Nederlandse waterschapsbestel voor ogen te houden: het functionele karakter van het waterschap en de inbedding van het waterschapsbestuur in het algemeen bestuur. De Commissie bepleit ten slotte 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.

1 VRAGEN

Adviesvragen

Bij brief van 6 mei 2008 (kenmerk: VENW/DGW-2008/718) heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een tweetal vragen aan de CAW voorgelegd:

1. Hoe ziet de CAW vertegenwoordiging van specifieke categorieën van belanghebbenden (geborgde zetels) in het algemeen bestuur van de waterschappen, in het licht van de taak van de waterschappen?
2. Hoe kijkt de CAW aan tegen de benoemingsmethodiek voor de vertegenwoordigers van specifieke categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur (benoeming door belangenorganisaties)? Wat is, mede afhankelijk van de visie van de CAW op de vertegenwoordiging in het algemeen bestuur van de waterschappen van specifieke categorieën van belanghebbenden, volgens de CAW de meest geëigende methode voor de vervulling van geborgde zetels?

Prealabele vragen

Op de achtergrond van de adviesaanvraag speelt de eerdere discussie in de Eerste Kamer over de benoeming – in plaats van verkiezing – van de zogenaamde geborgde zetels in het waterschapsbestuur, bij de behandeling van de Wet Modernisering Waterschapsbestel in het voorjaar van 2007. Tijdens die discussie is door de CDA-fractie de vraag opgeworpen of de benoemingen voor geborgde zetels zich wel verstaan met de strekking van artikel 4 Grondwet en het gestelde in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM.¹

De CDA-fractie in de Eerste Kamer heeft daarnaast gesteld dat de taakbeartiging van de waterschappen steeds ‘algemener’ zou zijn geworden, waardoor het waterschapsbestuur zich steeds meer richting het algemeen bestuur zou hebben ontwikkeld.² Deze stelling roept verschillende (prealabele) vragen op. In welke mate zijn de waterschappen nog functioneel van karakter? Is er door taakverbreding sprake van een overgang van het waterschapsbestuur naar een vorm van algemeen bestuur? En wat betekent dat voor de relatie met het algemeen bestuur? Moet om die reden het stelsel van belangenrepresentatie worden gerelativeerd of worden vervangen? Deze vragen zijn voor de Commissie aanleiding om – voorafgaand aan een antwoord op de adviesvragen – een aantal algemene opmerkingen te maken over de waterschappen als vorm van functioneel bestuur en over de wijze waarop de besturen van het waterschap worden samengesteld.

Wat volgt

In paragraaf 2 gaat de Commissie in op artikel 4 Grondwet. In paragraaf 3 bespreekt de Commissie de taak van het waterschap. Paragraaf 4 bevat een beschouwing over het waterschap als functioneel bestuur en als vorm van belangenrepresentatie. Deze paragraaf bevat ook een vergelijking van het waterschapsbestuur met vormen van algemeen bestuur, met name het gemeentelijk en provinciaal bestuur. In paragraaf 5 worden de adviesvragen beantwoord. In paragraaf 6 gaat de Commissie in op een

¹ Kamerstukken I 2006-2007, 30 601, B, p. 2 en 3. Zie ook Kamerstukken I 2006-2007, 30 601, C, p. 4.

² Zie: Kamerstukken I 2006-2007, 30 601, B, p. 3: ‘(...) dat als gevolg van allerlei ontwikkelingen de taakbeartiging van de waterschappen een stuk ‘algemener’ is geworden’.

mogelijke inrichting van toekomstige waterschapsverkiezingen. De recente waterschapsverkiezingen geven de Commissie aanleiding om voor de waterschapsverkiezingen van 2012 een aantal verkiezingsvarianten nader te beschouwen.

2 ARTIKEL 4 GRONDWET

Betekenis grondrecht

Artikel 4 inzake de uitoefening van het actief en passief kiesrecht is in 1983 in de Grondwet opgenomen. Daarvóór bevatte de Grondwet geen als grondrecht geformuleerde aanspraak op uitoefening van het kiesrecht. De bepaling sluit – tot op zekere hoogte – aan bij verdragsrechtelijke bepalingen als artikel 25 IVBPR³ en artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM⁴. Artikel 4 van de Grondwet luidt als volgt:

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.

Artikel 4 behoeft nauwkeurige lezing. De volgende elementen zijn van belang: a. de bepaling betreft alleen Nederlanders; b. zij betreft het actief en passief kiesrecht; c. zij geldt alleen voor ‘algemeen vertegenwoordigende organen’; d. de wet kan beperkingen en uitzonderingen vaststellen.

In verband met de waterschapsverkiezingen is vooral het begrip ‘algemeen vertegenwoordigend orgaan’ van betekenis. Blijkens de grondwetsgeschiedenis is van algemene vertegenwoordiging alleen sprake als een orgaan een veelheid van ‘zware’ taken vervult. Op het orgaan moet een ‘zwaar’ en ‘breed’ takenpakket rusten. Er moet niet snel worden aangenomen, aldus die geschiedenis, dat artikel 4 Grondwet op een orgaan van toepassing is. De regering noemde de Kamers der Staten-Generaal, provinciale staten, de gemeenteraad en organen die wat taken en bevoegdheden betreft in belangrijke mate met die organen overeenkomen, zoals een deelgemeenteraad.⁵ Het is duidelijk dat de waterschapsbesturen (en andere besturen van functioneel gedecentraliseerde verbanden) niet onder de laatstgenoemde organen zijn te rangschikken. Deze komen niet in belangrijke mate overeen met de Kamers, provinciale staten, de gemeenteraad of een deelgemeenteraad. De memorie van toelichting in de eerste lezing stelt dan ook dat functioneel-vertegenwoordigende organen niet onder het artikel vallen.⁶ De memorie van antwoord stelt met zoveel woorden dat de organen van het waterschap en van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet tot de algemeen vertegenwoordigende organen behoren.⁷ Overigens zou de wetgever, indien hij van oordeel zou zijn dat artikel 4 Grondwet wel voor waterschapsbesturen zou gelden, een uitzondering als bedoeld in artikel 4 voor hen kunnen maken. De Grondwet zelf doet dit voor de Eerste Kamer, wier leden indirect worden gekozen. De staatsrechtelijke literatuur deelt de hier uiteengezette visie.⁸

³ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, Verdrag van 19 december 1966, Trb. 1969, 99. Herziene versie: Trb. 1978, 177.

⁴ Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Protocol van 20 maart 1952, Trb. 1952, 80. Herziene vertaling: Trb. 1990, 157, gewijzigd 11 mei 1994, Trb. 1994, 165.

⁵ Zie: Kamerstukken I 1978-1979, 13873, nr. 96a, blz. 6-9; Kamerstukken II 1981-1982, 16538, nr. 7, blz. 6.

⁶ Zie: Kamerstukken II 1975-1976, 13872, nr. 3, blz. 27.

⁷ Zie: Kamerstukken II 1976-1977, 13872, nr. 7, blz. 22.

⁸ Zie: Van der Pot, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, Kluwer, Deventer, 15^e druk, 2006, p. 327 e.v.; C.A.J.M. Kortmann,

Verdragsbepalingen De genoemde verdragsbepalingen houden geen enkele verplichting in ten aanzien van waterschapsverkiezingen. Het genoemde artikel 3 van het Eerste Protocol spreekt alleen van het kiezen van de wetgevende macht. Daarmee is zonder enige twijfel bedoeld de centrale wetgevende macht, te weten het parlement of een kamer van het parlement, al dan niet in samenhang met de regering. Waterschapsbesturen behoren niet tot de (centrale) wetgevende macht. De geschiedenis van artikel 25 van het IVBPR en de latere uitleg ervan, zoals door de conferentie van Kopenhagen van 1990, doelen ook duidelijk op (een kamer van) het centrale parlement.⁹

Conclusie Op basis van bestudering van artikel 4 Grondwet, de grondwetsgeschiedenis en de staatsrechtelijke literatuur daaromtrent concludeert de Commissie dat artikel 4 van de Grondwet niet van toepassing is op waterschapsverkiezingen. De Grondwet laat de wetgever vrij in de keuze om specifieke zetels in het waterschapsbestuur te doen bezetten door benoeming dan wel verkiezing.

Constitutioneel recht, Kluwer, zesde druk, Deventer, 2008, blz. 426; D.J. Elzinga, Het Nederlandse kiesrecht, 2^e geheel herziene druk, Deventer 1997, blz. 34.

⁹ Informatie hierover is te vinden op de website van de Kiesraad, onder de rubriek 'internationale documenten'.

3 TAAK VAN HET WATERSCHAP

*Waterstaatkundige
verzorging*

Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben, zo luidt het eerste lid van artikel 1 van de Waterschapswet. De taak van de waterschappen is dus: de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. Kenmerkend voor de begrenzing van dat gebied is dat die bepaald wordt door waterstaatkundige criteria en in beginsel losstaat van de grenzen van gemeenten en provincies. Vanwege zijn tot de waterstaatszorg beperkte taak is het waterschap een openbaar lichaam van functioneel bestuur. Hierin ligt een belangrijk onderscheid met provincies en gemeenten; zij hebben in beginsel een onbepaalde taak ('open huishouding'). Daarentegen heeft het waterschap een beperkte, afgebakende taak.¹⁰

Op de achtergrond van de vragen van de CDA-fractie in de Eerste Kamer over artikel 4 Grondwet, speelde de opvatting dat de taakbeartiging van de waterschappen steeds 'algemener' zou zijn geworden, waardoor het waterschapsbestuur zich steeds meer richting het algemeen bestuur zou hebben ontwikkeld.¹¹ De Commissie deelt deze opvatting niet. De afgelopen decennia is de taak van de waterschappen niet substantieel veranderd.

Een substantiële uitbreiding van de taak van de waterschappen vond bijna 40 jaar geleden plaats. Met de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) op 1 december 1970 werd de waterkwaliteitstaak voor de grote oppervlaktewateren (het zogenaamde waterhuishoudkundig hoofdsysteem) aan het rijk opgedragen. Het beheer van de overige oppervlaktewateren werd aan de provincies opgedragen, die dit weer bij provinciale verordening konden opdragen aan waterschappen en gemeenten. In de praktijk hebben de meeste provincies het waterkwaliteitsbeheer over de niet-rijkswateren direct aan waterschappen opgedragen. Drie provincies, te weten Groningen, Friesland en Utrecht hebben lange tijd de waterkwaliteitstaak zelf uitgevoerd.¹² Ingevolge artikel 2 van de Waterschapswet¹³ moet de zorg voor de lokale en regionale waterstaat (waterkering en waterhuishouding) in beginsel aan waterschappen worden opgedragen. Sinds 2002 is het zuiveringsbeheer wettelijk aan de waterschappen opgedragen (artikel 15a Wvo). De taken van het waterschap zijn de afgelopen jaren dan ook niet veranderd. In essentie gaat het nog steeds om droge voeten, voldoende en schoon water.

*Verbrede
belangenafweging*

Wel is er sprake geweest van een geleidelijke verbreding van de belangenafweging bij de uitvoering van de taak van de waterschappen. Deze verbreding is echter van andere aard dan een uitbreiding van taken. De verbreding van de belangenafweging hangt samen met de voortgaande ontwikkeling van het omgevingsbeleid

¹⁰ Zie daarover ook: H.J.M. Havekes, Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar, SDU Uitgevers, Den Haag, 2009 (hierna: dissertatie Havekes (2009)), pagina 89, 150 en 384.

¹¹ Zie: Kamerstukken I 2006-2007, 30 601, B, p. 3: '(...) dat als gevolg van allerlei ontwikkelingen de taakbeartiging van de waterschappen een stuk 'algemener' is geworden'.

¹² Zie ook de dissertatie van Havekes (2009), p. 59 en 60.

¹³ Staatsblad 1991, 379.

(milieubeleid, natuurbeleid, recreatiebeleid etc.), mede onder invloed van diverse Europese richtlijnen (bijv. de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water). Deze ontwikkeling heeft geleid tot een verbrede belangenafweging op diverse beleidsterreinen en door verschillende overheden en is niet iets specifiek voor de belangenafweging door het waterschapsbestuur op het gebied van de waterstaat.

Hoewel dus de belangenafweging door de waterschappen verbreed is, is de taak van de waterschappen (nog steeds) wettelijk beperkt tot de waterstaatszorg. Een brede kijk op de bij de taakuitoefening betrokken belangen, heeft op zich niets aan de wettelijk beperkte taak veranderd.¹⁴ Anders dan bij het gemeentelijk, provinciaal en rijksbestuur, is er bij de waterschappen geen ‘open huishouding’.

Inbedding in het algemeen bestuur

Wat betreft de inbedding van het functioneel bestuur in het algemeen bestuur volstaat de Commissie met de opmerking dat in Nederland het politieke primaat bij het algemeen bestuur ligt, met name bij het bestuur door organen van het Rijk, de provincie en de gemeente. Uitgaande van dit primaat moet het functioneel bestuur ingebed zijn in het algemeen bestuur, hetgeen betekent dat het functioneel bestuur opereert binnen de regels en de beleidskaders die door het algemeen bestuur worden vastgesteld. Dat geldt ook voor het functioneel bestuur op het gebied van de waterstaatszorg. Voor het waterschap speelt in dit verband de provincie een cruciale rol. De Commissie sluit zich in deze aan bij het regeringsstandpunt met betrekking tot functionele decentralisatie van begin jaren negentig van de vorige eeuw.¹⁵

Belanghebbenden

De bestuurssamenstelling van het waterschap is vanouds gebaseerd op de representatie van groepen van belanghebbenden bij de taakuitoefening van het waterschap.¹⁶ De samenwerking van belanghebbenden in de strijd tegen het water is één van de belangrijkste ontstaansfactoren van het openbaar lichaam ‘waterschap’ geweest.¹⁷ Samenwerkende belanghebbenden vormen tezamen een ‘verband’ of ‘gemeenschap’.¹⁸ Het Nederlandse waterschapsbestuur is bij uitstek een vorm van belangenrepresentatie. Tot ver in de vorige eeuw kende het waterschapsbestuur alleen specifieke categorieën: aanvankelijk het ongebouwd (grondeigenaren), later ook het gebouwd (eigenaren van gebouwen); en na de inwerkingtreding van de Wvo in 1970: de huishoudelijke en industriële vervuilers. De ingezetenen deden in algemene zin pas na de inwerkingtreding van de Waterschapswet in 1992 hun intrede in het waterschapsbestuur. De ingezetenen vormen één van de betrokken belangencategorieën.¹⁹

De belangenrepresentatie is voor de verschillende categorieën steeds verschillend geweest. Aanvankelijk verschilde de uitwerking van deze representatie ook per provincie. De Wet Modernisering Waterschapsbestel heeft in 2007 een ‘hybride’ stelsel geïntroduceerd: de ingezetenen-vertegenwoordigers worden verkozen en de specifieke belangencategorieën benoemd. Daarnaast werd het personenstelsel vervangen door een lijstenstelsel, waarbij ook politieke partijen werden toegelaten. In bijlage 1 bij dit advies zijn deze veranderingen in de belangenrepresentatie kort op

¹⁴ Zie over het verbrede belangenkader ook de dissertatie van Havekes (2009), pagina 269-270 en 386.

¹⁵ Zie: Kamerstukken II 1990-1991, 21 042, nr. 4., met name p. 17.

¹⁶ Zie de dissertatie van Havekes (2009), p. 261.

¹⁷ Zie: J.T. van den Berg, Waterschap en functionele decentralisatie, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1982, p. 112.

¹⁸ In Duitsland worden waterschappen niet voor niets genoemd: ‘Wasserverband’.

¹⁹ Zie: Kamerstukken II 1986-1987, 19 995, nr. 3, p. 24-26.

een rij gezet. Uit dat overzicht blijkt dat stapsgewijs de waterschappen – met name op het punt van de samenstelling van hun besturen – meer zijn gaan lijken op het algemeen bestuur, terwijl aan de implicaties daarvan niet veel aandacht is besteed. Nu dit stelsel in 2008 een eerste keer is toegepast, is er naar het oordeel van de Commissie aanleiding de diverse verkiezingsmethodieken en de daarbij behorende institutionele arrangementen tegen het licht te houden.

4 HET WATERSCHAP ALS VORM VAN BELANGENREPRESENTATIE

*Niveaus van algemeen
 bestuur*

Bij de prealabele, algemene opmerkingen over de waterschappen als vorm van functioneel bestuur past een vergelijking van het waterschapsbestuur met vormen van algemeen bestuur, met name het gemeentelijk en provinciaal bestuur.

Nederland kent drie niveaus van algemeen bestuur. Deze drie niveaus – Rijk, provincie en gemeente – hebben als eerste gemeenschappelijke kenmerk dat zij functioneren op basis van een stelsel van politieke representatie. De ingezetenen hebben actief en passief kiesrecht. Politieke partijen vervullen als maatschappelijke organisaties een belangrijke rol in dit stelsel van politieke representatie. Het bestuursstelsel is zodanig ingericht dat met de bijzondere aspecten van deze politieke representatie op diverse wijzen rekening wordt gehouden. De algemene ‘besturen’ in bovenbedoelde zin worden ook wel – conform artikel 4 Grondwet – aangeduid als ‘algemeen vertegenwoordigende organen’. Het gaat daarbij niet alleen om de zwaarte van de taakstelling, maar ook om de breedte van de taken. Voor de drie genoemde niveaus komt daar nog bij dat er naast de zware en brede taakstelling een ‘open huishouding’ aanwezig is. Het begrip ‘open huishouding’ impliceert dat het openbaar lichaam op eigen initiatief taken kan opvatten of afstoten. Een en ander uiteraard voor zover er geen strijd is met hogere regelingen. Wanneer een ‘openbaar lichaam’ een ‘gesloten huishouding’ heeft – zoals het geval is bij de vele vormen van functioneel bestuur, waaronder het waterschap – betekent dit de afwezigheid van een vrij initiatief. Dit heeft tot gevolg dat deze functionele openbare lichamen slechts taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen binnen de specifiek door de betreffende regelingen omschreven ruimte.

De aanwezigheid van een algemene (brede) taakstelling – in combinatie met een ‘open huishouding’ – verklaart mede dat het nationale, het provinciale en het gemeentelijke niveau functioneren als ‘partij-politieke arena’s’. Hoe groter de ruimte is voor politieke beleidskeuzes van een openbaar lichaam, mede in de sfeer van eigen initiatief, des te meer aanleiding er is om een stelsel van politieke representatie te laten functioneren, met een integratieve en programmatische rol van politieke partijen.

Waar een stelsel van politieke representatie functioneert, bevatten de organieke wetten die het algemeen bestuur regelen (Provinciewet, Gemeentewet) diverse specifieke institutionele arrangementen²⁰, die spelregels bevatten voor het functioneren van deze ‘partijpolitieke arena’s’. Daarbij gaat het vooral om politieke conflict- en ontslagregels, regels over fracties, controle-instrumenten, kieswettelijke regels, evenredigheidsnormen etc. Waar derhalve in de sfeer van het algemeen bestuur de institutionele arrangementen voor een deel refereren aan de speciale (politieke) wijze waarop de bestuursorganen zijn samengesteld en met elkaar omgaan, kent het functionele bestuur andere, daarvan afwijkende institutionele vormen en regels. Zo zijn de conflict- en ontslagregels daar vooral toegespitst op de relatie tussen het bestuurslid en de (organisatie van) belanghebbenden.

²⁰ Bij ‘institutionele arrangementen’ denkt de Commissie aan de positie van bestuursorganen en hun leden, alsmede hun onderlinge verhoudingen, met name inzake benoemings-, ontslag- en conflictregeringen.

Naast de aanwezigheid van een niet-algemene en gesloten huishouding is het belangrijkste kenmerk van functioneel bestuur dan ook dat het een vertegenwoordiging kent van belanghebbenden.

Voorbeelden

Zo kent de Wet op de bedrijfsorganisatie voor de *bedrijfslichamen* een interne organisatie die op vele onderdelen afwijkt van die van bijvoorbeeld gemeente en provincie. De bestuurders worden benoemd door organisaties van werknemers en ondernemers. De Sociaal-Economische Raad (SER) bepaalt de representativiteit van de verschillende organisaties. Naast het bestuur van het bedrijfslichaam is er een dagelijks bestuur dat een afspiegeling moet zijn van het algemeen bestuur. Er is geen ontslagmogelijkheid bij vertrouwensverlies.

De *universiteitsraad* daarentegen heeft een dagelijks bestuur uit eigen midden, terwijl de functie van de universiteitsraad zich in hoofdzaak richt op een ander bestuur dan het dagelijks bestuur, namelijk het College van Bestuur (CvB). De regels die de verhouding tussen universiteitsraad en CvB normeren, wijken sterk af van die voor het algemeen bestuur.

Ook *openbare lichamen*, zoals de NOVA (Nederlandse orde van advocaten), kennen bestuursorganisaties die zijn toegesneden op de specifieke werkzaamheden van de beroepsgroep. Bij de NOVA is er een algemene raad die wordt gekozen door een college van afgevaardigden; het lidmaatschap van de algemene raad is onverenigbaar met dat van het college van afgevaardigden en de deken speelt in de organisatie van advocaten een belangrijke rol.

Ook in de sfeer van het verlengd lokaal en regionaal bestuur treft men – bijvoorbeeld in de *Wet gemeenschappelijke regelingen* – institutionele arrangementen aan die op tal van punten afwijken van die van het algemeen bestuur. Betreffende de werkwijze van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling valt bijvoorbeeld op dat het verbod van last uit artikel 27 van de Gemeentewet niet op de leden van het algemeen bestuur van toepassing is. Bij deze vorm van verlengd lokaal bestuur kan er derhalve een lastverhouding bestaan tussen de deelnemende gemeente en het lid van het algemeen bestuur dat is afgevaardigd; het verbod van last in het algemeen bestuur vormt daarentegen een van de belangrijkste waarborgen tegen een al te ver reikende invloed van politieke partijen.

Verschillen tussen algemeen bestuur en functioneel bestuur

In de sfeer van de samenstelling van en de relatie tussen de bestuursorganen zijn er derhalve belangrijke verschillen tussen het algemeen bestuur en het functioneel bestuur. De vertegenwoordigende organen van het algemeen bestuur worden – met uitzondering van de Eerste Kamer – samengesteld op basis van directe verkiezingen. Bij de organisatie van het algemeen bestuur is de indirecte verkiezing een duidelijke uitzondering. Dergelijke uitzonderingen kunnen worden gemaakt om bijvoorbeeld in een twee kamerstelsel het ene deel van de volkvertegenwoordiging een ander bevoegdheidsbereik te geven dan het andere deel. In het functioneel bestuur komt de directe verkiezing ook voor, maar veel vaker treft men andere vormen van benoeming of aanwijzing aan. Dit heeft te maken met het feit dat in het functioneel bestuur overwegend sprake is van belangenrepresentatie. In de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie worden de bedrijfssectoren gerepresenteerd. In de universiteitsraden is er een belangenrepresentatie van het wetenschappelijke personeel, van het niet-wetenschappelijke personeel en van de studenten. Hoewel het opereren van de vertegenwoordigende organen in het functioneel bestuur soms trekken vertoont van het algemeen bestuur – er zijn bijvoorbeeld tijden geweest dat de universiteitsraden sterk waren gepolitiseerd – is de gerichtheid van het functioneel bestuur een wezenlijk andere dan die van het algemeen bestuur. In de vertegenwoordigende organen van het algemeen bestuur spelen politieke verschillen

van inzicht een belangrijke rol, hetgeen mede tot uitdrukking komt in de daarop toegespitste institutionele arrangementen.

*Keuzes in relatie tot
 institutionele ordening*

Hoewel bovengenoemde verschillen tussen het functioneel bestuur en het algemeen bestuur evident zijn, kan de grens tussen beide vormen van bestuur niet steeds even scherp worden getrokken. Ook in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zijn politieke elementen aanwezig en dat geldt ook voor de universiteitsraad en het waterschapsbestuur. Wordt evenwel wat betreft de samenstelling van de functionele besturen overgegaan naar vormen van directe verkiezing en wordt – zoals bij het waterschap – gestimuleerd of toegelaten dat politieke partijen actief kunnen zijn, dan neemt uiteraard de kans toe dat de betreffende vorm van functioneel bestuur qua inrichting trekken gaat vertonen van het algemeen bestuur. Indien die ontwikkeling zich voltrekt en wanneer de nationale politiek de consequenties van die ontwikkeling accepteert, dan moet de regelgeving daarop worden aangepast. Die keuze is vooral ook belangrijk omdat een dergelijke karakterverandering van het waterschap aanmerkelijke gevolgen moet hebben voor de institutionele ordening. Het is in dat geval noodzakelijk om (ook) in de waterschapswetgeving te voorzien in diverse conflictregels die thans ontbreken.²¹ Ook in het kader van de huidige regelgeving komt dit gebrek soms al naar voren. Bij bestuursconflicten is er bijvoorbeeld geen formele mogelijkheid om extern te bemiddelen of te interveniëren. Door de mogelijke ‘politisering’ van de waterschappen zal de behoefte aan regels van deze soort naar verwachting toenemen.

*Streven naar een
 afgewogen vorm van
 belangenrepresentatie*

Voordat echter wordt nagedacht over de introductie van dit soort institutionele arrangementen, moet worden besloten of de mogelijke vervaging van de grenzen tussen het algemeen bestuur en het functioneel bestuur wel een wenselijke of gewenste ontwikkeling is. Bij de beantwoording van die vraag gaat het om de principiële overweging of niet kan worden volstaan met vormen van belangenrepresentatie. De Commissie is van oordeel dat het waterschap als vorm van functioneel bestuur het meest gebaat is bij een afgewogen vorm van belangenrepresentatie. Bij die belangenrepresentatie is het noodzakelijk om eerst te bepalen welke belangen onderscheiden kunnen worden en in welke verhouding deze moeten worden gerepresenteerd. Dit impliceert een beslissing over de vraag of de huidige verdeling over ingezetenen, agrariërs, bedrijven, bos- en natuurterreinbeheerders een adequate afspiegeling is van de belangen die men gerepresenteerd wil zien. Vervolgens dringt zich de vraag op welke de verhouding moet zijn tussen deze te representeren belangen. Deze verhouding kan per waterschap verschillen, gegeven de specifieke kenmerken van het territorium en de daar aanwezige belangen(groepen). De thans bestaande wettelijke mogelijkheden om regionaal te differentiëren verdienen dan ook handhaving. Ten slotte rijst de vraag op welke wijze aan de belangenrepresentatie moet worden vorm gegeven: via aanwijzing, benoeming of verkiezing (indirect of direct). Directe verkiezingen binnen de betreffende belangencategorie kunnen de representativiteit van en de betrokkenheid bij het functioneel bestuur verhogen; de aard van het te representeren belang en/of van de belangengroep kan echter ook een grond zijn voor indirecte verkiezing, benoeming uit kandidaten of enkelvoudige aanwijzing. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is de ene

²¹ Vergelijk het functioneel bestuur in de politieregio, zoals dat is geregeld in de Politiewet. Vanwege de betrokkenheid van zowel het gemeentebestuur als het openbaar ministerie zijn er bijzondere conflict- en beroepsregels, waarbij een rol wordt gespeeld door de commissarissen van de Koningin en het College van procureurs-generaal en de ministers van BZK en Justitie.

vorm niet minder aanvaardbaar dan de andere. In het openbaar bestuur komen overigens benoemingen meer voor dan verkiezingen; in het functioneel bestuur is belangenrepresentatie de overwegende invalshoek. Hoe meer 'de kaart van de directe verkiezing' wordt gespeeld en hoe meer de bijzondere belangen worden teruggedrongen in relatie tot het belang van de ingezetenen als algemene categorie, des te groter is de kans dat het onderscheid tussen het gepolitiseerde algemeen bestuur en het functioneel bestuur verdwijnt.

De Commissie realiseert zich dat de naar voren gebrachte verschillen tussen het functioneel bestuur en het algemeen bestuur gradueel van aard zijn. De diverse vormen van politieke representatie en belangenrepresentatie kunnen op een schaal van nul tot honderd worden geplaatst. Rond het midden van die schaal kunnen mengvormen bestaan. Het ziet er naar uit dat het waterschap zich heeft ontwikkeld naar een dergelijke mengvorm. Juist echter bij deze mengvormen is het van betekenis om de aard van het bestuur (functioneel), de wijze van samenstelling (benoeming, indirecte verkiezing of directe verkiezing), de verhouding tussen de bestuursorganen (monistisch of dualistisch, al dan niet gepolitiseerd en voorzien van een conflicteninstrumentarium) in een consistente verhouding tot elkaar te plaatsen. De drie elementen – (1) aard van het bestuur, (2) samenstelling en (3) bestuursverhoudingen – zijn als het ware communicerende vaten; verandert men de één dan heeft dat gevolgen voor de beide andere. Bij een meer definitieve keuze voor de wijze van samenstelling van de waterschapsbesturen is naar het oordeel van de Commissie een consistente verhouding tussen deze elementen van grote betekenis.

5 BEANTWOORDING ADVIESVRAGEN

1^e deelvraag

Hoe ziet de CAW vertegenwoordiging van specifieke categorieën van belanghebbenden (geborgde zetels) in het algemeen bestuur van de waterschappen, in het licht van de taak van de waterschappen?

Het ‘borgen’ of beter gezegd ‘reserveren’ van zetels voor specifieke belangencategorieën in het waterschapsbestuur past naar het oordeel van de Commissie bij het functionele karakter en de taak van het waterschap. Historisch gezien is het waterschapsbestuur uit deze categorieën ontstaan. Het belang van deze categorieën bij de taakuitoefening door het waterschap is evident.

De agrarische functies (m.n. landbouw, veeteelt en tuinbouw) worden voor een belangrijk deel bepaald door de plaatselijke waterhuishouding. De waterkwantiteit (het waterpeil) en de waterkwaliteit hebben een direct effect op de productie van de agrariërs. Zij zijn voor hun bedrijfsexploitatie rechtstreeks afhankelijk van het water(peil)beheer.

Het belang van bedrijven bij de taakuitoefening door het waterschap ligt met name in de deeltaak van het waterschap om het afvalwater te zuiveren. Bij bedrijfsprocessen komt afvalwater vrij. Bedrijven hebben er belang bij dat dit afvalwater wordt afgevoerd en vervolgens doelmatig – tegen de laagst maatschappelijke kosten – wordt gezuiverd. Bedrijven hebben echter niet alleen een ‘negatief’ vervuilersbelang, maar ook positieve belangen bij de taakuitoefening door het waterschap: belang bij droge voeten en belang bij de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater of grondwater, bijvoorbeeld met het oog op de benodigde koeling ten behoeve van bedrijfsprocessen.

Ook de beheerder van natuurterreinen merkt het effect van teveel of te weinig water en de kwaliteit daarvan direct op het natuurlijke systeem dat hij beheert.

De intrede van de ingezetenen in het waterschapsbestuur verandert op zich niets aan het belang dat de specifieke categorieën van belanghebbenden hebben bij de taakuitoefening van het waterschap. Ook ingezetenen hebben belang bij de taakuitoefening van het waterschap, maar hun belang is minder specifiek. Het waterschap zorgt voor ‘droge voeten’, zodat de ingezetenen kunnen wonen, werken en recreëren, waarbij mag worden aangetekend dat de algemene belangen van ‘wonen, werken en recreëren’ in beginsel worden behartigd door lichamen van algemeen bestuur.

Ook bij vergelijking van het functionele waterschapsbestuur met andere vormen van functioneel bestuur (zie hierover ook paragraaf 4) is er geen aanleiding om een stelsel met (deels) gereserveerde zetels te verlaten. Op universiteiten en in organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en van beroepsorganisaties bestaan ook ‘gereserveerde zetels’. Wel kan de vraag opkomen – mede in het licht van actuele ontwikkelingen – of andere vormen van ‘reservering’ denkbaar zijn en toepassing verdienen (zie daarover de beantwoording van de tweede deelvraag en paragraaf 6).

Het reserveren van zetels voor onderscheiden belangen – zoals de belangen van agrariërs, bedrijven en natuurterreinbeheerders – is naar het oordeel van de

Commissie goed te verdedigen. In het voorgaande is reeds gewezen op het grote belang dat deze categorieën ieder voor zich bij de taakuitoefening van het waterschap hebben. Specifiek voor de categorie bedrijven geldt bovendien dat wanneer zij voor hun vertegenwoordiging volledig afhankelijk zou zijn van verkiezingen, zij waarschijnlijk geen dan wel zeer weinig zetels zou bemachtigen. In verband met de kiesdeler delven zij namelijk in de meeste gevallen getalsmatig het onderspit ten opzichte van de categorie ingezetenen.

De Commissie is overigens van oordeel dat de term ‘geborgde’ zetels tot verwarring aanleiding geeft. ‘Borging’ suggereert te veel dat deze zetels buiten de ‘waterschapsdemocratie’ worden geplaatst. De aanduiding stimuleert ten onrechte de gedachte dat het waterschap door deze ‘borging’ maar gedeeltelijk een democratisch karakter draagt. In het perspectief van de belangenrepresentatie behoort er een evenwicht te bestaan tussen de diverse te representeren belangen, ongeacht de wijze waarop de representanten worden aangewezen. Waar in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ondernemers en werknemers op evenwichtige wijze worden gerepresenteerd, evenals de studenten en de geledingen van het wetenschappelijk en niet-wetenschappelijk personeel in de universiteitsraden, behoort er ook in de waterschappen een evenwichtige representatie te zijn van de aangewezen belangencategorieën. Om die reden bepleit de Commissie te spreken van ‘gereserveerde zetels’. Daarbij kan opgemerkt worden dat de wetgever niet alleen voor de agrariërs, bedrijven, bos- en natuurterreinbeheerders, maar ook voor de belangencategorie van de ingezetenen zetels ‘gereserveerd’ heeft.²²

2e deelvraag:

Hoe kijkt de CAW aan tegen de benoemingsmethodiek voor de vertegenwoordigers van specifieke categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur (benoeming door belangenorganisaties)? Wat is, mede afhankelijk van de visie van de CAW op de vertegenwoordiging in het algemeen bestuur van de waterschappen van specifieke categorieën van belanghebbenden, volgens de CAW de meest geëigende methode voor de vervulling van geborgde zetels?

De Commissie merkt op dat de specifieke categorieën de bijzondere belangen representeren die bij de taakuitoefening van het waterschap betrokken zijn. De categorie van de ingezetenen representeert de zogenaamde algemene taakbelangen. Zoals de Commissie heeft aangegeven, vormen de ingezetenen in dit verband óók een belangencategorie; in dat opzicht is er geen verschil met de andere belangencategorieën. In paragraaf 4 is (onder meer) uiteengezet dat het waterschap als vorm van functioneel bestuur het meest gebaat is bij een afgewogen vorm van belangenrepresentatie. De aard van het te representeren belang en/of van de belangengroep kan een goede 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. Zoals gezegd is de ene vorm van belangenrepresentatie – vanuit staatsrechtelijk oogpunt – niet minder aanvaardbaar dan de andere. Naar het oordeel van de Commissie dient gestreefd te worden naar een afgewogen, evenwichtige vorm van belangenrepresentatie. Zonder af te doen aan het gewicht van algemene taakbelangen (wonen, werken, recreëren), moeten de zwaarwegende belangen van de specifieke categorieën niet uit het oog worden verloren. Die specifieke categorieën van belanghebbenden zijn namelijk voor hun bedrijfsvoering direct afhankelijk van de taakuitoefening door het waterschap.

²² Zie: Kamerstukken II 1986-1987, 19 995, nr. 3, p. 27.

In paragraaf 2 heeft de Commissie reeds vastgesteld dat artikel 4 van de Grondwet de wetgever vrijlaat in de keuze om specifieke zetels in het waterschapsbestuur te doen bezetten door benoeming dan wel verkiezing. Mede daarom is de vraag naar ‘de meest geëigende methode’ meer een politiek-bestuurlijke dan een juridische vraag. Zowel ‘benoemen’ als ‘verkiezen’ heeft bepaalde voor- en nadelen. Een benoeming is eenvoudiger te organiseren dan een verkiezing. Door een open kandidaatstelling kan voorafgaand aan de feitelijke benoeming ook een verkiezing plaatsvinden (alle ‘leden’ van een categorie kunnen namelijk namen van potentiële kandidaten noemen én kiezen).

In het verleden werden vertegenwoordigers van agrariërs en bedrijven in het waterschapsbestuur gekozen. Vertegenwoordigers van natuurterreinbeherende organisaties kwamen voorheen veelal via zogenaamde ‘kwaliteitszetels’ in het waterschapsbestuur. De Wet Modernisering Waterschapsbestel heeft de natuurterreinbeheerders als aparte, nieuwe belangencategorie geïntroduceerd. Bij de totstandkoming van deze wet is uiteindelijk gekozen voor benoeming van de vertegenwoordigers van de specifieke belangencategorieën.²³ Uit de toelichting in de parlementaire stukken blijkt – afgezien van praktische argumenten – niet duidelijk waarom het beter zou zijn om deze vertegenwoordigers te benoemen in plaats van hen te verkiezen. Naar het oordeel van de Commissie moet in de toekomst beter gemotiveerd worden waarom vertegenwoordigers van belangencategorieën moeten worden gekozen of benoemd.

²³ Zie: Kamerstukken II 2005-2006, 30 601, nr. 3, p. 20.

6. TOEKOMSTIGE WATERSCHAPSVERKIEZINGEN

Onderzoek

Uit het kamerdebat van kort na de afgelopen waterschapsverkiezingen blijkt dat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat onderzoek laat doen naar ‘mogelijke oplossingsrichtingen die wij bij toekomstige verkiezingen op kunnen gaan’. Ook de variant van indirecte verkiezingen wordt daarbij betrokken. Uit het verslag van het kamerdebat blijkt tevens dat de staatssecretaris voornemens is om op onderdelen advies te vragen aan de Kiesraad.²⁴ De Commissie juicht dit laatste toe.

Alhoewel de adviesaanvraag hierop niet direct betrekking heeft, meent de Commissie dat enkele opmerkingen met betrekking tot mogelijke oplossingsrichtingen voor toekomstige waterschapsverkiezingen wellicht kunnen bijdragen aan het door de staatssecretaris genoemde onderzoek. Eerst maakt de Commissie enkele opmerkingen over de verkiezingsmethodiek voor de categorie ingezetenen. Vervolgens gaat de Commissie in op mogelijkheden voor een andere vormgeving van de belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur, onder handhaving van de huidige belangencategorieën.

Verkiezingsvarianten voor de categorie ingezetenen

De categorie ingezetenen maakt sinds de inwerkingtreding van de Waterschapswet (1992) als zelfstandige belangengroep deel uit van het waterschapsbestuur. De categorie huishoudelijke vervuilers, die sinds de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (1970) in de besturen van de waterkwaliteitbeherende waterschappen voorkwam, kan als voorloper van de huidige categorie ingezetenen worden beschouwd. In de regel werd de categorie huishoudelijke vervuilers indirect verkozen via de leden van de gemeenteraden (zie ook het in bijlage 1 opgenomen historisch overzicht). In de ontwerp-Waterschapswet was aanvankelijk een voorkeur voor indirecte verkiezing van de categorie ingezetenen opgenomen; directe verkiezing werd echter niet uitgesloten. Ten gevolge van een amendement-Eisma werd deze volgorde omgedraaid en sprak de wetgever een voorkeur uit voor directe verkiezing van de categorie ingezetenen. Indirecte verkiezing via de leden van de gemeenteraden bleef echter mogelijk. De Wet Modernisering Waterschapsbestel maakt uitsluitend directe ingezetenenverkiezingen mogelijk, per brief, met internet als aanvullende mogelijkheid. Aangezien de internetmethodiek onvoldoende ‘veilig’ werd beoordeeld, hebben de waterschapsverkiezingen van eind 2008 uitsluitend per brief plaatsgevonden.²⁵

Bij de verkiezingsmethodiek voor de categorie ingezetenen zijn naar het oordeel van de Commissie verschillende varianten mogelijk. Hoofdvarianten zijn:
(1) indirecte verkiezingen via de leden van de gemeenteraden of provinciale staten;
en (2) directe verkiezingen.

²⁴ Handelingen Tweede Kamer 2 december 2008, TK 31-2621 e.v., m.n. pagina 2622. Zie ook de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 21 oktober 2008, Kamerstukken I 2008-2009, 30 601, nr. F.

²⁵ Zie daarover onder meer de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 30 juni 2008, Kamerstukken II 2007-2008, 31 142, nr. 11.

*Alternatieve vormen
van belangenrepresentatie*

De Commissie adviseert de staatssecretaris verschillende verkiezingsvarianten nader uit te werken, alvorens een definitieve keuze te maken voor toekomstige waterschapsverkiezingen. Naast juridisch-inhoudelijke argumenten spelen ook overwegingen van politiek-bestuurlijke aard een rol bij de keuze van het verkiezingsmodel. Centraal staat de democratische legitimatie van functioneel waterschapsbestuur. De methode waarmee deze wordt gewaarborgd kent vele op zich verdedigbare varianten.

De volgende (niet limitatief bedoelde) alternatieve mogelijkheden kunnen worden genoemd voor een andere vormgeving van de belangenrepresentatie in het waterschap, onder handhaving van de huidige belangencategorieën:

1. Handhaving huidige verkiezingswijze door de ingezetenen, maar koppeling van de waterschapsverkiezing aan de datum van de gemeenteraadsverkiezing of de provinciale statenverkiezing, teneinde de opkomst te verhogen.
2. Vervanging van de directe verkiezing door ingezetenen door een indirecte verkiezing door de gemeenteraad (al dan niet met een lijstenstelsel).
3. Algehele of gedeeltelijke vervanging van de benoeming bij de categorieën agrariërs, bedrijven, bos- en natuurterreinbeheerders door een verkiezing met open kandidatenlijsten.

Er zijn meer varianten denkbaar, zoals getrapte verkiezingen voor de categorie ingezetenen, waarbij de burgers een aantal kiesmannen(vrouwen) kiezen, die vervolgens uit hun midden de leden van het algemeen bestuur kiezen; en: spreiding van de verkiezingen naar tijd en/of plaats.

Elk van deze voorstellen heeft effecten op de 'politiseringsgraad' van de waterschapsbesturen. De commissie oppert deze mogelijkheden, zonder een voorkeur voor de ene of de andere variant uit te spreken. Nader onderzoek is noodzakelijk om de voor- en nadelen van deze varianten adequaat onder ogen te zien. Bij elk van de voorstellen horen ook aangepaste institutionele arrangementen, met name in de vorm van ontslag- en conflictregelingen.

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 bestuursorganen. Indien één van deze elementen wordt gewijzigd, dan heeft dat meteen gevolgen voor de andere; in die zin is er sprake van een stelsel van communicerende vaten.

De Commissie adviseert om bij de uiteindelijke keuze van een verkiezingsvariant twee kenmerkende trekken van het Nederlandse waterschapsbestel voor ogen te houden: het functionele karakter van het waterschap en de inbedding van het waterschapsbestuur in het algemeen bestuur.

Slotopmerking

De adviesaanvraag die aan dit rapport ten grondslag ligt, is gericht op de gereserveerde zetels. Op de achtergrond van dit onderwerp spelen diverse staatsrechtelijke vragen die voor de Commissie aanleiding zijn geweest om in te gaan op de bredere context. De Commissie beseft dat in dit verband nader juridisch onderzoek en een nadere doordenking nodig zijn. Mocht de staatssecretaris behoefte hebben aan nadere advisering over de mogelijke invulling van toekomstige

werschapsverkiezingen en de daarbij horende institutionele ordening, dan is de Commissie haar desgewenst graag van dienst.

BIJLAGE 1: KORTE GESCHIEDENIS VAN DE BELANGENREPRESENTATIE IN HET WATERSCHAPSBESTUUR

1. Tot ver in de 20^e eeuw werd het waterschapsbestuur 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.
2. Pas in de 20e eeuw – en bij veel waterschappen pas na de Tweede Wereldoorlog – deed het gebouwd (eigenaren van gebouwen) zijn intrede in de waterschapsbesturen. Ook zij hadden immers belang bij droge voeten en de financiële problemen van de waterschappen waren kort na de oorlog groot; er was dringend behoefte aan een verbreding van het draagvlak. 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 met buitengewoon lage opkomstcijfers (3-5%).
3. 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 gekozen. De vertegenwoordigers van de industriële vervuilers werden van meet af aan door de Kamers van Koophandel gekozen.
4. Ook met de komst van het gebouwd waren de financiële problemen van het waterschap niet opgelost. Na het nodige gepalaver leidde dit eind 1968 tot de instelling van de Studiecommissie Waterschappen, die in 1974 rapporteerde. Op het punt van de bestuurssamenstelling en verkiezing 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. 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; het

pleidooi van de regering moet toch vooral ook worden gezien als ‘oplossing’ van de financiële problematiek van de waterschappen, die eerder tot de instelling van de Studiecommissie had geleid. Ook 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. Op brede schaal werd 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 Merx (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 was de commissie 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) veeleer moeten resulteren in indirecte verkiezingen.

5. 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 Merx over te nemen. Het feit dat in deze commissie liefst vijf zittende leden van de Tweede Kamer hadden geparticipeerd, zal hieraan niet vreemd zijn geweest.
6. Vervolgens werd 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 zozeer de samenstelling (al werd er door enkele fracties nog wel tevergeefs 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 Kamers van Koophandel (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 ingezetenen-vertegenwoordigers, 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-Eisma c.s. 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 hetzelfde regime kwam te gelden.
7. Provincies en waterschappen moesten aanvankelijk 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 ‘ondersnueuwen’ 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.

8. Niettemin namen de waterschappen toch betrekkelijk snel initiatieven 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 beproefd, 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 gepleit voor een vereenvoudiging van de bestuursamenstelling 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 leidde de verkiezing van het gebouwd bovendien regelmatig tot grote problemen (en grote kosten). Volgens de werkgroep konden de belangen van het gebouwd in de toekomst zeer wel door de ingezetenen en het bedrijfsgebouwd worden behartigd. Juist om deze reden bepaalt de Waterschapswet nu dat de ingezetenen altijd de meerderheid van het waterschapsbestuur vormen; zij betalen ook verreweg het grootste kostenaandeel. Het gemoderniseerde waterschapsbestuur zou dus nog slechts behoeven te bestaan uit ingezetenen, die om de herkenbaarheid van de kandidaten te vergroten niet langer via een personen-, 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 bos- en natuurterreinen), die bij de verkiezingen mogelijk uit de boot zouden dreigen te vallen. 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 regionaal georganiseerd), schriftelijke verkiezingen met mogelijk internet als innovatief alternatief. Volgens de werkgroep had een dergelijk stelsel 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 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. De UvW deed in de betreffende brief overigens de suggestie om eerst via een zogenaamde hoofdlijnennotitie het politieke en maatschappelijke draagvlak voor een dergelijke wetswijziging te onderzoeken.

9. Door het eind 2001 door het ministerie van Financiën in gang gezette 'Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 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 onderschreven. Nadat de Tweede Kamer zich in juni 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 moet niet verpolitiekt 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 onverwachts 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 zoals bekend de Eerste Kamer later 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 de CDA-fractie 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 zogenaamde 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 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.

10. Al met al kan worden geconstateerd dat veel van de door de UvW ontwikkelde ideeën een plaats in de Wet Modernisering Waterschapsbestel en het daarop gebaseerde Waterschapsbesluit hebben gekregen. Dat geldt nadrukkelijk ook voor het internetstemmen, dat door de regering tijdens de behandeling van het wetsvoorstel als stemvorm werd aangeprezen. In dat kader werd gewezen op een tweetal internationale prijzen dat het betreffende RIES (Rijnland Internet Election System) systeem had gewonnen. Met name na het verschijnen van het rapport van de Commissie Korthals Altes, getiteld ‘Stemmen met vertrouwen’, ontstonden in de Tweede Kamer de nodige aarzelingen over deze stemvorm die in bepaalde opzichten (stemgeheim, family voting) niet ideaal zou zijn. Die aarzelingen werden zo sterk dat de staatssecretaris, mede op basis van nieuwe externe onderzoeken, medio 2008 liet weten haar noodzakelijke goedkeuring aan de toepassing van deze stemvorm te zullen onthouden. De UvW besloot kort daarop van internetstemmen af te zien. Bij de recente waterschapsverkiezingen is dus alleen schriftelijk gestemd.

BIJLAGE 2: ADVIESAANVRAAG



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Commissie van Advies inzake de
waterstaatswetgeving
t.a.v. de voorzitter mr. A. van Hall
Postbus 20906
2500 EX DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
Anne-Geer de Groot	070-3519035
Datum	Bijlage(n)
6 mei 2008	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
VENW/DGW-2008/718	-
Onderwerp	
Verzoek om advies over juridische aspecten van geborgde zetels binnen waterschapsbesturen	

Geachte heer Van Hall,

Bij de behandeling in de Eerste Kamer van de Wet modernisering waterschapsbestel in het voorjaar van 2007, is uitgebreid gediscussieerd over de geborgde zetels binnen het bestuur van de waterschappen. In de Wet modernisering waterschapsbestel is gekozen voor een beperkt aantal geborgde zetels, waarvoor de kandidaten benoemd worden op voordracht van de belangengroepen. Er werd in de Eerste Kamer gesproken over de relatie met artikel 4 van de Grondwet. Sommige leden van de Eerste Kamer stelden vragen bij de benoemingsprocedure.

Ik heb de Eerste Kamer toegezegd voor de verkiezingen van 2012 de regels ten aanzien van de samenstelling en de verkiezingsmethodiek van het waterschapsbestuur opnieuw in ogeschouw te nemen. Ik heb daarbij aangegeven dat ik daarvoor de uitkomsten van de evaluatie van de verkiezingen van 2008, die voorzien is voor 2009, nodig heb. De meer juridische aspecten die aan de orde zijn gesteld, worden echter niet beantwoord door de evaluatie. Ik heb daarom de Eerste Kamer toegezegd de Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) aangevuld met enkele staatsrechtgeleerden om advies te vragen.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895



VENW/DGW-2008/718

Mijn adviesvraag aan u betreft de volgende elementen:

- Samenstelling bestuur
Hoe ziet de CAW vertegenwoordiging van specifieke categorieën van belanghebbenden (geborgde zetels) in het algemeen bestuur van de waterschappen in het licht van de taak van de waterschappen?
- Procedure invulling bestuur
Hoe kijkt de CAW aan tegen de benoemingsmethodiek voor de vertegenwoordigers van specifieke categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur (benoeming door belangenorganisaties)?
Wat is, mede afhankelijk van de visie van de CAW op de vertegenwoordiging in het algemeen bestuur van de waterschappen van specifieke categorieën van belanghebbenden, volgens de CAW de meest geëigende methode voor de vervulling van geborgde zetels?

Ik ga ervan uit dat u bij het opstellen van dit advies professor Kortmann en professor Elzinga zal raadplegen vanwege hun specifieke deskundigheid.

Ik ontvang uw advies graag uiterlijk in maart 2009.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

J.C. Huizinga-Heringa

BIJLAGE 3 SAMENSTELLING COMMISSIE

De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving is als volgt samengesteld:

Mr. A. (Alfred) van Hall (voorzitter)
Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg
Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren
Prof. dr. P.P.J. (Peter) Driessen
Prof. dr. E. (Ellen) Hey
Prof. mr. drs. (Bruno) B.P.M. van Ravels
Prof. mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswick

Mr. dr. P. (Pieter) Jong (secretaris)
Mw. J. (Joyce) Wittentrop-Pardoen

Twee hoogleraren Staatsrecht hebben aan dit advies meegewerkt:
prof. mr. C.A.J.M. Kortmann (Radboud Universiteit Nijmegen) en
prof. mr. D.J. Elzinga (Rijksuniversiteit Groningen).

De Commissie heeft dankbaar gebruik gemaakt van de kennis van mr. dr. H.J.M. Havekes, ook wat de historische informatie over de waterschapsverkiezingen betreft (zie bijlage 1).