



# Analyse waterschapsbestuur; monisme en dualisme

Deze 2-pager is opgesteld door trainees van het Nationaal Watertraineeship in opdracht van het DG Water en Bodem van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Om het functioneren van de huidige monistische bestuursvorm van waterschappen te verkennen zijn er gesprekken gevoerd met zeventien dijkgraven en een vijftal experts in bestuurskunde. Deze analyse presenteert het veelvoud aan opvattingen over monisme en dualisme zonder hier een advies of conclusies aan te verbinden. Deze 2-pager kan dienen als onderlegger bij toekomstige discussies over dit onderwerp.

## *Politiek in het waterschapsbestuur*

De Waterschapswet van 1991 bepaalt dat waterschappen een monistisch bestuur hebben. Wat betekent dat het dagelijks bestuur (DB) onderdeel is van het algemeen bestuur (AB) waardoor de uitvoerende en wetgevende macht sterk verweven zijn. Waterschappen moeten zich richten op hun wettelijke kerntaken: waterveiligheid en voldoende water van goede kwaliteit. In het licht van veranderende maatschappelijke vraagstukken op het gebied van klimaat, energie, ruimtelijke ordening, natuur en milieu lijkt het speelveld van het waterschap politieker te worden. Dit leidt ertoe dat in media en openbaar bestuur steeds vaker de vraag wordt gesteld of het monistisch bestuur nog geschikt is en hoe het waterschapsbestuur zich verder kan ontwikkelen.

Op deze vraag hebben we geen eenduidig antwoord gevonden. Sommige dijkgraven houden strak vast aan de kerntaken, en stellen ook dat het waterschap niet politieker wordt. Daartegenover herkennen andere dijkgraven juist wel een verschuiving, waterschappen zijn volgens hen vanuit hun kerntaken steeds meer op bestuurlijk niveau betrokken bij maatschappelijke vraagstukken. Dit vraagt om hogere mate van samenwerking tussen overheden, wat tevens vraagt om financiële afwegingen. Daarbovenop kan worden beargumenteerd dat het heffen van belasting inherent politiek is. Immers geldt binnen de waterschappen de trits belang-betaling-zeggenschap, waar het onderdeel zeggenschap belegd is in de politiek van het waterschap.

## *Voor- en nadelen van monisme en dualisme*

Het politieker worden van het waterschapsbestuur wordt door academici vaak genoemd als argument voor dualisering. Hierbij is het belangrijk om het politieker worden goed te definiëren. Veel dijkgraven benadrukken het belang van het onderscheid tussen de verschillende interpretaties van politiek. Wanneer je politiek interpreteert als het geven van je stem en het afwegen van belangen dan is terughoudendheid ten aanzien van het politieker worden volgens hen niet nodig. Echter stellen andere dijkgraven dat politiek ook geïnterpreteerd kan worden als mensen tegen elkaar opzetten, beledigen, inspelen op onderbuikgevoelens van de achterban, of het doen van voorstellen die je populair maken zonder de uitvoerbaarheid mee te wegen.

Een meerderheid is van mening dat monisme de bestuurlijke samenwerking bevordert. Dit komt onder andere door het vele en informele contact tussen bestuurders. Zo herkennen veel dijkgraven dat besluiten unaniem en snel worden genomen, wat past bij de taakstelling en rol als uitvoeringsorganisatie. Dit maakt volgens hen dat een monistisch bestel zich beter zou lenen voor besturen vanuit een gedragen visie en het maken van keuzes voor de lange termijn.

Hiertegenover beargumenteren de gesproken bestuurskundigen dat een duidelijkere scheiding tussen het AB en het DB onafhankelijker besluitvorming borgt, wat de democratische kwaliteit bevordert. Het AB kan dan een sterkere tegenkracht zijn voor het DB. Een aantal dijkgraven is van mening dat dualisme de rolverdeling tussen het AB en DB zou verduidelijken.

Dijkgraven erkennen overwegend dat het benoemen van DB-leden van buiten het AB voordelen met zich mee brengt. Een derde van de gesproken dijkgraven zien dat de AB-leden zich vooral focussen op verkozen worden tot het AB, waarbij relevante bestuurlijke kennis- en ervaring voor een functie in DB ontbreekt. Het duale aspect van DB-leden benoemen van buiten het AB kan hiervoor een oplossing bieden. Het feit dat DB leden in het huidige stelsel kunnen stemmen over hun eigen voorstel wekt bij sommige AB-leden verwondering op, vooral indien zij een dualistische achtergrond hebben. Of dualisering dit probleem oplost wordt in twijfel getrokken: ook in een dualistisch bestuur stemmen mensen mee die een eigen belang hebben. Hier is overigens niet iedereen het mee eens, dit zou namelijk afhangen van de bestuursdiscipline binnen een fractie. Een andere veelgehoorde mening is dat het dualisme tegenstellingen versterkt tussen het AB en DB, waardoor de focus verschuift van goede inhoudelijke belangenafweging naar het politieke spel. Dit geldt ook voor het argument dat een duaal bestel leidt tot uitvoerige administratieve processen, met griffies en oplopende kosten. Dit kan leiden tot bestuurlijke ruis.

### *Een middenweg*

Tijdens het voeren van de gesprekken vroegen de ondervraagden zich, met inachtneming van bovenstaande argumenten, vaak af of de discussie over de bestuursvorm van het waterschap er echt toe doet. De ervaring leert dat een dualistisch bestel zeer monistisch kan functioneren, maar ook andersom. Volgens dijkgraven wordt dit grotendeels bepaald door de bestuurders en hun onderlinge verhoudingen, en niet zozeer de bestuursvorm. Overwegend wordt erkend dat een monistisch bestel zich beter leent voor besturen vanuit een gedragen visie met het oog op de lange termijn. Het merendeel van de gesprokenen erkent dat dualisme bijdraagt aan het onderscheiden van de rollen van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Beide belangrijk voor een goed functionerend democratisch bestel, maar het één hoeft het ander niet uit te sluiten.

Een harde scheiding tussen monisme of dualisme hoeft volgens bestuurskundigen niet per se gemaakt te worden. Het kan gezien worden als een spectrum waarop het waterschap zich beweegt naar eigen behoefte en noodzaak. Verschillende aspecten van het dualisme kunnen op deze manier hun intrede maken in het waterschapsbestuur, maar dit hoeft niet hand in hand te gaan met het fundamenteel veranderen van het huidige bestel. Op deze manier kunnen de waterschappen meebewegen met de veranderende maatschappelijke vraagstukken, maar met behoudt van de functionele kracht. De grenzen van dit zogenaamde spectrum zullen hierbij zorgvuldig moeten worden bepaald door de nationale wetgever, omdat uniformiteit van bestuur noodzakelijk is in de uitvoering. Een waterschap is immers vaak veroordeeld tot samenwerking met andere waterschappen.

Ten slotte geven wij graag het volgende mee: “tot welk probleem leidt de oplossing?” In een tijd van complexe maatschappelijke vraagstukken bestaan geen simpele oplossingen. Zowel een monistisch als een duaal bestel vraagt volgens ons om maatwerk.