

MEMO

aan	kopie aan	datum
I.s.	-	13 april 2023
van	Team	bijlage(n)
bestuursondersteuning@vechtstromen.nl	FJI	
onderwerp	kenmerk	
dualisme binnen het waterschap		

Inleiding

In de verkenning naar een bestuursakkoord na de verkiezing van het algemeen bestuur wordt ook de mogelijkheid verkend om dagelijks bestuursleden van buiten het algemeen bestuur te benoemen.

In deze memo wordt ingegaan op de mogelijkheden hiertoe. Daarbij worden kort de begrippen monisme en dualisme geduid. Vervolgens wordt ingegaan op de keuze die in de Waterschapswet is gemaakt voor een monistisch waterschapsbestuur en de mogelijkheid die de Waterschapswet biedt voor het benoemen van dagelijks bestuursleden van buiten het algemeen bestuur. De memo sluit af met de consequenties van het benoemen van een dagelijks bestuur van buiten het algemeen bestuur als het gaat om de bevoegdheidsverdeling en ambtelijke ondersteuning.

De begrippen monisme en dualisme¹

Monisme

In een verhouding tussen het algemeen bestuur (vertegenwoordigend orgaan) en het dagelijks bestuur (uitvoerend orgaan) is sprake van *monisme* indien de bevoegdheden van het dagelijks bestuur geheel of in hoofdzaak een afgeleide vorm is van die van het algemeen bestuur en bovendien de leden van het dagelijks bestuur geheel of grotendeels door en uit het algemeen bestuur worden benoemd en tevens lid blijven van het algemeen bestuur.

Dualisme

In een verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur is sprake van *dualisme* indien het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur beide substantiële, eigen – door wet of grondwet geattribueerde (gecreëerde) – bevoegdheden bezitten en de leden van het dagelijks bestuur geen deel uitmaken van het algemeen bestuur.

Dualisme in het waterschap

Het *dualisme* is bij de gemeenten in 2002 ingevoerd en bij de provincies in 2003.²

Modernisering waterschapsbestel

¹ Dualisme en lokale democratie, Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999, p. 65.

² Wet dualisering gemeentebestuur en Wet dualisering provinciebestuur.

Eind 2007 is de Waterschapswet gewijzigd met de Wet modernisering waterschapsbestel. Het invoeren van het *dualisme* binnen de waterschappen is toen niet of nauwelijks een discussie geweest. De wetgever vond het *dualisme* een te zeer een politiek element en daarmee in zijn algemeenheid niet geschikt voor toepassing in een functioneel bestuur als het waterschap.³ Daarnaast hebben waterschappen een duidelijke, afgebakende taak waarbij een gezamenlijke aanpak van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur vereist is. Het gaat om de gezamenlijkheid.⁴

Het is anno nu - 16 jaar later - de vraag of de argumenten van toen nog steeds opgaan. Het waterschapsbestuur is immers steeds meer gaan lijken op het gemeente- of provinciebestuur.

- Waterschappen kennen inmiddels ook een lijstenstelsel (in plaats van personenstelsel) voor het kiezen van de vertegenwoordigers in het waterschapsbestuur.
- Het dagelijks bestuur is geen verplicht afspiegelingscollege meer.
- In de praktijk zijn de meeste uitvoerende bevoegdheden een verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur. Dit is zowel het gevolg van *attributie* van bevoegdheden aan het dagelijks bestuur door de wetgever⁵ als van *delegatie* door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur.
- Het waterschapsbestuur krijgt steeds meer *duale* trekken, zoals de verplichte onafhankelijke rekenkamer.
- Het waterbeheer is complexer geworden, de functionele taak van het waterschap moet steeds breder worden afgewogen en toegepast, kortom: het waterschap is meer *politiek* geworden.⁶

Echter tot op heden is het *dualisme* (formeel) *niet* geregeld binnen het waterschapsbestuur.

Toch een duaal dagelijks bestuur?

De waterschappen kennen formeel dus een *monistisch* bestuur. In de Waterschapswet is het uitgangspunt dan ook dat het dagelijks bestuur *uit* de leden van het algemeen bestuur wordt benoemd.⁷

Hierop is wel een uitzondering mogelijk. Gedeputeerde staten *kunnen* ontheffing verlenen, om *buiten* de leden van het algemeen bestuur personen te benoemen als lid van het dagelijks bestuur.⁸

Het is voor het begrip van deze uitzondering goed om te beseffen dat deze uitzondering *niets* van doen heeft met *dualisme*. De uitzondering is in de Waterschapswet (1992) opgenomen vóór de *dualisering* van het gemeente- en provinciebestuur. En was destijds vooral ingegeven door de praktijk (toen nog personenstelsel), waarin bleek dat het niet altijd mogelijk was om uit de leden van het algemeen bestuur een geschikte kandidaat voor het dagelijks bestuur te vinden.⁹ De Gemeentewet of Provinciewet hebben nooit een vergelijkbare bepaling gekend.

³ Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 6, p.10.

⁴ Handelingen EK 6 maart 2007, 21-674.

⁵ Denk aan de bevoegdheidsverdeling met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

⁶ Denk aan de argumentatie bij de Wet tot wijziging van de Waterschapswet in verband met het schrappen van de geborgde zetels voor de categorie bedrijven, het schrappen van de eis dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur houder is van een geborgde zetel en het introduceren van een vaste verdeling van de resterende geborgde zetels.

⁷ Artikel 41, lid 2, Waterschapswet.

⁸ Zie artikel 41, lid 3, Waterschapswet, waarin is bepaald dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen als deze bevoegdheid is opgenomen in het reglement voor het waterschap. In het Reglement voor het waterschap Vechtstromen is in artikel 10, lid 2, Waterschapswet deze bevoegdheid opgenomen.

⁹ Kamerstukken II, 1986/87, 19 995, nr. 3, p. 37.

Het benoemen van een lid van het dagelijks bestuur *buiten* de leden van het algemeen bestuur is dus mogelijk, maar is de *uitzondering* op de regel dat de leden van het dagelijks bestuur uit het algemeen bestuur komen. Het gaat om incidentele en individuele gevallen.

Het kan in die zin dan ook *niet* zo zijn, dat *alle* leden van het dagelijks bestuur van buiten het algemeen bestuur worden benoemd. Immers dan wordt de uitzondering de regel, het waterschapsbestuur *duaal* en dat heeft de wetgever (nog) *niet* bedoeld voor het waterschapsbestuur.

Nota Bene

Aan een eventueel lid van het dagelijks bestuur van buiten het algemeen bestuur worden geen specifieke voorwaarden verbonden. Zo hoeft deze persoon bijvoorbeeld niet op een kandidatenlijst te hebben gestaan. Onduidelijk is verder of de persoon verplicht ingezetene van het waterschap moet zijn of worden en of de persoon de eed of belofte moet afleggen.

Overige voorwaarden dualisme

Dualisme van het waterschapsbestuur gaat verder dan alleen de samenstelling van het dagelijks bestuur.

Bevoegdheidsverdeling

Met een *duaal* bestuur is het ook de bedoeling dat de uitvoerende bevoegdheden zoveel als mogelijk bij het dagelijks bestuur komen te liggen. Het vergroot de rolverdeling tussen het algemeen en dagelijks bestuur. De rol van het algemeen bestuur is dan vooral *agenderend*, *kaderstellend* en *controlerend*.

De huidige bevoegdheidsverdeling (vooral de *gedelegeerde bevoegdheden*), waarbij het algemeen bestuur uitvoerende bevoegdheden aan het dagelijks bestuur overdraagt, zou bij een *duaal* waterschapsbestuur dus uit principe gehandhaafd moeten blijven.

Ambtelijke ondersteuning

Ambtelijke ondersteuning van het algemeen bestuur (inclusief ondersteuning van individuele leden en commissies) is belangrijk voor het goed kunnen uitoefenen van de *agenderende*, *kaderstellende* en *controlerende* rol van het algemeen bestuur.

In het *monistische* waterschapsbestuur vervult de secretaris een dubbel rol. Hij staat zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur “terzijde bij de uitoefening van hun taak”.¹⁰ Daarmee is de secretaris functioneel ondergeschikt aan zowel het algemeen als het dagelijks bestuur. De ondersteuning van het algemeen bestuur blijkt in de praktijk een beperkte taak te zijn. Het zwaartepunt ligt vooral bij de ondersteuning van het dagelijks bestuur.¹¹

Reden om in het *duale* gemeente- en provinciebestuur de rol van de *griffier* te benoemen.

Bij een verdere dualisering van het waterschapsbestuur zou dus ook (meer) aandacht moeten zijn voor de (positie van de) ambtelijke ondersteuning van het algemeen bestuur.

¹⁰ Artikel 55 Waterschapswet.

¹¹ Analooq aan Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 82.