

De partiële handhaving van de geborgde zetels levert een wettelijk wangedrocht op

Willekeur troef bij discussie over het waterschapsbestuur

Prof. mr. D.J. Elzinga

De Eerste Kamer moet binnenkort beslissen over veranderingen in het waterschapsbestuur. Door amendering van een initiatiefwet in de Tweede Kamer hebben de voorstellen daartoe een heel merkwaardig karakter gekregen. Van een democratisering van het waterschapsbestuur is geen sprake meer en daardoor dreigt een wettelijk wangedrocht.

Moeten de geborgde zetels in het algemeen bestuur van het waterschap worden afgeschaft, blijven of worden bijgesteld? De wetgever heeft het er maar moeilijk mee en nu dreigt een compromisvoorstel te worden aangenomen dat niet consistent is, riekt naar willekeur en in ieder geval getuigt van een heel zwak constitutioneel en organiek denken en handelen. Indien de Eerste Kamer het voorliggende initiatiefwetsvoorstel aanneemt, ontstaat een wettelijk wangedrocht.

Op initiatief van D66 en Groen Links werd in de Tweede Kamer voorgesteld de geborgde zetels in het waterschapsbestuur geheel af te schaffen. In de Tweede Kamer werd dit voorstel echter – op initiatief van de Christen Unie – aanzienlijk en fundamenteel geamendeerd. Het in de Tweede Kamer aangenomen voorstel van de leden De Groot (D66) en Bromet (GL) behelst nu niet meer algehele schrapping van de geborgde zetels, maar partiële handhaving. De geborgde zetels worden per waterschap beperkt tot twee voor ongebouwd (de agrarische sector) en twee voor natuurterreinen. Bedrijven krijgen geen geborgde zetels meer. Ook krijgen de geborgde sectoren niet meer standaard een plek in het dagelijks bestuur van een waterschap.

Dit voorstel draagt alle kenmerken van een slecht politiek compromis en het gevolg is dat door deze amendering het waterschaps-bestel niet meer consistent is en de initiatiefwet is ontdaan van zijn dragende gedachte en uitgangspunt. Vertrekpunt van de initiatiefwet was een democratisering van het waterschapsbestuur en daarin zou voor geborgde zetels geen plaats meer moeten zijn. Nu de algehele schrapping van de geborgde zetels door het amendement van de Christen Unie is verdwenen – en ook overigens niet is voorzien in aanvullende maatregelen voor democratisering – krijgt het waterschapsbestuur een merkwaardig, tegenstrijdig en nauwelijks consistent karakter. Het is daarom wenselijk en geboden om de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel aan te houden c.q. het voorstel te verwerpen en te voorzien in andere voorstellen die beter passen bij het functionele karakter van het waterschap. Daarbij moeten de volgende overwegingen en uitgangspunten maatgevend zijn.

Belangendemocratie en functioneel bestuur

De Nederlandse democratie kent twee vormen van representatie: politieke representatie en belangenrepresentatie. De politieke representatie komt tot uitdrukking in de verplichte verkiezingen voor de algemeen vertegenwoordigende organen (Europees Parlement,

Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden). Een andere vorm van representatie is de zogenaamde *belangenrepresentatie* die kenmerkend is voor het functionele bestuur in ons land. Het eerste kenmerk van deze belangenrepresentatie is dat niet iedere Nederlander een recht heeft om gerepresenteerd te worden of te representeren, maar alleen zij die behoren tot een welomlijnde belangengroep. Het behartigen of representeren van deze bijzondere belangen impliceert tevens dat niet alle annexe waarden van de politieke representatie - zoals een ongebonden mandaat, gerechtelijke on-vervolgbaarheid etc. - op deze vorm van representatie van toepassing behoeven te worden verklaard. En bovendien is er hier geen grondwettelijke verplichting om verkiezingen te organiseren. Bij de samenstelling van de universiteitsraden bijvoorbeeld wordt overwegend de verkiezingsmethodiek toegepast voor de aanwezige belangengroepen - de studenten, het wetenschappelijke personeel en het ondersteunend personeel. Er is hier weliswaar geen enkele (grond)wettelijke belemmering om voor één of meerdere van deze belangengroepen de benoemingssystematiek te gebruiken, maar vanwege de eisen van democratie heeft het gebruik van verkiezingen een sterke voorkeur. In de waterschappen wordt voor de categorie ingezetenen de verkiezingsmethodiek gebruikt, terwijl voor de zogenaamde geborgde zetels een benoemingssystematiek bestaat: een duidelijke mengvorm derhalve. Voor vormen van functioneel regionaal bestuur bestaat een benoeming van leden van het algemeen bestuur door provincie en gemeente, maar er is hier in beginsel een wettelijke vrijheid om vormen van verkiezing door burgers toe te passen. Tevens bestaat er een wettelijke vrijheid om onderdelen van de annexe waarden van politieke representatie wel of niet op deze vormen van belangenrepresentatie van toepassing te verklaren. Het verbod van last geldt bijvoorbeeld wel voor de algemene waterschapsbesturen, maar weer niet voor de universiteitsraden. In ieder geval geldt voor alle decentrale bestuurslichamen die vallen buiten het bereik van art. 4 Grondwet dat het daarbij gaat om niet-verplichte verkiezingen, voor zover deze uiteraard worden gewenst. Ook in het kader van belangenrepresentatie kan derhalve de verkiezingsmethodiek in diverse varianten en modaliteiten worden toegepast. Niet alleen voor de publieke sector, maar ook voor de private en semi-private sector wordt van het instrument 'verkiezingen' gebruik gemaakt. Binnen politieke partijen bijvoorbeeld kan een lijststrekkeverkiezing onder de leden worden georganiseerd.

Democratisering van de belangenrepresentatie in het waterschap

Voor de waterschappen als vorm van functioneel bestuur geldt als grondnorm – belang, betaling, zeggenschap – en het is om die reden dat naast het belang van de burgers (ingezetenen), de categorieën ongebouwd, natuurterreinen en bedrijven als bijzondere belangen worden gekwalificeerd en aan hen ter representatie geborgde zetels worden gegeven. Opmerkelijk in dat verband is dat de ingezetenen hun belang tot uitdrukking kunnen brengen via een rechtstreekse verkiezing en de geborgde zetels worden benoemd c.q. aangewezen. Dit verschil in aanstellingswijze kan worden gekwalificeerd als een democratisch tekort. Dit tekort kan worden opgeheven door de geborgde zetels af te schaffen, immers in dat geval domineert de rechtstreekse verkiezing over de gehele linie. Worden geborgde zetels gehandhaafd – en daar zijn goede argumenten voor – dan ligt het in de rede om voor de geborgde sectoren ook een rechtstreekse verkiezingswijze in eigen kring voor te schrijven, zoals dat ook het geval is bij de verkiezing van de universiteitsraden,

waarbij binnen de kringen van het wetenschappelijk personeel, het niet-wetenschappelijke personeel en de studenten een vergelijkbare en rechtstreekse verkiezingsmethodiek wordt toegepast. Op de valreep is door amendering de initiatiefwet voor het waterschapsbestuur sterk van kleur verschoten, waardoor de democratiseringsdoelstelling van het voorstel vrijwel is verdwenen – de geborgde zetels blijven, hoewel enigszins beperkt – en er is niet voorzien in andere voorstellen ter democratisering van het waterschapsbestuur, zoals introductie van een rechtstreekse verkiezing voor de geborgde sectoren. Vanuit constitutioneel oogpunt bezien en vanuit de gedachte dat de organieke wetgeving – in dit geval de waterschaps-wetgeving – consistent moet zijn en duidelijke uitgangspunten moet bevatten, is hier sprake van een wettelijk wangedrocht en wel vooral omdat de centrale drijfveer van het wetsvoorstel – een democratisering van het waterschapsbestuur – nauwelijks nog enig profiel heeft. En bovendien wordt door de mutatie die wordt aangebracht in aard en omvang van de geborgde sectoren het willekeurige karakter van deze wettelijke ingreep verder versterkt.

Wereldwijde aandacht voor het Nederlandse waterschaps-bestel

Het Nederlandse waterschaps-bestel – met zijn specifieke vorm van belangenrepresentatie – trekt wereldwijd de aandacht. In het recente rapport “Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?” wordt hoog opgegeven over de kwaliteit van dit bestel, het is een voorbeeld bij uitstek en voor Nederland is deze bestuurlijke waterexpertise dan ook een belangrijk exportproduct, juist ook door de specifieke samenwerking en de bestuurlijke ordening van de betrokken belangen. Ook vanuit dat perspectief dienen mutaties in het stelsel met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te worden ingezet. In dat verband moet nog wel worden opgemerkt dat de term ‘geborgde zetels’ verkeerde associaties oproept. De borging van zetels roept de veronderstelling op dat deze worden weggehouden van het democratisch proces. Die associatie wordt verder versterkt door de wijze van benoeming c.q. aanwijzing van deze geborgde zetels. Waar het echter werkelijk om gaat is de vraag of naast het ‘belang’ van de ingezetenen er nog andere belangen zijn die separaat in het bestuur van het waterschap tot uitdrukking zouden moeten kunnen komen. Voor de universiteitsraden waren bijvoorbeeld de vraag en de afweging of het niet-wetenschappelijke personeel van de universiteiten – naast studenten en wetenschappelijk personeel – als een afzonderlijk belangengroep zou moeten worden aangeduid in dit functionele bestuur. Nu de omvang van deze personeelscategorie zeer aanzienlijk is, werd deze vraag bevestigend beantwoord, waarbij van geborgde zetels – noch voor de studenten en de overige personeelscategorieën – geen sprake is. Indien aannemelijk is dat de vier categorieën van belangen in het waterschap – de ingezetenen, de agrarische sector (ongebouwd), de natuurterreinen en de bedrijven – als evidente belangengemeenschappen kunnen worden aangemerkt, dan is van een ‘borging’ van zetels geen sprake. Iedere categorie verkrijgt dan het zetelaantal dat bij het specifieke belang past en het ligt dan ook in de rede – vanwege overwegingen van democratie – om de verkiezingsmethodiek op alle vier belangendomeinen van toepassing te verklaren.

Geen stelselwijzigingen door een slecht gemotiveerd amendement

Wordt er gemuteerd tussen de diverse belangen – naar omvang en zetels – dan dienen daar op een zorgvuldige manier rationele en overtuigende gronden voor te worden aangevoerd. Door de amendering van de initiatiefwet is voor het waterschapsbestuur ineens ook sprake van een dergelijke belangenmutatie en wel in de eerste plaats omdat het belang van de ingezetenen wordt vergroot door het aantal geborgde zetels te beperken tot twee per overige belangencategorie en in de tweede plaats door de bedrijven als afzonderlijke categorie te schrappen. Specifieke en overtuigende overwegingen voor deze tweeledige mutatie zijn niet of nauwelijks naar voren gekomen, waardoor de mutaties sterk rieken naar willekeur en politiek opportunisme en nauwelijks in verband staan tot een werkelijke democratisering van het waterschapsbestuur. Vanuit de drieslag – belang, betaling, zeggenschap – is bijvoorbeeld evident dat de financiële bijdragen van de bedrijven aan het waterschap verhoudingsgewijs niet onderdoen voor de bijdragen van de andere gespecificeerde belangen, waaronder de ingezetenen, ongebouwd en de natuurterreinen. Hoewel er aanleiding kan zijn om de verhouding tussen de afzonderlijke belangen te herijken en opnieuw te doordenken, is het vanuit een deugdelijk wetgevingsproces bezien uiterst onaanvaardbaar om bij amendement – zonder overtuigende overwegingen – dergelijke ingrepen toe te passen. En dat maakt dat hier sprake is van evident ondeugdelijke wetgeving. Het zou daarom van wijsheid getuigen indien de Eerste Kamer de behandeling aanhoudt en de initiatiefnemers verzoekt – al dan niet in afstemming met het kabinet – om te bezien op welke wijze de gebreken in de voorstellen en overwegingen kunnen worden gerepareerd. En indien deze beweging niet realiseerbaar is, ligt verwerping van het voorstel in de rede en dienen nieuwe voorstellen te worden ontwikkeld.

Plaats van het waterschap in het decentraal bestuur

Ten slotte moet er in dit verband nog op worden gewezen dat mutaties in het waterschapsbestuur ook de algemene grondslagen van het decentraal bestuur raken. Zou het systeem van belangenrepresentatie in het waterschap worden los gelaten en worden ingeruild voor een stelsel van politieke representatie, zoals zich dat manifesteert in provincie en gemeente, dan zou de partijpolitieke arena die dan ontstaat in een concurrentieverhouding komen te staan tot de provinciale staten en de gemeenteraden. Opmerkelijk is dat bij de behandeling van dit verkokerde dossier deze meer algemene dimensie nauwelijks een rol van betekenis heeft gespeeld. En is het dan ook van belang dat dit aspect – in afstemming met de minister van Binnenlandse Zaken – in een eventueel reparatietraject grondig onder ogen wordt gezien.