

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/86875>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Het arrangemente voor regionaal waterbeheer en de toekomst van de waterschapsverkiezingen

Sander Meijerink, Universitair Hoofddocent, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen

Aanleiding: over crises, reflexen en strategisch handelen

Sinds de laatste waterschapsverkiezingen staat de wijze waarop de verkiezingen van onze waterschapsbesturen worden georganiseerd weer ter discussie. De op 1 januari 2008 in werking getreden Wet modernisering waterschapsbestel voorzag in de invoering van een lijstenstelsel waardoor bij de laatste waterschapsverkiezingen voor het eerst ook politieke partijen mochten meedoen, maar heeft niet geleid tot de gewenste hoge opkomst bij de verkiezingen.ⁱ Ook de noviteiten van gezamenlijke verkiezingen voor alle waterschapsbesturen op één dag, een kieskompas en een uitgebreide mediacampagne hebben niet het beoogde effect gehad. Bovendien was er veel te doen over de praktische uitvoering van de waterschapsverkiezingen. De berichtgeving in de media ging vooral over de gebreken van stembiljetten en geruzie over het gebruik van billboards van gemeenten. Een absoluut dieptepunt, tenslotte, was het onwaarschijnlijk hoge percentage ongeldige stemmen (9%). Een dergelijk fiasco doet de reputatie van de waterschappen natuurlijk geen goed, maar kan een heilzame werking hebben wanneer het momentum (de crisis) wordt benut om de veronderstellingen achter het gekozen institutionele ontwerp en de eerder gemaakte beleidskeuzen ter discussie te stellen. Dit is echter niet zonder risico. Opportunisten zullen het momentum namelijk benutten om weer eens te pleiten voor afschaffing van de waterschappen, een reflex die ik met collega Dicke elders al eens heb omschreven als een modern ‘cato’ over de waterschappen, dat luidt: ‘overigens ben ik van mening dat de waterschappen moeten worden afgeschaft’.ⁱⁱ Deze permanente dreiging lijkt een goede discussie over de organisatie van het waterschapsbestel soms te belemmeren. Het is niet voor niets dat de recente voorstellen van de Unie van Waterschappen voor hervorming van het waterschapsbestel door velen onmiddellijk zijn geduid als een strategisch slimme ‘vlucht vooruit’. Anticiperend op de zoveelste discussie over het bestaansrecht van de waterschappen, ditmaal veroorzaakt door de enorme bezuinigingsopgave waarvoor het openbaar bestuur zich als gevolg van de financiële crisis gesteld ziet, schetst de Unie nu een toekomst met (nog) minder waterschappen die meer taken behartigen tegen lagere kosten.ⁱⁱⁱ

In het licht van bovenstaande ontwikkelingen wordt in dit essay een visie gepresenteerd op de wijze van verkiezing van het waterschapsbestuur. Iedereen die het waterschapsbestel kent weet dat een dergelijke visie niet kan worden ontwikkeld zonder een visie op de positie van het waterschap in ons openbaar bestuur. De complexiteit van ons openbaar bestuur wordt niet voor niets vaak omschreven als ‘institutionele spaghetti’: alles hangt met alles samen en wanneer aan één onderdeel wat wordt veranderd, heeft dat onmiddellijk gevolgen voor de andere onderdelen. Dat geldt ook voor een discussie over de waterschapsdemocratie. Deze hangt onlosmakelijk samen met een visie op het waterschap als functioneel bestuur en de relatie van dat functionele bestuur met andere overheden, in het bijzonder de provincie.

Vanwege de permanente dreiging van het eerder genoemde ‘cato’ ontkomen we er niet aan eerst de belangrijkste argumenten voor handhaving van het waterschapsbestel nog eens kort samen te vatten. Vervolgens zal in dit essay worden ingegaan op het bijzondere karakter van de waterschappen als functionele overheden en de consequenties daarvan voor de bestuursamenstelling en de wijze van verkiezing van het waterschapsbestuur. Daarbij zal onder andere worden ingegaan op de rol van politieke partijen in het waterschapsbestuur, de functie van geborgde of gereserveerde zetels en de vraag over de organisatie van directe dan wel indirecte verkiezingen voor de categorie ingezetenen.

Tenslotte worden enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij het recente voorstel van de Unie van Waterschappen om het waterschapsbeheer verder op te schalen en worden de mogelijke consequenties van dit voorstel voor de inrichting en het functioneren van de waterschapsdemocratie verkend.

Het Waterschap als institutionele borging van waterveiligheid

Tegenstanders van zelfstandige waterschappen zien in de lage opkomst bij de waterschapsverkiezingen ongetwijfeld aanleiding om de legitimiteit van het waterschapsbestuur en het bestaansrecht van de waterschappen ter discussie te stellen. Afgezien van de principiële discussie die kan worden gevoerd over de wijze waarop de opkomst bij waterschapsverkiezingen moet worden geïnterpreteerd, getuigt dit van een beperkte visie op legitimiteit. Behalve naar de input-legitimiteit zou immers ook moeten worden gekeken naar de output-legitimiteit van het waterschapsbestel. Iedereen die wel eens de moeite heeft genomen om het waterbeheer in andere landen te bestuderen zal al snel concluderen dat het Nederlandse waterbeheer buitengewoon effectief is. Het is niet voor niets dat in het buitenland steeds meer belangstelling bestaat voor de wijze waarop we de instituties voor waterbeheer, en waterschappen maken daar een belangrijk deel van uit, in Nederland hebben vormgegeven.^{iv} Het is een prestatie van formaat dat we er in zijn geslaagd onze delta die grotendeels onder de zeespiegel is gelegen, zo goed te beschermen. Er zijn tenminste drie redenen te bedenken waarom het Nederlandse waterschapsbestel daaraan een belangrijke bijdrage heeft geleverd. De eerste en misschien belangrijkste reden is dat de waterschappen een eigen heffing hebben, de

waterschapsomslag. Dit voorkomt dat de voor het beheer en onderhoud van onze waterkeringen benodigde financiële middelen moeten worden afgewogen tegen andere overheidsinvesteringen, zoals in het onderwijs of de gezondheidszorg. De waterschapsomslag is daarmee een belangrijke institutionele borging van onze waterveiligheid. De tweede reden is dat door het bestaan van waterschappen de juiste institutionele voorwaarde wordt gecreëerd om het waterbelang, met name het belang van waterveiligheid, altijd expliciet naar voren te laten komen in de door de andere overheden te maken (integrale) beleidsafwegingen. Het waterschap zal als het goed is immers nimmer verzuimen gemeenten en provincies te wijzen op (ruimtelijke) besluiten die er toe leiden dat de waterveiligheid in het geding komt. Juist door het bestaan van aparte organisaties voor waterbeheer wordt de afweging tussen het belang van de waterbeheerder (het belang van goed waterbeheer) en andere belangen altijd expliciet gemaakt. Het bestaan van aparte organisaties voor waterbeheer leidt weliswaar tot hoge transactiekosten, waterschappen, gemeenten en provincies moeten immers veel overleggen, maar die leveren in onze laaggelegen en kwetsbare delta ook belangrijke baten op. Het belang van een goed waterbeheer kan immers niet gemakkelijk terzijde worden geschoven.^v Een derde mogelijke verklaring voor het succes van het waterschapsbestel is dat er tot de laatste waterschapsverkiezingen geen directe partij-politieke bemoeienis was met allerlei technische waterbeheerskwesties. Het waterschapsbestuur had daardoor meer het karakter van een zakenkabinet waarin op basis van deskundigheid en common sense besluiten werden genomen dan dat van een politieke arena waarin partij-ideologische geschillen moeten worden geslecht.

Gezien het relatieve succes van het Nederlandse waterbeheer lijkt er geen enkele reden te bestaan om het bestaansrecht van de waterschappen ter discussie te stellen. Waar sommigen verontwaardigd reageerden na het incident van Wilnis, nu al weer enkele jaren geleden, is het goed beschouwd eigenlijk een wonder dat het verder overal en altijd maar goed gaat in een land dat zo kwetsbaar is voor overstromingen vanuit zee dan wel door hoge rivierwaterstanden. Behalve een internationale vergelijking leert ook een vergelijking met andere sectoren, zoals het onderwijs (denk aan de verschooning van het academische onderwijs), de gezondheidszorg (wachtlijsten) of onze jeugdzorg (schrijnende misstanden door langs elkaar heen werkende organisaties), dat we er beter aan doen juist onze instituties voor waterbeheer en onze waterschappen te koesteren. Waarom zou je immers uitgeroepen die instituties opheffen die wél heel goed functioneren?

Het waterschap als functioneel bestuur

Waterschappen zijn een vorm van functioneel bestuur, dat wil zeggen dat ze een heel specifiek aantal taken hebben uit te voeren: de zorg voor waterveiligheid, voor droge voeten en voor een goede waterkwaliteit.^{vi} Het waterschap is bovendien vooral een beheer- en uitvoeringsorganisatie. Het waterschap beheert onze dijken en waterlopen en voert infrastructurele werken uit. Politieke besluiten over ons waterbeheer worden genomen door de rechtstreeks door ons gekozen algemene besturen: het

Europees Parlement, de Tweede kamer, Provinciale Staten en de Gemeenteraad. Het waterschap voert dat beleid uit én brengt de kennis van het watersysteem in in de beleidsprocessen op de verschillende bestuurlijke schaalniveaus. Omdat waterbeheer sterk is verweven met andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening, het natuur- en milieubeheer, kán het waterschap slechts in zeer beperkte mate zelf beleidsmatige afwegingen maken. Dat hoeft ook niet, want daar hebben we in dit land al genoeg andere overheden voor. De waterschapsdemocratie heeft daarmee ook een fundamenteel ander karakter dan dat van onze andere overheden. Waar kiezers bij de andere verkiezingen wordt gevraagd zich uit te spreken over de *richting* van het beleid, is dat bij waterschapsverkiezingen niet of nauwelijks het geval. De waterschapsdemocratie kan daarom het beste worden getypeerd als een waarborgdemocratie. De opkomst bij verkiezingen zou als gevolg daarvan ook anders moeten worden beoordeeld dan de opkomst bij verkiezingen van bijvoorbeeld Provinciale Staten. Zolang waterbeheerders hun taken goed uitoefenen is er feitelijk weinig reden te gaan stemmen, maar het is goed te weten dat de mogelijkheid bestaat de waterschapsbestuurders weg te stemmen op het moment dat ze er een puinhoop van zouden maken.^{vii}

Over de deelname van politieke partijen aan het waterschapsbestuur zijn in de discussie over het wetsvoorstel voor de Wet modernisering waterschapsbestuur al de nodige noten gekraakt. Zowel de CDA-fractie bij monde van de heer Van Lith als de VVD-fractie bij monde van de heer Geluk plaatsten kanttekeningen bij de deelname van politieke partijen aan de waterschapsverkiezingen. Volgens laatstgenoemde zou dat strijdig zijn met het functionele karakter van het waterschap.^{viii} Deze kanttekeningen zijn zeer begrijpelijk. Een goede uitvoering van ons waterbeheer heeft immers weinig te maken met partij-ideologie. Terwijl velen zullen erkennen dat er geen sociaal-democratisch of liberaal waterbeheer bestaat, is de kiezer bij de laatste verkiezingen wél gevraagd zich uit te spreken voor een waterschapsbeheer op liberale, sociaal-democratische of christelijke grondslag. De grote overeenkomsten tussen de verkiezingsprogramma's van de aan de verkiezingen deelnemende partijen (samengevat 'voor veiligheid en schoon water') bevestigen het beeld dat de kiezer voor een welhaast onmogelijke keuze is gesteld.^{ix}

Een geheel ander bezwaar tegen de deelname van politieke partijen en als gevolg daarvan de politisering van het waterschapsbestuur, is dat de kiezer nu feitelijk tweemaal wordt gevraagd zich uit te spreken over de richting van het regionale waterbeheer, te weten bij de Provinciale Staten verkiezingen én bij de waterschapsverkiezingen. Dat is een onwenselijke situatie. Gezien de om deze redenen toch wat merkwaardige keuze waarvoor de kiezer bij de laatste verkiezingen is gesteld, zou evengoed kunnen worden beweerd dat de opkomst bij de laatste waterschapsverkiezingen opvallend hoog was. Een beperkt deel van het electoraat is blijkbaar erg trouw aan onze democratische instituties en stemt ook als onduidelijk is waar de verkiezingen nu precies over gaan.

Een onderwerp waar in de discussie over de legitimatie van het waterschapsbestuur opvallend weinig aandacht aan wordt besteed is de inbedding van het functionele bestuur in het algemene bestuur, ofwel het primaat van de algemene democratie.^x De provincies hebben daarin tot op een heden een belangrijke taak vervuld. De provincies zijn bevoegd waterschappen in te stellen en op te heffen én houden toezicht op het waterschapsbestuur. De provincie formuleert in het provinciale waterplan het regionale waterbeleid. De provinciale besturen kunnen bovendien goedkeuring onthouden aan waterbeheersplannen. Provinciale besturen worden al heel lang rechtstreeks door ons gekozen. In de democratische legitimatie van het waterschapsbestuur wordt dus voor een deel al voorzien door een goede inbedding van dat bestuur in de algemene democratie.

Vanwege het functionele karakter is het waterschapsbestuur altijd duidelijk onderscheidend geweest ten opzichte van de andere gekozen besturen in dit land. Het waterschapsbestuur had en heeft nog steeds een geheel eigen karakter, vertoont kenmerken van een associatieve democratie^{xi}, en is daarmee uniek en complementair aan de andere besturen die dit land kent. Het specifieke karakter van het waterschapsbestuur komt tot uiting in de vertegenwoordiging van verschillende groepen die een specifiek belang hebben bij goed waterbeheer (een agrariër heeft nu eenmaal meer belang bij een goed waterbeheer dan de gemiddelde Vinex-bewoner, vier hoog). Dergelijke redematies leiden tot door het (rechtstreeks door ons gekozen !) provinciaal bestuur vast te stellen aantallen geborgde of gereserveerde zetels voor specifieke categorieën van belanghebbenden in het waterschapsbestuur. Sommigen noemen dit ondemocratisch, maar wederom geldt dat dan (net zoals bij de beoordeling van de opkomst) ten onrechte een vergelijking wordt gemaakt met de besturen van onze andere overheden. Geborgde of gereserveerde zetels passen namelijk uitstekend bij een functioneel bestuur. Een goed voorbeeld daarvan zijn de universiteitsraden. Het interessante van het huidige institutionele arrangement voor regionaal waterbeheer is nu juist dat het provinciebestuur de verhoudingen tussen de verschillende belangengroepen vaststelt.

Een relatief eenvoudig alternatief voor het recentelijk ingevoerde lijstenstelsel is een indirecte verkiezing van de categorie ingezetenen door provinciale staten of door de gemeenteraden. Natuurlijk speelt ook dan partijpolitiek een rol, maar de kans is groter dat politieke partijen kandidaten selecteren op basis van affiniteit met of deskundigheid van waterstaatszorg in plaats van hun vermogen om verkiezingen te winnen. Keuze door de leden van provinciale staten lijkt het meest praktische arrangement, maar een verkiezing door gemeenteraadsleden heeft ook voordelen. Een belangrijk voordeel van deze laatste variant is dat gemeentebestuurders en waterschapsbestuurders elkaar dan beter leren kennen waardoor de afstemming tussen gemeentelijke en waterschapstaken wellicht wordt vergemakkelijkt.

Een succesvol institutioneel arrangement staat onder druk

De combinatie van een functionele overheid met een (indirect) gekozen bestuur dat er voor zorgt dat er altijd voldoende middelen zijn voor beheer en onderhoud van dijken en dat het waterbelang te allen tijde goed kan worden ingebracht in de door andere overheden to maken integrale afwegingen, en een rechtstreeks door ons gekozen bestuur dat zorgdraagt voor de beleidsmatige aansturing van de waterstaatszorg én toezicht houdt, is een institutioneel arrangement dat heel lang goed heeft gefunctioneerd. Provincies stellen, in overleg met de waterschappen, de doelen van het waterbeleid vast. Waterschappen geven, na overleg met de provincies, in hun waterbeheersplannen aan hoe ze die doelen precies denken te bereiken. De provincie keurt die plannen vervolgens goed. Dat is een prachtig institutioneel arrangement waarbij het politieke primaat ligt bij de algemene democratie en waarin het waterschapsbestuur er primair voor zorgt dat het provinciale beleid netjes wordt uitgevoerd, maar tegelijkertijd ook goede mogelijkheden heeft om zowel het belang van een goed waterbeheer als specifieke deskundigheid over waterbeheer in te brengen in de verschillende relevante beleidsprocessen.

Het paradoxale is dat ondanks het evidente succes van dit arrangement velen in provincieland pleiten voor opheffing van de waterschappen en vele waterschappers af lijken te willen van welke provinciale bemoeienis met waterbeheer dan ook. Het gevolg daarvan is een sluimerende bureau-politieke strijd in ons middenbestuur die in stilte wordt uitgevochten in de vele vergaderzalen die dit land kent. Anders dan de eerder genoemde inhoudelijk strijd, die om het waterbelang versus andere belangen, gaat het hier om een institutionele strijd. De relatie provincie-waterschap wordt hierdoor in toenemende mate gekenmerkt door institutionele concurrentie i.p.v. door samenwerking, functionele belangenconflicten en complementariteit. Terwijl de provincies in de praktijk steeds minder werk maken van de beleidsmatige aansturing van waterschappen en hun taak als toezichthouder geleidelijk wordt uitgedeed, lijken de waterschappen uit te groeien tot een soort vijfde bestuurslaag. Het gevolg daarvan is dat behalve Europa (denk aan de Europese Kaderrichtlijn Water), het Rijk (Nationaal Waterplan), provincies (Provinciale waterplannen) en gemeenten (gemeentelijke waterplannen), ook waterschappen in toenemende mate eigen waterbeleid gaan formuleren. Afgezien van de vraag of we in dit kleine land wel behoefte hebben aan een extra bestuurslaag, is de formulering van waterbeleid, gezien hun beperkte takenpakket, een welhaast onmogelijke opgave voor de waterschappen. Keuzes over de ambitie en richting van ons waterbeleid hangen immers onlosmakelijk samen met de ruimtelijke ordening, het natuurbeheer, milieubeleid, economisch beleid enz. , en kunnen dus alleen worden gemaakt door overheden die deze beleidsterreinen in onderlinge samenhang kunnen beschouwen.

De plannen van de Unie nader beschouwd

In een recent uitgebrachte notitie pleit de Unie van Waterschappen voor verdere opschaling van het waterschapsbeheer en voor overname van diverse watertaken van andere overheden. De provinciale planvormingstaak in het waterbeheer zou bovendien kunnen verdwijnen (!). Hierdoor zou volgende de Unie 100 miljoen euro per jaar kunnen worden bespaard. Hoewel deze reactie op de bezuinigingsopgave waarmee de waterschappen worden geconfronteerd in de context van de eerder geschetste strijd in en om het middenbestuur en het immer dreigende ‘cato’, misschien begrijpelijk en strategisch handig is, kunnen de nodige kanttekeningen bij dit voorstel worden geplaatst.

Allereerst is het de vraag of het inhoudelijke succes van ons waterbeheer een dergelijke ingrijpende reorganisatie op dit moment wel rechtvaardigt. Is het niet mogelijk om kostenbesparingen te realiseren binnen de bestaande structuren? Moeten daar daadwerkelijk allerhande taken voor worden overgedragen? En leidt iedere overdracht van taken niet welhaast vanzelf tot nieuwe afstemmingsproblemen? Reorganisatie onder druk van een bezuinigingsopgave brengt bovendien het risico met zich mee dat er één-dimensionaal wordt gekeken naar mogelijkheden voor kostenreductie, en dat ander waarden dan efficiëntie onvoldoende in de beschouwing worden meegenomen.

Een tweede vraag betreft de voorgestelde schaalvergroting van de waterschappen. In andere delen van de publieke sector, zoals in het onderwijs en de gezondheidszorg, ontstaat inmiddels meer aandacht voor de mogelijke nadelen van schaalvergrotingsoperaties. Ook in gemeenteland lijkt meer aandacht te komen voor de keerzijde van de door schaalvergroting gerealiseerde efficiëntiewinsten.^{xii}

Waterschappen en hun besturen zijn nu nog redelijk goed ingebed in bepaalde streken en regio's. Een verdere schaalvergroting van de waterschapsbesturen zal ongetwijfeld afbreuk doen aan deze regionale inbedding van het waterschapsbestuur. De vraag die bij nog verdere opschaling van het waterschapsbestuur onvermijdelijk opkomt is of de waterschappen dan niet net zo goed kunnen worden samengevoegd met de beheersdirecties van de Rijkswaterstaat. De knip tussen rijkswateren en regionale wateren is immers een kunstmatige en de voordelen van een goede regionale inbedding, met name ook in het provinciale bestuur, zullen bij uitvoering van de voorstellen van de Unie immers toch verdwijnen.

Redenerend vanuit het uitgangpunt dat functioneel bestuur alleen goed kan functioneren als het goed is ingebed in de algemene democratie, zou dit betekenen dat de waterschappen voortaan het beste direct kunnen worden aangestuurd door het rijk. Grote vraag is dan waar het regionale waterbeleid moet worden geformuleerd. Waterschappen zullen dit, zoals hierboven betoogd, vanwege hun beperkte scope, zelf niet kunnen doen. Vraag is dus wie de afstemming tussen het waterbeleid en aanpalende beleidsterreinen op regionaal/ provinciaal niveau voortaan gaat regisseren. Het lijkt er op dat de Unie inzet op een forse centralisatie van het waterbeleid, terwijl er in de praktijk nu juist behoefte lijkt te

bestaan aan een goede regionale en lokale inbedding van het waterbeheer en beleid, bijvoorbeeld in projecten van ‘natte gebiedsontwikkeling’.

Er zitten, kortom, nogal wat haken en ogen aan de plannen van de Unie van Waterschappen. Stel we zouden er inderdaad voor kiezen het waterbeheer vanwege kostenoverwegingen anders te organiseren, ligt het dan niet meer voor de hand een duidelijker onderscheid te maken tussen het beheer van de waterketen en het watersysteembeheer? De Unie stelt voor het rioolbeheer over te nemen van gemeenten, maar de waterketen zou ook kunnen worden georganiseerd als een nutsbedrijf, een samenvoeging dus van drinkwatervoorziening, zuivering en rioolbeheer. De logica hiervan is dat terwijl de financiering van het watersysteembeheer voor een groot deel is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel, de financiering van de waterketen vooral is gebaseerd op het profijtbeginsel (diegenen die ketendiensten afnemen/ consumeren dienen daarvoor te betalen). Bovendien zou er winst kunnen worden behaald door bundeling van expertise en gezamenlijke R&D (denk aan expertise op het gebied van membraanfiltratie), door gezamenlijk leidingnetbeheer, gezamenlijke facturering en incasso etc. Een bijkomend voordeel, tenslotte, is dat er dan een einde komt aan de situatie waarin het waterschap als waterkwaliteitsbeheerder vergunningen moet verlenen voor de lozing van afvalwater uit de door haar zelf geëxploiteerde rioolwaterzuiveringsinstallaties.

De discussie over de vorming van waterketenbedrijven is echter al jaren een heel moeizame en de vorming van waterketenbedrijven lijkt op dit moment nog een stap te ver. Stel de politiek zou er voor kiezen de voorstellen van de Unie over te nemen, wat zouden daarvan dan de consequenties zijn voor de verkiezing van het waterschapsbestuur? Zoals eerder gezegd zal een verdere schaalvergroting de rol van de provincie in het regionale waterbeheer verder onder druk zetten en is er eigenlijk geen andere reële mogelijkheid dan het functionele waterschapsbestuur goed in te bedden in het rijksbeleid. Feitelijk betekent dat een belangrijke centralisatie van het waterbeheer. Voor de wijze van verkiezing van het waterschapsbestuur geldt dan echter nog steeds dat een aantal belangencategorieën in het bestuur kan worden vertegenwoordigd en dat de categorie ingezeten kan worden gekozen door indirecte verkiezingen, ofwel door de gemeenteraden ofwel door Provinciale Staten.

Samenvattend

Het institutionele arrangement voor regionaal waterbeheer heeft heel lang goed gefunctioneerd, maar staat nu door de permanente institutionele concurrentie tussen waterschap en provincie zwaar onder druk. Terwijl velen in provincieland pleiten voor afschaffing van de waterschappen, varen waterschappen al heel lang een koers waarbij ze proberen hun afhankelijkheid van de provinciale besturen te minimaliseren. Het is de vraag of dat verstandig is. Omdat het waterschap een vorm van functioneel bestuur is dient het waterschapsbestuur immers goed ingebed te zijn in de algemene democratie. Bij verdere opschaling van het waterschapsbestuur zal dat het Rijk moeten zijn. Dat

betekent een verdere centralisatie van ons waterbeheer. Vanwege de toegenomen noodzaak om het waterbeheer goed in te brengen in lokale en regionale planvormingpraktijken is dat een ongewenste ontwikkeling. Als de politiek inderdaad wil kiezen voor een herverkaveling van taken en bevoegdheden in het waterbeheer dan lijkt een organisatorische scheiding tussen watersysteembeheer en waterketenbeheer, vanwege de verschillende principes die daaraan ten grondslag liggen, meer voor de hand te liggen.

Vanwege het functionele karakter van de waterschapsdemocratie kan het waterschapsbestuur, ook bij verdere opschaling, bestaan uit een vertegenwoordiging van verschillende categorieën belanghebbenden, waarbij de vertegenwoordiging van de categorie ingezetenen goed indirect kan worden gekozen door gemeentelijke of provinciale bestuurders.

ⁱ De opkomstpercentages varieerden van ruim 30 % voor de Zeeuwse waterschappen tot minder dan 20% voor de waterschappen Amstel, Gooi en Vecht en Delfland.

ⁱⁱ Dicke, W., S. Meijerink (2006); *Waarom de waterschappen (niet) moeten worden opgeheven*. *Bestuurskunde*, 15(1), 2-8.

ⁱⁱⁱ De huidige discussie over de organisatie van de waterschapsverkiezingen wordt dus feitelijk ingeleid door twee crises of ‘windows of opportunity’: het fiasco van de laatste waterschapsverkiezingen én de financiële crisis. Waar leden van de Commissie Veerman in de media verkondigen dat we nu voor het eerst in de geschiedenis van het Nederlandse waterbeheer maatregelen gaan treffen vóórdat een ramp of crisis optreedt, moet worden geconstateerd dat dat in ieder geval niet geldt voor de discussie over de hervorming van onze instituties voor waterbeheer.

^{iv} Zie daarvoor bijvoorbeeld het recente initiatief van de Unie van Waterschappen tot oprichting van een Water Governance Centre.

^v Toonen, T.A.J., G.S.A. Dijkstra, F. van der Meer (2006); *Modernization and reform of Dutch waterboards: resilience or change?* *Journal of Institutional Economics*. 2 (2), 181-201. Een vergelijkbare redenering kan worden gevolgd in de discussie over de samenvoeging van de Ministeries van V&W en VROM. Dat waterbeheer in Nederland in een apart Ministerie is ondergebracht vormt immers ook een bepaalde garantie dat dat belang voldoende wordt behartigd.

^{vi} Voor een beschrijving van de organisatie van functioneel bestuur in Nederland, zie Hoofdstuk 8 ‘functioneel bestuur’ in Breeman, G.E., W.J. van Noort, M.R. Rutgers (2008); *De bestuurlijke kaart van Nederland, het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum: Coutinho.

^{vii} Boogers, M., P. Tops (2000); *Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen*. *Bestuurswetenschappen*, 2000, Nr. 4, 288-303.

^{viii} Havekes, H. (2008); *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging, De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar*. Proefschrift Universiteit Utrecht, p. 312.

^{ix} Eerder heb ik betoogd dat de waarschijnlijk meest politieke stelling uit het kieskompas voor de waterschapsverkiezingen afkomstig was uit het partijprogramma van de Partij voor de Dieren en betrekking had op het vangen van muskusratten. Meijerink, S. (2009); *De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen*. *Bestuurswetenschappen*, 2009, No. 2, 59-68.

^x Rob, Raad voor het openbaar bestuur (2001); *Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeheer*. Den Haag, december 2001 (www.raadopenbaarbestuur.nl).

^{xi} Zie bijvoorbeeld: Engelen, E.R. (2004); *Associatief-democratische dromen over verplaatste politiek*. In: Engelen, E.R., M. Sie Dhian Ho (red.); *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Amsterdam University Press, Amsterdam, 307-338.

^{xii} Zie bijvoorbeeld Vereniging van Gemeentesecretarissen, *Vereniging voor Bestuurskunde* (2007); *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht, Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*.