

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/45637>

Please be advised that this information was generated on 2021-10-22 and may be subject to change.

DEMOCRATISCHE LEGITIMATIE: DE ACHILLESHIEL VAN HET WATERSCHAP?

Het kabinet heeft medio 2004 voorstellen gedaan voor een vereenvoudiging van de bestuurssamenstelling van de waterschappen en voor de vervanging van het verouderd geachte personenstelsel door een lijstenstelsel. Waterschappen worden erkend als volwaardige mede-overheden met een eigen belastinggebied. In de discussie over de waterschapsdemocratie zijn verschillende alternatieven voor deze plannen gepresenteerd. Deze variëren van omvorming van de waterschappen tot ZBO's van de provincies tot versterking van het waterschap als associatieve democratie. In dit artikel worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het kabinetsvoorstel en wordt gepleit voor een restauratie van de waarborgdemocratie van het waterschap in combinatie met democratische vernieuwing.

**Pieter de Jong en
Sander Meijerink**

Drs. Pieter de Jong is werkzaam bij de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.

Dr. Sander Meijerink is verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit Managementwetenschappen.

Het kabinetsbesluit naar aanleiding van het IBO-onderzoek naar de financiering van het waterbeheer is niet beperkt tot de financiering van het waterbeheer (TK 2003-2004, 29 428, nr. 1). Het besluitvormingsmoment is aangegrepen om tot besluitvorming te komen over een andere langsepende en heikele kwestie: de samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur. De bestuurskundige Toonen had over dat onderwerp al in 2000 een advies uitgebracht aan het Interprovinciaal Over-

leg (Toonen & Glim, 2000). Hoewel de categorieën die in het waterschapsbestuur kunnen zijn vertegenwoordigd zijn vastgelegd in de Waterschapswet, zijn het immers de provincies die in hun reglementen aangeven wat de precieze bestuurssamenstelling van de waterschappen is. Vanzelfsprekend heeft ook de Unie van Waterschappen zich intensief met dit onderwerp beziggehouden (Unie van Waterschappen, 2001). Tenslotte lag er nog het door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

opgestelde advies 'Water in orde', dat in ging op de bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid (Rob, 2001; De Jong & Petrus, 2004). Mede op basis van deze adviezen heeft het kabinet voorgesteld de bestuurssamenstelling van de waterschappen te vereenvoudigen door het aantal in deze besturen vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden te beperken. Als tweede wordt voorgesteld om het nu geldende personenstelsel te vervangen door een lijstenstelsel. Ten slotte wordt voorgesteld om vanaf 2008 één dag voor de waterschapsverkiezingen te organiseren. Deze voorstellen zouden er onder andere toe moeten leiden dat de opkomst bij waterschapsverkiezingen, die traditioneel zeer laag is, wordt verhoogd.

Functionele waarborgdemocratie

De waterschapsdemocratie is een geheel andere dan die van gemeente, provincie of Rijk. Het waterschap is een zogeheten functionele of belangengroependemocratie. Dat houdt in dat het bestuur van het waterschap wordt gevormd door vertegenwoordigers van een van tevoren bepaald aantal categorieën die een belang hebben bij de specifieke werkzaamheden van het waterschap. (Zie voor meer informatie over de grondslagen van de waterschapsdemocratie bijvoorbeeld Sneep, 1980; Raadschelders & Toonen, 1993; Van Hall, 1999.) Op dit moment bestaan waterschapsbesturen uit vertegenwoordigers van de categorieën gebouwd (huiseigenaren), ongebouwd (landbouw en terreinbeheerders), bedrijfsgebouwd (bedrijven) en ingezetenen (inwoners in het waterschapgebied). In provinciale reglementen is vastgesteld hoeveel vertegenwoordigers van elk van deze categorieën in het bestuur plaats kunnen nemen. De verkiezingen voor het

bedrijfsgebouwd vinden indirect plaats (door de Kamers van Koophandel). Voor de overige categorieën worden in principe directe verkiezingen gehouden. Dat leidt in de praktijk tot een situatie waarin sommigen drie stemmen kunnen uitbrengen (bijvoorbeeld als ingezetene, eigenaar van een huis en als landbouwer). Dat ook de ingezetenen rechtstreeks hun vertegenwoordiging in het waterschapsbestuur kunnen kiezen is overigens een relatief nieuw fenomeen. Deze praktijk is gangbaar sinds de invoering van de Waterschapswet in 1992.

Bij waterschapsverkiezingen kun je dus stemmen voor een bepaalde categorie. Omdat je voor die bepaalde categorie een stem uitbrengt op een persoon en niet op een bepaald (partij)programma, wordt wel gesproken over een personenstelsel. Kandidaat-bestuursleden hoeven geen inwoner te zijn van het beheersgebied van het waterschap. Bovendien kan men zich kandidaat stellen voor meerdere waterschapsbesturen tegelijk. Verkiezingen voor de Tweede Kamer, Gemeenteraad, Provinciale Staten en Europees Parlement vinden plaats door middel van een lijstenstelsel. Een belangrijk praktisch verschil met deze verkiezingen is, ten slotte, dat voor waterschapsverkiezingen geen gang naar de stembus hoeft te worden gemaakt, maar dat kan worden volstaan met het posten van een stembiljet. Waterschappen hebben bovendien geëxperimenteerd met een elektronische stemwijzer, mogelijkheden voor telefonisch stemmen en stemming via het internet.

Waterschapsverkiezingen worden wel aangeduid als 'low salience'-verkiezingen, dat wil zeggen dat ze nauwelijks in de publieke belangstelling staan. Boogers en Tops (1998, 2000) typeren de waterschapsdemocratie als waarborgde-

mocratie die onderscheiden moet worden van de gemeentelijke, provinciale en landelijke ontwikkelingsdemocratie. In een waarborgdemocratie heeft het gekozen bestuur als belangrijkste taak om goed op de winkel te passen. Het bestuur is een controlerend orgaan in plaats van een politieke arena. Bij een waarborgdemocratie kan een lage opkomst als positief worden beoordeeld, omdat enkel bij bestuurlijk falen hoge opkomstcijfers zullen worden gehaald (Ibid.) De ontwikkelingsdemocratie, die past bij de lichamen van algemeen bestuur, daarentegen zou juist goed functioneren, wanneer veel kiezers zich uitspreken over het gevoerde en het gewenste beleid.

Knelpunten

Er bestaat een brede consensus over enkele gebreken van de huidige samenstelling en de wijze van verkiezing van waterschapsbesturen. Allereerst wordt vrij algemeen erkend dat het personenstelsel, dat goed functioneerde bij relatief kleinschalige waterschappen, na de schaalvergrotingsoperaties van de laatste decennia niet meer werkt. (Er zijn nu nog 27 waterschappen, in 2001 waren dat er nog 57 en in 1950 zelfs 2500.) De band tussen kiezer en gekozen is verwaterd waardoor kiezers niet meer weten aan welke persoon ze hun vertrouwen moeten geven. Bovendien leidt dit stelsel ertoe dat veel stemmen verloren gaan.

Een tweede gesignaleerd knelpunt is dat de huidige indeling in categorieën van belanghebbenden slecht voldoet. Milieu- en natuurgroeperingen en agrariërs presenteren en manifesteren zich namelijk dwars door de onderscheiden categorieën heen. Daarbij zijn – ook volgens het kabinet – de specifieke belangen oververtegenwoordigd ten opzichte van de categorie ingezetenen.

(De specifieke belangencategorieën beschikken over zestig à zeventig procent van het totaal aantal beschikbare bestuurszetels. Zij nemen dertig procent van de kosten voor hun rekening.) Bovendien wordt de huidige bestuursamenstelling, die er toe leidt dat sommige kiezers wel drie stemmen mogen uitbrengen, erg complex gevonden.

Ten slotte wordt opgemerkt dat het waterschap niet langer alleen een beheersorganisatie is, maar in toenemende mate ook strategie en beleid ontwikkelt. Denk daarbij aan de door waterschappen ontwikkelde visies en beleidsnota's waar het gaat om thema's als verdroging, natuurontwikkeling, stedelijk waterbeheer of samenwerking in de waterketen. Juist deze meer beleidsmatige activiteiten vragen om een sterkere democratische legitimatie, waardoor lage opkomstcijfers bij waterschapsverkiezingen in toenemende mate als een probleem worden gezien.

Beoordelingscriteria

Aan de boordeling van zowel de huidige waterschapsdemocratie als de voorstellen voor vernieuwing daarvan liggen vaak impliciete criteria ten grondslag. Wij kiezen er voor deze expliciet te maken. De volgende beoordelingscriteria zijn volgens ons van belang.

Borging 'constitutionele' of 'existentiële' belang van goed waterbeheer

Goed waterbeheer is in Nederland van constitutioneel of existentieel belang (Toonen & Glim, 2000). Hoewel er onmiskenbaar knelpunten zijn in het functioneren van het huidige waterschapsbestel, is het de kunst om bij eventuele hervormingen van het bestel het kind niet met het badwater weg te gooien. Het kind is in dit geval de aparte financiering van het regionale waterbeheer door middel van een wa-

tersysteemheffing. Deze wijze van financiering biedt de beste garantie dat de uitgaven die nodig zijn voor beheer en onderhoud van de voor het voortbestaan van ons land essentiële waterstaatkundige infrastructuur, ook daadwerkelijk worden gedaan. Bovendien zorgt het ervoor dat beheer en onderhoud niet verwaarloosd worden door het vaak grillige en veelal op de korte termijn gerichte politieke handelen. Dit is feitelijk de crux van het gehele debat over de waterschappen en daarmee ook van belang voor het vraagstuk van de verkiezing van het waterschapsbestuur. Handhaving van de regionale watersysteemheffing houdt immers in dat enigerlei vorm van democratisch gelegitimeerd waterschapsbestuur, dat toezicht kan houden op de besteding van geïnde gelden, nodig is.

Overigens is de stelling dat waterschappen van constitutioneel belang zijn voor ons land zeker niet onomstreden. De voorzitter van het IBO-onderzoek naar de financiering van het waterbeheer, Rien Meijerink, hield de aanwezigen op het in februari 2005 door de Raad voor de financiële verhoudingen georganiseerde congres over de financiering van het waterbeheer nog eens voor, dat het hier naar zijn mening gaat om een sectorale bias. Defensie en een goede gezondheidszorg zijn volgens hem evenzeer van existentieel belang, terwijl daar geen aparte democratisch gekozen besturen voor in het leven zijn geroepen (Rfv, 2005).

Toename waterbewustzijn en betrokkenheid burgers bij de waterproblematiek

Ook ons tweede criterium is ingegeven door een instrumentele kijk op de waterschapsdemocratie. Voor de oplossing van tal van waterproblemen is de medewerking van burgers gewenst. Dat geldt voor heel veel aspecten van het

waterbeheer. Op perceelsniveau gaat het om de bereidheid om mee te denken over en mee te werken aan de realisatie van afkoppelprojecten. Het gaat om bewustwording van de gevolgen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en om bijvoorbeeld de gevolgen van autowassen op straat. Maar het gaat ook om hoogwaterbewustzijn in relatie tot het al dan niet accepteren van periodieke (grond)wateroverlast. En het gaat om een algemeen gevoel van urgentie van het waterveiligheidsvraagstuk. Zoals de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in een interview eens aangaf, doet de politiek, hoewel de beeldvorming vaak anders is, toch echt heel vaak wat burgers willen. Wanneer iedereen terrorismebestrijding belangrijk vindt, krijgt dat vervolgens ook alle aandacht.

Het is dus van belang dat burgers de ernst van de hoogwaterproblematiek gaan inzien, zodat de politiek vervolgens bereid is om de daarvoor benodigde pijnlijke, maar noodzakelijke keuzes te maken. Door belanghebbenden intensiever bij de vormgeving en uitvoering van het waterbeleid te betrekken, kunnen professionals leren wat mensen daadwerkelijk van belang vinden in hun woon- en leefomgeving. Door daar rekening mee te houden kan de legitimatie van het beleid worden vergroot. Tegelijkertijd zullen partijen die bij de beleidsuitwerking worden betrokken, leren van de professionals. Bijvoorbeeld over het functioneren van watersystemen en de noodzaak om bepaalde maatregelen te treffen. Juist deze confrontatie tussen expertkennis en 'lekenkennis' die in interactieve processen optreedt, kan bijdragen aan de legitimatie van het waterbeheer.

Borging invloed burger op de gehele cyclus van beleid, uitvoering en beheer

Ten slotte is het wenselijk dat burgers de mogelijkheid hebben om op enigerlei wijze invloed uit te oefenen op zowel de beleidsvorming, de beleidsuitvoering als het beheer van regionale waterstaatswerken. Het gaat immers om werkzaamheden in het algemeen belang waarvoor in de toekomst, vanwege de klimaatverandering en de door Europa gestelde waterkwaliteitseisen, bovendien steeds meer betaald zal moeten worden.

Verkenning van alternatieven

Er zijn verschillende ontwikkelingsrichtingen denkbaar voor de waterschapsdemocratie. Deze zullen hierna de revue passeren. Daarbij wordt verkend in welke mate ze voldoen aan de hiervoor gepresenteerde criteria.

Waterschappen opheffen en als ZBO onderbrengen bij provincies, gemeenten of Rijk

De eerste variant ligt misschien wel het meest voor de hand en wordt daarom ook veelvuldig naar voren gebracht, het meest recent nog in de discussies naar aanleiding van het IBO-water. Waarom heffen we de waterschapsbesturen niet op en brengen we ze niet als professionele uitvoeringsorganisaties (ZBO's) onder bij de provincies (of eventueel bij een samenwerkingsverband van gemeenten of het Rijk)? Dan kunnen ze feitelijk gewoon blijven doen wat ze doen, met als belangrijk voordeel dat we af zijn van die ingewikkelde en toch wat moeizaam gebleken waterschapsverkiezingen. Belangrijk voordeel van deze optie is vooral dat niet langer krampachtig hoeft te worden vastgehouden aan de trits 'belang-betaling-zeggenschap' (zie voor een interessant empirisch onderzoek naar het functioneren van deze trits Van Hijum, 2001).

Door de toenemende verwevenheid van het waterbeheer met het ruimtelijk beleid en de functies van wonen, werken en recreëren, is het steeds lastiger gebleken om de voor het waterbeheer te maken kosten toe te delen aan specifieke groepen van belanghebbenden die dan vervolgens weer in het bestuur vertegenwoordigd moeten zijn, terwijl heel goed is te beargumenteren dat goed waterbeheer toch vooral een algemeen (collectief) belang is. Er is echter ten minste één belangrijk argument dat tegen deze oplossing pleit: de gewenste gesloten financiële huishouding van de waterschappen. Wanneer waterschappen hun watersysteemheffing willen behouden, is enigerlei vorm van bestuurlijk toezicht daarop noodzakelijk. Opheffen van de financiële autonomie en onderbrengen van de waterschappen bij provincies, gemeenten of Rijk, kan er gemakkelijk toe leiden dat in tijden van financiële schaarste wordt bezuinigd op het beheer en onderhoud van waterkeringen, bijvoorbeeld omdat de politici liever investeren in bereikbaarheid, onderwijs of gezondheidszorg.

Invoering van een lijstenstelsel (kabinetsstandpunt)

Het kabinetsvoorstel houdt in dat het personenstelsel wordt verlaten en dat belangengroeperingen worden uitgenodigd om lijsten te vormen, maar politieke partijen mogen dat ook. Op die manier wordt geprobeerd de campagne te verlevendigen en de verschillende standpunten over het waterschapsbeheer te expliciteren. Door de verkiezingen bovendien op één dag te houden, wordt geprobeerd extra media-aandacht voor de waterschapsverkiezingen te verkrijgen waardoor kiezers beter kunnen worden geïnformeerd. Hoewel het bij het kabinetsvoorstel ogenschijnlijk om relatief kleine wijzigingen gaat,

gaat het feitelijk om een fundamentele breuk met de klassieke waterschapsdemocratie als waarborgdemocratie. Er wordt nu immers expliciet gestreefd naar een zekere politisering én naar een hoge verkiezingsopkomst.

Wat betreft filosofie lijkt de invoering van een lijstenstelsel bij waterschapsverkiezingen overigens haaks te staan op de voorstellen voor een nieuw kiesstelsel voor de Tweede Kamer. Immers, in die voorstellen wordt juist gepoogd het persoonlijke element te versterken en een einde te maken aan het verschijnsel dat onbekende kandidaten op de slippen van een aansprekende lijsttrekker de Tweede Kamer binnenkomen. De invoering van een lijstenstelsel is om een aantal redenen een riskante onderneming. Allereerst wordt de partijdemocratie het waterschap binnengehaald. Wanneer CDA-, VVD- en PvdA-vertegenwoordigers plaats gaan nemen in de verschillende waterschapsbesturen, zal het steeds moeilijker worden om uit te leggen wat nu nog precies het verschil is tussen de functionele en de algemene democratie. Belangrijker nog dan dat is dat de invoering van een lijstenstelsel suggereert dat er beleidsmatig heel wat te kiezen valt, terwijl dat feitelijk helemaal niet zo is. Het kabinet is immers tegelijkertijd van mening dat het (regionale) *waterbeleid* wordt geformuleerd op Europees, landelijk en provinciaal niveau. Provincies wordt bovendien juist gevraagd weer beter invulling te geven aan hun rol van toezichthouder op de waterschappen. Dat zal in de praktijk vooral inhouden dat waterschappen moeten uitvoeren wat de provincies hebben besloten. Door de beperkte beleidsvrijheid van de waterschappen valt er dus feitelijk niet zo veel te kiezen en zal de opkomst, ook bij landelijk georganiseerde waterschapsverkiezingen, waarschijnlijk laag blijven. Waar bij een

functionele waarborgdemocratie nog goed beargumenteerd kan worden dat een lage opkomst niet erg is, doet deze argumentatie geen opgeld meer wanneer wordt ingezet op ambitieuze verkiezingen op basis van een lijstenstelsel. Waterschappen maken zich daardoor onnodig kwetsbaar waardoor lage opkomstcijfers inderdaad de achilleshiel van het waterschap worden.

Waterschappen handhaven als waarborgdemocratie met (weer) indirecte verkiezingen

Een andere oplossing is om de huidige situatie te handhaven met eventueel wel een wijziging van de in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën. Vanwege de ontstane problemen met het personenstelsel (de kandidaten worden niet gekend), kan er voor worden gekozen om de categorie ingezetenen weer net als voor de invoering van de Waterschapswet, indirect, dat wil zeggen door de Gemeenteraad te laten kiezen. Geen tijd-, geld- en energieverslindende landelijke verkiezingscampagnes dus, geen politisering van het waterschapsbestuur door invoering van een lijstenstelsel, maar een indirect gekozen bestuur dat op de winkel past. Behalve het waterschapsbestuur zelf, zouden ook Rijk en/of provincies dan weer serieus werk moeten maken van het toezicht op de waterschapsfinanciën. Daarbij hoort dan wel dat het waterschap zich vooral profileert als deskundig en toegewijd *waterbeheerder*. Dat kan ook, omdat het beleid wordt gemaakt door Europa, Rijk en provincies (Meijerink & Van Hijum, nog te verschijnen). Het waterschap is en blijft dan primair een beheers- en uitvoeringsorganisatie. Dat wil niet zeggen dat het waterschap geen mening mag hebben en deze niet zou mogen verkondigen, zolang maar duidelijk is dat

het anderen zijn die de (strategische) knopen doorhakken, bijvoorbeeld als het gaat om de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening. De relatie provincie-waterschap is in deze variant dus een principal agentrelatie, waarbij de agent in dit geval de vorm heeft van een apart functioneel bestuur.

Deliberatieve democratie en interactieve uitvoering

Natuurlijk zijn er ook bij de uitwerking van het door de andere overheden geformuleerde beleid tal van belangenafwegingen aan de orde. Behalve door sleutelen aan de inputkant (wijze van verkiezing) zijn er echter ook andere mogelijkheden om de democratische legitimatie van dergelijke afwegingen te vergroten (zie voor een overzicht van mogelijke vormen van democratie: Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Dat kan bijvoorbeeld door burgers en belanghebbenden actief te betrekken bij de vormgeving en uitwerking van het beleid, de beleidsuitvoering en het beheer. De waterschappen hebben daarmee nog relatief weinig ervaring opgedaan. Deze interactieve manier van werken is ook nog relatief nieuw. Het vraagt om bestuurders die interesse hebben in de uitvoering en bereid zijn om tijdens die uitvoering plannen bij te stellen (zie voor voorbeelden van interactieve uitvoering bijvoorbeeld Geldof, 2001). Door belanghebbenden in concrete projecten te betrekken kan de democratische legitimatie daarvan worden vergroot. Dat noemen we ook wel throughput-legitimatie.

Betrokkenheid van burgers is waarschijnlijk het gemakkelijkst te organiseren op het niveau van straat, wijk of buurt. Daar gebeuren immers de zaken die de burger direct raken. Een straat wordt aangelegd of heringericht, afkoppelprojecten worden gerealiseerd,

groen- en speelvoorzieningen aangelegd of watergangen ingericht. Dat zijn tastbare zaken die leven en juist daar liggen kansen om burgers te betrekken. Dan gaat het overigens niet alleen om water, maar ook om natuur, recreatie, verkeer et cetera. Het spreekt daarom voor zich dat waterschappen hier nauw moeten samenwerken met gemeenten (en soms de provincies), ook al omdat beleid en uitvoering vaak moeilijk zijn te scheiden. Afhankelijk van de concrete situatie/problematiek moet telkens weer worden bepaald welke partijen en daarmee ook welke waarden en belangen in de afweging zouden moeten worden betrokken. Zie daarvoor ook de bijdrage van Dicke en Steenhuisen in dit themanummer.

Associatieve democratie

In een in 2004 aan de Unie van Waterschappen uitgebracht advies pleit Toonen voor meer creativiteit dan enkel de keuze tussen handhaving van het personenstelsel en invoering van het lijstenstelsel (Toonen et al., 2004). Waarom geen waterschapsbestuur naar voorbeeld van de besturen van de product- en bedrijfsschappen waarbij de rol die de SER daarbij speelt, zou kunnen worden ingevuld door de provincies? Dat zou concreet inhouden dat de provincies, op basis van de sociaal-economische verhoudingen/structuur in een bepaald waterschap, representatieve organisaties selecteren en op basis daarvan ook de verhouding tussen de verschillende categorieën van belanghebbenden vaststellen. Dit is een interessante vorm van associatieve democratie die nadere uitwerking verdient (zie ook Engelen, 2004). Deze variant doet namelijk recht aan het functionele karakter van het waterschapsbestuur, terwijl, anders dan bij de invoering van een lijstenstelsel, wordt voorkomen dat het

waterschapsbestuur politiseert en zich daarmee nauwelijks meer zinvol onderscheidt van gemeenten en provincies. Anderzijds moet niet de suggestie worden gewerkt dat het regionale maatwerk dat op deze wijze wordt geleverd, voorziet in een voldoende mate van betrokkenheid van bewoners en belangenorganisaties. Daarvoor moet, zoals eerder aangegeven, per probleemsituatie telkens weer worden bezien wie (en dus ook welke waarden en belangen) wanneer en op welke wijze moet worden betrokken. Deze betrokkenheid van de 'civil society' laat zich niet reguleren door welke geformaliseerde wijze van bestuurssamenstelling dan ook.

Het voorstel van de Unie van Waterschappen (het 'combinatiemodel')

De Unie van Waterschappen heeft inmiddels het initiatief genomen tot een concrete invulling van de wijze van verkiezing van het waterschapsbestuur (Unie van waterschappen, 2005). Volgens dat voorstel krijgen de drie in het kabinetsstandpunt genoemde belangencategorieën – agrariërs, bos- en natuurterreinbeheerder en bedrijven – ieder ten minste twee zetels. Deze kandidaten worden verkozen/aangewezen door hun achterban (meestal standsorganisaties). Daarnaast wordt de invloed van de kiezer substantieel vergroot: de vertegenwoordigers van de inwoners worden direct, via een lijstenstelsel, gekozen. Het staat iedereen, ook vertegenwoordigers van de eerdergenoemde belangencategorieën, vrij om via het lijstenstelsel aan de verkiezingen mee te doen. Overigens is het volgens het voorstel van de Unie niet meer mogelijk je gelijktijdig kandidaat te stellen voor meerdere waterschapsbesturen. Door toename van het relatieve aandeel van de ingezetenen en de invoering van een lijstenstelsel gaat de waterschapsde-

mocratie veel gelijkens tonen met die van de provincies en gemeenten. Terecht waarschuwen sommigen dat de waterschappen de discussie over hun bestaansrecht zo juist weer over zich afroepen (Kienhuis, 2005).

Conclusies

Net als voor gemeenten, provincies en de rijksoverheid geldt dat ook waterschappen zouden moeten investeren in een andere manier van werken en een andere wijze van de legitimatie van hun handelen dan alleen door versterking van de input-democratie. Door interactieve planvorming en interactieve uitvoering kan de throughput-democratie aanzienlijk worden versterkt. Terwijl in de ambtelijke en bestuurlijke circuits veel wordt gediscussieerd over de wijze van bestuurssamenstelling, valt op dat de uitwerking van het nieuwe waterbeleid, zoals WB21 en de Europese Kaderrichtlijn Water, een enkel experiment met focusgroepen daargelaten, nog overwegend op een technocratische wijze, dat wil zeggen zonder directe betrokkenheid van bewoners en belanghebbenden, plaatsvindt. Het concrete onderwerp van het waterbeheer leent zich echter prima voor een meer participatieve aanpak. Juist daar is ook daadwerkelijke vernieuwing van de relatie tussen burger en overheid te realiseren. Een dergelijke aanpak laat zich niet vangen in regels voor welke wijze van bestuurssamenstelling dan ook, maar vraagt om zorgvuldig vormgegeven processen per project of probleemsituatie.

Voor het overige doen de waterschappen er wijs aan genoeg te nemen met een sobere vorm van functionele (waarborg)democratie, die wat betreft de categorie ingezetenen waarschijnlijk het best kan worden ingevuld door indirecte verkiezingen. De Rob spreekt

in dat verband over een 'interactieve waarborgdemocratie'. Invoering van een lijstenstelsel, zoals bepleit door het kabinet en de Unie van Waterschappen, legt de bijl aan de wortel van de functionele waterschapsdemocratie. Politisering van het waterbeheer ligt op de loer en de met veel tamtam gepresenteerde landelijke waterschapsverkiezingen leiden er toe dat de waterschappen wat betreft de opkomstcijfers met dezelfde maatstaven zullen worden beoordeeld als de andere overheden, een vergelijking die ze waarschijnlijk nooit zullen doorstaan.

Literatuur

- Boogers, M. en P. Tops, Waterschapsverkiezingen: kiezen voor een verwaterd bestuur?, in: *Het Waterschap*, 1998, nr: 8, pp. 270-274.
- Boogers, M. en P. Tops, Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr: 4, pp. 288-303.
- Engelen, E. en M. Sie Dhian Ho, Democratische vernieuwing. Luxe of noodzaak?, in: Engelen, E. en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004, pp. 17-38.
- Engelen, E., Associatief-democratische dromen over verplaatste politiek, in: Engelen, E. en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004, pp. 307-338.
- Geldof, G., Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer; Tauw bv, 2001.
- Hall, A. van, Functioneel bestuur: vaste waarde in woelige waterwereld, in: Hall, A. van, Th. Drupsteen en H. Havekes, *De Staat van Water, Opstellen over juridische, technische, financiële en politiek-bestuurlijke aspecten van waterbeheer*, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1999, pp. 271-285.
- Hijum, Y. van, *Kostelijk water. Een studie naar de organisatie en bekostiging van het Nederlandse waterbeheer*, Koninklijke Van Gorcum, Assen, 2001 (diss.).
- Jong, P. de, en P. Petrus, Is het Huis van Thorbecke tegen water bestand? in: *Openbaar Bestuur*, 2004, januari, pp. 16-22.
- Kienhuis, J., De trits: sta in de weg of helder kompas, in: *Het Waterschap*, 24 juni 2005, pp. 18-19.
- Meijerink, S. en Y. van Hijum (nog te verschijnen), Multi-level governance in European water management, Stakeholder participation in France, Belgium and the Netherlands, in: Bovaird, T., E. Löffler en S. Parrado Díez (eds.), *Multi-Level Governance: New Approaches to Decentralising Power in European Countries*, Cheltenham, UK: Edward-Elgar.
- Raadschelders, J. en Th. Toonen, *Waterschappen in Nederland. Een Bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Uitgeverij Verloren, Hilversum, 1993.
- Rfv, Raad voor de financiële verhoudingen, De prijs van water: Wie betaalt de rekening?, Rfv-jaarrapport 2005, Den Haag, september 2005 (www.rfv.nl).
- Rob, Raad voor het openbaar bestuur; Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeheer; december 2001, Den Haag (www.raadopenbaarbestuur.nl).
- Sneep, J., *Het Waterschapsbestuur*, Kluwer; Deventer, 1980.
- Toonen, Th. en M. Glim, Een bestuursschouw van het waterschap, advies uitgebracht aan het Interprovinciaal Overleg, Ernst & Young consulting, Utrecht, 6 januari 2000.
- Toonen, Th., G. Dijkstra en F. van der Meer, Weerbaarheid, veerkracht en bestuurlijk succes. De Bestuurlijke Structuur van het waterschap, preadvies in opdracht van de Unie van Waterschappen, Leiden, maart 2004.
- TK 2003-2004, 29 428, nr. 1; kabinetsstandpunt IBO/bekostiging waterbeheer.
- Unie van Waterschappen, Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur van het Waterschap, september 2001.
- Unie van Waterschappen, brief van het bestuur van de Unie van Waterschappen en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen, d.d. 23 maart 2005, kenmerk 20012 BJZ/RB.