

**Door Eric Kaarsemaker en Rob Veenman<sup>1</sup>**

# **De waterschappen: een 'andere', zakelijke democratie**

Dijken kennen in beginsel geen politieke kleur en linkse natte voeten zijn net zo nat als rechtse. Dat maakt de waterschappen een vreemde eend in de bijt van ons staatsbestel. Als openbare lichamen zijn zij vergelijkbaar met gemeenten en provincies, op het politiek-ideologische aspect na. Toch vinden er verkiezingen plaats voor hun algemeen besturen. Deze verkiezingen verlopen ook nog eens grotendeels via kieslijsten. En na de verkiezingen worden de dagelijks besturen gevormd via 'collegeonderhandelingen' tussen partijen. Net een 'echte democratie' dus. Maar schijn bedriegt, zoals onder andere de matige belangstelling voor de waterschapsverkiezingen aantoont. In dit artikel gaan wij in op de huidige plek van de waterschappen in het staatsbestel, de achtergrond daarvan en de toekomstige ontwikkeling van de waterschapsdemocratie. Wij trekken drie conclusies: 1. Waterschappen zullen in toenemende mate hun legitimatie (moeten) gaan ontleen aan de wijze waarop zij invulling geven aan interactieve beleidsvorming en -uitvoering; 2. De inbedding van het waterschap in de samenleving moet verstevigd worden op basis van een gezamenlijk en maatschappelijk belang, namelijk droge voeten en schoon water, en niet op basis van politiek-ideologische verschillen. 3. In de dagelijks besturen zijn zakencolleges op basis van het gezamenlijk belang het logische gevolg.

Er is al jarenlang discussie gaande over de plek van de waterschappen in ons staatsbestel. Het zijn eeuwenoude organisaties, van onderop ontstaan zoals we dat tegenwoordig graag zien. In de loop van de tijd door schaalvergroting sterk in aantal afgenomen van 2600 naar ruim 20, veel sterker in aantal gedaald dus dan gemeenten. Financieel-economisch en praktisch is dit een logische en noodzakelijke ontwikkeling geweest. Daarnaast is sprake geweest van integratie van deeltaken en een verbreding van het takenpakket, mede als gevolg van Europese regelgeving. Het gevolg was wel dat de waterschappen verder af kwamen te staan van lokale ingezetenen en belangen. Het kiezen van

personen in de waterschapsbesturen, zoals men gewend was, werd daarmee problematisch: kiezers kenden de kandidaten niet meer. De wetgever heeft maatregelen genomen, onder andere in de Grondwet van 1983, de Waterschapswet van 1992 en de eind 2007 in werking getreden Wet modernisering waterschapsbestel. Ook daarna is de discussie en ontwikkeling voortgezet. In 2008 hebben waterschapsverkiezingen schriftelijk (op afstand) plaatsgevonden, voor de eerste keer met kieslijsten en niet meer met een personenstelsel. De verkiezingen van maart 2015 zijn stembusverkiezingen (opnieuw met kieslijsten), nu tegelijkertijd met de provinciale statenverkiezingen. <sup>2</sup> Daarmee is de

discussie over de waterschappen ongetwijfeld niet teneinde. In het navolgende gaan we dieper in op de ontwikkelingen rond de waterschappen, in het bijzonder hun democratische legitimatie en continuïteit.

### **Waterschapsbestuur**

Politiek wordt vaak omschreven als de wijze waarop in een samenleving de belangentegenstellingen tussen groeperingen en individuen tot hun recht komen.<sup>3</sup> Deze omschrijving verklaart het relatief a-politieke karakter van de waterschappen: er is maar beperkt sprake van principiële en doorlopende ‘geschillen’, want iedereen heeft belang bij droge voeten en schone sloten. Het is de taak van de waterschappen om hiervoor te zorgen. Waterschappen worden vanwege deze specifieke functie een ‘functionele’ democratie genoemd, terwijl provincies en gemeenten ‘algemene’ en ‘territoriale’ democratieën worden genoemd. Waterschappen hebben slechts een drietal hoofdtaken (water keren, beheren en zuiveren) en kennen dan ook een ‘gesloten huishouding’. Provincies en gemeenten hebben een ‘open huishouding’ en kunnen velerlei onderwerpen oppakken en ontwikkelingen, bijsturen of stimuleren; er wordt daarom ook wel gesproken van ‘ontwikkelings-democratie’. Waterschappen werken daarbij binnen de algemene provinciale en gemeentelijke kaders bij de realisatie van hun functionele taken. Met als doel droge voeten en schoon water te kunnen garanderen voor alle inwoners van het gebied; er wordt daarom wel gesproken van ‘waarborgdemocratie’, een democratie van deelgenoten.<sup>4</sup>

### **Organisatiemodellen**

Gezien de specifieke en daarmee beperkte focus van de waterschappen is hun organisatiemodel, met een eigen belastinggebied en een eigen bestuur, niet vanzelfsprekend en hun bestaansrecht niet gegarandeerd. Havekes (2009) en Nehmelman c.s. (2010) bespreken een aantal alternatieve modellen (zoals samenvoeging met de provincies, omzetting in uitvoeringsorganisa-

ties, privatisering) aan de hand van staatsrechtelijke en bestuurskundige criteria zoals veiligheid, bestuurlijke drukte, kosten en financiering, en verantwoording. Het is niet aangetoond dat een van de aangedragen alternatieven beter zou zijn, integendeel. Argumenten vóór het huidige model blijven overheersen. Het is bijvoorbeeld te risicovol om (de financiering van) het waterbeheer onder te brengen in de algemene democratie omdat de waterbelangen dan onderdeel worden van de politieke strijd om de schaarse middelen voor wegen, cultuur, sport, armoedebeleid, etc. Bovendien vormt de trits belang-betaling-zeggenschap een ‘helder kompas’ gezien de taakgerichtheid van de waterschappen, alhoewel de samenhang tussen deze drie elementen in de loop der tijd wel losser is geworden.<sup>5</sup> Lokale verschillen (waterbeheer op de Drentse hei is (en kost) niet hetzelfde als in de Beemster) kunnen bovendien het beste decentraal worden belegd en niet bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat. Veel spreekt daarom vóór het model van de waterschappen als volwaardige medeoverheid met een eigen belastinggebied en een eigen bestuur. De OESO, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, heeft in 2014 het Nederlandse waterschapsbestel onderzocht en ook geconcludeerd dat de huidige structuur van de waterschappen een ‘excellent track record’ heeft en een mondiale referentie op het gebied van waterbeheer is. Tegen relatief lage kosten (1,26% van het BNP) zorgen zij voor een uitstekend waterbeheer. Representatie en democratische legitimiteit blijven daarbij echter wel belangrijke aandachtspunten.<sup>6</sup>

### **Representatie**

Er wordt wel gesteld dat een lage verkiezingsopkomst te begrijpen is bij een ‘waarborgdemocratie’: er is geen reden tot klagen, dus blijven de kiezers thuis. Er kunnen echter andere redenen zijn voor een lage opkomst, bijvoorbeeld desinteresse, of juist een gebrek aan vertrouwen. Op termijn behelst dit de nodige risico's, doordat kiezers langzamer-

hand onbekend raken met de waterschappen en nut en noodzaak uit het oog zouden kunnen verliezen. Bovendien valt er wel degelijk iets te kiezen, mede vanwege de verbreding van het takenpakket. Daarbij kan men denken aan onderwerpen en thema's als gebiedsontwikkeling, verdroging, grondwateroverlast, stedelijk waterbeheer, lokale en regionale wateraangelegenheden, ketensamenwerking, bestrijdingsmiddelen, varen, vissen, zwemmen, schaatsen, archeologie, molens, dierenwelzijn, muskusratten, etc. Toch maakt deze beperkte maar reële keuzeruimte van de waterschappen nog geen politieke organisaties. Waterschappen blijven gericht op een correcte en geslaagde taakuitvoering, met andere woorden, 'outputgericht'. Dit is de kern van het verschil met provincies en gemeenten, die veel meer gepolitiseerd en 'inputgericht' zijn: provinciale staten en gemeenteraden bepalen het beleid. Welk beleid dat wordt, ligt in beginsel open.<sup>7</sup> Waterschappen moeten er echter voor waken alléén maar outputgericht te zijn: zij kunnen kortgezegd niet als een groep ingenieurs eenzijdig bepalen wat goed is. Teveel gerichtheid op de eigen organisatie en taken is op termijn een recept voor beleidsfiasco's met alle gevolgen van dien.<sup>8</sup> Er is bij de waterschappen weliswaar geen kritische en 'programmatische rol' weggelegd voor politieke partijen, maar belangenrepresentatie moet een gedegen plek krijgen om de kans op beleidsfiasco's te verkleinen en het voortbestaan van de waterschappen te borgen.

### **Legitimiteit**

Een gedegen plek voor belangenrepresentatie, zonder politisering, biedt het beste perspectief op een evenwichtige democratische legitimatie voor de waterschappen. Inputgerichtheid en dualisme, zoals bij gemeenten en provincies, passen niet; outputgerichtheid en monisme zijn op langere termijn ook niet houdbaar. De oplossing is te vinden in een aanpassing aan de maatschappelijke omstandigheden. De samenleving is veranderd, is met de ontzuiling en technologische vooruitgang in de tijd steeds

meer pluriform geworden. Mensen hebben steeds meer keuzevrijheid en zijn in toenemende mate gewend om mee te praten en mee te beslissen over zaken die hen in meer of mindere mate aangaan. Dat betekent dat een beperkte gerichtheid van overheden op 'input' of 'output' niet langer voldoende is. Democratische legitimatie wordt in toenemende mate ontleend aan 'outcomes' en 'throughput', met andere woorden: de uiteindelijke maatschappelijke effecten en hoe deze tot stand zijn gekomen. In deze context wordt wel gesproken over 'deliberatieve democratie' of 'interactieve democratie'. Het komt er op neer dat betrokkenen kunnen meedoen en meebeslissen in besluitvormings- en uitvoeringsprocessen. Juist voor de waterschappen, met hun specifieke taakgerichtheid en decentrale inbedding, ligt hier een grote kans om zich te onderscheiden, mits politisering kan worden vermeden.<sup>9</sup>

### **Toekomst**

Hoe ziet de waterschapsdemocratie van de toekomst er dan uit? Hoe kan 'throughput-legitimatie' worden bewerkstelligd en hoe kunnen maatschappelijk bevredigende uitkomsten worden bereikt? Met andere woorden: hoe kunnen betrokkenen het beste participeren en meebeslissen in besluitvormings- en uitvoeringsprocessen? Daartoe is het noodzakelijk dat de belangenrepresentatie zich verder ontwikkelt. De organisaties achter de kieslijsten zouden niet als politieke partij moeten opereren, maar als een vereniging met een brugfunctie tussen lokale ingezetenen en belangen enerzijds en de waterschapsorganisatie anderzijds. Zo verkrijgen waterschapsbesturen een lokale inbedding, bijvoorbeeld via lokale en regionale contactpersonen, en via adviesraden waarin verschillende belangen en expertises zijn vertegenwoordigd. Op deze wijze kunnen de waterschappen in dialoog blijven met de samenleving. De waterschapsbesturen bevorderen deze dialoog. Zo blijft 'het gesprek' tussen waterschappen en lokale ingezetenen en belangen gaande, kan belangrijke informatie, kennis en kunde

wederzijds worden uitgewisseld en worden activiteiten gelegitimeerd en geaccepteerd. Waterschapsbesturen die met hun tijd meegaan, ontwikkelen zich tot echte 'verbinders'. Zij brengen verschillende belangen bijeen en werken aan innovatieve lokale en regionale oplossingen met een zo groot mogelijk draagvlak.

## Conclusies

In dit artikel hebben wij zeer beknopt geschetst hoe de waterschappen zich hebben ontwikkeld als democratische organisaties. Daarbij zijn wij ingegaan op het a-politieke karakter van het waterschapsbestuur, het belang van het voortbestaan van het organisatiemodel van de waterschappen als volwaardige medeoverheid met een eigen belastinggebied en een eigen bestuur, de importantie van een gedegen belangenrepresentatie voor het vermijden van beleidsfiasco's, en tot slot de veranderingen in de maatschappij. Al deze aspecten hebben gevolgen voor de democratische legitimiteit van de waterschappen. De waterschappen moeten in toenemende mate hun legitimatie ontleenen aan de wijze waarop zij invulling geven aan interactieve beleidsvorming en -uitvoering. Alleen zo kunnen waterschapsbesturen zich ontwikkelen tot 'verbinders'. De inbedding van het waterschap in de samenleving moet verstevigd worden op basis van een gezamenlijk en maatschappelijk belang, namelijk droge voeten en schoon water, en niet op basis van politiek-ideologische verschillen. Politisering zou leiden tot een verschuiving van de aandacht van 'outcomes', 'output' en 'throughput' in de richting van 'input'. Daarmee zou de vraag naar het bestaansrecht van de waterschappen weer in de belangstelling komen te staan, met alle risico's van dien. En tot slot zouden de waterschapsbesturen brede zakencolleges moeten vormen, vooral gericht op het gezamenlijk belang en niet op de belangentegenstellingen, in casu de politieke verschillen. De

samenwerking, en de dialoog met de samenleving in brede zin, moeten daarbij centraal staan. Om voor iedereen te zorgen voor droge voeten en schoon water.

## Noten

1. Dr. Eric Kaarsemaker is bestuurskundige en Rob Veenman is dagelijks bestuurder van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Beiden zijn bij de waterschapsverkiezingen 2015 kandidaat bij het waterplatform Groen, Water&Land.
2. Zie bijv. H. Havekes, 'Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging' (2009) (dissertatie), R. Nehmelman, I.U. Tappeiner & S. Steenman, 'Staatsrechtelijke en bestuurskundige gevolgen bij een mogelijke wijziging van de organisatiestructuur van de waterschappen' (2010) en ROB, 'Water in orde: bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid' (2001).
3. zie o.a. H. Daudt, 'Enkele recente ontwikkelingen in de wetenschap der politiek' (1963) (oratie).
4. M. Boogers en P. Tops, 'Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen' (2000), in: Bestuurswetenschappen, 54(4), pp. 288-303.
5. J. Kienhuis, 'De trits: sta in de weg of helder kompas' (2005), in: Het waterschap, 24 juni, pp. 18-19; P. van den Berg, 'Waterschapsbelastingen' (2009).
6. OESO, Water Governance in the Netherlands: Fit for the future? (2014).
7. Rapport 'Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur', CAW-advies 2009-063; D. Elzinga, 'De democratiseringsparadox van het waterschap' (2009), in: S&D, 6, pp. 45-50.
8. J. de Vries en P. Bordewijk (red.), 'Rijdende treinen en gepasseerde stations: over Srebrencia, de kredietcrisis en ander beleidsfiasco's (2009).
9. Zie M. Blankesteijn, 'Tussen wetten en weten: de rol van kennis in waterbeheer in transitie' (2011) (dissertatie); H. Havekes, a.w.; P. de Jong en S. Meijerink, 'Democratische legitimatie: de achilleshiel van het waterschap?' (2006), in: Bestuurskunde, 15(1), pp. 32-40; M. Kaswan, 'Weak democracy: when participation becomes democratic' (2012) (IAFEP conference paper); ROB, a.w.