

Afschaffing van geborgde waterschapszetels gestoeld op drijfzand?

Over de taak en democratische legitimatie van het waterschap als communicerende vaten

Karlijn Landman, Frank Groothuijse & Marleen van Rijswijk¹

Tegenwoordig lijkt te worden aangenomen dat de focus van het waterschap verschuift van het waterbeheer in een bepaald gebied naar het klimaatbestendig maken van (delen van) Nederland. En daarmee van een specifiek belang naar een algemeen belang, wat afschaffing van de geborgde zetels in het waterschapsbestuur zou rechtvaardigen. Maar welke wettelijke taak heeft het waterschap of zou het moeten hebben?

Het antwoord hierop is volgens auteurs van wezenlijk belang voor de vraag welke vorm van democratische legitimatie bij de waterschapsorganisatie past. In deze bijdrage wordt dan ook deze fundamentele voorvraag ter discussie gesteld en wordt het systeem van de geborgde zetels in dat licht gezien. Hoewel beaamd wordt dat de rol van het waterschap met het oog op klimaatverandering belangrijker wordt, is de veronderstelling dat het waterschap er hierdoor allerlei nieuwe taken en verantwoordelijkheden verkrijgt, en zodoende veralgemeniseert, onjuist. Door klimaatverandering zal het belang van het waterschap alleen maar toenemen. Vraagt dat niet juist om een bestuur waarin alle bij de taken betrokken belangen zijn vertegenwoordigd?

1. Inleiding

Waar vaak wordt gemopperd over de relatieve onbekendheid van het waterschap bij burgers, ontbreekt het de waterschappen in politiek Den Haag niet aan aandacht. Stond voorgaande jaren met name de verkiezingssystematiek in het middelpunt van de belangstelling – zo is bijvoorbeeld in 2007 het lijstenstelsel ingevoerd² en is in 2014 besloten de waterschapsverkiezingen te combineren met de provinciale statenverkiezingen³ – momenteel ligt het systeem van de ‘geborgde zetels’ onder het vergrootglas. Dit zijn zetels die in het waterschapsbestuur worden gereserveerd voor agrariërs, natuurterreinbeheerders en bedrijven en die geen onderdeel vormen van de directe waterschapsverkiezingen. Op deze manier wordt verzekerd dat bij de taakuitoefening van het waterschap niet alleen met de algemene taakbelangen, die de ingezetenen worden geacht te vertegenwoordigen, maar ook met de specifieke taakbelangen rekening wordt gehouden.⁴

Hoewel kritiek op de geborgde zetels niet nieuw is,⁵ lijkt de druk om de geborgde zetels af te schaffen recentelijk te zijn opgevoerd. Zo pleitten tijdens de waterschapsverkiezingen van 2019 meerdere (politieke) partijen voor afschaffing.⁶ Ook verschillende media plaatsten vraagtekens bij dit systeem.⁷ Het systeem van geborgde zetels zou ondemocratisch zijn, tot verwarring leiden, overbodig en niet meer van deze tijd zijn en bovendien heeft ‘Shell ook geen zetels in het parlement’, waarmee wordt bedoeld op het feit dat in de Tweede Kamer, gemeenteraad en provinciale staten geen zetels worden gereserveerd voor belangengroepen.⁸ Mede naar aanleiding van deze kritiek heeft de commissie-Boelhouwer op 8 juni 2020 op verzoek van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, een rapport uitgebracht waarin het systeem van de geborgde zetels is geëvalueerd. Het oordeel van de commissie is kort en krachtig: de geborgde zetels zijn niet meer van deze tijd en dienen te worden afgeschaft. GroenLinks-Kamerlid Bromet voegde de daad

bij het woord en kwam nog geen maand later met een initiatiefvoorstel om dit ook daadwerkelijk in gang te zetten.⁹

De vraag of het 'verstandig' is om de geborgde zetels af te schaffen, is weliswaar een interessante, maar dat is niet waar dit artikel zich primair op richt. Hieraan gaat naar ons oordeel namelijk een fundamentele vraag vooraf, te weten: welke wettelijke taak heeft het waterschap of zou het waterschap moeten hebben? Het antwoord hierop is naar ons oordeel van wezenlijk belang voor de vraag welke vorm van democratische legitimatie bij de waterschapsorganisatie past. Wij onderschrijven daarmee het standpunt van de Commissie van Advies inzake de waterschapswetgeving (CAW):

*'De Commissie bepleit [...] een evenwichtige en goed doordachte verhouding tussen de taak van het waterschap, de wijze van belangenrepresentatie en de institutionele ordening van de betrokken bestuursorganen. Indien één van deze elementen wordt gewijzigd, dan heeft dat gevolgen voor de andere. In die zin is er sprake van een stelsel van communicerende vaten.'*¹⁰

Wij zullen in deze bijdrage dan ook deze fundamentele voorvraag ter discussie stellen en het systeem van de geborgde zetels in dat licht bezien.

Alvorens daartoe over te gaan, is het nodig eerst kort stil te staan bij het functionele karakter van het waterschap (paragraaf 2). Hierin kunnen namelijk aanknopingspunten worden gevonden om de discussie omtrent het al dan niet afschaffen van de geborgde zetels in perspectief te plaatsen. In paragraaf 3 zal vervolgens nader in worden gegaan op het rapport van de commissie-Boelhouwer en het naar aanleiding hiervan ingediende initiatiefvoorstel en zullen wij ons standpunt toelichten dat in de momenteel gevoerde discussie de eerder genoemde fundamentele voorvraag ten onrechte onbesproken wordt gelaten. In paragraaf 4 zullen wij hierop voortborduren, waarna in paragraaf 5 zal worden afgesloten met een conclusie.

Auteurs

1. Mr. K.M. Landman, dr. mr. F.A.G. Groot-huijse en prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick zijn verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht.

Noten

2. Kamerstukken II 2005/06, 30601, nr. 3, p. 18-20.
3. Kamerstukken II 2012/13, 33719, nr. 3.
4. Kamerstukken II 2005/06, 30601, nr. 3, p. 16.
5. Enkele jaren geleden heeft een aantal provincies het aantal geborgde zetels conform art. 13 Wschw teruggebracht tot het wettelijk minimumaantal van zeven (zie Provincie Noord-Brabant, Statenvoorstel 20/14 A). Daarbij is in de Provincie Utrecht

op 9 februari 2015 een motie aangenomen waarin provinciale staten werd opgedragen het Rijk te verzoeken dit systeem op te heffen (Motie 'Democratische waterschappen betekent geen geborgde zetels', 9 februari 2015, via: www.utrecht.partijvoordedieren.nl/moties/motie-geborgde-zetels).
6. Zie: Water Natuurlijk, Landelijk programma 2019-2023, p. 26; Partij voor de Dieren, Verkiezingsprogramma 2019, p. 1; 5OPLUS, Raamprogramma Waterschappen 2019-2023, p. 5; ChristenUnie, Verkiezingsprogramma Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2019-2023, p. 16.
7. Zie bijv. O. van der Galiën, 'Het failliet van de geborgde waterschapszetels', *Friesch Dagblad* 18 maart 2019, via: www.frieschdagblad.nl.
8. Zie o.a. H.J.M. Havekes, 'Is er nog plaats

2. Het functionele karakter van het waterschap

Artikel 1 lid 1 Waterschapswet (Wschw) definieert waterschappen als openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben. In lid 2 van dit artikel, wordt deze taak verder uitgewerkt en wordt bepaald dat het waterschap zorg dient te dragen voor het watersysteem, de zuivering van afvalwater en – indien aan het waterschap opgedragen – andere waterschapsaangelegenheden, zoals het (vaar)wegenbeheer.¹¹ Vanwege deze beperkte wettelijke taak, kan het water-

Vanwege deze beperkte wettelijke taak kan het waterschap worden aangemerkt als een functioneel gedecentraliseerd lichaam

schap worden aangemerkt als een functioneel gedecentraliseerd¹² lichaam, evenals de verschillende openbare lichamen voor beroep en bedrijf (artikel 134 Gw), waarvan de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) onder juristen waarschijnlijk de bekendste is.¹³ Functionele lichamen worden ingesteld ter behartiging van een bepaald, gesloten doel en zijn alleen bevoegd tot regeling en bestuur ter verwezenlijking van dit doel (daarom wordt ook wel gesproken van doelcorporaties).¹⁴ Zij hebben met andere woorden een 'gesloten huishouding'.¹⁵ Hiermee onderscheiden waterschappen zich van gemeenten en provincies, die kunnen worden aangemerkt als territoriaal gedecentraliseerde lichamen. Zij zijn – binnen hun territoir – bevoegd tot regeling en bestuur ter zake van een open aantal en soort onderwerpen en hebben zodoende een 'open huishouding'.¹⁶ De begrenzing van de bevoegdheidsuitoefening is dan ook niet – zoals bij functionele decentralisatie – gelegen in de behartiging van bepaalde, speci-

voor de geborgde categorieën in het waterschapsbestuur?', *Water Governance* 2015/02, p. 18.

9. Voorstel van wet van het lid Bromet tot wijziging van de Waterschapswet en de Kieswet in verband met het volledig democratiseren van de waterschapsbesturen, 22 juni 2020, via: www.internetconsultatie.nl.
10. CAW, *Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur*, Den Haag, 2009, p. 4.

11. Art. 1 lid 2 Wschw.
12. Havekes & Rijswick definiëren het begrip 'decentralisatie' als: 'het overlaten of toekennen van publiekrechtelijke bevoegdheden door hoger gerangschikte openbare lichamen aan lager gerangschikte openbare lichamen.' (H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswick, *Waterrecht in*

Nederland, Deventer: Kluwer 2010, p. 75).

13. De andere beroepslichamen zijn de Nederlandse Loodsencorporatie, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de Orde van Octrooigemachtigden en de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants. Van de bedrijfslichamen bestaat alleen de Sociaal-Economische Raad nog.

14. J.T. van den Berg, *Waterschap en functionele decentralisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij 1982, p. 42.

15. S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 63.

16. Idem, p. 63.



© Martien van Gaalen / Shutterstock

fiek aangeduide taken, maar in het grondgebied van het desbetreffende lichaam (daarom wordt ook wel gesproken van gebiedscorporaties).¹⁷ Hierdoor kunnen gemeenten en provincies allerlei initiatieven nemen om maatschappelijke problemen aan te pakken, waar bij het waterschap dergelijke ruimte ontbreekt.¹⁸

Overigens kunnen de termen territoriale en functionele decentralisatie enigszins misleidend zijn, nu ook functionele lichamen een territoriale afbakening kunnen hebben.¹⁹ Dat is ook bij het waterschap het geval. Van den Berg pleitte er daarom voor de term territoriale decentralisatie te vervangen door algemene decentralisatie. Deze term zou er beter in slagen het onderscheid tussen territoriale en functionele decentralisatie te duiden, dat erin is gelegen dat het bij territoriale besturen gaat om lichamen met een algemene bestuurstaak en bij functionele besturen om lichamen met een gerichte, functionele, bestuurstaak.²⁰

Het functionele karakter van het waterschap komt naast in de beperkte taakopvatting tot uiting in zowel zijn financieringsstelsel als bestuurssamenstelling.²¹

De bestuurssamenstelling van het waterschap is van oudsher gebaseerd op de representatie van groepen belanghebbenden bij de taakuitoefening van het waterschap

Wat betreft het financieringsstelsel, is kenmerkend voor functionele lichamen dat zij, anders dan gemeenten en provincies, doorgaans grotendeels zelfvoorzienend zijn. Dit volgt soms expliciet (zie bijvoorbeeld artikel 87 van de Wet op het Notarisambt) en soms meer impliciet uit de wet.²² Dat het waterschap de kosten van zijn taken zelf dient te dragen vloeit voort uit artikel 98 Wschw. In de praktijk gebeurt dit door het heffen van belastingen.²³ In lijn met het functionele karakter van het waterschap dienen, wanneer met de taakuitoefening belangen van buiten het waterschapsgebied worden behartigd, de kosten echter ook te worden gedragen door andere overheden.²⁴

Wat betreft de bestuurssamenstelling zien we het functionele karakter van het waterschap terug in het systeem van belangenvertegenwoordiging.²⁵ De bestuursamenstelling van het waterschap is van oudsher namelijk gebaseerd op de representatie van groepen belanghebbenden bij de taakuitoefening van het waterschap.²⁶ Thans worden op grond van de Waterschapswet vier groepen belanghebbenden vertegenwoordigd, te weten: de ingezetenen, de agrariërs, de natuurterreinbeheerders en de bedrijven.²⁷ Tot ver in de 20^e eeuw werden echter enkel boeren in het bestuur vertegenwoordigd. Langzaam zijn hier groepen belanghebbenden aan toegevoegd, niet alleen met het oog op belangenrepresentatie, maar ook met het oogmerk de financiële positie van het waterschap te versterken. Op grondslag van de trits belang-betaling-zeggenschap, die van oudsher leidend is geweest voor de vormgeving van het waterschap, dienen zij die belang hebben bij de waterschapstaken en in het bestuur worden vertegenwoordigd namelijk óók bij te dragen aan de kosten.²⁸ Zo deed in de loop van de 20^e eeuw

het 'gebouwd' (eigenaren van gebouwen) zijn intrede in het bestuur, waarna met de komst van de *Wet verontreiniging oppervlaktewateren* eind 1969 in de met waterkwaliteitsbeheer belaste waterschappen de categorieën huishoudelijke en industriële vervuilers volgden.²⁹ De Waterschapswet reguleerde vervolgens op limitatieve wijze de in het waterschapsbestuur te vertegenwoordigen belangengroepen.³⁰ Twee nieuwe categorieën deden hun intrede: de pachters en de ingezetenen. De ingezetenen-categorie werd geacht het algemene belang van het kunnen wonen, werken en recreëren in het beheergebied van het waterschap te vertegenwoordigen.³¹ De categorieën industriële en huishoudelijke vervuilers gingen op in deze in de wet vastgelegde categorieën.³² Overigens was deze limitatieve opsomming niet bedoeld als een aanduiding van een vaste structuur voor de bestuursamenstelling van elk waterschap. Provinciale staten konden namelijk bepalen welke categorieën in welke omvang daadwerkelijk in het waterschapsbestuur werden vertegenwoordigd.³³ Dat veranderde met de *Wet Modernisering Waterschapsbestel*. Deze provinciale bevoegdheid kwam toen namelijk te vervallen, waardoor vanaf de inwerkingtreding van deze wet de in de Waterschapswet opgenomen belangencategorieën ook daadwerkelijk dienden te worden vertegenwoordigd.³⁴ Vanuit het oogpunt van uniformering is in deze wet tevens bepaald dat het waterschapsbestuur uit minimaal 18 en maximaal 30 leden dient te bestaan, waarvan minimaal zeven en maximaal negen zetels gereserveerd dienen te worden voor de specifieke belangencategorieën.³⁵ Zo wordt geborgd dat met zowel de algemene als de specifieke belangen rekening wordt gehouden.³⁶ De daadwerkelijke zetelverdeling wordt nog wel door het provinciebestuur vastgesteld aan de hand van de aard en omvang van het belang dat de verschillende categorieën hebben bij de uitoefening van de waterschapstaken.³⁷ Waar de representatie van belanghebbenden dus al langer kenmerkend is voor het waterschap, is het systeem van de geborgde zetels nog relatief nieuw.³⁸ De specifieke belangencategorieën worden overigens, anders dan de ingezetenenvertegenwoordigers benoemd in plaats van gekozen.³⁹ De kosten en inspanning, gemoeid met directe verkiezingen, werden namelijk te groot geacht in verhouding tot het doel van een goede vertegenwoordig-

ging van de specifieke belangencategorieën.⁴⁰ Deze benoeming heeft in het verleden tot discussie geleid met het oog op artikel 4 Gw, waarin het actief en passief kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen is geregeld. Aangenomen wordt echter dat het benoemen van de geborgde zetels hiermee niet in strijd is, nu dit artikel enkel ziet op 'algemeen vertegenwoordigende organen', oftewel 'organen waarvan de taak niet beperkt is tot een enkel speciaal onderdeel van het totale bestuursterrein'.⁴¹

Ook bij andere functionele lichamen zien we systemen van belangengroepenvertegenwoordiging. Soms gaat het om de representatie van één afgebakende groep belanghebbenden, zoals bijvoorbeeld bij de NOvA, waarin alle in Nederland ingeschreven advocaten worden vertegenwoordigd. Soms worden echter – evenals bij het waterschap – meerdere afgebakende groepen belanghebbenden gerepresenteerd, zoals bij de Sociaal-Economische Raad, waarin we een belangenrepresentatie zien van zowel ondernemers als werknemers en onafhankelijke deskundigen (artikel 4 Wet op de Sociaal-Economische Raad). Bij sommige van deze functionele lichamen is de invloed van belanghebbenden op directe wijze georganiseerd. Bijvoorbeeld bij de Orde van Octrooigemachtigden, waar de bevoegdheid om verordeningen en de begroting vast te stellen toekomt aan de ledenvergadering, waarin alle octrooigemachtigden zitting hebben. Deze algemene vergadering kiest uit haar midden ook een dagelijks bestuur. Bij andere functionele lichamen zien we, net als bij het waterschap, een meer indirecte wijze van vertegenwoordiging.⁴²

Waar het bij territoriaal gedecentraliseerde lichamen door de veelheid van belangen vrijwel onmogelijk is om wat betreft de samenstelling van het bestuur aan te sluiten bij de rechtstreekse en continu betrokken belangen, is dit bij functionele lichamen door hun strikt afgebakende taak wel mogelijk.⁴³ Een dergelijk systeem van belangenrepresentatie past bij het functionele karakter van het waterschap.⁴⁴ Op deze manier wordt verzekerd dat zij die een bijzonder (financieel) belang hebben bij de specifieke taken van het waterschap ook kunnen meebeslissen over de uitoefening daarvan, waardoor geen belangen uit het oog worden verloren. In lijn hiermee wordt het water-

17. Van den Berg 1982, p. 42.

18. D.J. Elzinga, 'De waterschappen op de schop: de democratiseringsparadox van het waterschap', *S&D* 6/2009, p. 46.

19. B. de Goede, 'Het waterschap als functioneel lichaam', in: B. de Goede e.a. (red.), *Het waterschap. Recht en Werking*. Deventer: Kluwer 1982, p. 35-36; Van den Berg 1982, p. 42-45.

20. Van den Berg 1982, p. 45.

21. *Kamerstukken II* 1986/87, 19995, nr. 3, p. 22.

22. Zie art. 23h lid 2 Rijsoctrooiwet 1995 jo. art. 9 Huishoudelijk reglement 2014: 'De geldmiddelen van de Orde worden gevormd uit contributies, vrijwillige bijdragen, erfstellingen, legaten, schenkingen en toevallige baten.'

23. Zie *Kamerstukken II* 1986/87, 19995, nr. 3, p. 78-79.

24. Zie art. 98 Wschw.

25. De regering heeft het in dit kader over het beginsel van de functionele bestuursamenstelling (*Kamerstukken II* 1986/97, 19995, nr. 3, p. 22).

26. CAW 2009, p. 10.

27. Art. 12 Wschw.

28. Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30601, nr. 3, p. 12. e.v.

29. H.J.M. Havekes & I.D.M. Elfferich-Rodenburg, 'Waterschapsverkiezingen nieuwe stijl: een succesverhaal?', *TvCR* 2020, afl. 1, p. 20-21.

30. *Kamerstukken II* 1986/97, 19995, nr. 3, p. 26.

31. Idem, p. 23-24; *Kamerstukken II*

2005/06, 30601, nr. 3, p. 13.

32. *Kamerstukken II* 1986/97, 19995, nr. 3, p. 26.

33. Idem.

34. *Kamerstukken II* 2005/06, 30601, nr. 3, p. 15.

35. Ogv. art. 13 lid 3 Wschw, bedraagt het aantal geborgde zetels maximaal acht, indien het algemeen bestuur uit achttien leden bestaat.

36. *Kamerstukken II* 2005/06, 30601, nr. 3, p. 15-16.

37. Art. 13 lid 2 Wschw.

38. Zie over de ontwikkeling van het systeem van de geborgde zetels Havekes & Elfferich-Rodenburg 2020, p. 33-34.

39. Art. 14 Wschw.

40. *Kamerstukken II* 2005/06, 30601, nr. 3,

p. 20.

41. *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3; *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 21-22; *Kamerstukken I* 2006/07, 30601, E; CAW 2009.

42. Bijv. bij de NOvA. Verordeningen worden hier vastgesteld door het College van Afgevaardigden, waarin advocaten uit de elf arrondissementen zijn vertegenwoordigd. De vertegenwoordigers worden in een vergadering van alle leden van een arrondissement gekozen (art. 20 jo. art. 28 Advocatenwet).

43. Adviescommissie Water (AcW), Advies waterschapsbestuur, 3 juli 2015, p. 8.

44. CAW 2009; AcW 2015; Elzinga, 2009, p. 47.

schap ook wel eens gekarakteriseerd als een belangen- (groepen)democratie, waarbij de groep ingezetenen ook een belangengroep is.⁴⁵

3. Afschaffing geborgde zetels op oneigenlijke gronden?

Hoewel het systeem van de geborgde zetels van oorsprong goed past bij het functionele karakter van het waterschap, staat dit systeem momenteel onder druk. Steeds vaker wordt bepleit dat dit systeem ondemocratisch is, dat de huidige hybride structuur verwarring schept, dat de geborgde categorieën oververtegenwoordigd zijn nu deze belangen al voldoende worden vertegenwoordigd door de verschillende (politieke) partijen en tot slot dat andere overheden ook geen systeem van geborgde zetels kennen.⁴⁶ Recentelijk zien we echter dat er op een relatief nieuwe grond wordt gepleit voor het afschaffen van de geborgde zetels. Namelijk dat het waterschap een nieuwe

Dat het waterschap een nieuwe rol krijgt op het terrein van klimaatadaptatie zou pleiten voor een sterkere vertegenwoordiging van burgers in het waterschapsbestuur

rol krijgt op het terrein van klimaatadaptatie, wat zou pleiten voor een sterkere vertegenwoordiging van burgers in het waterschapsbestuur. Kamerleden De Groot en Bromet hebben in 2019 een motie met een dergelijke strekking ingediend. Daarin wordt gesteld dat doordat de waterschappen in toenemende mate geconfronteerd worden met het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering en klimaatverandering iedereen aangaat, de rol van de waterschappen verandert van een functioneel naar een algemeen bestuur. Hierdoor zou het algemeen belang centraal komen te staan in de besluitvorming van het waterschap, hetgeen op gespannen voet staat met de systematiek van de geborgde zetels, aldus de motie. Zij verzoeken de regering daarom te onderzoeken op welke wijze de besluitvorming in waterschappen toekomstbestendig kan worden gemaakt.⁴⁷

In het rapport van de commissie-Boelhouwer wordt ter onderbouwing van het standpunt dat de geborgde zetels niet meer van deze tijd zijn, een vergelijkbaar argument naar voren gebracht. De commissie stelt namelijk dat de vraagstukken waarover het waterschapsbestuur debatteert steeds meer gaan over het generieke waterbeleid dat noodzakelijk is voor gebiedsgerichte klimaatadaptatie ('hoe zorgen we ervoor dat het ook de komende decennia in Nederland goed wonen, werken en recreëren is'):

'Als we ons in de toekomst moeten beschermen tegen een zeespiegelstijging van bijvoorbeeld twee meter, dan moeten we daar nu al op anticiperen met ruimtelijke reserveringen. Als droge zomers zoals in 2018 frequenter voorkomen, moet meer zoetwater in waterbergingsgebieden worden vastgehouden. Die moeten ruimtelijk geïmponeerd worden. Om de schade door hevige regenbuien te beperken moeten plekken aangewezen worden waar het water tijdelijk naar toe kan stromen. Ook dat vraagt om een ruimtelijke bescherming. [...] Deze toekomstige uitdagingen zijn zo veelomvattend en vaak waterschapgrensoverschrijdend, dat de positie van 'deel'-belangen binnen waterschappen in betekenis afneemt' aldus de Commissie.⁴⁸

En ook in het initiatiefvoorstel van Bromet wordt gesteld dat nieuwe uitdagingen rondom waterbeheer ertoe hebben geleid dat het borgen van zetels niet meer gelegitimeerd is. Er zou sprake zijn van een uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het waterschapsbestuur, waarbij een zo democratisch mogelijke bestuurslaag hoort die deze verandering legitimeert, aldus de memorie van toelichting:

*'Daarnaast is de toegenomen rol van klimaatadaptatie binnen de waterschappen niet van sectoraal, maar van algemeen belang. Een volledig democratisch bestuursorgaan past daarom het best bij de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden die het waterschap in deze nieuwe situatie dient uit te voeren.'*⁴⁹

Hiermee wordt geraakt aan een belangrijk punt dat volgens ons opgehelderd moet worden vóóordat er een keuze wordt gemaakt over het voortbestaan van de geborgde zetels – of andere voorstellen tot wijziging van de inrichting van het waterschapsdemocratie. Dit betreft de vraag welke wettelijke taak het waterschap heeft of zou moeten hebben. Aangenomen lijkt te worden dat de focus van het waterschap verschuift van het waterbeheer in een bepaald gebied naar het klimaatbestendig maken van (delen van) Nederland.⁵⁰ En daarmee van een specifiek belang naar een algemeen belang, wat afschaffing van de geborgde zetels zou rechtvaardigen. In het initiatiefvoorstel van Bromet wordt zelfs bepleit dat het waterschap er allerlei nieuwe taken en verantwoordelijkheden verkrijgt op het terrein van klimaatadaptatie:

'De komende jaren wordt ook de Omgevingswet van kracht. De waterschappen worden hierdoor betrokken bij het opstellen van de Omgevingsvisie, die het mogelijk maakt om verschillende aspecten rondom de ruimtelijke planning onder te brengen in één integraal, samenhangend geheel. De doelen en ambities van de waterschappen zijn daardoor niet alleen meer van invloed op het waterbeheer, maar ook op het regionaal beleid en het vormgeven van ruimtelijke planning binnen de betreffende regio's. [...] Met de komst van de Omgevingswet wordt water één van de ordenende principes van ons ruimtelijke orderingsbeleid, en krijgen de waterschappen meer regelgevende bevoegdheden en beleidsruimte om deze taken in de praktijk uit te voeren. [...] Bij een dergelijke uitbrei-

*ding van taken en verantwoordelijkheden en de daarmee verband houdende toename van regelgevende bevoegdheden hoort een zo democratisch mogelijke bestuurslaag die deze verandering legitimeert.*⁵¹

Los van de vraag of een dergelijke taakverbreding wenselijk is – dat is immers een politieke keuze –, is het de vraag of wel sprake is van een verruiming van ‘taken en verantwoordelijkheden’ die wijziging van het systeem van de geborgde zetels rechtvaardigt zoals in bovenstaande passage wordt gepretendeerd. Wij zullen dit nader toelichten.

Cruciaal is dat het waterschap – gezien zijn functionele karakter – bij de uitoefening van al zijn taken en bevoegdheden, zoals het verlenen van vergunningen, het heffen van belastingen en het vaststellen van verordeningen, moet blijven binnen de in artikel 1 Wschw opgenomen taakomschrijving. Op grond hiervan is het waterschap onder meer verantwoordelijk voor de zorg voor het watersysteem, in welk kader zorg moet worden gedragen voor het voorkomen (en waar nodig beperken) van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen.⁵² Deze functionele taken hebben vanzelfsprekend raakvlakken met algemene taken van andere overheden (en dienen hierop dan ook – door middel van samenwerking – te worden afgestemd), maar moeten daarvan wel duidelijk worden onderscheiden. En daar gaat het in onze ogen mis. Wij zullen dat aan de hand van een aantal voorbeelden illustreren.

In het rapport van de commissie-Boelhouwer wordt gesteld dat de ruimtelijke vertaling van de noodzakelijke toekomstige aanpassingen van het waterbeheer een van de hoofdtaken van het waterschap is geworden.⁵³ In dit kader lijkt ervan te worden uitgegaan dat het waterschapsbestuur o.a. zelfstandig ruimte kan reserveren voor waterberging.⁵⁴ Dat is op grond van het huidige recht ech-

ter niet mogelijk, omdat niet het waterschap over de ruimtelijke ordening gaat, maar het gemeentebestuur of provinciebestuur. Bergingsgebieden moeten in een bestemmingsplan (en in de toekomst in een omgevingsplan) als zodanig zijn bestemd. Juist het gemeentebestuur moet de algemene belangenafweging maken van alle aan de orde zijnde ruimtelijke belangen. Het waterschap heeft die bevoegdheid niet vanwege zijn functionele (beperkte) taak en kan die afweging daarom ook niet maken. Bovendien is de vraag of er behoefte is aan de aanleg/aanwijzing van een bergingsgebied afhankelijk van de normen die het provinciebestuur stelt aan de afvoer- en bergingscapaciteit van het regionale watersysteem.⁵⁵ Bij de vaststelling van die normen zal ook een bredere belangenafweging moeten plaatsvinden, zodat die afweging vanwege de beperkte wettelijke taak niet bij het functionele waterschapsbestuur, maar bij het algemene provinciebestuur is belegd en daar ook thuishoort. Verderop in het rapport lijkt de commissie wel te onderkennen dat het waterschap niet over ruimtelijke ordening gaat en dat de vanuit het oogpunt van klimaatverandering aan het takenpakket toegevoegde nieuwe dimensie vooral bestaat uit het feit dat de dialoog met de overheden die hier wel over gaan een belangrijk bestandsdeel van het werk van de waterschappen is geworden,⁵⁶ maar dit rechtvaardigt naar ons oordeel echter op zichzelf geen wijziging van de inrichting van de waterschapsdemocratie. Hoewel de waterschappen – terecht – een belangrijke gespreks- en samenwerkingspartner zijn bij ruimtelijke ordeningsvraagstukken, zeker met het oog op klimaatverandering, worden de ruimtelijke besluiten immers door het democratisch gelegitimeerde gemeente- en provinciebestuur genomen en zijn zij – en dus niet het waterschap – daarvoor politiek verantwoordelijk.⁵⁷ Sterker nog, indien naast gemeente- en provinciebesturen ook de waterschapsbesturen verantwoordelijk worden voor ruimtelijke keuzes en daarover politieke verantwoording moeten afleggen, wordt in onze ogen het systeem van politieke verantwoor-

Deze functionele taken hebben raakvlakken met algemene taken van andere overheden maar moeten daarvan wel duidelijk worden onderscheiden. En daar gaat het in onze ogen mis

45. De term ‘belangendemocratie’ is geïntroduceerd in Th.A.J. Toonen & M.C.S.

Glim, ‘Een bestuursschouw van het waterschap’, Ernst & Young Consulting, Utrecht 2000, p. 34 e.v. Zie in navolging: CAW 2009; AcW 2015, p. 4; Havekes & Elferich-Rodenburg 2020, p. 22; S.V. Meijerink, ‘De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen’, *Bestuurswetenschap* 2009, nr. 63.

46. Zie o.a. Havekes 2015, p. 18.

47. *Kamerstukken II* 2018/19, 27625, nr. 461.

48. Commissie-Boelhouwer, *Geborgd*

gewogen. Advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen, mei 2020, p. 3-4.

49. Voorstel Wet democratisering waterschappen, 22 juni 2020, p. 7-8

50. Sybe Schaap waarschuwde voor deze taakverbreding in zijn oratie *Klimaat en overstroming, een verleidelijk verband*, Inaugurale rede TU Delft, 2010.

51. Voorstel Wet democratisering waterschappen, 22 juni 2020, p. 7.

52. Art. 1 lid 2 Wschw jo. art. 3.2 lid 1 jo.

art. 2.1 lid 1 Wtw.

53. Commissie-Boelhouwer 2020, p. 8.

54. *Idem*, p. 3.

55. Art. 2.8 Wtw.

56. Commissie-Boelhouwer 2020, p. 8

57. Dat neemt niet weg dat waterschappen beter bescherming van waterstaatswerken, waarbij het bij klimaatadaptatie vooral gaat over waterkeringen en waterbergingsgebieden, op grond van hun regelgevende bevoegdheid regels kunnen stellen, die ruimtelijke gebruiksmogelijkheden van de gronden waar waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones zijn gelegen kunnen beperken. Deze regelgevende bevoegdheid is, evenals de andere waterschapsbevoegdheden, strikt beperkt

tot de functionele waterschapstaak (art. 1 lid 2 jo. art. 56 en art. 78 lid 1 Wschw). Het provinciebestuur kan de waterschapsbevoegdheden bovendien inkaderen door het vaststellen van instructieregels of het geven van instructies (hoofdstuk 2 par. 3 Wschw) en beschikt over de generieke vernietigings- en taakverwaarlozingsinstrumenten (hoofdstuk XXI onderscheidenlijk hoofdstuk IX par. 3 Wschw).

Meedenken over ruimtelijk beleid of de afvoer van regenwater betekent nog niet dat het waterschapsbestuur daarin een beslissende stem heeft

ding op het terrein van de ruimtelijke ordening diffuser, complexer en minder transparant.

In de toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel wordt expliciet gesteld dat de rol van klimaatadaptatie is toegenomen en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de waterschappen met de komst van de Omgevingswet verder worden uitgebreid.⁵⁸ Zo zullen waterschappen bijvoorbeeld meedenken over de afvoer van regenwater of over het recreatief gebruik van water in dorpen en steden, aldus de toelichting. Ook hier geldt dat het meedenken over het klimaatbestendig inrichten van Nederland, nog niet leidt tot een uitbreiding van het takenpakket. Punt is dat bevoegdheden en taken op dit terrein namelijk niet bij het waterschapsbestuur, maar bij het provincie- en gemeentebestuur⁵⁹ liggen en dat meedenken over ruimtelijk beleid of de afvoer van regenwater nog niet betekent dat het waterschapsbestuur daarin een beslissende stem heeft. Verder wekt de toelichting ten onrechte de suggestie dat het waterschapbestuur (en zijn doelen en ambities) thans niet (moet) worden betrokken bij visie- en beleidsvorming ten aanzien van ruimtelijke planning en klimaatadaptatie in woongebieden. De waterschappen denken ook nu al mee over de afvoer van regenwater of over het recreatief gebruik van water in dorpen en steden. Ook de stelling uit de toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel dat met de komst van de Omgevingswet water een van de ordenende principes van het ruimtelijkeordeningsbeleid wordt en dat de waterschappen meer regelgevende bevoegdheden en beleidsruimte krijgen om deze taken in de praktijk uit te voeren, kunnen wij niet plaatsen.⁶⁰ Het initiatiefwetsvoorstel ziet over het hoofd dat water al een lange tijd een van de ordenende principes van het ruimtelijkeordeningsbeleid is of in ieder geval zou moeten zijn.⁶¹

Een ander voorbeeld is het pleidooi van Water Natuurlijk dat het waterschap zich moet richten op het klimaatbestendig maken van gebieden, door bijvoorbeeld het investeren in het ontsteden van tuinen en pleinen om grote buien op te vangen en het aanleggen van blauw en groen om hittestress tegen te gaan.⁶² Ook daarbij kan de vraag worden gesteld of dit wel onder de functionele waterschapstaak valt of dat die wettelijke taak primair bij het gemeentebestuur berust.⁶³ Tuinen en openbare pleinen en openbare groenvoorzieningen maken namelijk geen onderdeel uit van watersystemen en wateren daar ook veelal niet direct op af.

Hoewel wij beamen dat de rol van het waterschap met het oog op klimaatverandering belangrijker wordt, is de veronderstelling dat het waterschap er hierdoor allerlei nieuwe taken en verantwoordelijkheden verkrijgt – en zodoende veralgemeniseert – onjuist. Ondanks dat er wel enige ruimte is voor interpretatie van de waterschapstaken,⁶⁴ brengt het functionele karakter van het waterschap

namelijk mee dat aan het waterschap niet zomaar allerlei nieuwe taken en verantwoordelijkheden kunnen worden opgedragen en de waterschapstaken scherp moeten worden onderscheiden van de provinciale en gemeentelijke taken. Thans worden voorstellen om de geborgde zetels af te schaffen echter wel gelegitimeerd op grondslag van deze aannames. Wij menen dan ook dat er duidelijkheid moet komen omtrent het (gewenste) wettelijke takenpakket van het waterschap. Als het wenselijk wordt gevonden dat het waterschap zich ontwikkelt tot klimaatschap en er in dat kader een taakverbreding- of verschuiving plaatsvindt, moet daarover een principiële discussie worden gevoerd en moet dat, waar nodig, expliciet in de Waterschapswet worden verankerd, in plaats van dat er een sluipende taakverbreding in gang wordt gezet. Een onduidelijke taakstelling draagt namelijk niet alleen potentiële risico's, zoals interbestuurlijke conflicten met provincies en/of gemeenten en het gevaar in strijd te handelen met het legaliteitsbeginsel,⁶⁵ maar zonder een visie omtrent de positie en rol van het waterschap is het ook niet goed mogelijk om te discussiëren over de gewenste vormgeving van de democratische legitimatie van het waterschap.

4. Taak en democratische legitimatie als communicerende vaten

Het functionele karakter van het waterschap kan aanleiding geven tot een van gemeenten en provincies afwijkende inrichting. In de bestuurskunde is in lijn hiermee een theorie ontwikkeld om het verschil tussen de functionele waterschapsdemocratie enerzijds en de algemene gemeentelijke en provinciale democratie anderzijds te duiden. Volgens deze theorie kan het waterschap worden aangezien als een *waarborgdemocratie*, waarbij het accent vooral ligt op het controleren van bestuurders, het tegengaan van machtsmisbruik en het waarborgen dat alle belangen worden behartigd. Bestuurders worden beoordeeld op hun deskundigheid en de mate waarin zij zorgdragen voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van wettelijke taken en burgers worden aangesproken op hun specifieke betrokkenheid als belanghebbende bij de uitvoering van een taak. Hiertegenover staat de *ontwikkelingsdemocratie* van gemeenten en provincies, waar de nadruk vooral ligt op het mee richting geven aan ontwikkelingen en beleid en het uitwisselen van de verschillende opvattingen hierover. Burgers worden daarbij aangesproken op hun algemene betrokkenheid als staatsburger, terwijl bestuurders vooral worden beoordeeld op hun politieke visie en de wijze waarop zij deze tot uitdrukking weten te brengen.⁶⁶ Waar het in een ontwikkelingsdemocratie derhalve draait om de vraag *wat* het bestuur doet, staat in een waarborgdemocratie meer centraal *hoe* dit gebeurt.

Hoewel deze theorie enige nuancering verdient, laat bovenstaande zien dat het waterschap gebaat kan zijn bij een andere bestuursinrichting dan gemeenten en provincies.⁶⁷ Momenteel wordt er echter bijna op de automatische piloot voor geleit het waterschap institutioneel precies zo vorm te geven als provincies en gemeenten, waarbij voorbij wordt gegaan aan de beperkte functionele taakopvatting van het waterschap.⁶⁸ Dat zien we ook terug in het initiatiefvoorstel van Bromet.⁶⁹

Er lijkt dan ook een keuze voor te liggen tussen enerzijds een waterschap met een sterk functioneel karakter

Zonder een visie omtrent de positie en rol van het waterschap is het ook niet mogelijk om te discussiëren over de gewenste vormgeving van de democratische legitimatie van het waterschap

en anderzijds een waterschap dat zich niet enkel meer op het waterbeheer focust, maar zich meer en meer ook gaat toeleggen op algemene bestuurstaken. In het eerste geval is er wat ons betreft reden om het advies van de commissie-Boelhouwer nog eens goed tegen het licht te houden en na te gaan of de nadelen van de systematiek van de geborgde zetels niet op minder radicale manier kunnen worden weggenomen, bijvoorbeeld door het aanpassen van de categorieën belanghebbenden, het aanpassen van de samenstellingswijze van de verschillende belangengroepen (inclusief die van de ingezetenen) en/of het verminderen van het aantal geborgde zetels in het algemeen en/of dagelijks bestuur.⁷⁰ Duidelijkheid bieden over het feit dat het hier een ander soort bestuur betreft en inzicht verschaffen in de wijze waarop de geborgden worden benoemd (o.a. met open kandidaatstelling en aan de hand van een vooraf opgesteld profiel), kan daarbij het bezwaar dat het hier om een ondemocratisch fenomeen gaat wellicht wegnemen.

Mocht een verbreding van het takenpakket van het waterschap richting algemeen belang juist wenselijker worden geacht, bijvoorbeeld met het oog op de klimaatproblematiek, dan ligt dit anders. Het zal dan steeds lastiger worden om vertegenwoordiging van specifieke belangen door geborgden te legitimeren, zoals de com-

missie-Boelhouwer ook heeft geconstateerd. Het gevaar hierbij is wel dat het waterschap steeds meer trekken zal gaan vertonen van een algemeen bestuur waardoor het bestaansrecht van het waterschap als apart lichaam van functioneel bestuur (eenvoudiger) aanvechtbaar wordt.⁷¹ Thans wordt aangenomen dat er – in afwijking van de norm van algemeen bestuur⁷² – ruimte is voor functioneel bestuur 1) indien de algemene besturen qua schaal en/of begrenzing geen geschikt kader vormen voor de desbetreffende taak/taken; 2) wanneer het gaat om taken die sterke specialisatie vereisen dan wel bijzondere bewaking behoeven; 3) wanneer het gaat om taakvervulling ten behoeve van specifieke groepen belanghebbenden en 4) indien het gaat om taken waarbij adequaat ingrijpen op de korte termijn nodig kan zijn.⁷³ Door taakverbreding van het waterschap – gepaardgaand met het doorvoeren van wijzigingen in de inrichting van de waterschapsdemocratie waardoor het waterschap overeenkomsten gaat vertonen met de algemene besturen – lijkt het bestaan van een afzonderlijke, functionele organisatie op deze gronden steeds minder te zijn aangewezen, terwijl de kracht en het succes van de waterschappen de afgelopen eeuwen juist is gelegen in hun functionele karakter.⁷⁴ De vrees bestaat dat deze ontwikkeling door de introductie van het lijstenstelsel al in gang is gezet⁷⁵ en het afschaffen van de

58. Voorstel Wet democratisering waterschappen, 22 juni 2020, p. 1, 5, 7-8.

59. Op grond van art. 3.5 Wtw heeft namelijk de gemeente de zorg voor een doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater.

60. Ten aanzien van het waterkwaliteitsbeheer krijgt het waterschapsbestuur weliswaar meer bestuurlijke afwegingsruimte, maar ten aanzien van de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen ontwaren wij geen extra bevoegdheden of beleidsruimte.

61. Zie onder meer de Vierde Nota Waterhuishouding 1998 (*Kamerstukken II 1998/99, 26401, nr. 1*), Kabinetstandpunt 'Omgaan met water', Waterbeleid voor 21^{ste} eeuw, Den Haag 2000 en de Nota Ruimte (*Kamerstukken II 2004/05, 29435, nr. 154, par. 3.2, in het bijzonder p. 108, 113-114.*)

62. Water Natuurlijk, Verkiezingsprogramma Vallei en Veluwe 2019-2023.

63. Art. 3.5 Wtw.

64. Zo heeft in het verleden de discussie gespeeld of het waterschap, gezien zijn gesloten huishouding, bevoegd is activitei-

ten op het gebied van energieopwekking en grondstofterugwinning te ontplooiën. Volgens sommigen mag het waterschap bij het uitvoeren van zijn taken best energie opwekken voor eigen gebruik, maar mag het waterschap geen energie leveren aan derden. Zowel de Grondwet, de Waterschapswet als de Waterwet zouden namelijk geen grondslag voor deze nieuwe activiteiten bieden (Zie o.a.: A. Gerbrandy, R. Nehmelman, H.F.M.W. van Rijswick, T. Verstappen & S. de Vries, *Innovatie en duurzaamheid: valorisatie van afvalwater*, Amersfoort: STOWA 2012-47; R. Nehmelman, 'Over taken en bevoegdheden van het waterschap', *Liber Amicorum Peter Glas*, p. 81). Anderen – waaronder de minister – zien hiervoor geen juridische belemmeringen (Zie o.a.: *Kamerstukken II 2012/13, 33400-J*, nr. 19).

65. Gerbrandy e.a. 2012, p. 30.

66. M.J.G.J.A. Boogers & P. Tops, 'Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen', *Bestuurswetenschappen* 2000, nr. 4, p. 288-303; *Kamerstukken II 2011/12, 33097, nr. 4*; Meijerink 2009, p. 59-68; Raad voor

het openbaar bestuur, *Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeheer*, Den Haag, december 2001, p. 32 e.v.

67. Zie bijv. het advies van Elzinga aan de Unie van Waterschappen inzake de toekomstige waterschapsverkiezingen (via: www.uvw.nl).

68. Havekes & Elfferich-Rodenburg 2020, p. 36.

69. Zo wordt gesteld: 'De waterschappen zijn echter binnen de huidige Waterschapswet niet op een volledig democratische wijze ingericht zoals we die ook bij andere bestuurslagen kennen (p. 1).'

70. Zie over het verlagen van het aantal geborgde zetels bijvoorbeeld: Havekes en Elfferich-Rodenburg 2020.

71. Zie *Kamerstukken II 1986/87, 19995, nr. 3, p. 22*: 'Dit leidt tot een bestuurssamenstelling, op grondslag van vertegenwoordiging van categorieën van belangen. Kortom een wijze van samenstelling van het algemeen bestuur van het waterschap welke correspondeert met het typisch kenmerk van het waterschap als openbaar lichaam dat alleen is belast met waterstaatkundige

taken. Ware dat niet zo, dan zou van een onderscheidend vermogen van het waterschap niet of slechts moeilijk kunnen worden gesproken.' En vergelijkbaar D.E. Bunschoten, 'De Grondwet en het waterschap. Denkend aan Holland', *TvCR* januari 2011, p. 28-29.

72. Zie aanwijzing 2.13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

73. Van den Berg 1982, p. 82-83; H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbeheer: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss.), Den Haag 2009, p. 51.

74. Zie o.a. F.A.G. Groothuise, 'Sterke positie van de waterschappen is voor de toekomst van het Nederlandse waterbeheer van eminent belang', *TO* 2012/2, p. 31-34.

75. Zie bijv. Elzinga 2009; K.M. Landman, 'Houd de politiek uit het waterschap', *Binnenlands bestuur* 18 maart 2019, via: www.binnenlandsbestuur.nl; Meijerink 2009, p. 59-68; S.V. Meijerink, 'Een politiek bestuur past niet bij de waterschappen', *Trouw* 14 november 2018, via: www.trouw.nl.

geborgde zetels een volgende stap is op weg naar het doel van verschillende politieke partijen om de waterschappen op te heffen.

5. Conclusie

In dit artikel hebben wij ervoor gepleit om vóórdat wordt besloten al dan niet afscheid te nemen van de geborgde zetels, eerst na te gaan wat met het oog op de toekomst de rol en taken van het waterschap zouden moeten zijn. Een dergelijke visie op de reikwijdte van de waterschaps-taak ontbreekt op dit moment. Naar onze mening is een dergelijke visie echter vereist om te kunnen bepalen welke vorm van democratische legitimatie van de taakuitoefening daarbij past. Mocht een politieke meerderheid een verbreding of veralgemenisering van de waterschapstaak wenselijk achten, dan zal daartoe naar ons oordeel allereerst de taakomschrijving van het waterschap in de Waterschapswet moeten worden aangepast. In het kielzog daarvan kan de discussie worden gevoerd over de wijze waarop de uitoefening van het verbrede takkenpakket democratisch zou moeten worden gelegitimeerd.⁷⁶

Wat ons betreft valt er veel voor te zeggen het functionele karakter van het waterschap te bewaken, aangezien zijn bestaansrecht juist hierin is gelegen.⁷⁷ Dat betekent niet dat het waterschap géén rol heeft te vervullen op het

gebied van klimaatadaptatie, integendeel. Het waterschap dient hierbij echter wel binnen de grenzen van zijn takenpakket te blijven en niet in het vaarwater van gemeenten en provincies te treden. Een heldere afbakening van taken en bevoegdheden van de verschillende bij klimaatadaptatie betrokken overheden is cruciaal voor een goede samenwerking en een effectief beleid en beheer.

Zoals gezegd heeft dit artikel niet primair tot doel het afwegen van de voor- en nadelen van de geborgde zetels en het maken van een keuze hieromtrent. Dat laten wij aan de politiek. Wij geven wel het volgende mee. Door klimaatverandering zal het belang van het waterschap alleen maar toenemen. Vraagt dat niet juist om een bestuur waarin alle bij de taken betrokken belangen zijn vertegenwoordigd? Deze problematiek raakt namelijk náást aan het algemeen belang óók aan de specifieke belangen. Aanhoudende droogte of regen is bijvoorbeeld van grote invloed op de werkzaamheden (en inkomsten) van boeren en eveneens op natuurgebieden. Verzilting van water heeft tevens gevolgen voor deze belangengroepen. Dat roept volgens ons op tot het in ieder geval verkennen van alternatieve maatregelen, zoals het verminderen van het aantal geborgde zetels, het aanpassen van de categorieën belanghebbenden en/of het eventueel kiezen in plaats van benoemen van de geborgde zetels. •

Wat ons betreft valt er veel voor te zeggen het functionele karakter van het waterschap te bewaken, aangezien zijn bestaansrecht juist hierin is gelegen

⁷⁶. Zie in dit kader ook: Elzinga, 'Moet het waterschap een algemene partijpolitieke arena worden?', 30 juni 2020, via: www.raadsleden.nl. Elzinga roept op na te denken over welke eisen en voorwaarden we stellen aan functionele democratieën.

⁷⁷. Ter bescherming van het functionele karakter van het waterschap zou ook kunnen worden nagedacht over het grondwet-

telijk verankeren van het verschil tussen functionele en territoriale decentralisatie en het wijzigen van de voor de ingezetenen gehanteerde verkiezingssystematiek. Wellicht dat een andere modaliteit, zoals bijvoorbeeld indirecte verkiezingen door gemeenteraad en/of provinciale staten, beter aansluit bij het functionele karakter van het waterschap.