

6 Waterschapsverkiezingen: ontwikkeling in isolement?

Henk Kummeling

6.1 Inleiding

Herman van Gunsteren schrijft in zijn recente boek *Vertrouwen in democratie*: 'Zij die ambten uitoefenen – democratische bestuurders – zien democratie doorgaans niet als onderdeel van rationeel bestuur, maar als beperkende randvoorwaarde daarvan.'¹ Alfred van Hall heb ik niet in zijn ambt van dijkgraaf, laat staan in dat van hoogleraar, kunnen betrappen op een dergelijke blikvernauwing. Ik ga er dan ook maar van uit dat ik hem een plezier doe met een bijdrage over de democratisering van het waterschapsbestuur. Van blikvernauwing is overigens wel sprake bij de auteur dezes. Democratie en democratisering kennen vele aspecten, variërend van openbaarheid, inspraak, respect voor minderheden etc.² In deze bijdrage gaat de aandacht vooral uit naar de verkiezing van het waterschapsbestuur. Dat de aandacht op dit onderwerp gefocust is, heeft vooral te maken met het feit dat het denken over democratisering in de waterschapswereld vooral gericht is geweest op de samenstelling van het waterschapsbestuur. De werkgroep-Van der Vliet³ kwam in 2001 met het voorstel om het kiesstelsel voor de categorie ingezetenen in het algemeen bestuur te veranderen. De Unie nam dat voorstel meteen over en uiteindelijk kwam het nieuwe kiesstelsel ook terecht in het wetsvoorstel Modernisering Waterschapsbestel dat in juni 2006 bij de Tweede Kamer werd ingediend.⁴ Ook voor het overige is er sprake van wijzing van de bestuurssamenstelling, en daar zal ik ook nog even kort op ingaan, maar de hoofdmoot van dit stuk gaat over de introductie van het lijstenstelsel voor de verkiezing van de categorie ingezetenen.

Opvallend is dat de gedachtevorming en de ontwikkeling van regelgeving rondom de waterschapsdemocratie en – verkiezingen in het bijzonder – volstrekt autonoom, om

1 Van Gunsteren 2006, p. 7.

2 Meer hierover Burkens e.a. 2006, p. 195-211.

3 Werkgroep-Van der Vliet 2001.

4 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 601.

niet te zeggen in isolement lijkt plaats te vinden. Al decennialang zijn er in politiek en wetenschap algemene, principiële discussies over kiesstelselwijzigingen aan de gang waarin de waterschappen geen plaats hebben gekregen, dan wel hebben opgeëist. Daar zal ik een paar voorbeelden van geven, waarbij ik op geen enkele wijze in 'de schuld-vraag' wil treden. Vervolgens wil ik ingaan op het gegeven dat deze autonome ontwikkeling, zoals het zich nu laat aanzien, tot gevolg heeft dat er deels een eigen kiesrecht wordt ontwikkeld, dat nogal wat eigenaardigheden vertoont ten opzichte van het kiesrecht dat we ten aanzien van andere belangrijke volksvertegenwoordigingen hanteren. Daarna wil ik kort ingaan op een paar vraagstukken van representativiteit en democratische legitimiteit die samenhangen met de bij de modernisering van het waterschapsbestel gemaakte keuzes.

Vooraf wil ik ten slotte nog opmerken dat deze bijdrage is afgerond vlak na het verschijnen van de Nota naar aanleiding van het verslag, dus op een moment dat het wetgevingsproces nog bij lange na niet was voltooid. Het risico dat een enkel onderdeel van deze bijdrage bij verschijning obsoleet zou kunnen zijn geworden heeft de schrijver voor lief genomen. Hopelijk doet de lezer dat ook.

6.2 Aansluiting bij de algemene ontwikkelingen en discussie

Hoewel velen dat wel denken, is het Nederlandse stelsel voor de verkiezing van de Tweede Kamer en in het voetspoor daarvan voor gemeenteraden en provinciale staten nooit een rustig bezit geweest. Vanaf de jaren twintig, dus vlak na de introductie van de evenredige vertegenwoordiging in 1917, zijn er met grote regelmaat voorstellen gedaan tot wijziging.⁵ In de politiek is die aandacht eigenlijk ooit afgenomen. In de wetenschap kwam ze eigenlijk pas goed op gang in de jaren tachtig van de vorige eeuw,⁶ en de Raad van Europa ging zich daarna ook indringender bemoeien met het kiesrecht van de aangesloten landen, met onder andere als gevolg dat de Venice Commission in 2002 zelfs met een heuse 'Code of Good Practice in Electoral Matters' kwam.⁷

Opmerkelijk is dat de discussies en ontwikkelingen die in algemene zin plaatsvinden, geheel aan de waterschapswereld voorbij lijken te gaan, maar ook dat de rest van 'de wereld' de waterschappen links laten liggen. In ieder geval is het duidelijk dat op een aantal terreinen de ontwikkelingen niet sporen. Ik geef daarvan een paar voorbeelden.

5 Zie Bos, De Jong en Loots 2005.

6 Farrell 2001, p. 1.

7 Officieel heet de commissie 'European Commission for Democracy through Law'. Zie voor de Code: CDL-AD(2002)023rev.

Versterking personele element

Een van de kernpunten van de operatie modernisering waterschapsbestel is het afscheid van het personenstelsel en invoering van het lijstenstelsel.⁸ De geringe herkenbaarheid van kandidaten, mede veroorzaakt door de schaalvergrotingen, werd in toenemende mate als een probleem ervaren, terwijl bovendien vaak onduidelijk was voor welke belangen de kandidaten wensten op te komen. Met de invoering van het lijstenstelsel wordt verwacht dat juist die belangen wat meer worden geprofileerd. De werkgroep Van der Vliet stelde zelfs expliciet de ontwikkeling in de richting van een ‘belangen-groependemocratie’ voor te staan.⁹

Op centraal, maar ook op provinciaal en gemeentelijk niveau is de discussie de laatste jaren de andere kant op gegaan. Men wil daar af van de ‘verstikkende’ partij- en fractie-discipline en het personele element in de verkiezingen versterken, waarmee bedoeld wordt dat de kiezer meer zeggenschap moet krijgen ten aanzien van de aanwijzing van de personen die daadwerkelijk de zetels gaan innemen. Zeker vanaf de paarse kabinetten zijn daartoe diverse plannen ontvouwd. Achtereenvolgens staatssecretaris Kohnstamm, minister Peper en minister De Graaf zochten de oplossing in relatief ingrijpende wijzigingen van het kiesstelsel, waarbij de aandacht vooral uitging naar gemengde stelsels; een combinatie van landelijke evenredige vertegenwoordiging en verkiezingen in kleinere districten.¹⁰ Minister Pechtold pakte het wat bescheidener aan, hij zocht de oplossing vooral in de verdere verlaging van de voorkeurdrempel, van 25% naar 12,5%.¹¹ In de wetenschap dat de kiesdeler bij Tweede-Kamerverkiezingen ongeveer op 60.000 stemmen ligt, zou dit betekenen hebben dat de voorkeurdrempel op 7.500 stemmen zou zijn komen te liggen, hetgeen het houden van voorkeursacties zeker attractiever zou hebben gemaakt.¹² Een van de eerste daden van diens opvolger, minister Nicolai, was de intrekking van dit voorstel.¹³

8 Het is hier niet de plaats om dit verder te problematiseren, omdat iedereen lijkt te weten wat er met deze beide termen bedoeld wordt, toch kan ik het niet nalaten om erop te wijzen dat een lijstenstelsel ook met een personenstelsel gecombineerd kan worden door bijvoorbeeld de kiezer de gelegenheid te geven om de kandidaten in volgorde van zijn voorkeur te nummeren. De voorkeursvolgorde bepaalt dan de overdracht van stemmen, waardoor er ook geen stemmen ‘verloren gaan’, een klacht die vaak tegen het personenstelsel bij waterschappen werd ingebracht.

9 Rapport van de werkgroep, p. 20.

10 Zie voor een overzicht Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 84 e.v.

11 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 418, nrs. 1-3.

12 Zie voor de voors en tegens van dit voorstel het advies van de Kiesraad van 27 september 2005.

13 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 184, nr. 9.

Hoe dan ook, de ontwikkelingen op dit punt lijken nogal tegendraads en het is interessant om te bezien of het personele element bij waterschapsverkiezingen in de toekomst weer versterkt gaat worden, bijvoorbeeld door het stellen van lage(re) voorkeurdrempels.

Spreiding verkiezingen

Op voorspraak van de werkgroep-Van der Vliet heeft het kabinet ervoor gekozen om bij de waterschappen één gelijktijdige verkiezingsperiode in te voeren. Verwacht wordt dat daardoor de opkomst wordt verhoogd en daarmee ook de democratische legitimatie van *Het Waterschapsbestuur* zal kunnen worden vergroot. Verder wordt door het kabinet aangevoerd dat één landelijke verkiezingsperiode de mogelijkheid biedt tot een gezamenlijke publiciteitscampagne, waarmee meer aandacht voor de waterschapsverkiezingen kan worden gevraagd.¹⁴

Vlak voordat het wetsvoorstel Modernisering waterschapsbestel naar de Tweede Kamer werd gezonden, legde minister Pechtold bij de Kiesraad het verzoek neer om te adviseren over de mogelijke spreiding van de verkiezingen van een ander onderdeel van het decentraal bestuur, namelijk de gemeenteraden. Spreiding van gemeenteraadsverkiezingen, zo was zijn veronderstelling, zou een oplossing kunnen bieden voor een aloude klacht, namelijk dat deze verkiezingen zijn 'genationaliseerd'. Daarmee wordt bedoeld dat de debatten vooral worden beheerst door de landelijke politici en de landelijke thema's en dat daardoor ook het keuzegedrag van de kiezer wordt bepaald.¹⁵ In lijn daarmee wordt ook wel verdedigd dat juist *spreiding* de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen zou verhogen, omdat dan de lokale thema's, die de burger meer zouden raken, sterker in de aandacht zouden komen te staan.

Tegen dat licht bezien is dus opmerkelijk dat in de Modernisering waterschapsbestel onverkort is gekozen voor concentratie. Daar ben ik op zich niet tegen – zeker niet omdat de veronderstellingen van minister Pechtold op weinig stevige wetenschappelijke grond staan¹⁶ – maar er is onmiskenbaar een risico van 'nationalisering', zeker nu gewone partijen mogen meedoen aan waterschapsverkiezingen.

14 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 601, nr. 3., p. 22.

15 Het lijkt erop dat de mate van nationalisering in Nederland iets groter is dan in landen als Denemarken en Noorwegen. Zie Kummeling & Van der Kolk 2002, p. 81.

16 Zie ook het advies van de Kiesraad van 17 mei 2006, te vinden op www.Kiesraad.nl. De Kiesraad had ook nog de nodige kiesrechtelijke en uitvoeringstechnische bezwaren. Minister Nicolai heeft bij brief van 8 september 2006 aan de Tweede Kamer laten weten dat wordt afgezien van het ter zake in procedure brengen van een wetsvoorstel. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 184, nr. 9.

Wat mij betreft is in dit geval wederom opvallend dat er geen relatie is of wordt gelegd met de algemene discussie, zowel in de politiek als in de wetenschap, en dat terwijl deze discussie eigenlijk al meer dan vijftien jaar loopt.

Stemprocedure

Bij de modernisering van het waterschapsbestel is gekozen voor het in waterschapsland vertrouwde stemmen per brief, maar wordt ook ruim baan gegeven aan het stemmen per internet. Dit is een nieuwe techniek, waarmee bij de verkiezingen in 2004 door het Hoogheemraadschap Rijnland en het waterschap de Dommel is geëxperimenteerd. Wie men daar ook in de waterschapswereld over spreekt, men is er onverkort enthousiast over en dat terwijl daarbuiten veel scepsis bestaat bij het inzetten van ICT-technieken.¹⁷ Recentelijk lijken zich wereldwijd actiegroepen en wetenschappers verbonden te hebben om het stemmen per stemcomputer te bestrijden.¹⁸ Ook tegen internetstemmen worden bezwaren ingebracht, met name vanwege het nog steeds aanwezige risico van inbraak door 'hackers'. Naar mijn inschatting zal er dan ook nog heel wat water door de Oude Rijn en andere rivieren die aan waterschapsbestuurders zijn toevertrouwd stromen, voordat internetstemmen landelijk ook bij andere verkiezingen gerealiseerd gaat worden.

Ten aanzien van beide door de herziene Waterschapswet genoemde stemprocedures is nog een andere vorm van kritiek mogelijk. Verkiezingen dienen zoals bekend vrij en geheim te zijn. In beide stemprocedures is het gevaar aanwezig van wat in het jargon 'family voting' wordt genoemd. Het gaat hier om het gevaar dat stemgedrag, al dan niet onder druk, in familie- of groepsverband wordt voorbereid en dat stemmen onder toezicht oog van een lid van de groep of door een lid van de groep worden uitgebracht. De Venice Commission heeft onlangs nog in een verklaring aangegeven dat iedere vorm van 'family voting' door de lidstaten moet worden uitgesloten.¹⁹

Het valt me op dat deze kwestie tot op heden weinig aandacht heeft gekregen in de waterschapswereld.

Vrouwen en minderheden

De representatie van vrouwen en minderheden staat al heel lang op de Haagse politieke agenda. Het is zelfs zo dat kiesstelselwijzigingen die de positie van deze groepen ook

17 Zie het zeer instructieve artikel van Ridderbeekx 2006.

18 Bij de jongste Tweede-Kamerverkiezingen roerde zich vooral de groep www.wijvertrouwenstem-computersniet.nl en daarmee gelieerde wetenschappers.

19 Declaration on Women's Participation in Elections, 9-10 June 2006, GR-J(2006)14.

maar enigszins dreigen aan te tasten bij voorbaat in de prullenmand verdwijnen.²⁰ In veel landen zijn daarnaast aanvullende, bijzondere wettelijke voorzieningen getroffen. Met name quotaregelingen, waarbij wordt geëist dat een bepaald percentage vrouwen op de kandidatenlijsten worden opgenomen zijn in zwang.²¹ Al vele jaren wordt onderzoek verricht naar de mogelijke effecten van kiesstelsels en (aanvullende) wettelijke regelingen op de vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in volksvertegenwoordigingen.²² Veel Nederlandse partijen hebben gekozen voor interne, min of meer informele quoteringsregelingen. Die hebben zeker enig effect.²³ Toch blijft het een gevoelig onderwerp. Dat bleek maar weer eens bij de jongste gemeenteraadsverkiezingen; veel commotie ontstond toen duidelijk werd dat in de grote steden veel kandidaten van allochtone herkomst in de gemeenteraden waren verkozen. Het vraagstuk van de representatie van vrouwen in de politiek is ook nog lang niet van de agenda en zal daar ongetwijfeld nog lange tijd op blijven staan, zeker als er een partij is als de SGP die principieel tegenstander blijft van een rol van vrouwen in de politiek.²⁴

Opvallend is ook hier weer dat waterschappen in de discussie afwezig zijn.

6.3 Aansluiting bij de Kieswet

De hiervoor gesignaleerde autonome ontwikkeling van de waterschapsdemocratie heeft, zoals het zich nu laat aanzien, mede tot gevolg dat er deels een eigen kiesrecht wordt ontwikkeld, dat nogal wat eigenaardigheden vertoont ten opzichte van het kiesrecht dat we ten aanzien van andere belangrijke volksvertegenwoordigingen hanteren. Kiesrecht is lastig recht. Het is moeilijk te doorgronden voor de burger.²⁵ Nu dat zo is, is het voor begrip van de burger, voor de transparantie van belang om niet te veel afwijkende kies-

20 Van Schagen & Kummeling 1998, p. 9.

21 Bijvoorbeeld in België en Frankrijk.

22 Norris 2003, met name hoofdstuk 8.

23 Leyenaar 2004.

24 De overheidssubsidie aan de SGP werd ingetrokken na een uitspraak van de Rb. Den Haag waarin de subsidiëring van deze partij, zolang deze – globaal gezegd – vasthield aan haar standpunten inzake de toegang van vrouwen tot de politiek in strijd met artikel 7 Vrouwenverdrag werd geoordeeld. Zie Rb. Den Haag 7 september 2005, *NJCM-bulletin* 2005, nr. 8, p. 1091 e.v. Volgens de laatste berichten wenst de SGP vooralsnog niet veel verder te gaan dan de toelating van vrouwen tot het lidmaatschap van de partij. Kandidaatstelling van vrouwen voor het lidmaatschap van volksvertegenwoordigingen lijkt nog niet aan de orde te zijn.

25 En dan maakt het niet uit of deze hoog of laag opgeleid is, zo bleek mij weer eens bij de opleiding van de leden van het Burgerforum kiesstelsel (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 184, nr. 6) in het afgelopen jaar.

rechtelijke systemen en procedures te hanteren, zeker als dat niet strikt noodzakelijk is. Te meer nu steeds gezegd is door de werkgroep-Van der Vliet, de Unie en de wetgever dat aansluiting bij de Kieswet wordt gezocht, is het de vraag of niet ten onrechte soms wordt afgeweken van de Kieswet. Ik geef daarvan een paar voorbeelden.

Kiesdistricten

De mogelijkheid van het instellen van *kiesdistricten* wordt in de wet open gehouden. Deze mogelijkheid, die ook al onder de oude Waterschapswet bestond, is op zijn minst opvallend te noemen tegen het licht van alle mislukte pogingen die sinds 1917 zijn ondernomen om ook bij andere verkiezingen, met name die voor de Tweede Kamer, kiesdistricten in te voeren. De vraag is echter of deze afwijking van de reguliere kieswettelijke structuur nodig is gelet op het doel dat de werkgroep-Van der Vliet voor ogen stond en ook de wetgever voor ogen staat. De bedoeling is om naar behoefte bepaalde regionale belangen te kunnen borgen.²⁶ Dat zou echter ook binnen de kieswettelijke opzet gerealiseerd kunnen worden. De Kiesraad heeft iets dergelijks in een advies in 1995 aangegeven.²⁷ Men kan bijvoorbeeld een waterschapsgebied indelen in de kieswettelijk wel bekende *kieskringen*, waarbinnen aparte lijsten kunnen worden ingediend. Daarmee kan ook aansluiting worden gezocht bij het normale systeem van restzetelverdeling, waardoor er ook geen discussie hoeft te ontstaan over de onevenredigheid in de vertegenwoordiging van kiezers door de strikte indeling in districten. Het is immers vrijwel onmogelijk om de districtsgrenzen zo te trekken, dat men voor het verwerven van een zetel in het ene district evenveel stemmen moet halen als in een ander.

Registratie groeperingen

Een ogenschijnlijk triviaal punt lijkt de registratie van groeperingen die deel willen nemen aan verkiezingen. Uit eigen ervaring weet ik echter dat aan de registratie ongelukkig veel praktische en principiële kanten zitten.

In het wetsvoorstel is geen rechtsvorm verplicht gesteld. Voorspelbaar is dat dit de centraal stembureaus bij alle verkiezingen veel werk en ellende gaat opleveren, want in de praktijk is er vaak ontzettend veel gedoe en onduidelijkheid over de vertegenwoordigingsbevoegdheid. Dat kan alleen voorkomen worden als het hebben van een rechtsvorm verplicht wordt gesteld. De registrerende instantie heeft dan statuten waarop het terug kan vallen en ook een actuele inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Die

²⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 19.

²⁷ Advies over de wijziging van het kiesstelsel, 29 december 2005.

rechtsvorm zou ook de stichting kunnen zijn, maar ik zou ook hier weer aansluiting zoeken bij de Kieswet door de eis te stellen dat het moet gaan om een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. Ook de werkgroep-Van der Vliet was hier voorstander van.²⁸ Dat garandeert dat de groepering enige substantie heeft en ook een minimum aan intern democratisch functioneren.

Het argument van de regering²⁹ dat het verplicht stellen van verenigingsvorm de drempel voor het inleveren van een kandidatenlijst te zeer zou verhogen, overtuigt niet. Iedere notaris is bereid om een tegen een zeer laag tarief aan het opstellen van de statuten mee te werken – daar heeft ie ook nauwelijks werk aan want het zijn grotendeels standaardteksten. Maar ook praktisch gezien; bij de Kiesraad heeft men bij de jongste Tweede-Kamerverkiezingen weinig gemerkt van een 'drempel-effect'. Uiteindelijk was het recordaantal van 74 partijen opgenomen in het register voor de verkiezingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het eisen van bepaalde aantallen ondersteuningsverklaringen en het betalen van (hoge) waarborgsommen blijken voor nieuwe partijen wel serieuze hindernissen op te leveren. Slechts een derde van de geregistreerde partijen deed uiteindelijk mee aan genoemde verkiezingen.

Belang en doelstelling deelnemende groeperingen

Wat ik op z'n zachtst gezegd merkwaardig, maar misschien zelfs wel ronduit dubieus vind, is dat volgens de Memorie van Toelichting documenten moeten worden overgelegd waarin het belang of de *doelstellingen* van de groepering bij de uitoefening van de taken van het waterschap zijn weergegeven.³⁰ Los van het feit dat dit allerlei administratieve rompslomp gaat opleveren, laat zich hiermee meteen de principiële vraag stellen: wat nu als uit belang of doelstelling geen of onvoldoende specifiek belang bij de taken van het waterschap blijkt? Mag of moet het centraal stembureau dan de registratie weigeren? Dat zou de bijl aan de wortel slaan van het idee van algemene en vrije verkiezingen. Het zou wat zijn als autoriteiten mogen gaan bepalen of je doelstellingen wel helemaal in orde zijn, laat staan oprecht. De Kieswet stelt dan ook met opzet geen eisen aan de inhoudelijke strevingen van groeperingen.

Als weigeren niet mogelijk is, wat is dan de ratio van deze constructie? In de Memorie van Toelichting wordt daarvan nog gezegd dat al te lichtvaardige registraties moeten

28 Rapport van de werkgroep bestuursamenstelling en Waterschapsverkiezingen, Uitgave van de Unie van Waterschappen, september 2001, p. 30.

29 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 45.

30 *Ibidem*.

worden voorkomen.³¹ Daarvoor kun je ook de waarborgsom hanteren – wat trouwens óók de bedoeling is – en het verplicht stellen van een rechtsvorm. Het doel valt dan trouwens op eenvoudige wijze terug te vinden in de statuten.³²

Verder stelt de regering dat de aanduiding van belangen en doelstellingen ook nog worden gepubliceerd, zodat de groeperingen herkenbaar worden. Ik heb me wel eens afgevraagd of het feit dat de waterschappen in de keurige foldertjes zelf de verkiezingscampagnes hebben overgenomen van de kandidaten, er niet mede toe heeft geleid dat waterschapsverkiezingen tot dusver weinig enerverend waren. Het lijkt me juist het wezen van vrije verkiezingen dat de deelnemers zelf hun plannen aan de man en vrouw brengen.

Niveau van regelgeving

Opvallend is dat de waterschapswetgever zeer veel zaken delegeert aan de regering, die bij Amvb nadere regels moet gaan stellen over de verkiezingen. Daar zitten zaken van eminent belang bij, zoals de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen en de beëindiging van het lidmaatschap en de opvolging in opengevallen plaatsen. Maar vooral opmerkelijk is dat de wijze van zetelverdeling, waaronder de toewijzing van restzetels, niet wordt geregeld in de wet.

Deze en andere zaken zijn door Kieswetgever van een dusdanig groot gewicht geacht, dat ze op het niveau van de wet zijn vastgelegd. Waarom zou dat bij waterschappen opeens anders liggen? Toegegeven zij dat de nieuwe situatie vergeleken met de oude, waarin het kiesrecht was geregeld in provinciale reglementen, een aanmerkelijke verbetering oplevert, maar het blijft merkwaardig dat datgene wat voor de meeste verkiezingen op het niveau van de wet wordt geregeld, bij waterschappen in lagere regelgeving wordt vastgelegd.

Misschien is een en ander door praktische overwegingen ingegeven, bijvoorbeeld de wens om geen al te groot hoofdstuk over verkiezingen in de wet op te nemen, dat er dan als een soort van waterhoofd op de wet zou uitzien. Dat zou geen sterk argument zijn. De hoofdstukken over heffingen zijn immers ook griezelig gedetailleerd. Men zou er overigens – op den duur – ook voor kunnen opteren om het geheel over te brengen

31 Ibidem.

32 Overigens leveren die doelstellingen – hoe fraai soms ook – niet altijd evenveel helderheid op. Wat te denken van: 'Het land teruggeven aan de mensen in land?' Zou iets vergelijkbaars als: 'het waterschap teruggeven aan de mensen in het waterschap' de desbetreffende groepering toegang geven tot de waterschapsverkiezingen?

naar een apart hoofdstuk van de Kieswet, net zoals de Kieswet afzonderlijke hoofdstukken kent voor de verkiezingen voor de Eerste Kamer en het Europese Parlement. Wellicht is zelfs een apart hoofdstuk niet nodig en kan *Het Waterschap* meelopen in de algemene hoofdstukken en de bepalingen die over onze belangrijkste volksvertegenwoordigingen gaan, te weten Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden.

6.4 Representativiteit en democratische legitimiteit

'Electoral engineering', dat wil zeggen het sleutelen aan het kiesstelsel, is een populair tijdverdrijf. Dat is ook begrijpelijk, want er is geen perfect kiesstelsel, een kiesstelsel dat zowel aan de eisen van bestuurders, volksvertegenwoordigers als aan eisen van burgers volledig beantwoordt. Over de hele wereld is men voortdurend bezig om de problemen van het heersende politieke en bestuurlijke systeem op te lossen door middel van wijziging van het kiesstelsel,³³ niet alleen omdat een nieuw kiesstelsel bepaalde problemen oplost, maar ook omdat het daardoor meteen weer nieuwe creëert. Het goede functioneren van een kiesstelsel is daarom altijd tijd- en contextgebonden.³⁴

Tegen deze achtergrond is het opvallend dat in de stukken die ter voorbereiding om de modernisering van het waterschapsbestel zijn gemaakt vooral de lusten van het lijstenstelsel, worden benadrukt zoals die van de representativiteit en democratische legitimiteit, maar niet de lasten zoals fractiediscipline, monisme, blokvorming, instabiliteit van bestuur bij kleine volksvertegenwoordigingen als gevolg van overlooptgedrag van de ene fractie naar de andere, etc. Dat neemt niet weg dat, gegeven de problemen die het oude personenstelsel met zich bracht, de invoering van een lijstenstelsel (met zetelverdeling op basis van evenredige vertegenwoordiging) zeer verdedigbaar is. Als men werkelijk de verdere ontwikkeling naar een belangendemocratie wil inzetten, dan is invoering van een (gesloten) lijstenstelsel de aangewezen weg. De vraag is hier echter wel of er niet een stap verder had moeten gezet. Ook onder de nieuwe wetgeving zijn bepaalde specifieke categorieën van belanghebbenden, te weten agrariërs/ongebouwd, bedrijven en natuurterreineigenaren bij voorbaat van vertegenwoordiging verzekerd. Met het IPO en de Raad van State kan men zich afvragen of het waterbelang niet in toenemende mate een algemeen belang is geworden, waarbij het vooral aan het maatschappelijk proces moet worden overgelaten welke belangengroeperingen mee willen doen aan de verkiezingen en uiteindelijk vertegenwoordigd zullen zijn in het algemeen bestuur. Dat zou

33 Van Schagen & Kummeling 1998, p. 37; Lijphart 1995, p. 52 e.v.

34 Eerder: Kummeling 2005, p. 13 e.v.

ook beter hebben gepast bij een van de doelstellingen van de wet, namelijk de vergroting van de transparantie en de democratische legitimatie.³⁵ De legitimatie van deze uitgezonderde categorieën is beperkt; hier is in de woorden van de regering sprake van 'representatieve benoeming' door daartoe bij wet of reglement aangewezen organisaties. De Raad van State wees er al op dat aan dit systeem onherroepelijk representativiteitsproblemen verbonden zijn.³⁶ Deze constructie doet sterk denken aan de met enige regelmaat gedane voorstellen om de Eerste Kamer op corporatieve basis samen te stellen. Die ideeën zijn steeds in de prullenbak beland, met name vanwege de onmogelijkheid om vanuit het oogpunt van representativiteit acceptabele criteria te ontwikkelen voor de benoemende organisaties en de te benoemen personen.³⁷

Juist nu 'het waterbelang' in toenemende mate algemeen belang is geworden, is het mede met het oog op de legitimiteit van de verkiezingen goed dat het ook de reguliere politieke partijen is toegestaan om aan de waterschapsverkiezingen deel te nemen. De regering wilde aanvankelijk politieke partijen niet toestaan om zich te laten registreren voor deze verkiezingen. Deze beperking van het passief kiesrecht vond de Raad van State niet op voorhand passend in een vertegenwoordigende democratie, daarbij verder opmerkend dat niet is in te zien dat politieke partijen niet ook voor waterschapsbelangen zouden kunnen opkomen.³⁸ De regering heeft de Raad van State daarin uiteindelijk gevolgd. De discussies op dit punt lijken in waterschapsland echter nog niet geluwd. Klassiek is inmiddels de tegenwerping: 'Er zijn toch geen linkse en rechtse dijken?' Ook wordt gevreesd voor politisering van het waterschapsbestuur, niet in de laatste plaats door de politieke partijen zelf. Daar kan tegen ingebracht worden dat – overigens tot verdriet van sommigen – de 'normale' politiek zeker niet meer louter via een links/rechtsdogma wordt vormgegeven, maar via een veel fijnmazigere, genuanceerdere proliferatie van verschillende belangen gestalte krijgt. Ook bij waterschappen spelen vele belangen een rol waarvan het goed is dat ze gearticuleerd worden. In die zin is het ook goed dat het waterschapsbestuur gepolitiseerd wordt; hoewel het door sommigen wel eens wordt gesuggereerd, gaat het bij waterschappen niet louter op technische beslissingen ten aanzien waarvan geen enkele discretionaire vrijheid zouden bestaan. Zou dat wel het geval zijn, dan zouden waterschappen het beste meteen kunnen worden omgebouwd tot gedeconcentreerde diensten van het minister van Verkeer en Waterstaat.

35 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 601, nr. 4, p. 4-5.

36 *Ibidem*.

37 Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 28.

38 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 601, nr. 4, p. 6.

De democratische legitimiteit van bestuurders en politieke systemen in zijn algemeenheid worden onmiskenbaar versterkt door hoge opkomstcijfers bij verkiezingen, zeker als deze structureel zijn en niet veroorzaakt door stem- of opkomstplichten. Verhalen die erop wijzen dat lage opkomstcijfers een teken zijn van een grote tevredenheid onder kiezers lijken mij teveel op 'arithmétique hollandaise', die – zoals iedereen weet die de volledige geschiedenis canon kent – alleen maar ellende heeft veroorzaakt.³⁹ In ieder geval zal ieder democratisch gekozen bestuur bij een laag opkomstpercentage zich flink moeten afvragen welk handelingsmandaat het eigenlijk van de kiezer heeft gekregen. Pas als onderzoek heeft aangetoond dat de kiezer geheel tevreden is over de bestuurlijke activiteiten, kan men tevreden achterover leunen. Lage opkomstcijfers kunnen diverse verklaringen hebben, maar veelal zijn zij van negatieve aard, zoals ongeïnteresseerdheid van de kiezer, het gevoel dat de verkiezingen nergens over gaan, geen keuze kunnen maken tussen deelnemende partijen etc.⁴⁰

Het nieuwe waterschapskiesstelsel heeft het in zich om tot hogere opkomstpercentages te leiden. Allereerst toont onderzoek aan dat stelsels van evenredige vertegenwoordiging op dit punt gemiddeld 9 procentpunten hoger scoren dan andere kiesstelsels.⁴¹ Ook de concentratie van de verkiezingen zou de opkomst kunnen bevorderen. In ieder geval weten we uit de opkomst bij herindelingsverkiezingen dat (deze) spreiding van gemeenteraadsverkiezingen tot zeer lage opkomstpercentages leidt, in ieder geval lager dan die bij de reguliere, geconcentreerde gemeenteraadsverkiezingen.⁴² Ten slotte zou ook het internetstemmen wel eens opkomstbevorderend kunnen werken. Er zijn in ieder geval duidelijke indicaties dat de introductie van dit systeem bij de Tweede-Kamerverkiezingen in 2006 voor de Nederlanders in het buitenland, getuige de aanmerkelijk verhoogde registratie voor deelname aan de verkiezingen, duidelijk positief heeft uitgediend en ook de ervaringen bij de verkiezingen in Rijnland in 2004 waren hoopgevend. Bij al deze gegevens moet wel steeds datgene wat aan het begin van deze paragraaf werd gemeld in ogenschouw worden genomen; het functioneren van ieder kiesstelsel is tijd- en contextgebonden. Zo zijn er ook landen die stelsels van evenredige vertegenwoordiging kennen die qua opkomst beduidend lager scoren, dan landen met ander kiesstelsels.⁴³

39 Het heeft ons immers uiteindelijk een oorlog(je) met de Belgen gekost, waarna ze zichzelf onafhankelijk hebben verklaard.

40 Meer hierover Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Den Haag: Samsom 2000, p. 417 e.v.

41 Lijphart 1999, p. 284-286.

42 Vgl. Advies Kiesraad over spreiding van gemeenteraadsverkiezingen van 17 mei 2006.

43 Farrell 2001, p. 202-203.

6.5 Slotbeschouwing

In kort bestek hoop ik drie dingen inzichtelijk gemaakt te hebben. Ik presenteer ze hier in omgekeerde volgorde.

Duidelijk is dat uit het oogpunt van representativiteit en legitimiteit het nieuwe waterschapskiesstelsel potentieel verbeteringen bevat. Hoe een en ander daadwerkelijk in de praktijk gaat uitpakken, moet natuurlijk worden afgewacht. Het is daarom ook goed dat in een evaluatie van de wet op dit punt is voorzien. Twijfels heb ik ten aanzien van de vraag of het uit het genoemde perspectief nog wel verdedigbaar is dat specifieke belangen, althans specifieke categorieën van belanghebbenden bijzondere bescherming verdienen. Ik ben benieuwd of de voorziene evaluatie van de wet hier de wetgever tot nieuwe inzichten gaat brengen.

Ten tweede hoop ik met een viertal voorbeelden – er waren er nog veel meer te geven – zichtbaar te hebben gemaakt, dat de gewenste aansluiting met de Kieswet op onderdelen nog niet is gerealiseerd en dat is onder andere uit het oogpunt van transparantie voor de burger niet erg aantrekkelijk.

De kern van mijn betoog draaide om de stelling dat de modernisering van het waterschapsbestuur, in het bijzonder de democratisering, zich als een autonoom, om niet te zeggen een geïsoleerd, proces voltrekt. De waterschappen hebben in heden en verleden nauwelijks tot geen aansluiting bij het algemene wetenschappelijke en politieke debat over de wenselijke wijze van verkiezing van volksvertegenwoordigingen die algemene belangen hebben te behartigen, en dat terwijl het waterschapsbestuur toch van constitutionele orde is. Tekenend in dat verband is dat het wetsvoorstel Modernisering waterschapsbestuur louter onder de verantwoordelijkheid van bewindslieden van Verkeer & Waterstaat en Financiën tot stand is gekomen, en niet mede was ondertekend door een bewindspersoon van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie dat in het bijzonder verantwoordelijk is voor de constitutionele orde. Tekenend is ook dat de Kiesraad niet is gevraagd om te adviseren over het wetsvoorstel. Pas in de Nota naar aanleiding van het verslag werd aangekondigd dat de Kiesraad zou worden gevraagd om te adviseren over de 'Amvb-Waterschapsverkiezingen'.⁴⁴

Omdat water van groot belang en van algemeen belang is, is het wenselijk dat bij de veranderingen in het waterschapsbestuur de gedachtevorming, de discussies, op een zo

⁴⁴ Naar ik heb begrepen heeft de Kiesraad in het verleden verzoeken om te adviseren niet gehonoreerd met als motivering dat het waterschapskiesstelsel te zeer afweek van de kiesstelsels waarmee de Raad vertrouwd was om daar zinvol over te kunnen adviseren.

groot mogelijke schaal plaatsvinden. Nu de democratische inrichting van het waterschapsbestuur in toenemende mate 'normale trekken' begint te krijgen, moet het ook mogelijk zijn om over en weer in gesprek te raken en van elkaars inzichten te profiteren. Waterschapsdemocratie moet niet louter het speelveld zijn van de superspecialisten. Als dat namelijk het geval is, dan krijgen onwetenden te veel ruimte, bijvoorbeeld om te kunnen roepen dat het waterschap als bestuursvorm opgedoekt kan worden. Realisatie van dat laatste zou om vele redenen onwenselijk zijn, al was het maar omdat Alfred van Hall, na zijn vrijwillige terugtred als hoogleraar gedwongen zijn andere belangrijke positie zou kwijtraken. Een positie die er trouwens mede voor zorgde dat hij als hoogleraar zoveel gezag wist te verwerven.

Literatuur

- Bos, Anne, Ron de Jong en Jasper Loots, *Een Sprong in het duister, Een onderzoek naar de beweegredenen voor de invoering van de evenredige vertegenwoordiging, de effecten op de verkiezingscampagnes en de discussie over verdere hervormingen na 1918*, Den Haag/Nijmegen 2005.
- Bovend'Eert, P.P.T. & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004.
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, 6^e dr., Alphen a/d Rijn: Kluwer 2006.
- Farrell, David M., *Electoral Systems, A Comparative introduction*, Palgrave 2001.
- Gunsteren, H. van, *Vertrouwen in democratie*, Amsterdam: Van Gennep 2006.
- Kummeling, H.R.B.M. & H. van der Kolk, *Lokale kiesstelsels vergeleken*, Den Haag: VNG Uitgeverij 2002.
- Kummeling, Henk, 'Representativity versus Stability', in: *A New Electoral System: A More Powerful and Dynamic Government?*, Department of Constitutional Affairs, Netherlands Antilles 2005
- Leyenaar, M.H., *The Political Empowerment of Women, The Netherlands and Other Countries*, Boston/Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2004.
- Lijphart, A., *Electoral systems and Party Systems*, Oxford University Press 1995.
- Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Conn.: Yale University Press 1999.
- Norris, P., *Electoral Engineering: voting rules and electoral behaviour*, Cambridge University Press 2003.

- Ridderbeekx, E.J.M., 'Electronisch stemmen: een auditperspectief', *de EDP-Auditor* 2006, nr. 2, p. 20 e.v.
- Schagen, J.A. van & H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Deventer: Kluwer 1998.
- Werkgroep Van der Vliet, *Naar een nieuwe bestuursamenstelling*, Rapport van de werkgroep bestuursamenstelling en Waterschapsverkiezingen, Uitgave van de Unie van Waterschappen, september 2001.

3. Inleiding

In mijn bijdrage aan dit vriendenboek aan de afsluiting van de waterschappen, dus van de dringende en schone water-rechts, betrop de specifieke publieke dienst, die de waterschappen zich nadrukkelijk van provinciaal en gemeentelijk Overheid en van andere beschikken over een ruim eigen bestuursgebied, zijn de voor hun interne zaken veel minder afhankelijk van bijdragen van buiten. Een waterschapsovername kan mij dan ook niet. De enige waterschappen beschikken over een nog niet over belangrijke middelen. In de vroege middeleeuwen was bijvoorbeeld nog algemeen. De bijdragen van de ingelanden vonden via een systeem van 'Nederzettingen' in andere plaatsen. Pas later werd het oordeel in natura verzorgd door plaatselijke bijdragen in de vorm van belastingen. Dit proces van 'geen aansluiting' heeft zich tot in de 19e eeuw uitgespreid. Aanvankelijk werden alleen eigenaren van gronden (het onroerend) aan de waterschapsheffing onderworpen. In het algemeen werden - na in de 20e eeuw ook de eigenaren van gebouwen (het roerend) ingesloten. Dit belastingstelsel wordt tegenwoordig alomtegenwoordig rustig betaald. Het heeft de afgelopen decennia de nodige versanderingen ondergaan en moet bovendien nog aan de tijd aanpassen.

In mijn bijdrage wil ik in retrospectie de hoofdlijnen van de ontwikkelingen die zich de afgelopen halve eeuw rond de modernisering van de waterschappen hebben afgespeeld. Aan het eind van mijn bijdrage zal ik een kort betoog met verleden en verbonden enkele woorden wijden aan het recente wetenschappelijk onderzoek waterschaprecht. Dit wetenschappelijk kan namelijk worden beschouwd als een legaal instrument van de discussie die de afgelopen jaren zijn gevoerd. In een slotbeschouwing worden enkele meer algemene juridische conclusies getrokken.

¹ Zie hiervoor Van der Vliet (2001), p. 136. Het is ook deels bijdrage aan dit handboek.