

## 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/2066/78583>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-14 and may be subject to change.

## **De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen**

Sander Meijerink

(Dr. Sander Meijerink is als Universitair Docent verbonden aan het Institute for Management Research van de Faculteit Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen)

### **Inleiding**

Van 13 tot 25 november vorig jaar vonden de waterschapsverkiezingen plaats. Deze werden voor het eerste georganiseerd volgens een lijstenstelsel, waardoor ook politieke partijen konden meedoen. De opkomst was 24 %.<sup>i</sup> Zowel de voorzitter van de Unie van Waterschappen, dr. Sybe Schaap, als onze Minister-President lieten direct weten teleurgesteld te zijn over het opkomstpercentage. Volgens Schaap is deze uitslag aanleiding om het kiesstelsel voor de waterschappen nog eens goed te bezien. Hij ziet twee alternatieven. De eerste is om de waterschapsverkiezingen te combineren met de gemeenteraadsverkiezingen of de provinciale staten verkiezingen. De tweede is een indirecte verkiezing van de waterschapsbesturen door de gemeenteraden. Over de mogelijkheid van opheffing van de waterschappen heeft de voorzitter van de Unie het vanzelfsprekend niet. Zijn voorstel om de wijze van verkiezing van het waterschapsbestuur nog eens goed te bezien is echter opvallend. De Wet modernisering waterschapsbestel, die voorzag in een ingrijpende verandering van het kiesstelsel voor de waterschappen, is immers nog maar sinds 1 januari 2008 van kracht en bij de waterschapsverkiezingen eind vorig jaar werd bij de verkiezing voor de categorie ingezetenen voor de eerste keer gewerkt met een lijstenstelsel. Waar verkiezingen voor andere overheden al sinds jaar en dag op dezelfde vertrouwde wijze plaatsvinden, en de discussie zich beperkt tot technische uitvoeringskwesties, zoals het al dan niet gebruiken van een stemcomputer, is het kiessysteem voor de waterschappen een veel minder stabiele institutie.

Tijdens het schrijven van deze bijdrage lopen er nog twee evaluatiestudies van de waterschapsverkiezingen. De eerste evaluatie, die wordt uitgevoerd in opdracht van de

Unie van Waterschappen, heeft betrekking op de technische uitvoering van de verkiezingen. Zo was er een erg hoog percentage ongeldige stemmen (9%), waardoor de vraag rees of de toegezonden stemformulieren wel eenduidig waren. Een tweede evaluatie die al was aangekondigd in Wet modernisering waterschapsbestel, heeft betrekking op de effecten van de nieuwe vormgeving van de verkiezingen en wordt uitgevoerd in opdracht van de Staatssecretaris voor Verkeer en Waterstaat. Er is alle reden dus om eens te bezien wat er vanuit een bestuurskundige invalshoek is te zeggen over de vormgeving en het verloop van de waterschapsverkiezingen. Het aantal bestuurskundigen dat zich met het waterschapsbestel heeft beziggehouden is overigens beperkt. Dat ligt deels aan de bestuurskundige gemeenschap, die tot voor kort maar weinig belangstelling had voor de organisatie van ons waterbeheer, maar vermoedelijk toch ook aan de waterschapswereld zelf. Deze heeft van nature een nogal gesloten karakter, met eigen verenigingen en kennisnetwerken. Daardoor lijkt er soms weinig aansluiting te worden gezocht bij meer algemene discussies die worden gevoerd in ons openbaar bestuur, over bijvoorbeeld governance en interactieve beleidsvoering, over nieuwe vormen van democratische legitimatie, over de schaduwkanten van schaalvergroting en zo voort. Waar bijvoorbeeld in andere sectoren, zoals het onderwijs en de gezondheidszorg, maar ook in gemeenteland de nadelen van schaalvergoting inmiddels zijn erkend<sup>ii</sup>, lijken de meeste waterschappers te dromen over nog weer nieuwe fusies. Het is opvallend dat waterschappen, die zijn ontstaan door vrijwillige samenwerking tussen ingelanden, een vorm van zelforganisatie dus, enkel de positieve effecten van schaalvergroting lijken te zien. Het zijn bestuurskundigen die waarschuwen voor de negatieve kanten daarvan.<sup>iii</sup> Een ander voorbeeld betreft het denken over democratie en democratische legitimatie. Waar veel politicologen en bestuurskundigen schrijven over de teloorgang van de partijdemocratie en enthousiast filosoferen over en experimenteren met nieuwe vormen van democratie, zoals deliberatieve of associatieve democratie<sup>iv</sup>, is het kiesstelsel voor de waterschappen nu juist zodanig gewijzigd dat uitgerekend politieke partijen een cruciale rol gaan spelen in het waterschapsbestuur.

Nu is er ook wel wat voor te zeggen om niet direct mee te gaan met alle bestuurskundige modes. Zeker als het gaat om een onderwerp als waterveiligheid is de samenleving waarschijnlijk beter gediend met continuïteit dan met allerhande onzekere experimenten met nieuwe vormen van governance. En gezien het feit dat we nog steeds in de best beschermde delta van de wereld leven, is er wellicht ook helemaal geen reden om onze

instituties voor waterveiligheid, en de waterschappen maken daar een belangrijk onderdeel vanuit, fundamenteel ter discussie te stellen. Het interessante van de Wet modernisering waterschapsbestel is dat dat nu juist wel is gebeurd. In deze bijdrage wordt betoogd dat de in deze wet vastgelegde verkiezingssystematiek niet past bij de aard en functie van het waterschapsbestuur en berust op twee belangrijke misverstanden. Het eerste misverstand is dat er programmatisch veel te kiezen zou zijn door een waterschapsbestuur, het tweede dat de legitimatie van het waterschapsbestuur moet worden gezocht in een hoge opkomst bij verkiezingen.

### **De wonderbaarlijke transformatie van het waterschapsbestuur**

Het waterschap is een functioneel bestuursorgaan, d.w.z. dat waterschappen, net zoals de politie, bedrijfsorganen en zelfstandige bestuursorganen, een heel specifieke taakopdracht hebben.<sup>v</sup> In het geval van het waterschap gaat het om de zorg voor waterveiligheid, voor droge voeten en voor een goede waterkwaliteit. Het waterschap onderscheidt zich echter op een belangrijk punt van de andere functionele bestuursorganen, omdat het waterschap eigen belastingen heft: de waterschapsomslag en de zuiveringsheffing. Het is precies om die reden dat een op enigerlei wijze democratisch samengesteld bestuur nodig wordt geacht en het waterschap een volwaardige (zij het functionele) overheid is in ons openbaar bestuur, door sommigen omschreven als het ‘tuinhuis bij het Huis van Thorbecke’.<sup>vi</sup> Het is vooral de waterschapsomslag die een cruciale rol speelt in elke discussie over het bestaansrecht van de waterschappen, een discussie die voor het laatst intensief is gevoerd naar aanleiding van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bekostiging van het regionale waterbeheer.<sup>vii</sup> Een veel gehoord argument in de discussie over het bestaansrecht voor de waterschappen is dat waterbeheer in Nederland van constitutioneel belang is en daarmee een eigen organisatie met een eigen heffing rechtvaardigt.<sup>viii</sup> Dit voorkomt dat noodzakelijke uitgaven voor beheer en onderhoud van onze dijken worden afgewogen tegen uitgaven die worden gedaan voor andere beleidsterreinen. Tegenstanders van zelfstandige waterschappen wijzen er op dat eenzelfde redenering kan worden gevolgd voor beleidsterreinen als de gezondheidszorg of defensie.<sup>ix</sup>

Feit is dat het waterschap van oudsher een belangengroependemocratie is die institutioneel is vormgegeven rond de trits ‘belang-betaling-zeggenschap’.<sup>x</sup> Dit houdt in dat diegenen die een belang hebben bij goed waterbeheer daarvoor moeten betalen, maar dan ook

zeggenschap krijgen in het waterschapsbestuur. Een waterschapsbestuur bestaat daarom uit verschillende belangencategorieën: agrariërs, bos- en natuurterreinbeheerders en bedrijven en de inwoners van een waterschapsgebied (de ingezetenen). De provincies bepalen de samenstelling van het waterschapsbestuur, d.w.z. dat ze voorafgaand aan de verkiezingen vastleggen hoeveel zetels elk van deze categorieën krijgen toebedeeld in het waterschapsbestuur. De vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen werden aanvankelijk indirect gekozen door de gemeenteraden. Later volgde een systeem van directe verkiezingen volgens een personenstelsel, d.w.z. dat kiezers konden stemmen op personen die ze geschikt achtten voor het waterschapsbestuur. De opkomst bij deze verkiezingen, tussen de 20 en 25 %, werd echter te laag geacht voor een voldoende democratische legitimatie van het waterschapsbestuur. Daarnaast werd waterbeheer in toenemende mate gezien als een algemeen belang en steeds minder als een specifiek taakbelang. De logische consequentie daarvan was dat het aandeel van de vertegenwoordiging van de categorie ingezetenen in het bestuur moest worden vergroot. Om de herkenbaarheid van de kandidaten te vergroten en de opkomst bij de verkiezingen te verhogen is in de Wet modernisering waterschapsbestel gekozen voor de invoering van een lijstenstelsel voor de categorie ingezetenen. Diegenen die een specifiek deelbelang hebben bij het waterbeheer (bijvoorbeeld sportvissers), maar ook politieke partijen konden bij de laatste verkiezingen een lijst vormen met een eigen beleidsprogramma. Door de verkiezingen bovendien voor het eerst voor alle waterschappen gelijktijdig te organiseren, een landelijke campagne met radio en TV-commercials en de ontwikkeling van een heus kieskompas, vertoonden de verkiezingen veel overeenkomsten met de andere verkiezingen die we kennen en is (tevergeefs) geprobeerd om het opkomstpercentage te verhogen.

Bij de invoering van een lijstenstelsel zijn de nodige kanttekeningen geplaatst, bijvoorbeeld door de CDA-fractie bij monde van de heer van Lith. 'Volgens hem was dit de 'omgekeerde' wereld, aangezien bij de verkiezingen voor de algemeen vertegenwoordigende lichamen nu juist overwogen werd een meer op personen gericht kiesstelsel in te voeren.'<sup>xi</sup> En volgens de heer Geluk van de VVD zou er voor gewaakt moeten worden dat de bestaande politieke partijen zich daarin ook zouden gaan mengen, want dat zou strijdig zijn met het functionele bestuur.<sup>xii</sup> Dat het lijstenstelsel uiteindelijk toch in de wet is opgenomen, kan worden verklaard door de noodzaak van een compromis tussen diegenen die van mening zijn dat de waterschappen het beste zouden kunnen

worden opgeheven en als uitvoeringsorganisaties worden ondergebracht bij provincies of rijk en diegenen die het waterschap wilden behouden als belangengroependemocratie.<sup>xiii</sup> Onlangs is een zeer gedegen en lezenswaardig proefschrift geschreven over de ontwikkeling van het waterschapsbestel in de afgelopen vijftig jaar.<sup>xiv</sup> Daarin is onder andere te lezen hoe grillig de politieke besluitvorming over het wetsvoorstel is verlopen. Waar ons poldermodel op sociaal-economisch terrein zijn meerwaarde heeft bewezen, lijkt het polderen tot minder gelukkige uitkomsten te leiden als het gaat om onze staatsinrichting.<sup>xv</sup>

Terwijl velen in de waterschapswereld hoopten dat vooral belanghebbenden zich zouden organiseren en de politiek zich afzijdig zou houden van deze verkiezingen, hebben vrijwel alle politieke partijen de kans gegrepen om een lijst te vormen. De kiezer werd zodoende geconfronteerd met een keuze tussen een liberaal, sociaal-democratisch of christelijk waterbeheer. Winnaar van de verkiezingen was de Lijst Water Natuurlijk, een bundeling van natuur- en milieuorganisaties, gesteund door D66 en Groen Links. Daarna volgden CDA, PvdA en VVD. Hoewel de winst van Water Natuurlijk misschien opvallend is, lijkt het er op dat de meeste kiezers zich bij hun keuze hebben laten leiden door partijpolitieke voorkeuren. De politieke partijen hebben geworsteld met de invulling van hun verkiezingsprogramma's en geprobeerd om onderscheidend te zijn, maar dat is slecht gelukt. De waarschijnlijk meest politieke stelling uit het Kieskompas, ontleend aan het programma van de Partij voor de Dieren, had betrekking op het vangen van muskusratten. De gemiddelde kiezer is vermoedelijk toch vooral bijgebleven dat alle partijen voor schoon en helder water en voor waterveiligheid zijn. Menigeen zal zich, ook na raadpleging van het kieskompas, vertwijfeld hebben afgevraagd op welke lijst nu een stem uit te brengen. De belangrijkste vraag naar aanleiding van deze verkiezingen is dan ook niet hoe de opkomst kan worden verhoogd, maar wat er bij de waterschapsverkiezingen nu eigenlijk precies te kiezen viel.

### **Misverstand 1: Er valt programmatisch wat te kiezen**

Van oudsher is het waterschap, als functioneel bestuursorgaan, altijd goed ingebed geweest in het provinciale bestuur. Naast het gekozen bestuur vormde dat een tweede vorm van democratische legitimatie. De provinciebesturen zijn immers verantwoordelijk voor de instelling en opheffing van waterschappen, de samenstelling van het waterschapsbestuur én voor het toezicht op de waterschappen. Door de

schaalvergrotingsoperaties is het voor de provincies echter steeds lastiger geworden om hun rol als toezichthouder goed in te vullen. De waterschappen zijn logischerwijs georganiseerd op basis van stroomgebiedgrenzen en sommige waterschappen hebben als gevolg daarvan te maken met wel vier provincies. Daarnaast speelt dat de grotere en professionelere waterschappen, misschien begrijpelijk, ook steeds minder behoefte lijken te hebben aan toezicht door een instantie die langzamerhand aanzienlijk minder kennis en expertise op het terrein van waterbeheer in huis heeft dan de waterschappen zelf. Ondanks de omvang en professionaliteit van de huidige waterschappen is het takenpakket van de waterschappen echter niet wezenlijk veranderd. Het gaat nog steeds om een beperkt takenpakket: de zorg voor waterveiligheid, droge voeten en een goede waterkwaliteit.

Tegelijkertijd is de inhoudelijk visie op het waterbeheer in de laatste jaren juist wel gewijzigd. Meer nog dan in het verleden is het waterbeheer verweven met andere beleidsterreinen, met name de ruimtelijke ordening. Waterbeheer was natuurlijk altijd al onlosmakelijk verbonden met de ruimtelijke functies die aan een bepaald gebied zijn toegekend, maar het 'leven met water discours' heeft deze relatie alleen nog maar belangrijker gemaakt. Waterveiligheid wordt niet langer alleen gegarandeerd door dijken, pompen en gemalen, maar ook door dijkverleggingen en de inrichting van retentiegebieden. Het nieuwe veiligheidsbeleid, dat is geënt op een risicobenadering, is bovendien niet langer alleen gericht op het reduceren van de kans op een overstroming (door dijken te verhogen of ruimte voor water te creëren), maar ook op het beperken van de mogelijke gevolgen van een overstroming. Dat kan bijvoorbeeld door niet meer te bouwen in overstromingsgevoelige gebieden of door deze gebieden waterbestendig in te richten. Waar de waterschappen hun taken voorheen nog relatief autonoom konden uitoefenen, zijn ze nu meer dan ooit afhankelijk van de medewerking van de actoren in de ruimtelijke ordening. Het gaat in het waterbeheer dan ook in toenemende mate om afwegingen die het beleidsterrein van het waterbeheer en de competentie van het waterschapsbestuur overstijgen. Waterschappen kunnen en moeten hun gebiedskennis en expertise inbrengen om dergelijke afwegingen te ondersteunen, maar kunnen deze vanwege hun beperkte taakopdracht zelf nooit maken. Dergelijke politieke afwegingen kunnen alleen worden gemaakt door overheden die ruimtelijke ordening, economisch beleid, landschapsbeheer en waterbeleid in onderlinge samenhang kunnen beschouwen.

Er zijn veel belangrijke politieke keuzes te maken in het waterbeheer, zoals de keuze of we nog langer willen bouwen in risicovolle gebieden, keuzen inzake de verzekeraarbaarheid van hoogwaterschade of de keuze voor anderhalve meter peilopzet op het IJsselmeer. Dat zijn echter zonder uitzondering keuzen waar waterschappen als uitvoeringsdeskundigen een mening over mogen (moeten!) hebben, maar waar ze niet over gaan. Waterschappen zijn toch vooral beheersorganisaties. In onze laaggelegen delta kan het nut daarvan, zeker in het licht van de verwachte klimaatverandering, nauwelijks worden overschat, maar dat betekent niet dat de bouw en exploitatie van afvalwaterzuiveringsinstallaties, het bedienen van pompen en gemalen en een goed beheer van ons dijken nu ineens ideologische kwesties zijn geworden en dat het zinvol is de kiezer te vragen om zich uit te spreken voor een waterschapsbestuur op christelijke, sociaal-democratische of liberale grondslag. In tegendeel, kan het succes van waterschapsbeheer tot nog toe niet veeleer worden verklaard door de afwezigheid van directe partijpolitieke bemoeienis met allerlei technische beheerskwesties, waardoor een zekere continuïteit in de uitvoering werd gewaarborgd?

### **Misverstand 2: Een hoge opkomst bij de waterschapsverkiezingen is belangrijk**

Het waterschapsbestuur heeft als functioneel bestuur een wezenlijk ander karakter dan dat van de andere overheden. Boogers en Tops<sup>xvi</sup> en de Raad voor het Openbaar Bestuur<sup>xvii</sup> spreken in dat verband treffend van een functionele waarborgdemocratie. Waar de democratische legitimatie van de andere overheden moet worden gezocht in een hoge opkomst bij verkiezingen, het is immers wenselijk dat zo veel mogelijk stemgerechtigden zich uitspreken over de *richting van het beleid*, moet de legitimatie van het waterschap, net als die van de andere functionele besturen, vooral worden gezocht in een *goede taakuitoefening*. Het afvalwater moet op een zo goedkoop mogelijke manier zo goed mogelijk worden gezuiverd, het waterpeil moet worden afgestemd op de in de ruimtelijke plannen vastgelegde functies en de dijken moeten netjes worden beheerd en onderhouden. Daarbij moet wel worden bedacht dat de functietoekenning, vanwege de toenemende kosten die de inrichting van nieuwe woon- en werkgebieden in overstromingsgevoelige gebieden met zich meebrengt, in toenemende mate ook afhankelijk zal worden van de waterhuishoudkundige (on)mogelijkheden. Anders dan van een politiek bestuur is de primaire taak van het bestuur in een functionele waarborgdemocratie echter niet politiek bedrijven, maar goed besturen en toezicht houden op een goede taakuitoefening. De inspanningen zouden er op gericht moeten zijn om politieke keuzes die er wel te maken



zijn zo veel mogelijk neer te leggen bij de instanties waar ze thuishoren, namelijk bij de gemeentelijke en provinciale besturen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de in sommige waterschapsbesturen langslappende conflicten tussen vertegenwoordigers van het landbouw- en natuurbelang. Hier lijkt een belangrijke rol weggelegd voor het provinciale bestuur. Behalve bij de waterschappen zelf, lijkt ook bij veel provinciebesturen de misvatting te bestaan dat grotere waterschappen beleidsmatige aansturing door de provincie minder noodzakelijk maken. Terwijl provincies langs tal van wegen proberen om hun bestaansrecht te legitimeren<sup>xviii</sup>, lijken ze deze kerntaak in de afgelopen jaren juist te hebben verwaarloosd.

In het model van een functionele waarborgdemocratie hoeft een lage opkomst bij verkiezingen helemaal niet negatief te worden geïdentificeerd. Zo lang de taakuitoefening naar tevredenheid geschiedt, is er geen reden om te gaan stemmen, maar stel er zou wel elk jaar een dijkdoorbraak plaatsvinden, dan bestaat er altijd de mogelijkheid om het waterschapsbestuur weg te stemmen. Deze redenering is nu echter niet meer geldig. Door de invoering van een lijstenstelsel en de deelname van politieke partijen met eigen verkiezingsprogramma's, kan het waterschap moeilijk nog langer worden getypeerd als een waarborgdemocratie. Nu ons als kiezer is gevraagd een keuze te maken tussen een liberaal, sociaal-democratisch, christelijk of groen bestuur van ons waterschap, kan logischerwijs niet langer worden volgehouden dat een lage opkomst geen probleem is. Blijkbaar wordt het nu wenselijk geacht dat we ons nu *en masse* uitspreken voor de *richting* van het waterbeleid van het waterschap, een richting die, zoals we hierboven hebben beargumenteerd, niet door het waterschap kán worden bepaald. Afgezien daarvan doet zich nu de merkwaardige situatie voor dat de kiezer twee maal wordt gevraagd om zich uit te spreken over de inhoud van het regionale waterbeleid, namelijk bij de provinciale statenverkiezingen én bij de waterschapsverkiezingen. In sommige gebieden, zoals de provincie Friesland, gaat het dan ook nog eens om hetzelfde gebied.

Ondertussen is door velen de conclusie getrokken dat de opkomst te laag is en het waterschapsbestuur daardoor onvoldoende gelegitimeerd. Dat is jammer, want er zijn waarschijnlijk weinig instituties in ons land die bij de burgers zo veel en zo brede steun genieten als de instituties voor ons waterbeheer. Je hoeft echt geen expert te zijn om te weten dat we het juist op dat gebied in ons land heel goed voor elkaar hebben. Natuurlijk kan het altijd beter en is het zinvol zo nu en dan structuurdiscussies te voeren, ook over

het bestaansrecht van de waterschappen, maar het gaat te ver om het vertrouwen in onze instituties voor waterbeheer af te meten aan de opkomst bij verkiezingen waarvan bijna niemand begrijpt waar ze over gaan. Gegeven die onduidelijkheid zou evengoed kunnen worden beweerd dat een opkomst van 24% opvallend hoog is, een teken van grote loyaliteit aan onze democratische instituties.

### **Alternatieven voor het lijstenstelsel**

Het waterschapswerk kan heel goed op andere manieren democratisch worden verankerd. De eerste manier, die de laatste jaren wat in de vergetelheid lijkt te zijn geraakt, is door een goede inbedding in het algemeen bestuur. Dan zou het om de provincie kunnen gaan, maar vanwege de schaalgrootte van de waterschappen, behoort ook een sterkere aansturing door het rijk tot de mogelijkheden. Een tweede vorm van democratische verankering kan in de vorm van een functioneel waarborgbestuur, dat voor de categorie ingezetenen indirect kan worden gekozen door de gemeenteraden. Een derde vorm van legitimatie, die voor een waterschap kansrijk is, is door op projectniveau organisaties en inwoners intensiever te betrekken bij het waterschapswerk. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om inrichtingsvragen rond waterlopen of om de wijze waarop onderhoudswerkzaamheden worden uitgevoerd. Juist in dat soort processen lijkt nog veel winst te behalen. De Raad voor het Openbaar Bestuur spreekt in dat verband van een ‘interactieve waarborgdemocratie’.<sup>xix</sup> Dan hebben we voor de legitimatie van ons waterschapsbestuur geen landelijke waterschapsverkiezingen, politieke partijen en een kieskompas nodig, want die dreigen van het tuinhuis een luchtkasteel te maken.

Een reëel alternatief voor het waterschap als functionele waarborgdemocratie is de omvorming van de waterschappen tot uitvoeringsorganisaties van provincie of rijk. Het is echter de vraag of het relatieve succes van het Nederlandse waterbeheer een dergelijke ingrijpende stelselwijziging rechtvaardigt. Het lijkt verstandig enig terughoudendheid te betrachten als het gaat om de afschaffing van een institutie die al eeuwenlang een bijdrage levert aan de woonbaarheid en leefbaarheid van ons land.

---

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

<sup>ii</sup> Zie bijvoorbeeld Vereniging van Gemeentesecretarissen, Vereniging voor Bestuurskunde (2007); *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht, Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*.

- 
- <sup>iii</sup> 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.
- <sup>iv</sup> 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.
- <sup>v</sup> 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.
- <sup>vi</sup> Rossum, Cyriel van (2008); Het is gedaan met de rust, Waterschapsbestuur dichter op de huid van ambtenaren. *Re.Public*, 19, 3 oktober 2008, 22-24.
- <sup>vii</sup> TK 2003-2004, 29428, nr. 1.
- <sup>viii</sup> Toonen, Th.A.J., M.C.S. Glim (2000); *Een bestuursschouw van het waterschap*. Advies uitgebracht aan het Interprovinciaal Overleg. Ernst & Young consulting, Utrecht, 6 januari 2000.
- <sup>ix</sup> Wientjes, Bernard (2006); Waterschap niet langer als staat in de staat. *Bestuurskunde*, 2006 (1), 13-15.
- <sup>x</sup> Zie voor een goede analyse van het functioneren van deze trits: Hijum, E. van (2001); *Kostelijk water, Een studie naar de organisatie en bekostiging van het Nederlandse waterbeheer*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- <sup>xi</sup> 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.
- <sup>xii</sup> Idem, p. 313.
- <sup>xiii</sup> Zie voor een beschouwing over partij-ideologische visies op functionele besturen, Van Hijum (2006); Politiek en waterschappen. *Bestuurskunde*, 15 (1), 25-31.
- <sup>xiv</sup> Havekes, H. (2008); *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging, De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar*. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- <sup>xv</sup> Zie bijvoorbeeld Jouke de Vries over een andere institutionele verandering, de dualisering van het gemeentebestuur: 'Het grote probleem is dat dualisering niet volledig is doorgevoerd. We missen de direct gekozen burgemeester. Dat bleek een stap te ver, maar daardoor zie je nu wel dat het mis gaat.' (in 'Er is een nieuwe Thorbecke nodig' in *de Stentor*, 7 februari 2009).
- <sup>xvi</sup> Boogers, M., P. Tops (2000); Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen. *Bestuurswetenschappen*, 2000, Nr. 4, 288-303.
- <sup>xvii</sup> Rob, Raad voor het openbaar bestuur (2001); *Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeheer*. Den Haag, december 2001 ([www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)).
- <sup>xviii</sup> Peters, K. (2007); *Het opgeblazen bestuur, Een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam: Boom.
- <sup>xix</sup> Rob, Raad voor het openbaar bestuur (2001); *Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeheer*. Den Haag, december 2001 ([www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)).