

WATERSCHAPSVERKIEZINGEN: HEDENDAAGSE HOUDBAARHEID EN ALTERNATIEVEN

Enzo van Exter*

■ De waterschapsverkiezingen kennen enkele roerige afgelopen decennia. Startschot was de invoering van de Waterschapswet in 1992 en daarmee het begin van de vertegenwoordiging van de ingezetenen in het algemeen bestuur van de waterschappen. In eerste instantie konden de vertegenwoordigers van de ingezetenen direct gekozen worden middels een brief via een personenstelsel, per waterschap op een verschillend tijdstip. Dit is in de daaropvolgende decennia, gepaard met vele voorstellen, ideeën en rapporten, stapsgewijs ontwikkeld tot gelijktijdige directe verkiezingen via een lijstenstelsel, waarbij men gelijktijdig naar de stembus kan met de Provinciale Statenverkiezingen. Probleempunt is dat de opkomst met 50,5 procent de democratische legitimatie van de waterschapsbesturen niet onomstreden lijkt te maken. Alternatieven om dit punt voorgoed op te lossen kunnen gevonden worden in het onderbrengen van de waterschapstaken bij een andere overheid, indirecte waterschapsverkiezingen of waterschapsverkiezingen gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen. In dit artikel worden deze alternatieven en het huidige systeem onder de loep genomen.

De waterschapsverkiezingen waren voor veel Nederlanders toch weer een verrassing. Ze zijn relatief onbekend en onbemind, getuige ook de opkomstcijfers van de laatste verkiezingen. Moeten we deze opkomstcijfers maar blijven opkrikken door de combinatie met de Provinciale Statenverkiezingen, of zijn er alternatieven denkbaar met een betere democratische legitimatie?

Na het debacle van 2008 met een opkomstcijfer van slechts 22,7 procent, zijn de verkiezingen onder de Kieswet gebracht en gecombineerd met de Provinciale Statenverkiezingen. Deze methode, waardoor kiesgerechtigden voor de waterschapsverkiezingen niet meer apart naar de stembus hoeven te lopen, leverde in 2015 een opkomst van 43,5 procent op [en in 2019 een (voorlopige) opkomst van 50,5 procent - red.]. Nog altijd kan echter betwist worden of mensen nu echt voor de waterschappen willen stemmen. In het verlengde daarvan kan de vraag gesteld worden of het – na de vele veranderingen in de verkiezingsmethodiek de afgelopen decennia – niet eens tijd wordt om de handdoek in

de ring te werpen en gewoonweg te stoppen met deze verkiezingen. Of is er toch nog een variant op de verkiezingen mogelijk die de democratische legitimatie wel naar een substantieel niveau tilt?

“In hoeverre passen verkiezingen bij het huidige taken- en bevoegdhedenpakket van waterschappen en welke alternatieven zijn mogelijk?”

De huidige variant van de waterschapsverkiezingen gaat de komende gelegenheid voor de tweede keer in deze vorm plaatsvinden. Hieruit zou gemakkelijk geconcludeerd kunnen worden dat het systeem aldus goed is en geen wijziging behoeft. Toch lijkt dit een te gemakkelijke aanname en is, in de thesis waar dit artikel op gebaseerd is, getracht het huidige systeem te doorgronden, zijn diverse alternatieven bekeken en zijn deskundigen uit de waterschapswereld gevraagd hun visie op de waterschapsverkiezingen te geven.¹

* Enzo van Exter, afgestudeerd in Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.

Het waterschap

Allereerst een indruk van de indeling van het waterschapsbestuur, om de bevindingen van de hier besproken thesis in het juiste perspectief te kunnen plaatsen. Het algemeen bestuur, ook wel de volksvertegenwoordiging, binnen de waterschappen bestaat uit achttien tot dertig leden. Deze leden zijn, zoals beschreven in artikel 12 Waterschapswet, onderverdeeld in categorieën van belanghebbenden, te weten: de ingezetenen, grondeigenaren (niet zijnde natuurterreinen), natuurterreinbeheerders en bedrijven. De leden uit de laatste drie genoemde categorieën worden ‘specifieke vertegenwoordigers’ genoemd, omdat zij een specifiek belang behartigen. Deze groep vertegenwoordigers heeft zogenaamde ‘geborgde zetels’ en wordt benoemd door respectievelijk de Land- en Tuinbouworganisatie, Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren en de Kamer van Koophandel. Het aantal geborgde zetels kan overigens variëren tussen de zeven en negen zetels en mag nooit een meerderheid zijn van het totaal aantal algemeen bestuurders. Kortom, als het algemeen bestuur uit de minimale achttien leden bestaat, mogen maximaal acht zetels daarvan geborgd zijn.²

In dit artikel beperk ik me tot de algemeen vertegenwoordigers die het algemeen belang behartigen en daarmee de categorie ‘ingezetenen’ vertegenwoordigen, oftewel inwoners van de regio die het betreffende waterschap beslaat. Deze vertegenwoordigers worden per waterschap verkozen via algemene verkiezingen, eens in de vier jaar.

Naast het algemeen bestuur is er verder het dagelijks bestuur, door het algemeen bestuur gekozen, en een voorzitter, benoemd door de Kroon, die dijkgraaf of watergraaf genoemd wordt.

Bevoegdheden en financiën

In de introducerende schets mogen ook de bevoegdheden en financiën niet ontbreken. Het toedelen van bevoegdheden wordt op grond van artikel 133 Grondwet overgelaten aan de formele wetgever. Invulling aan deze toch wat abstracte Grondwettelijke bepaling

wordt gegeven door titel III van de Waterschapswet. Via de bepalingen in deze titel is het algemeen bestuur van het waterschap onder meer bevoegd tot het vaststellen van verordeningen, het vaststellen van de begroting, het vaststellen van het peilbesluit, het vaststellen van plannen krachtens bijzondere wetten en het heffen van belastingen.³

In de Waterschapswet worden in titel IV de financiën van het waterschap geregeld. Artikel 98 bepaalt bijvoorbeeld dat het waterschap de kosten draagt die zijn verbonden aan de behartiging van de taken die het waterschap in het reglement zijn opgedragen. Wellicht belangrijker is artikel 99 eerste lid, waarin wordt bepaald dat het algemeen bestuur jaarlijks op de begroting de bedragen brengt die het beschikbaar stelt voor alle aan het waterschap opgedragen taken alsmede de door het waterschap te heffen belastingen. Hier staat kortom kernachtig het ‘zelfvoorzienende karakter’ van de waterschappen beschreven.

Ontwikkelingen in de twintigste eeuw

In de eeuwen voor de invoering van de Waterschapswet werd het bestuur hoofdzakelijk gedomineerd door de grondeigenaren, met andere woorden de categorie ‘ongebouwd’, waarbij men vooral moet denken aan boeren met landbouwgrond. Men sprak wat betreft de waterschappen dan ook wel van ‘boerenrepublieken’.⁴ In de loop van de twintigste eeuw werden aan het algemeen bestuur ook de categorieën ‘gebouwd’, ‘huishoudelijke vervuilers’ en ‘industriële vervuilers’ toegevoegd. Directe verkiezingen voor al deze belangengroepen behoorden toen al tot de mogelijkheid, maar dit was in de formele wet niet geregeld en van verkiezingen was dan ook veelal geen sprake; de provincies troffen zelfstandig regelingen die onderling sterk uiteen konden lopen.⁵

Voorts zijn sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw vele commissies opgestart die rapporten hebben afgeleverd met daarin de nodige aanbevelingen voor onder meer rechtstreeks kiesrecht met open kandidaatstelling. Dit werd echter lange tijd niet ingevoerd, wegens angst voor een lage opkomst en geringe kandidaatstelling. Daarop kwam het idee voor

verkiezingen en kandidaatstelling door de gemeenteraad, net als combinatie met de gemeenteraadsverkiezingen of Provinciale Statenverkiezingen. Indirecte verkiezingen door de gemeenteraad zou een voldoende democratische legitimatie opleveren voor het waterschapsbestuur.⁶ Eveneens vooruitstrevend in die tijd was het idee om het algemeen belang een plek te geven in het bestuur van de waterschappen.

Zijdelings werd aandacht besteed aan het gegeven dat het algemeen belang met name door algemene bestuursvormen als de provincie en de gemeente wordt behartigd. Vraag was of dit ook diende te gebeuren door een functionele bestuursvorm als het waterschap, dat vooral uitvoerend van karakter is.⁷

Waterschapswet

Per 1 januari 1992 trad de huidige Waterschapswet in werking, met inachtneming van hetgeen in de voorgaande decennia was geadviseerd en overwogen inzake het waterschapsbestuur en zijn verkiezingen. Ingezetenen konden voortaan rechtstreeks hun eigen vertegenwoordigers in het waterschapsbestuur verkiezen middels een brief. Dit alles aan de hand van een personenstelsel, waarbij de kandidaten niet zijn verbonden aan een bepaalde lijst of politieke partij.⁸

Moet je kijken met die brieven, met namen wie nou bovenaan mocht bij dat personenstelsel, hadden ze de 'n' getrokken, kwamen er allemaal mensen in de waterschappen met een 'n' in hun naam; mensen zijn toch gewoon om bovenaan te beginnen.

– HERMAN HAVEKES, STRATEGISCH ADVISEUR UWW

De keuze voor een personenstelsel in plaats van een lijstenstelsel is overigens uitvoerig onderbouwd door de toenmalige minister, Neelie Smit-Kroes. Ze betoogde dat de verkiezing bij een waterschap een wezenlijk ander karakter had dan de verkiezingen voor de gemeenteraad, Provinciale Staten of Tweede Kamer. Bij een waterschap ging het immers niet om een algemene bestuurstaak en waren de bestuurders in beginsel ook niet gekozen vanwege hun politieke kleur, maar omdat zij geacht werden een bepaalde categorie

belanghebbenden goed te kunnen vertegenwoordigen.⁹ In het wetsontwerp werd voor de nieuwe categorie ingezetenen dan ook nog gekozen voor een systeem van indirecte verkiezingen via de gemeenteraadsleden. Kiesgerechtigden zouden volgens de redenering een geringe mate van opkomst bewerkstelligen als ze ook nog eens apart naar de stembus zouden moeten komen voor het waterschapsbestuur.¹⁰ Daarnaast zou de keuze van de kiesgerechtigde hoogstwaarschijnlijk niet anders zijn dan zijn keuze voor de gemeenteraad.¹¹ De Tweede Kamer was het hier niet mee eens en sprak een voorkeur uit voor keuze tussen indirecte en directe verkiezingen,¹² waarop toch een mogelijkheid werd gecreëerd voor de keuze voor direct kiesrecht.¹³ Diverse volgende werkgroepen stelden dat een koppeling met de gemeenteraadsverkiezingen of die van de Provinciale Staten niet wenselijk was, omdat dit de waterschapsverkiezingen ondergeschikt zou maken aan de andere verkiezing.

Na invoering van de Waterschapswet voerden de indirecte verkiezingen, ondanks de mogelijkheid voor directe verkiezingen, toch nog duidelijk de boventoon. Al snel werd door diverse commissies kritiek geuit op het personenstelsel, omdat kandidaten zich op de groter geworden schaal van de waterschappen niet fatsoenlijk konden profileren onder dit stelsel. Dit zou met politieke partijen een stuk eenvoudiger gaan, al was er wel het dreigende risico van overname en dominantie van het waterschapsbestuur door deze partijen.

Verkiezingen 2008 en 2015

Met de herziening van de Waterschapswet in 2007 werd het lijstenstelsel ingevoerd, evenals gelijktijdige verkiezingen voor alle waterschappen. Het voegen van de waterschappen bij de provincies of bij een andere overheid werd van de hand gewezen, omdat de waterschappen hun taken in het algemeen 'slagvaardig en efficiënt' uitvoerden.

In 2008 vonden aldus gelijktijdige verkiezingen plaats met een lijstenstelsel, per brief, in de hoop op een goede opkomst van kiesgerechtigden. Deze hoop bleek vergeefs, met een teleurstellende opkomst van 22,7

procent. De democratische legitimatie werd hiermee niet goed gediend.

Naar aanleiding van deze teleurstelling kwam het kabinet Rutte-I met een wetsvoorstel om de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen voortaan indirect, door de gemeenteraadsleden, te laten kiezen. Handhaving van directe verkiezingen zou namelijk de discussie over het voortbestaan van de waterschappen als zelfstandige overheid blijven voeden. Dit voorstel kon echter niet rekenen op steun van de Tweede Kamer.¹⁴ Daarbij viel het kabinet vlak voor de geplande waterschapsverkiezingen in 2012. Het wetsvoorstel werd eerst controversieel verklaard, maar dat werd daarna teruggedraaid omdat de waterschapsverkiezingen toch echt voor de deur stonden en derhalve een beslissing genomen diende te worden. Een integrale behandeling van het wetsvoorstel vond echter niet voldoende steun en dus werd het wetsvoorstel vrijwel geheel uitgekleed tot niet veel meer dan een uitstelbepaling.¹⁵

Het kabinet Rutte-II opteerde vervolgens voor een combinatie van de waterschapsverkiezingen met de Provinciale Statenverkiezingen, zodat de kiezer maar één keer naar de stembus hoefde te lopen, teneinde een hogere opkomst te realiseren dan in 2008. Dit werd geruisloos overgenomen in de wetgeving. Het resultaat was een opkomst van 43,5 procent bij de verkiezingen in 2015, wat vrijwel een verdubbeling betekende ten opzichte van 2008. Tevredenheid heerste.

Toch is dit opkomstcijfer nog niet helemaal zaligmakend voor de verkiezingen, zoals Herman Havekes, strategisch adviseur van de Unie van Waterschappen, verwoordt: *“Uiteraard, wij krijgen ook altijd reacties: ‘dat belastingbiljet is best en ik betaal, (...)’, maar laat dat stembiljet, dat vind ik een beetje poespas’.”*

Dijkgraaf Patrick Poelmann, van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden voegt daar wat betreft zijn eigen hoogheemraadschap aan toe: *“Als je kijkt naar de opkomst vorige keer, dan is die van 22 naar 46 procent gegaan. Van die 46 is 10 procent blanco. Wel gebruikt gemaakt van stemrecht, maar geen politieke stem uitgebracht. Misschien betekent dat wel zoveel als ‘hou op met die flauwekul’. Dat weet je niet. Tien procent blanco is veel.”*

De vraag blijft dus of de burger wel zit te wachten op de waterschapsverkiezingen; de opkomst was immers nog altijd minder dan de helft van de kiesgerechtigden. Genoeg aanleiding voor het analyseren of diverse alternatieven nog iets toe kunnen voegen voor de waterschappen in de huidige tijd.

Alternatieven

Het huidige systeem lijkt een zekere vorm van bestaansrecht te hebben. Toch stelt dit natuurlijk nog niet dat het huidige systeem het meest aangewezen is. De hierna volgende toetsing aan mogelijke alternatieven voor directe waterschapsverkiezingen in combinatie met de Provinciale Statenverkiezing, kan dit bestaansrecht van het huidige systeem mogelijk meer kracht bijzetten.

Onderbrengen bij andere bestuurslaag

Het eerste denkbare alternatief is het, al even genoemde, onderbrengen van de waterschappen bij het Rijk, bijvoorbeeld bij het onderdeel Rijkswaterstaat, of bij een andere decentrale overheid zoals de provincies. Dit heeft simpelweg als gevolg dat waterschappen als aparte bestuurslaag worden opgeheven en dat de volksvertegenwoordiging bij een waterschap derhalve ook verdwijnt. In die zin is dit ‘alternatief’ vrij rigoureuus en geen variant op verkiezingen, maar zou het op zichzelf wel een einde maken aan de voortdurende discussie over de meest gepaste vorm van verkiezingen.

Men lijkt in ieder geval te kunnen stellen dat het opheffen van de waterschappen als zelfstandige laag in beginsel geen probleem is, daar de algemene democratieën de beperkte besluiten die het waterschap nu mag nemen ook zelf zou kunnen nemen.

In de woorden van Sander Meijerink, hoofddocent Water Governance aan de Radboud Universiteit te Nijmegen: *“Wat een kenmerk was van dat (vroegere) model: waterschap is een functioneel bestuur en is daarmee fundamenteel anders dan een algemeen bestuur, heeft een heel specifieke taak, heel specifieke taakopdracht en de functionele democratie is per definitie altijd ingebed in de algemene democratie. Dus er is een waterschapsbestuur, zeg maar, dat op de tent mag*

passen en dat waterbeheer op de goede manier mag doen, maar die is op een heel goede manier ingebed in het provinciale bestuur, het algemene bestuur wat daar uiteindelijk het primaat heeft als het gaat om de afweging tussen ruimtelijke ordening, infrastructuur, water, milieu, die op een gegeven moment keuzes maakt.”

Toch stuit men op een groot probleem die de staatssecretaris destijds ook al aanstipte: ‘De waterschappen hebben een gesloten financiële huishouding met een wettelijk afgebakend takenpakket en met een daarvoor bestemd eigen belastinggebied. Volstrekt helder is aan welk doel de belastinggelden worden besteed. Door deze taak (zorg voor het waterbeheer en de waterveiligheid) bij een algemeen bestuur, zoals de provincie, onder te brengen bestaat de kans dat de, in het waterbeheer zo belangrijke, langetermijndoelstellingen ondergesneeuwd raken door de acute problemen op andere beleidsterreinen.’¹⁶

Hetty Klavers, dijkgraaf van Zuiderzeeland, verwoordt de problematiek op dit punt vanuit haar eigen ervaring: *“(…) ik heb aan den lijve ervaren hoe het werkt bij een provincie. Ik heb ervaren hoe moeilijk het is om binnen de algemene democratie een eigen stem te hebben wat betreft waterveiligheid. Je kan als algemene democratie gewoon in een heel lastig parket komen als je moet kiezen om de schaarste te verdelen.”*

In dit systeem worden de verkiezingen voor de waterschappen afgeschaft. Echter, in een democratie geldt het adagium ‘no taxation without representation’. Anders gezegd: de burger moet democratische invloed kunnen hebben op het orgaan dat de heffingen vaststelt.¹⁷ Indien de waterschappen worden ondergebracht bij het Rijk of de provincie, zullen de heffingen bijvoorbeeld door de Tweede Kamer respectievelijk de Provinciale Staten vastgesteld moeten worden. Het probleem daarmee is simpelweg dat de waterschapsfinanciering in zekere mate onderdeel wordt van de beleidsoverwegingen van het Rijk of de provincies. De waterschapstaken en daarmee essentiële veiligheid van een groot deel van Nederland kunnen dan worden afgewogen tegen andere beleidsonderdelen, zoals defensie, zorg, onderwijs en wegen. Dat is op

dit moment juist niet het geval: waterschappen zijn zelfstandige organisaties, die zelfstandig de belastingen vaststellen en innen en deze ook (vrijwel) volledig besteden aan hun eigen taken en belangen, zonder rekening te moeten houden met andere taken en belangen van het Rijk of de provincies en de politieke keuzes van hun bestuurders.¹⁸

Meer zekerheid kan gevonden worden in een fonds, gelijkend op bijvoorbeeld het Deltafonds of Provinciefonds. De omvang van zo’n fonds wordt echter in beginsel vastgesteld door de Rijksoverheid, zij het wel voor diverse jaren, maar laat de eerder geschetste onzekerheid daardoor niet geheel verdwijnen. Zoals Nehmelman dan ook stelt in zijn oratie: de Deltacommissaris moet de overheidsdiensten wel alert houden voor een afdoende financiering vanuit het Deltafonds voor de watertaken van Rijkswaterstaat.¹⁹ Met de woorden uit het interview met Sander Meijerink samenvattend: *“Ik denk dat een eigen organisatie met een eigen heffing heel veel zekerheid biedt. Een gewoon begrotingsstelsel biedt weinig zekerheid en ik denk dat een fonds daar, qua zekerheid, zou ik zeggen, ergens tussenin zit.”*

De meest recente afwijzing van dit alternatief werd gegeven in de Tweede Kamer in 2018, waar de PVV bij monde van Kamerlid Van Aalst een motie indiende om de waterschappen op te heffen en hun taken onder te brengen bij de provincie. Enkel de leden van de PVV stemden voor deze motie.²⁰

Indirecte verkiezingen

Een categorie alternatieven, waarbij het waterschap in beginsel wel als aparte bestuurslaag kan blijven bestaan, wordt gekenmerkt door indirecte verkiezingen van de algemeen bestuursleden van de waterschappen. Volksvertegenwoordigende leden van andere bestuurslagen, zoals de gemeente of provincie, kunnen het kiezen van de bestuursleden dan op zich nemen. Op deze manier worden eveneens verkiezingen, waarbij de burger kiesgerechtigd is, met een mogelijke gebrekkige opkomst en daarmee een gebrekkige democratische legitimatie van de waterschappen, ontweken. Belangrijk voordeel van dit alternatief ten opzichte van het

alternatief van onderbrengen van de waterschappen in een andere bestuurslaag is dat er geen noodzaak is om het financieringsstelsel te veranderen. Daarnaast zou, zoals Rutte-I al stelde, de discussie over het voortbestaan van de waterschappen geruisloos naar de achtergrond gaan.

Ondanks dat dit alternatief diverse voordelen kent en relatief eenvoudig te realiseren is, kent het ook nadelen, zo leren de uiteenlopende reacties van de geïnterviewde deskundigen. Herman Havekes, van UvW, verwoordt het als volgt: *“Wij zijn er als koepel altijd sterk op tegen geweest omdat je dan helemaal uit de aandacht gaat. Dan sneeuwt het helemaal onder.”*

Daarnaast wordt als probleem benoemd dat bij gemeenteraden of Provinciale Staten voor heel andere beleidsthema's gestemd wordt dan bij de waterschappen. Gevaar is dat teveel gemeentelijke of provinciale belangen worden vermengd met de waterschapsbelangen. Toch is Pieter de Jong, senior adviseur van de Raad voor het Openbaar Bestuur, niet geheel tegen dit alternatief, zeker niet nu waterschappen ook een lijstenstelsel hanteren met daarin de bekende politieke partijen. Punt van kritiek blijft wel dat de specifieke waterschapspartijen, zoals Water Natuurlijk en de Algemene Waterschapspartij, buiten de boot dreigen te vallen als waterschapsverkiezingen worden afgeschaft, doordat zij niet meedoen aan de provinciale en gemeentelijke verkiezingen.

Ook Herman Havekes stelt in een artikel dat er enkele onmiskenbare voordelen zitten aan het indirect kiezen, zoals kostenbesparing, eenvoudige organisatie, een opkomst van honderd procent en het bedienen van de mensen die de waterschapsverkiezingen 'poespas' vinden.²¹

Al met al een alternatief dat in theorie reëel te noemen is, vanwege het behouden van veel van de huidige aspecten van het waterschapsstelsel, zoals het bestuurs- en financieringsstelsel, maar ook het vermijden van de directe verkiezingen en daarmee de discussie over de legitimiteit van de waterschappen. Echter, de argumenten over de beperkende werking voor de betrokkenheid

van de burger bij een essentieel onderdeel van het bestuur zijn eveneens hardnekkig, net als de kritiek op de invloed van overheden met andere belangen en in het verlengde daarvan het in de verdrukking raken van de waterschapspartijen.

Koppeling met gemeenteraadsverkiezingen

Een andere aanpak om wellicht de vragen over de democratische legitimatie van de waterschappen en hun verkiezingen af te wenden, in plaats van de directe verkiezingen te ontwijken, is de opkomst bij juist deze vorm van de verkiezingen te verhogen. De combinatie met de Provinciale Statenverkiezingen had al een positieve invloed op het opkomstcijfer. Een mogelijk middel om dit cijfer verder op te hogen zou een combinatie met de gemeenteraadsverkiezingen kunnen zijn. De gemeenteraadsverkiezingen hebben immers op zichzelf een nog iets hogere opkomst dan de Provinciale Statenverkiezingen; respectievelijk 55 procent tegenover gemiddeld 47 procent over de afgelopen decennia.

Herman Havekes ziet ook brood in een combinatie met de gemeenteraadsverkiezingen:

“Ja, misschien dat dat iets voor de toekomst is. Eigenlijk past dat ook beter en de opkomst is ook wat hoger in het algemeen. Omdat een gemeente en de waterschappen veel meer met elkaar te maken hebben en ook hiërarchisch nevengevoelbaar zijn. Als je op dezelfde dag verkiezingen houdt voor de Staten, waarbij de Staten de toezichthouder zijn op de waterschappen... Als ik zou mogen kiezen, zou ik ook zeggen, blanco situatie, koppelen met de gemeente en niet met de provincie.”

Hetty Klavers van Zuiderzeeland benadrukt eveneens de verbonden aard van de taken, maar benadrukt daarnaast ook het belang van het contact met de burger: *“Als waterschap zit je heel erg in de leefwereld van mensen als het misgaat, met water op straat, droogte, etc. De opgave voor de komende periode: met veranderend klimaat gaan we ook steeds dichterbij de mensen komen. Onze bestuurlijke samenwerkingspartner is toch echt de gemeente. (...) Ik vind het eigenlijk meer voor de hand liggen dan met de provincie. De provincie heeft niet zoveel uitvoerende taken. (...) Ik denk dat de aard van het werk van de waterschap en de gemeente in de openbare*

ruimte gaat steeds meer met elkaar verbonden worden en daarom wordt het ook aardiger om tegelijkertijd verkiezingen te hebben.”

Echter, het kabinet heeft destijds, in 2012, bij het wetsvoorstel voor combinatie met de Provinciale Statenverkiezing de volgende argumenten aangehouden om juist een koppeling met de Provinciale Statenverkiezing te maken: de vergelijkbare schaal-grootte, de verwevenheid van water met ruimtelijke ordening, de lagere kosten en het versterken van de lokale democratie omdat de verkiezingen wederzijds de opkomst en het bereik van de campagnes zouden kunnen versterken.²² Toch is het zojuist besproken alternatief zeker een om in het achterhoofd te houden als mogelijkheid wanneer er weer negatieve geluiden gehoord worden over de opkomst bij de waterschapsverkiezingen.

Conclusie

De toch in zekere mate verrassende uitkomst van de hier besproken thesis is dat het huidige systeem, ondanks een misschien wat matige democratische legitimatie, geschikt is voor de waterschappen met hun huidige taken- en bevoegdhedenpakket. Dit heeft echter niet eens zo zeer met de opkomst te maken, als wel met het huidige financieringssysteem met een specifieke heffing door de waterschappen en de bijbehorende democratische verplichting in de zin van ‘*no taxation without representation*’. Het moeten aanpassen van het financieringssysteem maakt het alternatief van samenvoeging met een andere overheid al gauw onwenselijk. De variant van indirecte verkiezingen laten het financieringssysteem wel overeind en verhogen de democratische legitimatie naar honderd procent. Echter, ook worden evident belangen van andere overheden toegelaten in het waterschapsbestuur, die mogelijk het waterschapsbelang minder behartigen. Misschien nog wel belangrijker is dat de waterschapstaken, die in het kader van de klimaatverandering steeds belangrijker lijken te worden, door indirecte verkiezingen nog iets verder uit de aandacht van de burger verdwijnen. Gezien de toch sterk verbeterde opkomstcijfers bij de laatste verkiezingen lijkt ook de ommezwaai van dit alternatief

geen noodzaak. Het als laatste besproken alternatief van samenvoeging met de gemeenteraadsverkiezingen kan op de meeste steun rekenen bij de gesproken deskundigen. De combinatie lijkt niet vreemd en kan wellicht tot een nog iets hogere opkomst leiden. Het enige echt fundamentele argument hiertegen is de afbreuk aan de herkenbaarheid en gewenning van de burger aan de huidige vorm van waterschapsverkiezingen. Algehele conclusie is derhalve dat het huidige systeem geschikt is, ook als het wordt getoetst aan de meest genoemde en meest denkbare alternatieven.

-
- 1 De auteur van dit artikel, Enzo van Exter, is schrijver van de thesis ‘Waterschapsverkiezingen: de hedendaagse houdbaarheid en alternatieven’, Universiteit Utrecht, 2018.
 - 2 Op basis van art. 13 lid 3 Waterschapswet. Zie ook Havekes, *Is er nog plaats voor de geborgde categorieën in het waterschapsbestuur?*, Water Governance 02/2015, p. 16-24.
 - 3 Artikel 83 Waterschapswet.
 - 4 H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging*, 2009, p. 261.
 - 5 H.J.M. Havekes, De waterschapsverkiezingen van 2015: continuïteit nu gewenst, Tijdschrift voor agrarisch recht, nr. 7/8, juli/augustus 2015, p. 350.
 - 6 Havekes 2009, p. 272.
 - 7 Havekes 2009, p. 269.
 - 8 S.V. Meijerink, De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen, Bestuurswetenschappen, vol. 63, iss. 2, 2009, p. 4.
 - 9 Kamerstukken II 1986-1987, 19 995, nr. 3 (MvT).
 - 10 Kamerstukken II 1986-1987, 19 995, nr. 3 (MvT).
 - 11 Kamerstukken I 1990-1991, 19 995, nr. 95b (MvA), p. 31.
 - 12 Kamerstukken II 1986-1987, 19 995 (EV), p. 19.
 - 13 Kamerstukken II 1986-1987, 19 995 (NNAVEV), p. 36
 - 14 Kamerstukken II 2011/12, 33 097, nr. 5 (Verslag).
 - 15 Kamerstukken II 2011/12, 33 097, nrs. 13 en 14.
 - 16 Brief: Beantwoording motie Schouw c.s., staatssecretaris Atsma, 29 februari 2012.
 - 17 R. Nehmelman, De Staat achter de dijken (oratie Utrecht), Utrecht: 2015, p. 34.
 - 18 Nehmelman 2015, p. 33
 - 19 Nehmelman 2015, p. 33.
 - 20 Kamerstukken II 2017-2018, 27 625, nr. 417.
Zie ook: Havekes, *Verandering en continuïteit in de polder*, Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis 27 (2018), p. 70.
 - 21 Havekes 2015, p. 354
 - 22 Kamerstukken II 2012/13, 33 719, nr. 3 (MvT), p. 6.