

Hans Vollaard en Harmen Binnema (red.)

WATERSCHAPPEN

Democratie in een onbekend bestuur

Boom – Amsterdam

Afbeelding omslag: Extreem laag water in de IJssel als gevolg van langdurige droogte zorgt voor een groot contrast met het waterpeil van het Twentekanaal bij de Sluis Eefde. (ANP Photo/Marcel van den Bergh)

Ontwerp omslag en binnenwerk: Mijke Wondergem

Verzorging binnenwerk: Peter Tychon

Figuren: Gerrit van Omme

© 2023 de auteurs en Boom uitgevers Amsterdam

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

ISBN 978 90 2442 470 2

NUR 680

www.boomgeschiedenis.nl

INHOUD

Voorwoord - *Rogier van der Sande* - 9

1 De democratische kwaliteit van waterschappen toetsen:

waarom en hoe ~ *Hans Vollaard en Harmen Binnema* - 11

Is die d'r? De democratie bij waterschappen? - 11

Waterschappen: overeenkomsten en verschillen met andere besturen - 13

Democratische kwaliteit: twee toetsstenen - 18

Opzet van het boek - 19

2 De democratische geschiedenis en ontwikkeling van de waterschappen ~ *Herman Havekes* - 25

Inleiding - 25

Oudste democratische besturen? - 25

Institutionele omwenteling - 28

Schaalvergroting en uitbreiding takenpakket - 30

Vernieuwing samenstelling en verkiezing van het waterschapsbestuur - 34

Vernieuwing financiële structuur - 34

Gevolgen van institutionele omwenteling voor bestuursorganen waterschap - 38

Algemeen bestuur - 38

Dagelijks bestuur - 42

De voorzitter - 44

Conclusies - 45

3 De samenstelling en verkiezingswijze van het waterschapsbestuur ~ *Karlijn Landman* - 49

Inleiding - 49

Belangenvertegenwoordiging in het waterschapsbestuur - 50

Ontwikkeling van het systeem van belangenvertegenwoordiging - 52

Het ontstaan van de geborgde zetels - 55

Verkiezingswijze van het waterschapsbestuur - 56

Ontwikkeling verkiezingswijze categorie ingezetenen - 59

Waterschapswet - 59

Wet modernisering waterschapsbestel – 60
Wetsvoorstel indirecte waterschapsverkiezingen – 63
Wet aanpassing waterschapsverkiezingen – 65
<i>Verkiezingswijze geborgde zetels</i> – 66
Waterschapswet – 66
Wet modernisering waterschapsbestel – 67
<i>Reflectie ontwikkeling verkiezingswijze</i> – 68
Naar afschaffing van de geborgde zetels? – 69
Conclusie – 72

4 **Wie doen er mee in het waterschap? Betrokkenheid, participatie en kiesgedrag**

~ Harmen Binnema, Hans Vollaard, Bas Denters, Giedo Jansen – 75

Inleiding – 75

Interesse, verbondenheid en vertrouwen – 78

Verkiezingen – 81

Wie gaan er stemmen en waarom? – 83

Intermezzo: wat vinden de kiezers? – 86

Andere vormen van participatie – 88

Formele mogelijkheden voor participatie – 90

Conclusie – 96

5 **Waterschapsdemocratie in actie: de rol van participatie bij dijkversterkingen in twee waterschappen**

~ Madelinde Winnubst en Dik Roth – 99

Inleiding – 99

Over het onderzoek – 100

Versterking van de Markermeerdijk – 101

Het waterschap en de opgave van dijkversterking – 101

Interactie met burgers: intensief participatietraject en kritische burgers – 103

Methode van dijkversterking – 105

Groene dijk – 108

Zwarte vlaggen op de dijk en ‘broos vertrouwen’ – 108

Versterking van de Waaldijk – 110

Het waterschap en de opgave van dijkversterking – 110

Participatie bij de dijkversterking – 111

Meekoppelkans: Gastvrije Waaldijk – 114

Lekkende Lekdijk – 115

Conclusie – 116

6 De kwaliteit van vertegenwoordiging in waterschapsbesturen: opvattingen van gekozen en benoemde vertegenwoordigers en van burgers

~ Bas Denters, Giedo Jansen, Hans Vollaard en Harmen Binnema – 119

Inleiding – 119

Categorale representatie: voor wie 'staan' gekozen en benoemde vertegenwoordigers? – 123

Inhoudelijke representativiteit: stemmen de opvattingen van kiesgerechtigde ingezetenen van waterschappen overeen met die van hun gekozen vertegenwoordigers? – 126

Tot besluit – 132

7 De rol van partijen in het waterschapsbestuur

~ Harmen Binnema – 137

Inleiding: partijen en (waterschaps)democratie – 137

Wie doen er mee aan de waterschapsverkiezingen? – 139

Verschuivingen in de kiezersgunst? – 143

Waar partijen voor staan – 146

Standpunten van kiezers en partijen – 150

In the spotlight: AWP en WN – 153

Historie, naam en doelstellingen – 154

De partij als organisatie – 157

Tot slot: partijpolitiek, maar met mate – 159

8 De democratische kwaliteit van het algemeen bestuur

~ Hans Vollaard en Willem Wensink – 163

Inleiding: Onder water gaan – 163

Hoe is de democratische kwaliteit van het algemeen bestuur te bepalen? – 164

Democratische koersbepaling en controle? – 171

Koersbepaling – 172

De vorming van het dagelijks bestuur – 172

Tijdens de zittingsperiode – 176

Controle – 181

Factoren die de democratische kwaliteit van het algemeen bestuur beïnvloeden – 184

Monisme en dualisme – 184

Geborgde fracties en verkozen partijen – 189

Andere institutionele aspecten: vergoeding, partijfinanciering en gebiedsgrootte – 191

Organisatie van besluitvorming – 193

De opstelling van het dagelijks bestuur en de voorzitter – 194

	<i>De opstelling van ambtenaren</i> – 195
	<i>Consensuscultuur</i> – 197
	<i>De kwaliteit van algemeen bestuursleden</i> – 199
	Ter afronding: moet en kan het beter? – 201
	Bijlage: Lijst met geïnterviewden – 205
9	‘Hier wordt de zee getemd’: de architectuur van gemeenlandshuizen, polderhuizen en waterschapshuizen in historisch perspectief ~ <i>Diederik Smit</i> – 207
	Inleiding – 207
	Lokale trots en persoonlijk prestige – 210
	Eenheid in veelvoud – 214
	Functioneel, eigentijds en transparant – 220
	Besluit – 224
10	De speelruimte voor het waterschapsbestuur
	~ <i>Erik Mostert</i> – 227
	Inleiding – 227
	Taken en doelstellingen – 227
	Juridische bevoegdheden en beperkingen – 230
	Financiële middelen – 234
	Relaties – 238
	Conclusie – 241
11	Democratie in het waterschap: zit het erin, komt het eruit? ~ <i>Harmen Binnema en Hans Vollaard</i> – 243
	Het belang van participatie en vertegenwoordiging – 243
	Hoe waterschapsdemocratie werkt – 246
	Macht, tegenmacht en de geborgde zetels – 248
	Tot slot – 250
	Dankwoord – 253
	Lijst met afkortingen – 255
	Literatuur – 257
	Over de auteurs – 267

VOORWOORD

‘Waterschappen: het oudste, het mooiste en het beste bestuur van Nederland.’

9

Deze eerste zin is een variatie op de zin waarmee ik als dijkgraaf (vrijwel) iedere Verenigde Vergadering van mijn hoogheemraadschap – inderdaad het oudste van Nederland – begin. En als voorzitter van de vereniging van de 21 waterschappen zeg ik dat graag over alle waterschappen. Natuurlijk een zin met een knipoog, die niet te letterlijk moet worden genomen: er zijn meer oude, mooie en goede besturen in Nederland. Maar ik gebruik het welbewust, omdat waterschappen prachtige instituten zijn, waar we in Nederland trots op kunnen zijn. Geworteld in een eeuwenoude traditie, staan ze nu middenin de grootste uitdaging van de huidige tijd en de toekomst: klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor onze Delta aan de Noordzee.

Dit boek behandelt niet zozeer die enorme opgave voor de toekomst, maar bekijkt de waterschappen als democratisch orgaan. Een terechte keuze met de waterschapsverkiezingen van maart 2023 voor de deur. Maar ook noodzakelijk, omdat over de waterschappen, zowel het werk, maar zeker ook het bestuur, nog te veel niet bekend is. De waterschappen doen er veel aan om die bekendheid te vergroten. Maar het helpt als ook anderen over je praten en schrijven. De auteurs van dit boek doen dat met een onafhankelijke, wetenschappelijke blik. En dat levert interessante beschrijvingen, inzichten en vragen op.

Zijn de waterschappen nu de oudste democratische organen van Nederland, of misschien juist de jongste? Is ons waterbestuur uniek in de wereld – iets wat ik graag vertel – of ligt dat toch iets genuanceerder? Waarom zijn de waterschappen nog steeds zo on-

bekend, terwijl ze de meeste kiezers van heel Nederland hebben? En is er nu weinig, of juist veel ruimte voor waterschapspolitiek binnen het ‘functionele bestuur’?

Dit boek geeft een grondig inzicht in het reilen en zeilen van de waterschapsdemocratie. Het is geen loze lofzang geworden, maar geeft door de kritische blik van de auteurs inzicht en daarmee mogelijkheden om te blijven streven naar verbetering. Verbeteringen en veranderingen die de waterschappen overigens heel goed op eigen kracht kunnen realiseren. Iets wat dit boek ook laat zien.

10 En dit boek laat ook zien dat het waterschap met recht een democratisch orgaan is en moet blijven. De waterschappen hebben al meer en grotere taken dan in het verleden en door de uitdagingen van de toekomst zullen die in belang alleen maar toenemen. Het is dan ook terecht dat een van de auteurs constateert: ‘Voor een actief bestuurder valt er genoeg te doen.’

Leiden, januari 2023

Rogier van der Sande,

Voorzitter van de Unie van Waterschappen

Dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van Rijnland

DE DEMOCRATISCHE KWALITEIT VAN WATERSCHAPPEN TOETSEN: WAAROM EN HOE¹

Hans Vollaard en Harmen Binnema

Is die d'r? De democratie bij waterschappen?

11

'Is die d'r? De democratie bij waterschappen?' – Suzanne van Wylick vraagt het zich verbaasd af als ze in een vergadering van het Friese waterschap hoort dat er een boek komt over waterschapsdemocratie. Zij is daar een verkozen lid van het algemeen bestuur namens de Partij voor de Dieren. Voorzitter Wigle Sinnema stelt voor dat haar vraag de titel van het onderzoek moet worden. Sinnema zit ook in het algemeen bestuur, maar hij is niet verkozen. Hij is door de regionale belangenorganisatie van boeren aangewezen om een zetel in te nemen. Niet alleen boeren, maar ook belangenorganisaties van bedrijven en van natuurterreinbeheerders mogen leden van het algemeen bestuur aanwijzen. Deze niet-verkozen zetels voor belangenorganisaties zijn regelmatig aanleiding tot kritiek op de democratische kwaliteit van waterschappen. GroenLinks en D66 hadden daarom in de Tweede Kamer al het voorstel gedaan om deze zogeheten geborgde zetels helemaal af te schaffen.

Geborgde zetels wekken soms nog wat aandacht voor waterschapsdemocratie. Het is echter nauwelijks bekend hoe het waterschapsbestuur in de praktijk werkt en wat de democratische kwaliteit ervan is. Zeker onder kiezers zelf. In het kiezersonderzoek bij waterschappen in 2020 konden veel mensen simpelweg geen antwoord geven op vragen over het waterschapsbestuur.² Vier op de vijf mensen wisten niet eens de naam van hun waterschap. Sommigen mopperden dat waterschappen wel eens wat meer van zich zouden mogen laten horen dan alleen maar de jaarlijkse be-

 ¹ Met dank aan Willem Wensink voor zijn feedback op onderdelen van dit hoofdstuk.

² H. Vollaard, H. Binnema, B. Denters en G. Jansen, *Meer zicht op het middenbestuur: Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020* (Den Haag, 2020).

lastingaanslag toe te sturen. Anderen schaamden zich juist dat ze zelf zo weinig wisten over hun waterschap. Dat gebrek aan kennis is toch opvallend, want van inwoners wordt wel verwacht dat ze elke vier jaar een keuze maken bij de verkiezingen van het algemeen bestuur van waterschappen. Maar wat er met hun stem gebeurt, als ze al gaan stemmen, blijft onbekend.

12 De onbekendheid van waterschapsdemocratie geldt niet alleen voor kiezers. Er zijn maar een paar publicaties van partijen of waterschapsbestuurders die er enig inzicht in geven.³ Slechts een enkele journalist heeft de moeite genomen zich erin te verdiepen. Dat heeft tot boeiende inkijkjes van Theo Dersjant en Chris Aalberts geleid in het functioneren van het Waterschap Rivierland en het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht.⁴ Daarnaast trekt mogelijke belangenverstrengeling onder waterschapsbestuurders nog wel eens de aandacht.⁵ Maar daar blijft het eigenlijk bij. Zeker, media als De Nieuwe Oogst, H₂O-waternetwerk, akkerwijzer.nl, Het Waterschap, Waterforum en regionale kranten melden over ondermijnende bevers, geborgde zetels, problemen bij dijkverzwaring, verhoogde tarieven, gebrek aan grondwater en beregeningsverboden. En in nationale kranten en op tv komen klimaat, wateroverlast en droogte regelmatig aan de orde. Hoe binnen het waterschap de besluitvorming verloopt, blijft echter goeddeels onbekend. Een belangrijk meerjarenplan zoals het waterbeheerplan komt nauwelijks in het nieuws.

Een actuele analyse van het waterschapsbestuur, van het algemeen bestuur in het bijzonder, en een oordeel over de democratische kwaliteit ervan ontbreken niet alleen in de media, maar ook in de wetenschap. Daar is wel regelmatig studie gedaan naar de geschiedenis van waterschappen, wet- en regelgeving voor het waterschap en de manier waarop waterschappen samen met gemeenten, pro-

3 Zie o.m. H. Middendorp, *Niet bang voor water? Wat de waterschappen voor je doen* (Zoetermeer, 2015); Centrum voor Lokaal Bestuur, *Water als rode draad 2* (Den Haag, 2017).

4 Th. Dersjant, *Oud bestuur: Een jaar ongenode gast bij een waterschap* (Amersfoort, 2014); zie thepostonline.nl voor de bijdragen van Chris Aalberts.

5 Zie bijv. K. van Keken en D. Kuijpers, 'Na het wassende water', *De Groene Amsterdammer*, 20 oktober 2021; R. van Wechem, 'Bestuurders waterschap De Dommel nemen het niet nauw met dubbele petten', 13 december 2021, <https://studioo4o.nl/nieuws/artikel/polderen-over-integriteit-hoe-waterschap-de-dommel-ruimhartig-omspringt-met-nevenfuncties>.

vincies, Rijkswaterstaat en andere spelers het water in Nederland beheren.⁶ Maar waar de nationale politiek en meer recent lokale en provinciale politiek in ‘democratic audits’ onder de loep zijn genomen⁷, is er behoudens wat studies van enkele participatieprojecten weinig onderzoek gedaan naar de rol van kiezers en algemene besturen in het waterschapsbestuur.⁸ Dat is toch verwonderlijk voor een bestuursorgaan met zo’n lange, lange voorgeschiedenis. Bovendien is er af en toe discussie geweest of waterschappen niet zouden moeten worden ondergebracht bij Rijkswaterstaat of de provincies.⁹ Dat roept dan de vraag op wat de toegevoegde waarde is van verkiezingen en een vertegenwoordigend lichaam speciaal voor waterschappen, zeker als waterschapsdemocratie niet goed zou functioneren. Dit boek biedt daarom voor het eerst een grondig inzicht in de rol van inwoners en algemene besturen in het waterschapsbestuur om zo een antwoord te kunnen geven op de vraag: Waterschapsdemocratie? Is die d’r?

Waterschappen: overeenkomsten en verschillen met andere besturen

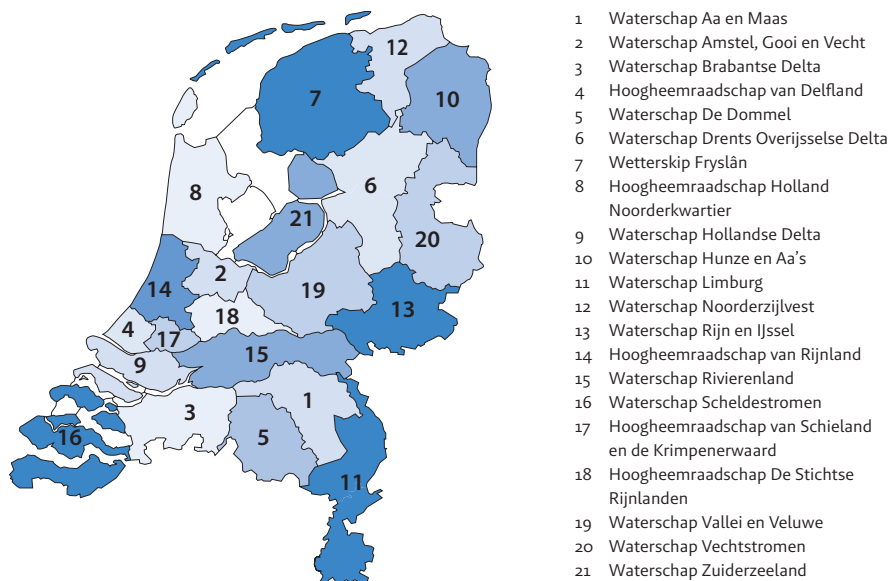
Nederland kent nu 21 waterschappen. Hun belangrijkste taken betreffen het voorkomen van overstromingen en wateroverlast, het zuiveren van rioolwater en het op peil houden van binnenwateren.

6 Zie bijv. H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming, beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss. Universiteit Utrecht, 2009); J.C.N. Raadschelders, *Lokale bestuursgeschiedenis* (Zutphen, 1992); J.C.N. Raadschelders en Th. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling* (Hilversum, 1993); H.J.M. Havekes en W.J. Wensink (red.), *De Waterschapswet: een artikelsgewijs commentaar* (Deventer, 2015); H. Gilissen, J. Kevelam en M. van Rijswijk, *Water en ruimte: De bescherming van watersysteembelangen in het ruimtelijk spoor* (Amsterdam, 2014).

7 Zie R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden, 2011); B. Denters en M. Boogers, ‘Lokale democratie doorgelicht: Inleiding’, *Bestuurswetenschappen*, 4 (2016), 18-26; H. Binnema en H. Vollaard, *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst* (Amsterdam, 2019).

8 Zie bijv. A. van Keessen, L. van Daalen en A. van Buuren, ‘Participatie in watermanagement: Goed voorbeeld doet volgen?’, *Nederlands Juristenblad*, 30 (2014), 2117-2124; J. Edelenbos, A. van Buuren en N. van Schie, ‘Co-producing knowledge: Joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects’, *Environmental Science & Policy*, 14 (2011), 675-684.

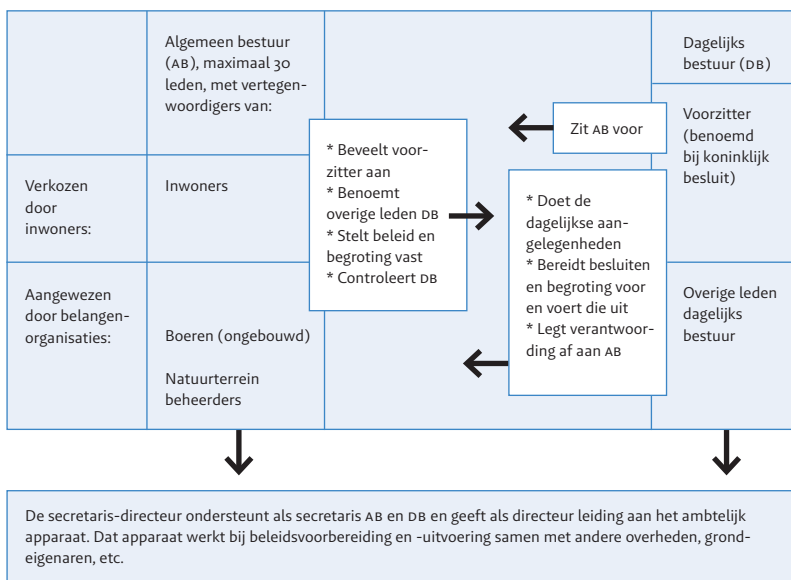
9 Zie voor een doorlichting daarvan R. Nehmelman, I. Tappeiner, M. van Rijswijk, H. Kummeling en S. Steenman, *De constitutionele inbedding van het waterschap* (Nijmegen, 2011).



FIGUUR 1.1 De 21 waterschappen in Nederland (bron: Unie van Waterschappen)

Er zijn echter ook watertaken die onder andere instellingen vallen, zoals drinkwatervoorziening (drinkwaterbedrijven), riolering (gemeenten) en veel waterkeringen langs de zee kust en rivieren (nationale overheid). De Nederlandse overheid heeft in de Grondwet en de Waterschapswet vastgelegd hoe het waterschapsbestuur vorm moet krijgen. In de Waterschapswet hebben provinciebesturen een rol gekregen bij de samenstelling van het algemeen en dagelijks bestuur, de herindeling van waterschappen en het toezicht erop. De Nederlandse overheid, provincies als ook de Europese Unie stellen daarnaast doelen en normen vast waaraan waterschappen in hun werk moeten voldoen, of dat nu gaat om bescherming tegen het water of waterkwaliteit.

Elk waterschapsbestuur bestaat uit een algemeen bestuur van maximaal 30 leden. Daarvan wordt een meerderheid eens in de vier jaar rechtstreeks verkozen. Tot 2023 werden daarnaast zeven tot negen zetels benoemd door belangenorganisaties van boeren, bedrijven en natuurterreinbeheerders. Vanaf 2023 zijn dergelijke 'geborgde zetels' geschrapt voor bedrijven en zijn er vier zetels, gelijkelijk verdeeld tussen boeren (officieel ongebouwd geheten) en natuurterreinbeheerders. Naast een algemeen bestuur is er een



FIGUUR 1.2 Organen van het waterschapsbestuur met hun taken

voorzitter. Die voorzitter heet meestal dijkgraaf. Omdat sommige waterschappen niet over dijken beschikken, heet de voorzitter daar watergraaf. Een voorzitter wordt benoemd bij koninklijk besluit. Het algemeen bestuur stelt een aanbeveling op welke sollicitant voorzitter zou moeten worden, waar de minister van Infrastructuur en Waterstaat evenwel van af mag wijken. De voorzitter zit het algemeen bestuur voor, maar heeft daarin geen stem. Het dagelijks bestuur bestaat uit een voorzitter, die dan wel een stem heeft, en enkele leden die algemene besturen in principe uit hun midden aanwijzen. Tot maart 2023 moest één dagelijks bestuurslid een van de geborgde fracties vertegenwoordigen.

Het algemeen bestuur besluit over de belangrijkste beleidslijnen en stelt de begroting van gemiddeld zo'n 150 miljoen euro vast. Het bepaalt ook de hoogte van de diverse belastingheffingen. Daarnaast ziet het algemeen bestuur erop toe dat het dagelijks bestuur zijn werk goed doet. Het waterschapsbestuur heeft daarvoor een apparaat van enkele honderden ambtenaren tot zijn beschikking, die verantwoordelijk zijn voor zaken als het onderhoud van dijken, het laten draaien van waterzuiveringsinstallaties en het bestrijden van droogteproblemen.

Het waterschapsbestuur lijkt zo dus op gemeentebesturen (met een gemeenteraad, wethouders en een burgemeester) en provinciebesturen (met Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning). Het waterschapsbestuur wijkt echter op een aantal punten af van provincie- en gemeentebesturen. Zo hebben gemeente- en ook provinciebesturen formeel het recht allerlei verantwoordelijkheden op zich nemen, tenzij de bevoegdheden van (vooral de nationale) hogere overheden en individuele grondrechten in de weg staan. Dat heet een open huishouding. Waterschappen hebben echter een gesloten huishouding. Dat betekent dat zij zich slechts mogen richten op de taken die zij opgedragen hebben gekregen van hoger geplaatste overheden. Met hun specifieke takenpakket worden waterschappen ook vaak als functioneel bestuur aangeduid, in tegenstelling tot het zogeheten algemene bestuur van provincies en gemeenten, die op allerlei beleidsterreinen actief zijn. In afwijking van provincie en gemeente hebben waterschappen ook allerlei eigen termen, zoals legger, keur en hoogheemraad. Die zijn veelal ontleend uit hun lange voorgeschiedenis. Tabel 1.1 geeft een uitleg van deze termen.


Waterschappen dragen samen met bedrijven en andere overheidsinstellingen ook hun expertise internationaal uit.¹⁰ Daarbij is nog wel eens te horen dat de Nederlandse waterschappen uniek in de wereld zijn.¹¹ De Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) rapporteerde in 2014 dat Nederland een ‘global reference for watermanagement’ is.¹² Deze internationale denktank verwijst naar ‘unique characteristics’ van het Nederlandse waterbeheer, zoals functionele democratie. Ze heeft daarbij lovende woorden voor waterschappen als eeuwenoude, flexibele instellingen die belanghebbenden betrekken, zelf belastingen heffen en expertise vasthouden. Ze wijst daarbij overigens evenzeer op uitdagingen, zoals het gebrekkige bewustzijn onder burgers

10 Zie o.m. K. Kuijpers en Th. Muntz, ‘Jongens, ga je governance eens goed regelen’, *Investico*, 4 december 2016, <https://www.platform-investico.nl/artikel/jongens-ga-je-governance-eens-goed-regelen/>

11 H. Wolterdijk, ‘Waterschappen trots: “Uniek hoe wij in Nederland met water omgaan”’, *Nieuwspaal*, 16 juli 2021, <https://nieuwspaal.nl/waterschappen-trots-uniek-hoe-wij-in-nederland-met-water-omgaan/>

12 OESO, *Water governance in the Netherlands: Fit for the future?* (Parijs, 2014).

over het hoe en wat van waterbeheer, hun beperkte betrokkenheid bij waterschapsbestuur en de dominantie van een selecte groep van organisaties in het waterschapsbestuur.¹³ De OESO onderstreept zo de noodzaak om verder uit te zoeken hoe het nu zit met de democratische kwaliteit van waterschappen. Maar of die Nederlandse waterschappen echt zo uniek zijn? Op die claim valt wel wat af te dingen. Vergelijkbare organisaties als waterschappen zijn immers elders in de wereld ook te vinden, ook al is er variatie in omvang, bestuurlijke vormgeving, takenpakket en positie tussen andere overheden.¹⁴ In Vlaanderen zijn er bijvoorbeeld de bestuurslichamen watering en polders met waterbeheersing als belangrijkste taak; de manier van besturen doet vooral denken aan die van al de kleine veen-, polder- en waterschappen die in de afgelopen decennia zijn opgegaan in de huidige 21 waterschappen. In Duitsland zijn er de zogeheten *Wasser- en Bodenverbände* die verantwoordelijk zijn voor allerlei vormen van waterbeheer. Het algemeen bestuur van die verbanden bestaat uit direct belanghebbenden of vertegenwoordigers ervan, waarbij in sommige gevallen ook verkiezingen zijn. In de Verenigde Staten zijn er *special districts* met allerlei taken op het vlak van waterbeheer (bedijking, irrigatie, riolering etc.). Zij hebben vaak bestuurlijke en financiële autonomie. Waar waterschappen zich financieren via eigen belastingen, financieren *special districts* zich vaak via een deel van de onroerendzaakbelasting of uitgifte van obligaties. Het bestuur van sommige *special districts* wordt aangewezen door betrokken overheden. In andere gevallen wordt het bestuur verkozen door belanghebbenden of door alle inwoners, zoals bij de Nederlandse waterschappen. Kortom, de Nederlandse waterschappen mogen hun eigen kenmerken (rechtstreeks verkozen en benoemde vertegenwoordigers; een eigen belastingstelsel) hebben, ze hebben ook vergelijkbare trekken met gemeenten en provincies in eigen land en met waterorganisaties in het buitenland. Zo uniek zijn ze dus ook weer niet.

 13 OESO, *Water governance*, 277.

14 Deels gebaseerd op hoofdstuk 4 in SEO Economisch onderzoek Universiteit Utrecht, *De vergoeding voor leden van Provinciale Staten en algemeen bestuursleden van waterschappen* (Amsterdam, 2020).

Democratische kwaliteit: twee toetsstenen

18 Waterschapsverkiezingen zijn het meest democratische feestje in Nederland. Aan geen andere verkiezing mogen zoveel mensen meedoen. Bij Tweede Kamerverkiezingen en provinciale verkiezingen mogen immers alleen mensen met de Nederlandse nationaliteit stemmen. Bij gemeenteraadsverkiezingen mogen ook burgers uit andere lidstaten van de Europese Unie stemmen, evenals andere niet-Nederlanders als die minstens vijf jaar onafgebroken legaal in Nederland verblijven. Bij waterschapsverkiezingen geldt die verblijfseis niet, waardoor in 2023 zo'n 14 miljoen Nederlanders, EU-burgers en legaal verblijvende andere niet-Nederlanders naar de stembus mogen gaan.

Democratie is echter meer dan het aantal inwoners dat mee mag doen aan de verkiezingen.¹⁵ Over de vraag wat democratie nog meer inhoudt zijn de opvattingen echter nogal verdeeld. *Democratic audits* van nationale stelsels kennen een hele waslijst aan criteria, die bovendien soms met elkaar botsen.¹⁶ Efficiëntie van beleid kan op gespannen voet staan met de wens om iedereen te betrekken bij besluitvorming, terwijl effectief handelen kan botsen op legitiem optreden op basis van de principes van de democratische rechtsstaat. Een uitspraak over de mate van kwaliteit hangt dus af van de gekozen criteria. De mate van sociaaleconomische ongelijkheid, weloverwogen argumentatie en het voorkomen van willekeur en machtsmisbruik zijn allemaal opgevoerd als kern van democratie.¹⁷

Het voert te ver om hier een uitgebreide verhandeling te geven over een accurate wijze waarop de democratische kwaliteit van een bestuursorgaan kan worden bepaald. De keuze is hier gevallen op de bepaling van democratische kwaliteit die eerder werkbaar bleek bij de doorlichting van provinciale politiek. Daar is gebruikge- maakt van de twee toetsstenen van democratie die de Amerikaanse politicoloog Robert Dahl met de statisticus Edward Tufte heeft ontwikkeld: burgerinvloed (*citizen effectiveness*) en bestuurlijke

15 Onderstaande alinea's zijn deels gebaseerd op H. Vollaard en H. Binnema, 'Onbekende provincies in internationaal perspectief', in H. Binnema en H. Vollaard (red.), *Provinciale Politiek: De provincies democratisch getoetst* (Amsterdam, 2019), 18 e.v.

16 A. Costa Pinto, P.C. Magalhães en L. de Sousa, 'Is the good polity attainable? Measuring the quality of democracy', *European Political Science*, 4 (2012), 447-455.

17 Zie bijv. D. Held, *Models of Democracy* (Cambridge, 2006).

slagvaardigheid (*system capacity*).¹⁸ Democratie betekent dat het volk zichzelf regeert – de zeggenschap ligt dus direct of indirect bij de burgers. De toetssteen burgerinvloed (*citizen effectiveness*) betreft de mate waarin burgers zelf of hun vertegenwoordigers effectief controle op besluitvorming in waterschappen kunnen uitoefenen. En als voor- en nadelen van een bestuur iedereen raken, ook al zou dat niet voor iedereen evenveel zijn, hoort daar ook gelijk stemgewicht voor elke inwoner bij. De tweede toetssteen is de mate waarin het waterschapsbestuur uitwerking kan geven aan de voorkeuren van de burgers, kortweg bestuurlijke slagvaardigheid (*system capacity*). In dat laatste geval gaat het dus zowel om de middelen als om de speelruimte van waterschappen om besluiten uitvoering te geven. Aan de hand van deze twee toetsstenen belichten we in dit boek wat de democratische kwaliteit van waterschappen is.

Opzet van het boek

Waterschappen heten wel de bakermat van het poldermodel. Het verhaal wil dat in de middeleeuwen boeren en andere belanghebbenden als gelijken harmonieus overlegden en samenwerkten om de strijd tegen het water gezamenlijk aan te gaan. Eerdere studies hebben echter al laten zien dat de vroege waterschappen eveneens het toneel waren van hiërarchie binnen een select gezelschap, diefstal van grond, en juridische conflicten.¹⁹ Zo harmonieus, consensusgericht, egalitair en inclusief waren de verhoudingen binnen en tussen de vroegere waterschappen dus lang niet altijd. Waterschappen worden ook vaak omschreven als oudste democratische orgaan in Nederland. Herman Havekes (Universiteit Utrecht) behandelt in hoofdstuk 2 de institutionele geschiedenis van waterschappen om na te gaan of die omschrijving standhoudt.

Vervolgens richt het boek zich op de burgerinvloed, de eerste toetssteen van democratische kwaliteit. Dat betreft allereerst een uitleg in hoofdstuk 3 van Karlijn Landman (Universiteit Utrecht) van de manier waarop de leden van het algemeen bestuur van

18 R. Dahl en E. Tufte, *Size and democracy* (Stanford CA, 1973).

19 Zie o.m. A. Nobel, 'Polderen in de polder? Consensus en conflict in een vroeg-modern poldergebied', in D. Bos, M. Ebben en H. te Velde (red.), *Harmonie in Nederland: Het Poldermodel van 1500 tot nu* (Amsterdam, 2007), 30-48.

een waterschap hun zetel verwerven, of dat nu via verkiezingen of benoemingen verloopt. Harmen Binnema (Universiteit Utrecht) en anderen beschrijven vervolgens in hoofdstuk 4 wat inwoners van waterschappen vinden en waarom ze al dan niet meedoen aan verkiezingen en andere vormen van burgerparticipatie. Madeline Winnubst (Universiteit Utrecht) en Dik Roth (Wageningen University and Research) zoomen aansluitend in hoofdstuk 5 in op twee gevallen van burgerparticipatie bij waterschappen, om na te gaan of ook in de beleidsuitvoering direct belanghebbende inwoners invloed daarop hebben.

20

Bas Denters (Universiteit Twente) en anderen belichten in hoofdstuk 6 wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen burgers en de leden van het algemeen bestuur om zo de kwaliteit van de vertegenwoordiging te bepalen. Hoofdstuk 7 bevat vervolgens een beschrijving van politieke partijen die specifiek actief zijn in waterschapsbesturen, van de hand van Harmen Binnema. Hans Vollaard (Universiteit Utrecht) en Willem Wensink (Unie van Waterschappen) behandelen daarna in hoofdstuk 8 de democratische kwaliteit van het algemeen bestuur: in hoeverre kan het algemeen bestuur als vertegenwoordiging van het volk effectief controle uitoefenen op de besluitvorming in waterschappen? Dat vormt het laatste hoofdstuk waarmee burgerinvloed in kaart wordt gebracht.

Diederik Smit (Universiteit Leiden) laat als intermezzo in hoofdstuk 9 in historisch perspectief zien wat de waterschapshuizen uitstralen waarin de algemene besturen van waterschappen vergaderen. Vervolgens analyseert Erik Mostert (Universiteit Delft) in hoofdstuk 10 de tweede toetssteen van democratische kwaliteit, de bestuurlijke slagvaardigheid. Daartoe bespreekt hij de financiële en juridische speelruimte die waterschappen hebben. Harmen Binnema en Hans Vollaard ronden vervolgens dit boek af met een beschouwing over de democratische kwaliteit van waterschappen op basis van de gedane bevindingen.