

De Nederlandse waterschappen: opheffen of Gouden Formule?



Onderzoek naar opvattingen over het bestaansrecht van de Nederlandse waterschappen in relatie tot theorieën over representatieve democratie en New Public Management

masterscriptie van P. Maljaars - 289487 - 20 ECTS

masteropleiding Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

eerste lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: de heer prof.dr. C.W.A.M. van Paridon

tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: de heer dr. L. Schaap

Voorwoord

De heren prof.dr. C.W.A.M. van Paridon en dr. L. Schaap ben ik zeer erkentelijk voor hun bereidheid mij te begeleiden bij het realiseren van deze scriptie.

Het waterschap Zeeuwse Eilanden en in het bijzonder de heer mr.drs. J.A. de Visser bedank ik voor de beschikbaar gestelde faciliteiten bij het volgen en afronden van de masteropleiding Bestuurskunde.

Mijn vrouw, kinderen, familie, vrienden en kennissen bedank ik voor het getoonde begrip voor het feit, dat ik tijdens mijn studie vaak onvoldoende tijd voor ze had.

Goes, 15 december 2006

Piet Maljaars

Bijschrift bij foto op voorblad:
storm op zeedijk bij Stavenisse op Tholen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze scriptie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Inhoudsopgave	
Voorwoord	2
Afkortingen	6
<u>1. Inleiding</u>	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Centrale vraag en deelvragen	9
1.3. Doelstellingen van het onderzoek	9
1.4. Theoretisch kader	9
1.4.1. Representatieve democratie	9
1.4.2. New Public Management	10
1.5. Werkwijze	10
1.6. Persoonlijke, bestuurskundige en maatschappelijke onderzoeksrelevantie	11
<u>2. Wat doen de waterschappen en waarom doen ze dat?</u>	13
2.1. Inleiding	13
2.2. Wat vooraf ging aan de waterschappen	13
2.3. Ontstaan van de waterschappen	14
2.4. Waterschappen anno nu	16
2.5. De Zeeuwse waterschappen	19
2.6. Conclusie	22
<u>3. Theoretisch kader: theorieën over representatieve democratie en New Public Management</u>	23
3.1. Inleiding	23
3.2. Theorieën over de representatieve democratie	23
3.2.1. Definitie van representatieve democratie	23
3.2.2. Representatieve democratie als democratievariant	23
3.2.3. Kritiek op representatieve democratie van o.a. Rousseau en Couwenberg	30
3.2.4. Conclusie inzake de theorieën over de representatieve democratie	32
3.3. Theorieën over het New Public Management (NPM)	32
3.3.1. Definitie van NPM	32
3.3.2. NPM als conceptueel instrument	33
3.3.3. NPM en kostprijsbepaling	42
3.3.4. Kritiek op NPM van Puts, Drechsler en Lagas	43
3.3.5. Conclusie inzake de theorieën over het NPM	47
3.4. Conclusie over de kernelementen uit de theorieën over de representatieve democratie en het NPM	48
3.4.1. Kernelementen uit de theorieën over de representatieve democratie	48
3.4.2. Kernelementen uit de theorieën over het NPM	48
3.4.3. De zeven kernelementen en de relaties met de verzamelde opvattingen	48
<u>4. Opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen</u>	50
4.1. Inleiding	50
4.2. Het bestaande beleid van de Rijksoverheid over het bestaansrecht van waterschappen	50
4.2.1. Kabinet	50
4.2.2. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	51
4.2.3. Ministerie van Verkeer en Waterstaat	51

4.2.4.	Raad van State	52
4.3.	Politieke partijen over het bestaansrecht van waterschappen	53
4.3.1.	CDA	53
4.3.2.	ChristenUnie	54
4.3.3.	D66	54
4.3.4.	GroenLinks	54
4.3.5.	PvdA	55
4.3.6.	PvdV (Groep Wilders)	56
4.3.7.	SGP	56
4.3.8.	SP	56
4.3.9.	VVD	56
4.4.	Maatschappelijke pressiegroepen over het bestaansrecht van waterschappen	57
4.4.1.	Interprovinciaal Overleg (IPO)	57
4.4.2.	Unie van Waterschappen	58
4.4.3.	VNO/NCW	59
4.5.	Sleutelpersonen uit de waterschapswereld over het bestaansrecht van waterschappen	59
4.5.1.	C.J. Almekinders	59
4.5.2.	drs. H. Eversdijk	60
4.5.3.	F.K. Hamelink	60
4.5.4.	ing. L. Harpe MSc.	61
4.5.5.	W. Kolijn	61
4.5.6.	M. Kramer	62
4.5.7.	J.M.P. Moons	62
4.5.8.	A. Ruijtenberg	62
4.5.9.	J. Suurmond	63
4.5.10.	mr.drs. J.A. de Visser	63
4.5.11.	T.W.A. Wemaer	64
4.6.	Wetenschappers over het bestaansrecht van waterschappen	64
4.6.1.	dr. W. Dicke en ir. B. Steenhuisen	65
4.6.2.	dr. E. van Hijum	65
4.6.3.	drs. P. de Jong en dr. S. Meijerink	66
4.6.4.	dr. S. Schaap	66
4.6.5.	prof.dr. T.A.J. Toonen	67
4.7.	Conclusie	68
<u>5.</u>	<u>Analyse</u>	69
5.1.	Inleiding	69
5.2.	Analysemodel representatieve democratie	69
5.3.	Analysemodel NPM	71
5.4.	Interpretatie	73
5.5.	Bevindingen	73
5.5.1.	Algemeen	73
5.5.2.	Democratische legitimiteit als hoogst genoteerd kernelement	73
5.5.3.	Efficiëntie op de tweede plaats	74
5.5.4.	Reductie overbodige bestuurslagen als nummer drie	74
5.5.5.	One man one vote op de vierde plaats	74
5.5.6.	Nuances binnen de Rijksorganen	75
5.5.7.	Partijlid als communicator van politieke partij?	75
5.5.8.	VNO/NCW en efficiëntie	75
5.5.9.	Afwezigheid van alle kernelementen in een aantal opvattingen	75

5.5.10. Afwezigheid kernelement in opvatting irrelevant voor de waarde van de opvatting?	76
5.5.11. Kernelementen en de wetenschappers	76
5.5.12. Alle wetenschappers onderschrijven bestaansrecht	76
5.5.13. Opvattingen ondanks niet uitvoerbare analyse?	77
5.6. Conclusie	77
<u>6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</u>	78
Bijlage 1: Literatuurlijst	81
Bijlage 2: Overzicht van de Nederlandse waterschappen	83
Bijlage 3: Geraadpleegde artikelen, brieven en notities	85
Bijlage 4: Geraadpleegde rapporten	87
Bijlage 5: Geraadpleegde internetsites	88
Bijlage 6: Geraadpleegde verkiezingsprogramma's	90
Bijlage 7: Bezochte symposia	91
Bijlage 8: Kaart Nederlands stroomgebied Schelde (Kader Richtlijn Water)	92
Bijlage 9: Kaart internationaal stroomgebied Schelde (Kader Richtlijn Water)	93
Bijlage 10: Lijst van geïnterviewde personen, primaire functies, interviewdata en -vragen	94
Bijlage 11: INK-model als vertaling van het TQM-model	95
Bijlage 12: EKW of KRW	96

Afkortingen

BIEO	Begroting In Eén Oogopslag
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EFQM	European Foundation for Quality Management
EKW	Europese Kaderrichtlijn Water
FTE	Full-Time Equivalent
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IPO	Interprovinciaal Overleg
KRW	Kaderrichtlijn Water
NPM	New Public Management
TQM	Total Quality Management
VenW	Verkeer en Waterstaat
vm.	voormalig
VNO/NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1. Aanleiding

“De waterschappen moeten zelfs helemaal verdwijnen”¹. Dit is een citaat uit een artikel in de Provinciale Zeeuwse Courant. Het artikel gaat in op de plannen van de PvdA voor de komende vier jaar. Volgens dat artikel wil de PvdA haar plannen vooral financieren door te bezuinigen op de overheid. De PvdA wil niet alleen de 26 waterschappen² als instituties opheffen, maar ook minder rijksambtenaren, minder bureaucratie en drastisch bezuinigen bij de provincies.

De waterschappen met hun circa 10.000 medewerkers zijn niet de enige overheidsorganisaties waarvan het bestaansrecht ter discussie staat. Ook andere publieke instituties hebben soms namelijk te maken met pleidooien voor de opheffing ervan. Zo pleit de Raad voor de Rechtspraak in 2006 bij de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie voor de opheffing van de *kantongerechten*³. En ook in 2006 pleit de VVD in het kader van ‘meer ondernemen, minder regels’ voor het opheffen van de *productschappen*⁴, terwijl de BOVAG de eventuele opheffing van de *bedrijfsschappen*⁵ toejuicht, omdat de bedrijfsschappen volgens de BOVAG geen toegevoegde waarde zouden hebben.

De voorzitter van de Waterbond, Peter van Rooy, signaleert dat de PvdA, SP, Groenlinks en D66 de waterschappen met een pennenstreek willen opheffen en hij is hierover verbaasd⁶. Hij is van mening dat het dom is om te pleiten voor de opheffing van de waterschappen, zonder daarbij aan te geven hoe het dan verder moet met de uitoefening van de taken die nu nog door de waterschappen worden uitgevoerd. Het meest waarschijnlijke scenario is dan dat de waterschapstaken bij de *algemene democratie* van de provincies of het Rijk terechtkomen. Daarbij kan de vraag worden gesteld wat dat betekent voor de bescherming van Nederland tegen het overstromingsgevaar. Reeds nu laat de Adviescommissie Water zich in een advies⁷ aan de Minister van Verkeer en Waterstaat kritisch uit over de investeringsinspanningen van het Kabinet in *achterstallig onderhoud aan de waterkeringen*. Van de 1,6 miljard euro die volgens de commissie nodig is om de primaire waterkeringen sterk genoeg te maken, heeft het Kabinet 420 miljoen euro op de begroting gezet voor de periode 2007-2011. Voor de tijd daarna is nog niets zeker. De Commissie Water is van mening dat langer talmen de geloofwaardigheid van de overheid aantast. Verder geeft de commissie aan dat de financiering van de herstelwerkzaamheden niet zeker genoeg is, niet constant is en te afhankelijk is van de politieke korte termijn-agenda. Ook de hoogleraar Stevens is negatief over de ontbrekende lange termijnvisie in de *algemene politiek*⁸. Volgens hem blijven noodzakelijke ingrepen uit, door het *korte termijn denken in de politiek*.

Volgens Van Hall⁹ (2006)¹⁰ concentreren de kritische opvattingen over het *bestaansrecht* van de waterschappen binnen sommige politieke partijen zich tenminste op vijf punten. Ten eerste

¹ Provinciale Zeeuwse Courant, PvdA wil vooral snijden bij de overheid, d.d. 4 september 2006, p. 1

² Zie bijlage 2 voor een overzicht van de bestaande Nederlandse waterschappen

³ Raad bepleit afschaffing kantongerechten, Provinciale Zeeuwse Courant, 10 juni 2006, p. 3

⁴ VVD: Hef bedrijfsschappen op, [http://www.vvdkamerleden.nl/main3.aspx?site=9&id=06070000000000](http://www.vvdkamerleden.nl/main3.aspx?site=9&id=0607000000000) – 31-05-2006

⁵ BOVAG juicht eventueel opheffen bedrijfsschappen toe,

http://www.vvdkamerleden.nl/bestanden/Aptroot_Bovag_juigt_opheffen_bedrijfsschappe... - 31-05-2006

⁶ Binnenlandsbestuur, “Breng waterschappen onder in stroomgebiedautoriteiten”, 22 september 2006, week 38, p. 9

⁷ Dijken wachten op gul investerend kabinet, Staatscourant, 25 oktober 2006, p.1

⁸ Stevens, L., Noodzakelijke ingrepen blijven uit door kortetermijndenken, Binnenlandsbestuur, 27 oktober 2006, week 43, p. 24-25

⁹ prof.mr. A. van Hall is dijkgraaf van waterschap Hunze en Aa's

¹⁰ Hall, van, (2006), Waterschappen onder vuur van de partijpolitiek, Staatscourant, 23 maart 2006

hun structuur: het bestuursmodel is categoriaal, de financiering is ondoorzichtig en de kiezer komt niet opdagen (22%). Ten tweede het takenpakket: water beïnvloedt dermate de ruimtelijke beslissingen dat het onwerkbaar wordt dat provincies en gemeenten ruimtelijke afwegingen maken en nu juist voor water afhankelijk zijn van besluiten van waterschapsbesturen. Ten derde: waterschappen worden actiever in de waterketen; dat heeft gevolgen voor gemeentes en de publiek gedomineerde waterleidingbedrijven. Ten vierde: door hun functionele karakter praten waterschappen mee in integrale projecten, maar betalen ze beperkt mee, juist vanwege die functionaliteit. Ten vijfde: waterveiligheid kun je gezien de dreigingen vanuit klimaat etcetera niet meer overlaten aan van de algemene democratie losgekoppelde doelcorporaties. En omdat water van ons allemaal is zouden algemene politieke verkiezingen moeten worden bevorderd, evenals de financiering van het waterbeheer uit de rijksmiddelen via een fonds.

De dijkgraaf Marga Kool van waterschap Reest en Wieden zegt¹¹ dat het haar stoort dat telkens weer het bestaansrecht van de waterschappen ter discussie wordt gesteld. Verder vindt ze de discussie over de democratische legitimatie van de waterschappen onproductief. In tegenstelling tot de opvatting van deze dijkgraaf vind ik de discussie over het bestaansrecht van de waterschappen uit bestuurskundig oogpunt juist bijzonder interessant. Dit komt ten eerste omdat ik jarenlang werkzaam ben geweest bij diverse Zeeuwse waterschappen en ten tweede vanwege mijn besef dat het bestaansrecht van een publieke organisatie zoals een waterschap in mijn ogen geen vanzelfsprekendheid is. De waterschappen hebben weliswaar een lange geschiedenis, maar dat biedt nog geen garantie voor een lange toekomst. Ooit kregen de waterschappen bestaansrecht en volgens mij is het in principe niet onmogelijk dat de waterschappen hun bestaansrecht verliezen. De vier bovengenoemde politieke partijen die voor de opheffing van de waterschappen pleiten kunnen volgens de peiling 34 op 25 augustus 2006 van de politieke barometer rekenen op 72¹² van de 150 zetels in de Tweede Kamer¹³. Ik kan me niet herinneren dat de fundamentele kritiek uit de politiek op het instituut waterschap ooit zo omvangrijk was. Een mijns inziens hierbij belangrijk aspect, waaraan in dit onderzoek overigens na deze paragraaf geen verdere aandacht meer wordt geschonken¹⁴, is het aspect van basale politieke machtsuitoefening, zowel bij het waterschap, als ook bij andere overheden. Het valt volgens mij niet te ontkennen dat machtspolitiek, het willen behouden van bestaande macht en het uitbreiden van macht een grote en misschien zelfs wel beslissende rol speelt in de discussies over het bestaansrecht van waterschappen. Vanuit dat perspectief is het welhaast onvermijdelijk dat het waterschapsinstituut met enige regelmaat een speelbal is van de politiek. Couwenberg (2005)¹⁵ stelt dat het machtsmotief in een democratische rechtsstaat moeilijk kan worden ontkend. De onderlinge strijd om machtsposities wordt volgens hem zelfs nog feller, enerzijds door het groeiende aantal deelnemers aan die strijd, anderzijds door de werking van de zogenaamde 'machtsafstandsreductietendens', die volgens Couwenberg door de psycholoog Mulder is gesignaleerd. Naarmate machtsverschillen geringer worden, zo is volgens Couwenberg uit Mulders onderzoek gebleken, wordt het streven van minder machtigen naar grotere macht des te intensiever.

Al met al is er voor mij voldoende aanleiding voor bestuurskundig onderzoek naar het bestaansrecht van waterschappen. Voordat ik daarmee verder aan de slag ga vermeld ik als een kort uitstapje in Hoofdstuk 2 enige *basale* informatie over de waterschappen. Met andere woorden: hoe zijn de waterschappen ontstaan, wat doen ze en waarom doen ze dat? In het bijzonder is Hoofdstuk 2 bedoeld voor degenen die nog niet eerder met de waterschappen hebben kennism gemaakt.

¹¹ Burgers gaan lasten van de natuur betalen, maandblad H2O, nr. 9-2006, p. 27

¹² specificatie: PvdA 48, SP 15, GroenLinks 7, D66 2

¹³ www.politiekebarometer.nl, - 31 augustus 2006

¹⁴ De enige actor die dit aspect wel ter sprake bracht was W. Kollijn, zie hiervoor 4.5.5.

¹⁵ Couwenberg (2005), Politieke filosofie en westerse democratie, p. 22

1.2. Centrale vraag en deelvragen

In deze scriptie hanteer ik de volgende centrale vraag:

Hebben de waterschappen in de toekomst nog bestaansrecht en in hoeverre hebben de theorieën van representatieve democratie en New Public Management (NPM) daar iets mee te maken?

Uitgaande van deze hoofdvraag stel ik de volgende vijf deelvragen:

1. Wat doen de waterschappen en waarom doen ze dat?
2. Welke elementen uit de theorieën over de representatieve democratie zijn van invloed op het denken van geselecteerde actoren over het bestaansrecht van waterschappen?
3. Welke elementen uit de theorieën over het NPM zijn van invloed op het denken van de geselecteerde actoren over het bestaansrecht van waterschappen?
4. Hoe beoordelen de geselecteerde actoren het bestaansrecht van waterschappen?
5. Zijn de waterschappen passé, of is het juist een Gouden Formule?, of met andere woorden: wat kan er gezegd worden over het vooruitzicht of de toekomst van de waterschappen in het licht van de verzamelde opvattingen?

1.3. Doelstellingen van het onderzoek

De doelstellingen van het onderzoek zijn beschrijvend (descriptief) en verklarend. Ik wil het verschijnsel van het bestaan van opvattingen van enkele maatschappelijke actoren over het bestaansrecht van het waterschap namelijk beschrijven. Daarna wil ik door het hanteren van een analysemodel onderzoeken en verklaren of die opvattingen hun oorsprong hebben c.q. elementen bevatten uit de theorieën over de representatieve democratie en het New Public Management

1.4. Theoretisch kader

De discussie rondom het bestaansrecht van waterschappen lijkt in een stroomversnelling te zijn gekomen sinds de vaststelling van de Europese Kaderrichtlijn Water in 2000 (EKW). Deze discussie is vervolgens ingegeven door twee verschillende denkrichtingen. Enerzijds wordt die discussie gevoerd met argumenten die zijn terug te brengen tot de representatieve democratie. Anderzijds kent deze discussie argumenten die toe te wijzen zijn aan het New Public Management. Via beide ingangen wordt gezaagd aan de poten van de waterschappen. Volgens sommige actoren staat het bestaansrecht van de waterschappen ter discussie.

Het theoretisch kader wordt in 1.4.1. en 1.4.2. kort aangestipt en dieper uitgewerkt in hoofdstuk 3. Vanuit dat theoretisch kader zullen de opvattingen van de door mij geselecteerde actoren worden getoetst. Deze toetsing vindt in hoofdstuk 5 plaats door middel van twee analysemodellen.

1.4.1. Representatieve democratie

Opvattingen over het al dan niet democratisch zijn van het waterschap lijken soms te worden ingegeven door *verschillende* beelden die actoren hebben bij het begrip 'democratie'. Volgens Held (1996)¹⁶ bestaan er immers *verschillende* democratische varianten. De discussie in Nederland spitst zich vooral toe op het verschijnsel van de representatieve

¹⁶ Held, (1996), Models of Democracy, p. 5

democratie. Deze democratie-variant is in Nederland dominant bij de structuur Rijk-provincies-gemeenten.

Door sommige actoren wordt beweerd dat de waterschappen in Nederland onvoldoende democratisch gehalte hebben. Deze gedachte komt voort uit de vaststelling dat de algemene besturen van de waterschappen bestaan uit personen die via een personenstelsel gekozen worden. Het gaat dan om personen die niet voortkomen uit politieke partijen, maar die een specifieke belangencategorie vertegenwoordigen (corporatistisch). Dit is een andere verkiezingssystematiek dan die bij het Rijk, de provincie en de gemeenten wordt gehanteerd. Echter, de provincies met hun representatieve democratiestructuur hebben volgens Hakvoort (1995)¹⁷ via het toezicht op de waterschappen (Provinciewet art. 148) wel degelijk algemeen politieke invloed. Immers, bij reglement kunnen beslissingen van waterschapsbesturen aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten worden onderworpen. De vraag kan worden gesteld in hoeverre provincies van die toezichhoudende rol gebruik maken. Volgens de staatssecretaris Verkeer en Waterstaat Schultz van Haegen¹⁸ is de toezichhoudende rol van de provincie richting de waterschappen voor verbetering vatbaar. In haar visie zou er al veel te winnen zijn als de provincies een juiste invulling geven aan de toezichtrol.

1.4.2. New Public Management

De invoering van New Public Management (NPM) in de jaren '80 wordt onder andere gezien als een antwoord op problemen met betrekking tot de te groot gegroeide overheid in een tijd waarin het economisch minder goed ging. Slagvaardig optreden van diezelfde overheid was het centrale thema.

De voorstanders van NPM zijn in de veronderstelling dat de publieke sector efficiënter gemanaged kan en moet worden door gebruik te maken van bedrijfsvoeringstechnieken afkomstig uit de private sector. De overheid werd binnen het NPM beschouwd als een bedrijf en het moest dan ook worden gemanaged als een bedrijf. De invoering van NPM is in hun optiek hét antwoord op de niet slagvaardige, inefficiënte, niet-cliëntgerichte publieke sector. Dit heeft in de afgelopen jaren onder andere tot centralisatie van de bestuurspraktijken geleid.

Hakvoort en Klaassen (2004)¹⁹ zeggen dat ook in Nederland vrijwel alle organisaties van het openbaar bestuur wel op de een of andere wijze zijn doorgelicht en bedrijfsmatiger ingericht. Achter het concept van NPM gaat volgens de auteurs de gedachte schuil dat het toch mogelijk moet zijn om ook in de publieke en non-profit sector technieken uit de private sector te introduceren, zodat de bedrijfsvoering effectiever en efficiënter uitgeoefend kan worden. Ringeling (1993)²⁰ zet de nodige vraagtekens bij het advies van de Amerikaanse commissie Grace²¹ die destijds de slogan *'run government as a business'* hanteerde.

1.5. Werkwijze

Mijn werkwijze bestaat uit het houden van interviews en het doen van onderzoek van literatuur, rapporten, nota's, brieven, partijprogramma's en artikelen die iets te maken hebben met het bestaansrecht van de waterschappen of het door mij in de scriptie gehanteerde theoretisch kader.

¹⁷ Belinfante, De Reede, (2002), Beginnselen van het Nederlands Staatsrecht, p. 255

¹⁸ Toezicht provincies op waterschappen kan beter, 13 november 2003,

<http://www.ipo.nl/templates/?ipoalgemeen=110&node=118&subnode=112&yearwee> - 27-10-2006

¹⁹ Hakvoort, Klaassen, (2004), Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non profit organisaties, p. 13

²⁰ Ringeling, (2004), Het imago van de overheid, p. 238 e.v.

²¹ De commissie Grace werd ingesteld door president Reagan en heette formeel 'the Presidents Private Sector Survey on Cost Control in the Federal Government. In: Ringeling (1993), pag. 198

In hoofdstuk 2 beschrijf ik de waterschappen in vogelvlucht, wat met name is bedoeld voor degenen die nog niet eerder met de waterschappen hebben kennisgemaakt.

Ten aanzien van het theoretisch kader in deze scriptie heb ik gekozen voor de theorieën van representatieve democratie en NPM. In hoofdstuk 3 wordt daarop ingegaan. Redenerend vanuit het theoretisch kader benoem ik aan het eind van dat hoofdstuk zeven elementen uit het theoretisch kader die naar mijn mening van invloed zijn op het denken over het bestaansrecht van de waterschappen.

In hoofdstuk 4 ga ik ten eerste in op het bestaande Rijksbeleid inzake het bestaansrecht van waterschappen. Ten tweede heb ik in hoofdstuk 4 vermeld hoe een aantal politieke partijen denkt over het bestaansrecht van de waterschappen. Ten derde heb ik in hoofdstuk 4 de opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen bij drie pressiegroepen verzameld. Verder inventariseer ik de opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen bij een aantal sleutelpersonen uit de waterschapswereld. Ten vijfde heb ik in hoofdstuk 4 de opvattingen van zeven wetenschappers over het bestaansrecht van de waterschappen vermeld.

In hoofdstuk 5 worden de in hoofdstuk 4 opgesomde opvattingen in twee analysemodellen getoetst op de zeven geselecteerde elementen uit het theoretisch kader. Verder worden in hoofdstuk 5 conclusies getrokken naar aanleiding van de analyseresultaten.

De scriptie wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met een samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

1.6. Persoonlijke, bestuurskundige en maatschappelijke onderzoeksrelevantie

Het onderzoeken van opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen vind ik *persoonlijk* relevant, omdat ik heb gewerkt bij de inmiddels gefuseerde Zeeuwse waterschappen Noord- en Zuid-Beveland en Schouwen-Duiveland en vanwege mijn huidige baan als juridisch adviseur bij het waterschap Zeeuwse Eilanden. Ontwikkelingen in de opvattingen over het bestaansrecht van waterschappen, met als uiterste variant de opheffing van waterschappen, gaan niet onopgemerkt aan mij voorbij.

De *bestuurskundige* relevantie van dit onderzoek is gelegen in de omstandigheid dat de waterschappen deel uitmaken van het openbaar bestuur. Volgens Hakvoort (1995)²² wordt de bestuurskunde beschouwd als de wetenschap die zich bezighoudt met de inrichting en de werking van het openbaar bestuur. Hakvoort onderscheidt hierbij een materieel kenobject en een formeel kenobject. Met het materieel kenobject bedoelt hij het 'openbaar bestuur', zoals dit dagelijks wordt beschreven in de krant en ervaren door ambtenaren, politici en burgers. Het formeel kenobject beschrijft volgens hem de wijze waarop de werkelijkheid omtrent het openbaar bestuur wetenschappelijk wordt verstaan.

Tenslotte acht ik dit onderzoek ook *maatschappelijk* relevant. De waterschappen voeren immers als publieke organisaties enkele wettelijk vastgelegde taken uit, waardoor de waterschappen bijdragen aan het functioneren van de samenleving. Het waarborgen van droge voeten voor burgers en bedrijven is terug te vinden in de twee waterschapstaken die volgens mij van existentieel belang zijn voor de hele maatschappij: de zorg voor adequate zeedijken en het permanent afvoeren van "teveel" neerslag uit de gebieden die onder de zeespiegel liggen. Hierbij gaat het om grote gebieden van Nederland, want volgens

²² Hakvoort, (1995), Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek, p. 6 en 8

Antonisse (1980)²³ liggen globaal alleen het oostelijke en zuidoostelijke deel van Nederland boven de zeespiegel.

²³ Antonisse, (1980), Waterschapswerk: eb en vloed op de Bevelanden, p. 5

HOOFDSTUK 2

Wat doen de waterschappen en waarom doen ze dat?

2.1. Inleiding

Degene die iets wil onderzoeken over het bestaansrecht van waterschappen kan mijns inziens niet volledig voorbijgaan aan de ontstaansgeschiedenis van die waterschappen. Er is immers een tijd geweest dat er nog geen waterschappen bestonden. In die tijd was er blijkbaar geen bestaansrecht voor de waterschappen. Bovendien waren de huidige waterschappen ooit honderd maal kleiner, want er is bij de waterschappen volgens Schaap (2006)²⁴ een ontwikkeling van schaalvergroting ingezet, waarbij stevig werd doorgepakkt: van circa 2600 waterschappen in een ver verleden naar 26 waterschappen in 2006.

Geconstateerd kan worden dat de waterschapsfusies niet geleidelijk verliepen, maar eerder min of meer schoksgewijs. Zo stelde De Visser (1975)²⁵ vast dat de bestuurlijke drang tot samenvoeging van waterschappen rond de Oosterschelde al voor 1953 bestond. Voor 1953 stuitte men volgens hem echter op bezwaren die onoverkomelijk leken, zoals de uit 1870 daterende Wet op de Calamiteuze polders. Na de watersnood 1953 bleek de urgentie tot samenvoeging volgens De Visser zo groot dat over die bezwaren werd heengestapt en hij concludeert dat de watersnood bij de waterschapsfusie als een katalysator heeft gewerkt. Inzicht in het verleden kan een bijdrage leveren aan een visie over de toekomst.

Het is ook interessant om een blik te werpen op het buitenland, om te zien hoe men aldaar de waterstaatkundige problemen te lijf gaat. Vanwege mijn verkennend onderzoek naar de waterstaatkundige situatie in België, Frankrijk en de USA weet ik dat er in die landen ook publieke organisaties bestaan, die een takenpakket hebben wat vergelijkbaar is met de Nederlandse waterschappen. Het is interessant om daar meer over te schrijven, maar dat zal hier niet gebeuren, omdat een dergelijke beschouwing niet past binnen de doelstelling en structuur van deze scriptie.

Vanwege mijn wortels en werkkring in de Zeeuwse waterschapswereld worden in paragraaf 2.5. enkele ontwikkelingen bij de Zeeuwse waterschappen vermeld.

De lezer van de scriptie die bestuurlijk of ambtelijk bij de waterschappen is betrokken, of betrokken is geweest, zal in dit hoofdstuk weinig nieuwe dingen ontdekken. Dit hoofdstuk is dan ook met name bedoeld voor degenen die nog niet eerder met de waterschappen hebben kennisgemaakt.

2.2. Wat vooraf ging aan de waterschappen

Volgens Antonisse (1980)²⁶ liggen globaal alleen het oostelijke en het zuidoostelijke deel van het huidige Nederland boven de zeespiegel. Een zeer groot deel van het Nederlandse grondgebied is door menselijk ingrijpen onttrokken aan de zee. Bij het bouwen aan het Nederlandse grondgebied hebben de waterschappen volgens de auteur een grote rol gespeeld.

In het begin van de jaartelling had de zee echter nog vrij spel; in de drassige Delta was het voor de mens slecht toeven. De beschermende en van nature aanwezige duinenrij werd op vele plaatsen doorbroken. Zo ontstonden het Flevomeer en de Waddeneilanden. Van een echte strijd tegen de zee was toen geen sprake. De middelen die de mens in die tijd ten dienste stonden waren volgens de schrijver immers uiterst beperkt.

²⁴ Schaap, (2006), Behoud het goede, Bestuurskunde, nr. 1, p. 10

²⁵ Visser, J.A. de, (1975), Onderzoek naar de bestuurlijke gevolgen van de watersnood 1953 in het gebied rond de Oosterschelde, p. 42

²⁶ Antonisse, (1980), Waterschapswerk: eb en vloed op de Bevelanden, p. 5

Toch wordt er volgens de auteur weerwerk geleverd. De mens is volgens hem van oudsher niet bereid om zich zonder meer aan de zee ondergeschikt te maken. Vanaf ongeveer 500 voor Christus worden in het Deltagebied terpen of wierden (woonheuvels) aangelegd. De Romeinse officier Plinius de Oudere geeft een beeldend reisverslag in zijn *Naturalis Historica*: “In hun land dringt de oceaan met twee tussenpozen des daags en des nachts in enorme breedte en met onmetelijke golven binnen, zodat men bij deze eeuwige strijd in de gang der natuur twijfelt of de bodem tot de aarde dan wel tot de zee behoort. Daar leeft een ongelukkig volk op heuvels, of liever op hoogten, die het met eigen hand heeft opgeworpen, tot het op ervaring bekende peil van de hoogste vloed. Op die hoogten staan hun hutten. Ze lijken op zeevaarders wanneer de zee het land overstroomt en op schipbreukelingen als de wateren teruggeweken zijn en zij rondom hun hutjes de vissen najagen, die met het water trachten weg te vluchten.” De beschrijving van Plinius geeft volgens Antonisse aan dat mensen zich niet zonder slag of stoot aan het water overgeven. In Zeeland zijn de vliedbergen er het bewijs van. Terpenonderzoek in noordelijk Nederland heeft aangetoond dat er wel degelijk, anders dan Plinius heeft waargenomen, een redelijke vorm van beschaving was bereikt op de woonheuvels. Maar het bleef behelpen en het gebied dat de mens kon bestrijken was klein van oppervlak.

Het waren volgens Antonisse de Romeinen die in het Deltagebied voor het eerst rivierdijken aanlegden. Dit gebeurde niet direct met de bedoeling om het water tegen te houden. De dijken zijn meer hooggelegen wegen, waarover de Romeinse legers zich zo vlot mogelijk konden verplaatsen. De Romeinen maakten zich ook verdienstelijk door het aanleggen van nieuwe en het veranderen van bestaande waterwegen, alweer met het oog op verplaatsing van troepen. Zo wordt ter hoogte van Kleef in de Rijn een dam aangelegd, om de Oude Rijn en de IJssel met meer water te voeden en de Waal met minder. In west Nederland wordt de Vliet tussen Delft en Leiden aangelegd. Toen de Romeinen wegtrokken raakten de dijken echter in snel verval: de Nederlanders vertrouwden liever op de door Plinius beschreven woonheuvels.

Pas in de zevende en achtste eeuw begint volgens de auteur de bouw van echte dijken op te komen, met name in Friesland en Groningen, gevolgd door Zeeland en de kop van Noord-Holland. Droogvallende slikken en schorren worden op primitieve wijze bedijkt. Schop en mand zijn daarbij de belangrijkste gereedschappen. De dijken zijn meer lage kaden, die in beperkte mate bescherming bieden tegen het zeewater. Van een bekleding van het dijklichaam met bijvoorbeeld basalt en stenen is nog geen sprake. De dijken werden in de eerste plaats aangelegd om het land te beschermen, dus niet om land te winnen. De bescherming tegen de zee lukt nog niet goed, want het aantal dijkdoorbraken is groot. De omstandigheden waren in de Delta dan ook niet optimaal: opstanden tegen de Franken, invallen van de Noormannen: de bevolking moest zich op alle fronten zien te verweren.

2.3. Ontstaan van de waterschappen

In het begin was er volgens Antonisse (1980)²⁷ nog weinig te merken van een doelmatig beheer van de dijken. Vooral de afwatering bleef in de bedijkte gebieden een probleem: natuurlijke lozing naar een lager zeeniveau was niet altijd mogelijk en hulpmiddelen waren aanvankelijk niet beschikbaar. Later kwamen er hoosbakken en molens.

Voor het onderhoud van de dijken gaan zelfstandige belanghebbende gemeenschappen – ook wel buurtschappen genaamd (kleine boerensamenlevingskernen) – samenwerken. De bedijking staat volgens Antonisse in het begin in het teken van het particulier initiatief. Vooral grootgrondbezitters en kloostergemeenschappen zetten zich daarvoor in. Opvallend is volgens de auteur, dat juist de kloosterlingen zich hierbij actief toonden. Kennelijk hebben zij

²⁷ Antonisse (1980), Waterschapswerk, eb en vloed op de Bevelanden, p. 6

volgens de auteur de kunst van de dijk aanleg afgekeken van de Italianen, die rond de middeleeuwen in de Povolakte al een uitvoerig dijkstelsel hadden gemaakt.

De grote stormvloed van het jaar 1134 met vele slachtoffers en grote schade in heel Zeeland vormde volgens Van Leeuwen en De Wolf (1983)²⁸ de aanleiding om met man en macht dijken te gaan bouwen. Rond 1140 werd het huidige Walcheren volgens Beenhakker (1996)²⁹ voor het eerst voorzien van een ringdijk. De werken die toen in handwerk en met behulp van paarden en ossen werden uitgevoerd betekenden de realisatie van honderden kilometers zeedijken rond de Zeeuwse eilanden en de kust van Belgisch Vlaanderen. Die werkzaamheden staan bekend als het eerste Deltaplan, niet te verwarren met het tweede Deltaplan, dat werd opgesteld na de watersnoodramp in zuidwest Nederland in 1953. Naast de grootgrondbezitters en de kloostergemeenschappen bevorderden ook de graven van Friesland en Holland de ontwikkeling van hun gebied, door de afweer tegen het water te verbeteren. Graaf Willem I (1168-1222) was hierin zeer verdienstelijk. Hij zorgt voor dijk aanleg in Friesland, verbetert de Zwammerdam en de sluizen in de Spaarnedam. Verder zet hij de eerste stappen voor de oprichting van het hoogheemraadschap Rijnland, sticht de grote Zuidhollandse Waarden bezuiden Dordrecht en houdt zich ook bezig met de aanzet voor de dijk aanleg rond de eilanden Schouwen en Walcheren. Door het ingrijpen van de graaf kwam er een einde aan de zwakte van de dijkbeheerders. Onderdeel van de aanpak van Graaf Willem I was het stellen van regels om schade te beperken en belanghebbenden te verplichten de dijken te herstellen voor gezamenlijke rekening. In dat kader werden ook voorzorgsmaatregelen getroffen door de aanleg van inlaagdijken. Al in het begin van de 13^e eeuw werd de noodzaak van afzonderlijke instellingen voor de behartiging van waterstaatsaken ingezien. De stap naar de vorming van waterschappen is volgens Antonisse dan niet groot meer. In ieder geval ontstaan zo in de dertiende eeuw de eerste zogenaamde waterschappen als doelcorporaties, die speciaal voor de waterstaatszorg in het leven worden geroepen. Tot die tijd was de waterstaatszorg een zaak van de lokale overheid: de ambachtsvierscharen³⁰. Een zeer belangrijke reden voor de instelling voor de vierschaarambachten lag volgens Beenhakker (1996)³¹ vooral in een groeiende noodzaak voor de goede zorg voor de afwatering en goed onderhoud van de in die tijd recent aangelegde dijken.

Volgens Van der Pot en Donner (1983)³² zijn de waterschappen ten dele van zeer oude oorsprong. De waterschappen zijn volgens hen ontstaan uit twee vormende krachten. Ten eerste gaat het om het streven van naburige grondgebruikers om hun krachten te verenigen tot beveiliging van hun grond tegen overlast van water: zee- en rivierwater zowel als overtollig hemelwater, en ten tweede om het verlangen van de landsheer om dat streven te ondersteunen. De uit dat streven in de 13^e eeuw verschijnende waterschappen zijn belast met de waterhuishouding van hun beheersgebied. Zij dankten aan de graaf hun instelling en bevoegdheden en hun oudste reglementering.

Terugkijkend in het verleden valt op dat het wegenbeheer pas later bij de taken van (een aantal van) de waterschappen terecht is gekomen. De Oude Vlissingeweg tussen Middelburg en Vlissingen is volgens Kool-Blokland (1998)³³ de eerste weg in Zeeland die in 1466 wordt voorzien van bestrating, zodat de bewoners van het kasteel Sint Aldegonde van Souburg zonder modderige voeten te krijgen naar Middelburg konden lopen, en sinds 1541 ook naar Vlissingen. Rond die tijd namen de Staten van Walcheren het onderhoud over van de plaatselijke ambachtsheer. De wegentaak lag toen nog niet bij het waterschap.

²⁸ Leeuwen, van, Wolf, de, (1983), Achter dijken en dammen, p. 14

²⁹ Beenhakker, e.a., (1996), Duizend jaar Walcheren, p. 15

³⁰ gerechten

³¹ Beenhakker, e.a., (1996), Duizend jaar Walcheren, p. 21

³² Pot, van der, Donner, (1983), Handboek van het Nederlands staatsrecht, p. 573

³³ Kool-Blokland, (1998), Klinkende wegen, p. 11

Wat verder opvalt, is dat het in het verleden gebruikelijk was dat een autoriteit aan burgers het recht verschafte om land te bedijken. Zo werd volgens Wilderom (1964)³⁴ op 4 maart 1445 door hertog Philips van Bourgondië een strook schorren ter bedijking uitgegeven aan Jan Ruijgrock en Anthonie van Botselaar. De bedijking verliep trouwens niet snel, want pas in 1511 wordt van de “bereden” of in cultuur gebrachte polder gesproken.

Meer en meer bleven de bestuursfuncties binnen de waterschappen voorbehouden aan een kleine kaste van aanzienlijke families, die elkaar volgens Kromhout (2006)³⁵ de baantjes toeschoven. Doordat de waterschappen door samenvoeging en uitbreiding steeds groter werden, steeg het prestige dat een bestuursfunctie opleverde. Een ambt als heemraad of dijkgraaf was volgens de auteur bovendien zeer winstgevend, omdat men naast het vaste salaris voor allerlei diensten geld mocht vragen. Ook corruptie was wijdverspreid. Waar het oude hoefslagstelsel nog bestond kon een buur die zijn onderhoudsverplichting niet nakwam dit heimelijk afkopen door de dijkgraaf wat extra's toe te stoppen. Het centrale gezag in de Nederlanden probeerde zulke wanpraktijken volgens Kromhout tegen te gaan. In 1515 dwong keizer Karel de Vijfde het gehele bestuur van het hoogheemraadschap van Rijnland tot aftreden, omdat het verzuimde verantwoording voor de financiën af te leggen aan de lokale gemeenschappen.

2.4. Waterschappen anno nu

De 26 Nederlandse waterschappen functioneren volgens de Unie³⁶ van Waterschappen (2005)³⁷ in een grotendeels kunstmatig land: 34.000 km² op de grens van land en zee, waarbij 25% van het land beneden het *gemiddelde* peil van de zee ligt. Meer dan de helft van Nederland zou overstromen als er geen duinen en dijken waren die have en goed beschermen tegen stormvloed van de zee en hoog water van de rivieren. De vele sluizen, dijken, gemalen, stuwen, kanalen en sloten houden Nederland bewoonbaar. Zonder die waterstaatswerken zou meer dan de helft van ons land simpelweg niet bestaan. De waterstaatszorg is daarmee een existentieel belang. Dit existentiële belang krijgt wellicht een grotere diepgang, als men zich, net als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), zou realiseren dat Hoog Water als gevolg van klimaatverandering in de komende 50 jaar de grootste bedreiging is voor de veiligheid in de Nederlandse samenleving³⁸.

Oorspronkelijk hadden de waterschappen slechts één taak: het keren van het zeewater, waartoe dijken werden opgeworpen. De zorg voor de afvoer van overtollige neerslag en het beheer van plattelandswegen werd na verloop van tijd aan het takenpakket van de waterschappen toegevoegd. Pas in 1970 met de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren kregen de waterschappen de waterzuiveringstaak. Het op die wet gebaseerde algemene verbod om zonder vergunning afvalstoffen in het oppervlaktewater te brengen was volgens Van den Berge e.a. (1995)³⁹ een belangrijk instrument. De waterzuiveringstaak houdt in dat de waterschappen het uit de gemeentelijke rioleringsstelsels via persleidingen aangevoerde afvalwater van burgers en bedrijven in afvalwaterzuiveringsinstallaties procesmatig zodanig bewerken, dat het eindproduct (het effluent) voldoet aan de wettelijke criteria.

³⁴ Wilderom, (1964), Tussen afsluitdammen en deltadijken, pag. 137

³⁵ Kromhout, (2006), Al snel maakte het democratisch bestuur plaats voor aristocratisering en centralisatie, Historisch Nieuwsblad, juni 2006, pag. 24

³⁶ Zie ook: www.uvw.nl

³⁷ Waterschappen, (2005), Unie van Waterschappen, p. 3 en 16

³⁸ Nieuwsbrief Crisisbeheersing Ministerie van BZK, juli/augustus 2006, p. 1

³⁹ Berge, van den, e.a., (1995), Bestrijding van de watervervuiling, Vijfentwintig jaar WVO, p. 45

Het takenpakket van de waterschappen had er ook anders uit kunnen zien. Zo verscheen in 1990 een rapport⁴⁰ over de samenwerking tussen de waterschappen en gemeenten, waarbij werd geadviseerd om het rioleringsbeheer als een gemeentelijke taak te blijven beschouwen. Het was toen derhalve niet ondenkbaar om de zorg voor de vele duizenden kilometers riolering onder te brengen bij de waterschappen. Uiteindelijk is de riolering toch een gemeentelijke taak gebleven.

Terugkijkend kan worden gesteld dat de waterschappen in de loop van de tijd te maken hebben gekregen met nieuwe taken, waardoor de maatschappelijke positie van de waterschappen is versterkt. Tegelijkertijd vindt er in bestuurlijk Nederland af en toe discussie plaats over een reductie van het takenpakket van de waterschappen, zoals het overhevelen van het wegenbeheer en de waterzuivering van de waterschappen naar een andere publieke organisatie. Het takenpakket van de waterschappen staat potentieel bloot aan verandering en aan dat pakket kan dan ook geen eeuwigheidswaarde worden toegekend.

Artikel 1 van de Waterschapswet zegt het volgens Verburg duidelijk⁴¹: “Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben. De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen hetzij de zorg voor de waterkering hetzij de waterhuishouding hetzij beide. Aan waterschappen, die met tenminste één van zulke taken zijn belast, kan daarnaast de zorg voor één of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen”. De bevoegdheid tot het opheffen en instellen van waterschappen en de waterschapsreglementen ligt bij Provinciale Staten⁴².

Sommigen zullen misschien stellen dat waterschappen hun *bestaansrecht* ontleen aan het feit dat de waterschappen als openbare lichamen zijn aangeduid in de Grondwet en de Waterschapswet. Toen de (op artikel 133 van de Grondwet gebaseerde) Waterschapswet op 1 januari 1992 in werking is getreden, is volgens Verburg (1995)⁴³ voor het eerst in het langdurig bestaan van de waterschappen sprake van een algemene wet die in hoofdlijnen hun organisatie en inrichting regelt. De totstandkoming van de Waterschapswet volgde volgens de auteur op een langdurige periode waarin royaal was nagedacht en gediscussieerd over de plaats, waarde en betekenis van het waterschap in het binnenlands bestuur.

Belinfante en de Reede (2002)⁴⁴ beschouwen de bestuursbevoegdheid van de waterschappen als een mengvorm van territoriale en functionele decentralisatie. Zo bezien passen de waterschappen prima in het Rijksbeleid, want het Rijk doet steeds meer taken over aan lagere overheden⁴⁵: natuurbeheer en ontwikkeling, openbaar vervoer, bodembeheer en ook de ruimtelijke ordening worden onder het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet” voor een belangrijk deel overgelaten aan bestuurders die meer kijk hebben op de regio. De waterschappen voeren in *hun* gebied op een bepaalde functie bestuur: de waterhuishouding. De decentralisatiegedachte houdt volgens de auteurs in, dat het bestuur niet vanuit een centraal punt, maar door plaatselijk of functioneel belanghebbenden onder eigen verantwoordelijkheid en met eigen onafhankelijke bestuursorganen wordt gevoerd. De schrijvers achten de decentralisatiegedachte van grote betekenis in de Nederlandse samenleving en de uitwerking ervan met de vraag hoeveel van dergelijke openbare lichamen er behoren te zijn is volgens hen een kwestie die in de bestuurspraktijk altijd actueel blijft. Deze praktijkvraag lijkt in de wereld van het openbaar bestuur voortdurend te worden gesteld: hoeveel provincies, gemeenten en waterschappen zouden er moeten zijn? Volgens sommige politieke partijen gaat het dan niet meer over de

⁴⁰ Rapport van de werkgroep relatie waterschappen-gemeente, (1990), De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten, p. 15

⁴¹ Verburg, (1995), De waterschapswet, artikelsgewijze toelichting, p. 18

⁴² Belinfante, de Reede, (2002), Beginselen van het Nederlands staatsrecht, p. 252

⁴³ Verburg, (1995), De waterschapswet, artikelsgewijze toelichting, p. V

⁴⁴ Belinfante, de Reede, (2002), Beginselen van het Nederlands staatsrecht, p. 155

⁴⁵ Orde in een vol, vuil, waterig land, Staatscourant, nr. 183, 20 september 2006, p. 20

vraag *hoeveel* waterschappen er zouden moeten zijn, maar over de vraag of er in het Nederlandse openbaar bestuur sowieso nog plaats is voor het instituut waterschap. Die partijen geven ook het antwoord: de waterschappen hebben geen bestaansrecht meer. Ze moeten worden opgeheven en de waterschapstaken moeten volgens hen aan andere publieke organisaties (zoals Rijk en provincies) worden overgedragen.

Het waterschap kent drie bestuursorganen: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de dijkgraaf. Eén maal in de vier jaar vinden er verkiezingen plaats voor het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kiest uit haar midden een dagelijks bestuur. De dijkgraaf dankt zijn positie aan een benoeming voor de duur van zes jaar door de Kroon.

De algemene vergadering is het hoogste bestuursorgaan van het waterschap, wat onder andere moge blijken uit haar wettelijke bevoegdheid tot het vaststellen van de begroting, de rekening en de hoogte van de vier waterschapsbelastingtarieven. Via het in de wetgeving vastgelegde recht op het heffen van belastingen krijgt het waterschap zijn inkomsten.

Net als bij vele andere publieke organisaties is er binnen de waterschappen een groeiende aandacht voor de verbetering van de bedrijfsvoering. Zo voert het waterschap Zeeuwse Eilanden momenteel overleg met zes van de tien gemeenten in het beheersgebied om de al bestaande samenwerking op het gebied van belastingen verder te intensiveren. De achterliggende gedachte is om zo de gezamenlijke perceptiekosten te reduceren, zodat door alle zeven partijen efficiencywinst kan worden geboekt. Volgens de Unie van Waterschappen (2005)⁴⁶ is de meest vergaande vorm van samenwerking de vorming van een gezamenlijk belastingkantoor. Maar er kan volgens de Unie ook op onderdelen worden samengewerkt, zoals op het gebied van de dwanginvordering, inning, gebruik van computer hard- of software en kwijtschelding.

Ook technieken zoals outsourcing, kostprijsbepaling en benchmarking worden bij de waterschappen steeds meer toegepast, met het oogmerk om de bedrijfsvoering van het waterschap te verbeteren. Benchmarking kan een belangrijke rol vervullen bij het realiseren van prestatieverbeteringen in de publieke sector. Het inzicht dat benchmarking geeft in de relatieve prestaties kan immers door publieke organisaties worden aangewend om het proces van leren en innoveren te stimuleren. Hier kunnen tegelijkertijd kanttekeningen worden geplaatst. Zo is het de vraag of, en zo ja, in hoeverre publieke organisaties de benchmarkinformatie daadwerkelijk gebruiken om te verbeteren.

Volgens Tillema⁴⁷ (2006)⁴⁸ maken nog niet alle waterschappen steeds optimaal gebruik van benchmarking. De via benchmarking verkregen informatie wordt volgens de auteur namelijk niet in alle gevallen gebruikt voor verbeteracties. Zo komt het volgens Tillema voor dat een waterschap op zoek gaat naar factoren, waaruit blijkt dat de tegenvallende benchmarkingscores de organisatie niet kunnen worden aangerekend. Wanneer dergelijke factoren eenmaal zijn gevonden, kan het waterschap minder geneigd zijn om te verbeteren. Het is immers 'gebleken' dat de benchmarkingscores vooral verband houden met de omstandigheden waarin het waterschap verkeert en niet zozeer met het slecht functioneren van de organisatie zelf. Ook kan volgens Tillema worden vastgesteld dat binnen een waterschap de opvatting heerst dat de relatieve prestaties van het waterschap van ondergeschikt belang worden geacht en dat men het veel belangrijker vindt dat de eigen, absolute prestatiedoelstellingen worden gerealiseerd. Hieruit blijkt dat waterschappen informatie over hun relatieve prestaties ongestraft naast zich neer kunnen leggen, omdat ze niet automatisch worden 'bestraft' voor het niet uitvoeren van verbeteracties. Verder bleek uit het case-onderzoek van Tillema bij vier waterschappen, dat geen van de onderzochte

⁴⁶ Unie van Waterschappen, (2005), Waterschappen zoeken fiscale partners, Op weg naar samenwerking bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen, p. 10

⁴⁷ dr. S. Tillema is als universitair docent verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen

⁴⁸ Tillema, (2006), Gebruik van benchmarkinformatie in de publieke sector, case-onderzoek naar waterschappen naar het gebruik van benchmarkinformatie voor prestatieverbetering, Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, juni 2006, pag. 300-308

waterschappen beter presterende waterschappen bezochten om te leren van de onderliggende bedrijfsprocessen.

2.5. De Zeeuwse waterschappen

Binnen het beheersgebied van de provincie Zeeland bestaan er momenteel twee waterschappen: waterschap Zeeuws-Vlaanderen (ontstaan in 1999 uit een fusie) en waterschap Zeeuwse Eilanden (in 1996 eveneens ontstaan uit een fusie). Beide organisaties kunnen worden getypeerd als zogenaamde *all-in* waterschappen. Hun taken bestaan uit kwantitatief en kwalitatief waterbeheer, waterkeringbeheer en wegenbeheer. Zoals bij de meeste waterschapsfusies geldt zijn bij de Zeeuwse waterschapsfusies twee dominante drijfveren te noemen. Ten eerste gaat het bij die fusies om het vergroten van het financieel draagvlak voor de steeds grotere investeringen vergende taakuitoefening. Ten tweede gaat het om de vergroting van de bestuurskracht. Bij deze fusies is gediscussieerd over het zodoende bereiken van een optimale schaalgrootte. Het zoeken van de optimale schaalgrootte lijkt een voortgaand proces, omdat binnen bestuurlijk Zeeland al enkele jaren in wisselende intensiteit wordt gesproken over een volgende waterschapsfusie. De *optimale schaalgrootte* is voor de Zeeuwse waterschappen misschien aan te merken als een dynamisch begrip, omdat een duurzame kwantitatieve definitie vooralsnog lijkt te ontbreken. Het past niet in de opzet en structuur van deze scriptie om daarop nu verder in te gaan. Ik beperk me tot het hierna grafisch weergeven van de ontwikkelingen op het gebied van f.t.e.'s en belastingtarieven bij beide waterschappen sinds hun beider ontstaan en de BIEO (Begroting In Eén Oogopslag) 2007 van waterschap Zeeuwse Eilanden. In ieder geval blijken de fusies niet te hebben geleid tot een reductie van de personeelsomvang en het fiscale heffingsniveau.

Figuur 1: BIEO 2007 Waterschap Zeeuwse Eilanden

Oppervlakte beheergebied	circa 97.000 ha
Aantal inwoners	circa 272.500
Lengte waterlopen	6.769 km
Lengte primaire waterkeringen	441 km
Lengte regionale waterkeringen	356 km
Lengte wegen	2.251 km
Aantal rioolwaterzuiveringsinstallaties	10
Aantal rioolpersgemalen	96
Lengte rioolpersleiding	400 km
Exploitatiebegroting	€ 70.000.000,--
Formatie-eenheden personeel	368 f.t.e.

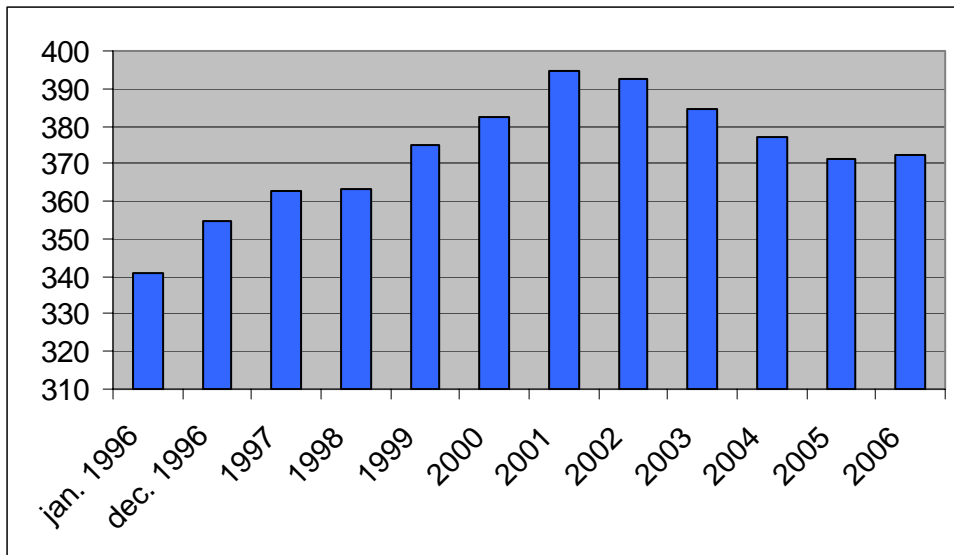


Diagram 1: f.t.e.-ontwikkeling bij waterschap Zeeuwse Eilanden sinds 1996

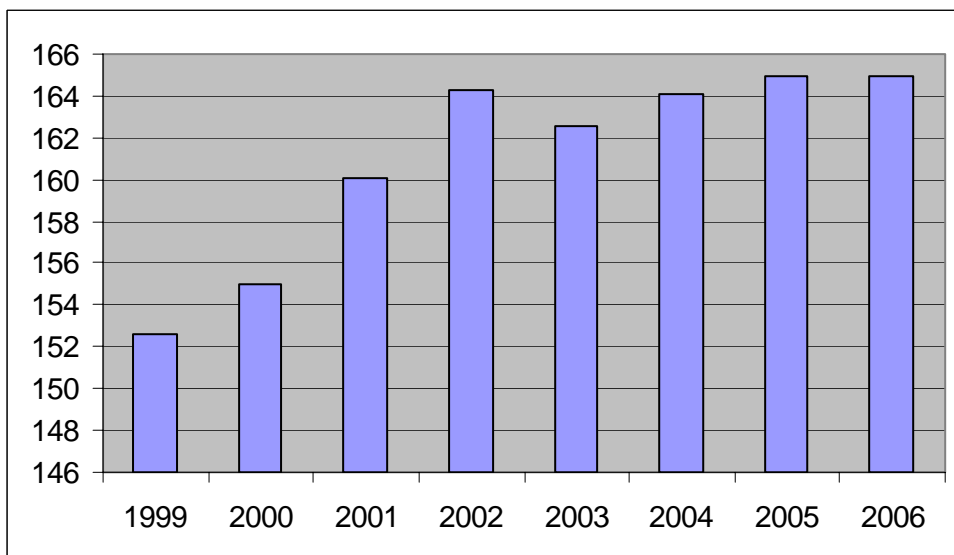
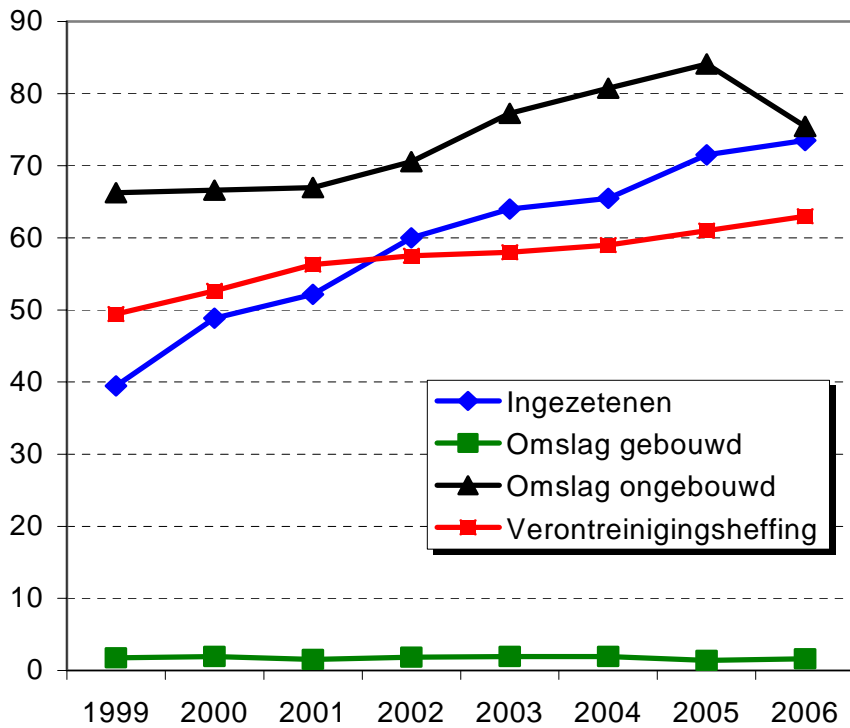
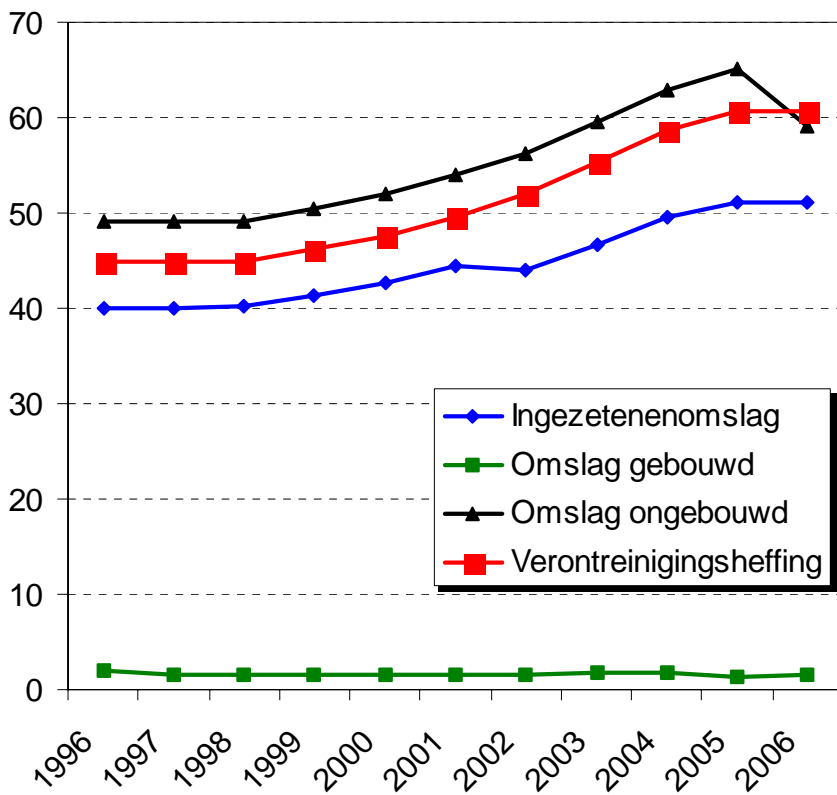


Diagram 2: f.t.e.-ontwikkeling bij waterschap Zeeuws-Vlaanderen sinds 1999



Grafiek 1: Belastingtariefontwikkeling in € bij waterschap Zeeuws-Vlaanderen sinds 1999



Grafiek 2: Belastingtariefontwikkeling in € bij waterschap Zeeuwse Eilanden sinds 1996

2.6. Conclusie

De waterschappen hebben met hun ontstaan in de 13^e eeuw een lange geschiedenis. Door vele fusies zijn er nu veel minder waterschappen, van ooit 2.600 naar momenteel nog maar 26. Als die fusie-ontwikkeling zich doorzet is er binnen enkele jaren wellicht sprake van minder dan 10 waterschappen.

Als de waterschappen enerzijds al zo lang bestaan en als er inmiddels via fusies nog maar zo weinig waterschappen over zijn, dan kan de vraag naar voren komen of het nu geen tijd wordt om na te denken over het opheffen van de waterschappen.

Anderzijds is het takenpakket van de waterschappen geleidelijk uitgebreid, van de oorspronkelijke zorg voor goede zeedijken en de afvoer van overtollige neerslag, naar de zorg voor de plattelandswegen en de zuivering van afvalwater. Aan die taakuitbreiding lijkt geen eind te komen, wat geïllustreerd kan worden met het beheer en onderhoud van recreatieterreinen door waterschap Zeeuwse Eilanden, via de overname van het voormalige Recreatieschap Veerse Meer, enkele jaren geleden. Bij die taakuitbreiding kan de vraag worden gesteld of het waterschap al die taken moet blijven uitvoeren en of de provincies of Rijkswaterstaat dat niet veel beter kunnen doen, waarbij de waterschappen vervolgens kunnen worden opgeheven.

Over die vragen is een brede discussie ontstaan. In het volgende hoofdstuk zal ik aan de hand van twee theorieën, namelijk representatieve democratie en NPM, nagaan, welke factoren in die discussie een rol kunnen spelen.

HOOFDSTUK 3

Theoretisch kader: theorieën over representatieve democratie en New Public Management

3.1. Inleiding

De discussies en de ontwikkeling van opvattingen rondom het bestaansrecht van waterschappen lijken in een stroomversnelling te zijn gekomen sinds de vaststelling van de Europese Kaderrichtlijn Water in 2000. Deze discussies zijn mijns inziens ingegeven door twee verschillende denkrichtingen. Aan de ene kant wordt de discussie gevoerd met argumenten die zijn terug te brengen tot de theorie van de representatieve democratie. Aan de andere kant kent deze discussie argumenten die zijn toe te wijzen aan het NPM. Opvattingen van mensen en organisaties zijn zelden fundamenteel, maar worden vaak gevoed uit theorieën. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de theorieën over representatieve democratie en NPM.

Men kan zich afvragen waarom ik ten aanzien van het theoretische kader in deze scriptie heb gekozen voor de –in de opleiding bestuurskunde behandelde- theorieën over de representatieve democratie en het NPM, en niet voor andere theorieën. De reden voor die keuze is gelegen in de omstandigheid dat ik bij het bestuderen van de verzamelde en in Hoofdstuk 4 opgesomde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen ontdekte, dat elementen uit de theorieën over de representatieve democratie en het NPM in die opvattingen opvallend vaak een rol speelden. Om die reden heb ik mijn aandacht meer en meer op die theorieën gericht, waarbij het mij de moeite waard leek om de theorieën van de representatieve democratie en het NPM te hanteren als het theoretische kader voor deze scriptie. Na het uitwerken van het aldus gekozen theoretische kader wilde ik de door mij vastgestelde bestaande relaties tussen de verzamelde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen en een aantal kernelementen uit de theorieën over de representatieve democratie en het NPM via het hanteren van analysemodellen zo concreet mogelijk in beeld brengen. In Hoofdstuk 5 komen de aldus gemaakte en uitgewerkte analysemodellen aan de orde.

3.2. Theorieën over de representatieve democratie

3.2.1. Definitie van representatieve democratie

Representatieve democratie kan worden beschouwd als een democratievariant waarbij de binnen de staat bestaande publieke bestuursorganen zijn samengesteld uit volksvertegenwoordigers, die in die organen namens het volk zitting nemen via periodieke algemene verkiezingen via het systeem van *one man one vote*, en die vervolgens namens het volk de publieke lichamen besturen.

3.2.2. Representatieve democratie als democratievariant

Van de klassieke oudheid tot de zeventiende eeuw werd democratie volgens Held (1996)⁴⁹ grotendeels geassocieerd met de bijeenkomst van burgers in vergaderingen en openbare ontmoetingsplaatsen. In de achttiende eeuw begon het idee te ontstaan van het recht van burgers om deel te nemen in de besluitvorming van de collectieve wil, door middel van gekozen vertegenwoordigers. De theorie van de representatieve (liberale) democratie veranderde het referentiekader van de democratie. De praktische beperkingen die een grote

⁴⁹ Held, (1996), *Models of democracy*, p. 119

burgerij oplegt aan de (directe) democratie, wat juist sterk werd benadrukt door veel kritische anti-democraten, werden door de introductie van het idee van de representatieve democratie praktisch geëlimineerd. Representatieve democratie kon nu worden gevierd als een verantwoorde en haalbare overheidsvorm, met de potentie van grote stabiliteit in grote gebieden en voor langere tijd. En zoals een grote verdediger van het representatieve systeem het volgens Held omschreef: “door het graveren van de representatie in de democratie is er een regeringsvorm gecreëerd, die in staat is om alle diverse belangen in een onbegrensd territorium en iedere bevolkingsomvang te omvatten”. Representatieve democratie kan volgens James Mill ook worden aangekondigd als “de grote ontdekking van de moderne tijd, waarbinnen de oplossing ligt voor alle moeilijkheden”. Dienovereenkomstig brak de theorie en praktijk van de volksregering los van zijn traditionele associatie met kleine staten en steden. De representatieve democratie werd de legitimerende geloofsbelijdenis voor de tevoorschijn komende natiestaten. Toch bleef het onduidelijk wie er nu echt als wettige deelnemer in de representatieve democratie meetelde. Het in een aantal landen ontstaan van een algemeen universeel kiesrecht is volgens Held (1996)⁵⁰ te danken aan de uitgebreide en vaak met geweld onderdrukte strijd van de werkende klasse en feministische activisten in de negentiende en twintigste eeuw. In de 50-er en 60-er jaren groeide de algemene opvatting dat de burgerrechten van toepassing behoorden te zijn op alle volwassenen. In die periode konden veel argumenten van de liberale democraten tegen de bestaande instituties in stelling worden gebracht. De mate waarin de principes en idealen van de gelijke politieke deelname en gelijke vertegenwoordiging onvervuld bleven, werd blootgelegd. Pas met het daadwerkelijk bereiken van burgerschap voor alle volwassen mannen en vrouwen kreeg de democratie volgens Held zijn kenmerkende vorm. Deze vorm hield in dat er een set regels en instituties ontstond die het mogelijk maakte dat er een zo groot mogelijke participatie van de meerderheid van de burgers plaatsvond in de selectie van volksvertegenwoordigers. En het waren nu juist die volksvertegenwoordigers die exclusief bevoegd waren tot het nemen van de politieke besluiten: de besluiten die de gehele samenleving aangaan. Deze set van regels in instituties behelzen een gekozen regering, vrije en eerlijke verkiezingen waarin de stem van iedere burger een gelijk gewicht heeft (one man one vote), algemeen kiesrecht (waarbij geloofsovertuiging, ras, sociale klasse en dergelijke irrelevant zijn), vrijheid van vereniging inclusief sociale bewegingen, belangengroepen en politieke partijen. Zo beschouwd is de consolidatie van de representatieve democratie in de opvatting van Held (1996) een fenomeen van de twintigste eeuw, of zelfs een fenomeen van de laatste decennia van de twintigste eeuw. Pas in de laatste decennia van die eeuw is de representatieve democratie in het Westen immers tot stand gebracht en gewaarborgd als een breed geaccepteerd regeringsmodel⁵¹.

Volgens Van der Pot en Donner (1983)⁵² heeft de weerstand tegen de onder leiding van de rechtsstaatidee ontstane instellingen en politieke gedragspatronen zich verzameld onder de leus van de democratie. Zij zijn van mening dat de term democratie vele betekenissen heeft en kiezen voor de formule van de Amerikaanse president Lincoln ‘*Government of the people, by the people, for the people*’. “By the people, for the people” is volgens de auteurs essentieel, want het geeft volgens hen de stootrichting aan, waarlangs de kritiek zich openbaarde.

Vanuit het idee van de systeemtheorie typeren de auteurs het voorgaande ook als de problemen van de inputs (by the people) en de outputs (for the people), maar ze geven vervolgens direct aan dat dit een gebrekkige onderscheiding is.

In de eerste plaats werd de liberale inrichting van het *government by discussion* aangevallen. Volgens de klassieke theorie is *government by the people* alleen te verwezenlijken langs de weg van een *vertegenwoordigend* stelsel, omdat een grote volksvergadering, als die al denkbaar was, niet in staat is tot werkelijk overleg. En overleg is essentieel; als nu de besten

⁵⁰ Held, (1996), *Models of democracy*, p. 119

⁵¹ Held, (1996), *Models of democracy*, p. 120

⁵² Pot, van der, Donner, (1983), *Handboek van het Nederlands staatsrecht*, p. 146

van het volk maar samenkomen, dan zullen zij door ernstige bespreking wel ontdekken wat het algemeen belang is en vraagt. Als die bespreking dan plaatsvindt onder een regime van vrijheid van meningsuiting, zodat de kritiek zich kan uiten en de publieke opinie zich vrij kan vormen, dan beschikt men vanzelf over de nodige informatie om de “goede weg” te vinden. Is de beste oplossing eenmaal voorgedragen, dan zal ze door haar redelijke kracht de meerderheid wel overtuigen.

Op dit theoretische *vertrouwen* in de redelijkheid, in de besten en in de zuiverende kracht van kritiek en overleg, zijn volgens Van der Pot en Donner (1983)⁵³ zowel door links als rechts kritiek geuit. De politieke praktijk was namelijk heel anders. In plaats van het *vertrouwen* verloopt de parlementaire discussie volgens de auteurs namelijk in *partijchap* of wordt de discussie door *partijdiscipline* zelfs verstikt. Dit illustreer ik met een uitspraak van de Elzinga⁵⁴. Hij zegt namelijk dat de rechtstreekse afdracht door de gemeenten van de vergoedingen voor de SP-raadsleden aan de landelijke SP-partijkas ertoe leidt dat ‘Nederland wordt bestuurd vanuit partijkantoren in plaats van vanuit de volksvertegenwoordiging’⁵⁵. Verder acht iedere politieke partij haar mensen toch echt de besten en ieder vereenzelvigt zijn belangen en overtuigingen met het algemeen belang. De geestelijke, politieke, sociale en economische tegenstellingen en spanningen gaan veel te diep, dan dat er met redelijk overleg een oplossing, of zelfs maar een symbiose voor zou zijn te vinden. Dat verklaart volgens de auteurs ook grotendeels de aandrang op algemeen kiesrecht, op verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, op inspraak, op democratisering van de overheidsinstellingen en op het invoeren van volksinitiatief en referendum. Verder kan worden opgemerkt dat het principe van ‘government by discussion’ van de besten niet altijd die resultaten heeft opgeleverd, die als een ‘government by the people’ kunnen worden beschouwd. Grote groepen zijn volgens Van der Pot en Donner namelijk misdeeld, vandaar dat volgens hen de strijd voor algemeen kiesrecht overal gepaard is gegaan met die voor een verandering van de staatsopvatting en een uitbreiding van de staats taken. Die strijd is volgens de auteurs door de achtereenvolgende oorlogen, technische omwentelingen en economische crises vergemakkelijkt. Het is vooral die ontwikkeling die de kritiek op de ‘government by discussion’ heeft versterkt. Wat men namelijk kan zien is dat iedere groep, die door de uitbreiding van het kiesrecht in het parlement verscheen, de eigen problemen niet bij de voorkeur afgaf, maar ze als ‘algemene zaken en belangen’ mee naar binnen nam. Zodoende werd trouwens weer wel de heterogeniteit van ‘het volk’ en de betrekkelijkheid van het parlementaire overleg bewezen⁵⁶.

Volgens Van der Pot en Donner (1983)⁵⁷ aarzelen de voorstanders van democratie tussen twee opvattingen: directe of *plebiscitaire democratie* enerzijds, en *representatieve democratie* anderzijds. In het voetspoor van Rousseau wordt de gedachte van de directe democratie verdedigd; pas daarin zullen de atmosfeer en de resultaten echt democratisch zijn. De voorbeelden van de echte democratie en het echte ‘selfgovernment’ vormen de Atheense volksvergadering, de Zwitserse Landegemeinde, de Noord-Amerikaanse townmeeting, de revolutionaire arbeiders- en soldatenraden en het Joego-Slavische bedrijfsradenstelsel. Met Rousseau, maar ook met vele verdedigers van de rechtsstaat hebben deze aanhangers van directe democratie gemeen, dat zij het machtsprobleem proberen te elimineren door vast te houden aan het ideaal van *government by discussion*. Als er dan maar concreet tussen mensen kan worden gesproken over hun eigen problemen, dan moet zo niet de redelijkheid, dan toch de medemenselijkheid het winnen.

Het valt Van der Pot en Donner (1983)⁵⁸ wel op dat de door de aanhangers van de directe democratie aanbevolen modellen ontleend zijn aan kleine, homogene, plaatselijke of

⁵³ Pot, van der, Donner, (1983), Handboek van het Nederlands staatsrecht, p. 146

⁵⁴ prof.mr. D.J. Elzinga is hoogleraar staatsrecht aan de RU Groningen

⁵⁵ Vergoeding SP-raadslid direct naar partijkas, Binnenlandbestuur, 29 september 2006, week 39, p. 11

⁵⁶ Pot, van der, Donner, (1983), Handboek van het Nederlands staatsrecht, p. 146

⁵⁷ Pot, van der, Donner, (1983), Handboek van het Nederlands staatsrecht, p. 147

⁵⁸ Pot, van der, Donner, (1983), Handboek van het Nederlands staatsrecht, p. 148

coherente samenlevingen, waarin het samen handelen vanzelf uit de verhoudingen van het samenleven voortvloeit en besluiten slechts van tijd tot tijd nodig zijn. Volgens de auteurs doet de voorstelling van de directe democratie (als zij niet, zoals bijvoorbeeld in Zwitserland, bij een hechte en nog levende traditie kan aanknopen) een beroep op de heimwee naar simpeler toestanden, waarin men zich één voelt, elkaar begrijpt en burenhulp nog vanzelf spreekt. Democratie wordt dan begrepen als *'een wijze van zijn'*, van gelijkgezindheid, waarbij iedere discussie een genoegen is en alles oplost. Dit democratiebeeld is volgens de auteurs echter ongepast en het wordt zelfs tiranniek, als men het, onder leuzen van solidariteit en broederschap wil overbrengen op een gecompliceerde en in allerlei richtingen gedifferentieerde samenleving, waarin burens elkaar amper kennen en men op het werk vaak langs elkaar heen leeft.

De opkomst van de staat wordt volgens Van der Pot en Donner veroorzaakt door het verdwijnen van de homogeniteit en de stijgende behoefte van coördinatie. Volgens hen kan de staat niet worden vervangen door de identiteitsdemocratie, omdat we de geschiedenis niet kunnen terugdraaien. Meer dan de staat democratiseren kan volgens hen niet; bij de verwezenlijking van de democratie zal de aard van de staat moeten worden ontzien. Het gaat daarin om het vinden van een manier van gezamenlijk handelen, om procedures van besluitvorming, die juist nodig zijn geworden, omdat we niet meer zo gelijkgezind en homogeen zijn. In die procedures vallen na korter of langer overleg de besluiten met gezag, zij het met het gezag van een democratisch gevormde meerderheid. Maar ook dan blijft het volgens Van der Pot en Donner (1983) de plicht om te onderscheiden wat wel en wat niet geëigend is om bij meerderheid te worden beslist. Het argument, dat wij ons behoren te onderwerpen, omdat wij immers 'zelf' gekozen of beslist hebben, heeft volgens hen namelijk ook een keerzijde: *"ik moet me onderwerpen aan wat anderen, bij meerderheid, uitmaken"*. Dan vinden de auteurs het erg belangrijk om goed toe te zien, wat tot de bevoegdheid van staat en overheid (de meerderheid) behoort en waar zij de enkeling en eigensoortige groep behoren te respecteren.

Bij die erkenning knoopt de pluralistische democratieopvatting aan, aldus Van der Pot en Donner (1983)⁵⁹. Voortbordurend op de voornaamste thema's van de rechtsstaatsgedachte ziet zij het volk niet als een homogene gemeenschap met voor alles identieke belangen en doelstellingen, maar ze onderkent in eenzelfde samenleving talloze groepen met zeer uiteenlopende en vaak tegenstrijdige belangen en inzichten. De kreet 'pluralisme' is geïntroduceerd door J. Laski, voor wie de verscheidenheid niet een feitelijk gegeven was, maar een normatief element. Volgens hem moeten er in een samenleving verschillende centra van macht en loyaliteit zijn (kerken, universiteiten, vakbeweging) om een tegenwicht te vormen tegen de almacht van de staat en om de dodende uniformiteit, welke dat meebrengt, te voorkomen.

De uitdrukking 'pluralisme' is volgens Van der Pot en Donner overgenomen door Amerikaanse auteurs, maar heeft onder hun handen volgens Van der Pot en Donner een andere inhoud gekregen. Die Amerikaanse auteurs willen volgens Van der Pot en Donner namelijk, uitgaande van het verschijnsel van de zogenaamde belangen- en pressiegroepen, een exacte beschrijving geven hoe de 'volkswil' in een democratisch bestel tot stand komt. Het idee was dan dat iedere burger wel deel uitmaakt van een of meer groepen en zijn wensen bereiken, via die kanalen, de regering, de partijen en het bestuur. Participatie in de politiek verloopt dus niet in de eerste plaats en alleen via de politieke partijen zelf, maar via groepen, die in het land of binnen een politieke partij om de voorrang en om invloed strijden. Omdat de burger meestal nu eenmaal deel uitmaakt van verschillende groepen is er geen gevaar dat de samenleving in groepen uiteen valt en zodoende blijft het saamhorigheidsbesef levend. En dat besef is nu juist weer nodig om de onderlinge tegenstellingen door compromissen en in vrede op te lossen.

Die benadering zet de ideeën van een volkswil en meerderheidswil opzij en erkent dat wat daarvoor pleegt door te gaan, bestaat uit een reeks van compromissen: het resultaat van

⁵⁹ Pot, van der, Donner, (1983), Handboek van het Nederlands staatsrecht, p. 148-149

wisselend machts- en belangenevenwicht tussen maatschappelijke groepen. Als de werkzaamheid van die groepen op een brede en actieve medewerking van de betrokkenen berust, dan is dit de optimale verwerkelijking van de democratische norm in een gedifferentieerde samenleving, een toereikende vorm van democratie voor het technische tijdperk.

Latere onderzoeken brachten volgens Van der Pot en Donner echter aan het licht dat de feiten uit de praktijk toch niet voldoen aan het pluralistische model. In de grote pressiegroepen blijkt in de praktijk namelijk vaak slechts een kleine groep mensen actief aan de besluitvorming deel te nemen. Deze praktijk valt ook bij de politieke partijen waar te nemen: de brede massa van de partijaanhangers is bij de standpuntbepalingen nauwelijks betrokken. Dat vindt namelijk plaats in een kleine top, die weliswaar openstaat voor nieuwe prominenten, maar die toch een apart circuit vormt. Van der Pot en Donner merken hierbij op dat elites zich niet door eigenbelang vormen, maar door de ambitie van enkelen en de apathie van velen.

Ook de veronderstelling dat het net van pressiegroepen de hele bevolking omsluit en alle denkbare belangen en inzichten bestrijkt, blijkt volgens Van der Pot en Donner (1983)⁶⁰ maar gedeeltelijk op te gaan. De consumentenbelangen vormen een duidelijk voorbeeld van zwakke organisatie. Sommige groepen, zoals de landbouw, zijn immers veel beter georganiseerd dan andere. Deze ontdekkingen hebben volgens de auteurs op sommigen zoveel indruk gemaakt, dat zij de term democratie niet meer durfden te gebruiken. Zij schakelden over op termen als polyarchie of poliarchische democratie. Nu was immers de aanwezigheid van 'het volk' de noodzakelijke vooronderstelling van alle democratische denken en betogen. In de praktijk vond men echter een veelheid van om de voorrang wedijverende elites, die met hun rivaliteiten en richting, inhoud en omvang van openbaar bestuur bepalen. Daarmee viel volgens Van der Pot en Donner de intrinsieke waarborg dat die politiek zou beantwoorden aan de *volonté generale* (dat wil zeggen: aan al wat goed en mooi is) en de *'good society'* zou vestigen, ook weg. Men moest hierbij terugvallen op volgens Van der Pot en Donner lamelendige argumenten als de bewering, dat het gebrek aan belangstelling van de grote meerderheid toch wel bewees dat de oligarchieën het toch nog niet zo slecht deden. Nog opmerkelijker is de stelling dat de elites geen misbruik van hun positie zullen maken, uit vrees dat het door zulk misbruik gewekte onbehagen wel eens andere elites aan de macht zou kunnen brengen. Dergelijke argumenten lijken volgens Van der Pot en Donner veel op de verdediging van het *'ancien regime'*, waarmee de rechtsstaatgedachte al korte metten heeft gemaakt.

De herbezinning op democratie kan volgens Van der Pot en Donner (1983)⁶¹ ook leiden tot nieuwe omschrijvingen van de inhoud van democratie. Dat kan volgens hen worden gesignaleerd bij de Oostenrijks-Amerikaanse econoom Schumpeter. Hij erkent dat de democratie als volksregering in een moderne samenleving en zeker in grotere staten onmogelijk is, maar de democratie is volgens hem dan ook wezenlijk een selectie van leiders. Bij de verkiezingen treden een aantal concurrerende kandidaten-teams op, die aanhang zoeken voor hun programma of hun image. Degene die het best in staat is de kiezer te activeren, treedt op als *representative government*. Hierbij zijn de randvoorwaarden: het bestaan van minimaal twee partijen of blokken met reële meerderheidskansen, vrijheid van meningsuiting, zodat de strijd open wordt gevoerd, periodieke verkiezingen ter verantwoording en herkansing.

Berg (1998)⁶² haalt een definitie van Bonger uit 1934 over democratie aan: *“de bestuursvorm ener collectiviteit met zelfbestuur, waaraan een groot deel harer leden, hetzij direct, hetzij indirect deelneemt, en waarbij geestelijke vrijheid en gelijkheid door de wet gewaarborgd zijn en waarbij de leden van haar geest doortrokken zijn”*. Die definitie omvat drie elementen waarvan volgens Berg mag worden aangenomen dat ze essentieel zijn voor de democratie.

⁶⁰ Pot, van der, Donner, (1983), Handboek van het Nederlands staatsrecht, p. 149

⁶¹ Pot, van der, Donner, (1983), Handboek van het Nederlands staatsrecht, p. 150

⁶² Berg, (1998), De eigen aard van de overheid, p. 23

In de eerste plaats gaat het daarbij om de structuur, bestuursvorm of de besluitvormingsmethode, die de burger de mogelijkheid biedt om deel te nemen aan de politieke wilsvorming, maar die ook zijn rechten en vrijheden tegenover een machtige staat beschermt.

Het tweede element in die definitie betreft de waarborg van fundamentele waarden als vrijheid en gelijkheid.

Ten derde gaat het in die definitie om de legitimiteit van het democratische stelsel. Berg stelt hierbij dat geen democratie kan overleven zonder aanvaarding door de burgers van de na te streven waarden en de spelregels.

Berg is van mening dat de genoemde drie elementen van morele aard zijn, omdat ze een opvatting over een 'goede' samenleving weerspiegelen. Hij voegt eraan toe dat we kennelijk met zijn allen, of in ieder geval de grote meerderheid, geloven dat voornamelijk de waarden, vrijheid en gelijkheid voor een 'goed' leven van mensen van fundamentele betekenis zijn en dat deze in het stelsel van de representatieve democratie het beste tot hun recht komen.

Koppenjan en Klijn (2004)⁶³ signaleren dat er binnen de gedachten over democratie twee rivaliserende gedachten zijn.

De eerste rivaliserende gedachte benadrukt democratie als een procedure ten behoeve van besluitvorming, de andere beschouwt democratie als een doel op zichzelf. De eerste traditie noemen zij de *instrumentele democratievisie*, omdat democratie daarbinnen wordt beschouwd als een efficiënte manier van besluitvorming, die op de lange termijn goede resultaten biedt en die ook de individuele vrijheid van burgers beschermt. Die bescherming is volgens de auteurs noodzakelijk, omdat de individuele burger zo economische voorspoed kan realiseren. Deze instrumentele kijk op democratie gaat volgens de auteurs terug in de tijd van het utilitarisme van Bentham en Mill en wordt na de Tweede Wereldoorlog ook weer genoemd door enkele theoretici zoals Schumpeter en de pluralisten.

De tweede rivaliserende gedachte is de *zelfstandige democratievisie*, die democratie als een normatief wenselijk idee beschouwt. Dit idee benadrukt democratie niet alleen als een besluitvormingsmachine, maar juist als een maatschappelijk ideaal: het ideaal dat we kunnen interacteren op basis van gelijkheid en rechtvaardigheid als verbaal capabele burgers. Deze zelfstandige democratievisie gaat volgens Koppenjan en Klijn terug tot de vroege utopische theorieën over democratie van mensen als Jefferson en Rousseau. Hierbij kan dan ook niet worden voorbijgegaan aan de gedachten van Habermas met zijn nadruk op de interacties tussen verbaal gelijke burgers die via discussies tot overeenstemming geraken over allerlei waarden in de *Herrschaftsfreie Diskussion*. Koppenjan en Klijn zetten deze democratische tegenpolen ook schematisch in beeld. Zie hiervoor figuur 2.

⁶³ Koppenjan, Klijn, (2004), *Managing uncertainties in networks*, p. 233

Figuur 2: Democratische tegenpolen in beeld volgens Koppenjan en Klijn⁶⁴

	Instrumentele visie	Zelfstandige visie
Beeld van democratie:	representatieve democratie	directe democratie
Kijk op democratie:	democratie is methode voor het nemen van besluiten	democratie is maatschappelijk ideaal
Beeld van vrijheid:	negatief beeld van vrijheid (nadruk op beperking van overheidsmacht via stemrecht en bescherming van rechten)	positief beeld van vrijheid (nadruk op zelfontwikkeling van burgers)
Relatie tussen samenleving en overheid:	de overheid is een uitvoerende institutie van de burgers en staat boven de partijen	staat en samenleving functioneren dankzij elkaar (politieke en sociale democratie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden)
Rol van de overheid:	uitvoerder van de voorkeuren van de burgers en bewaker van de vrijheidsrechten	actieve ondersteuning van de democratische samenleving (creëren van kansen voor deelname en ontwikkeling)
Rol van burgers:	passieve rol: nadruk op burgers als consumenten (uitdrukking van voorkeuren)	actieve rol: nadruk op burgers als burger-object (belang van deelname in besluitvorming)
Aanhangers:	James Mill, Bentham, Schumpeter, Downs	Rousseau, Jefferson, John Stuart Mill, Habermas

Volgens Koppenjan en Klijn (2004)⁶⁵ benadrukt de instrumentele visie dat de democratische staat bestaat, vanwege het idee dat de individuele burgers met elkaar een contract hebben gesloten. In die visie is democratie een efficiënte overheidsvorm die helpt om de verschillende voorkeuren tot uiting te laten komen. De essentie in democratie is volgens diverse theoretici zoals James Mill, Bentham en Schumpeter dat burgers hun leiders kunnen wegsturen.

Koopmans en Wellink (2003)⁶⁶ stellen dat Nederland een representatieve democratie kent. Daarin wijzen kiezers personen aan die hen in vertegenwoordigende organen (zoals parlement, gemeenteraad en algemeen bestuur) vertegenwoordigen. Die volksvertegenwoordigers beslissen over het te voeren beleid. Volgens deze auteurs staan hierin enerzijds de verhouding tussen politici en kiezers en anderzijds de verhouding tussen parlement en kabinet centraal. Verder stellen zij dat in het representatieve stelsel afstemming moet plaatsvinden tussen de mening van de politici en de kiezers. De regel van de politieke besluitvorming veronderstelt daarbij volgens hen dat politici worden gemotiveerd door eigenbelang en dat zij uit zijn op (her)verkiezing om zo status, inkomen en macht te verwerven of voort te zetten. Om dit doel te bereiken streven politici naar het behalen van

⁶⁴ Koppenjan, Klijn, (2004), Managing uncertainties in networks, p. 234

⁶⁵ Koppenjan, Klijn, (2004), Managing uncertainties in networks, p. 233

⁶⁶ Koopmans, Wellink, (2003), Overheidsfinanciën, p. 62-63

zoveel mogelijk stemmen (stemmenmaximalisatie). Ze verklaren zich voorstander van maatregelen die zoveel mogelijk kiezers aanspreken. Als vervolgens deze politici woord houden, komen de voorkeuren van de kiezers optimaal tot hun recht. Zoals ondernemers om de gunst van de consument strijden, zo strijden de politici om de gunst van de kiezers. Koopmans en Wellink zijn van mening dat dit er in een tweepartijstelsel toe zou leiden dat partijen zich naar het “politieke midden” begeven.

Kessler (1998)⁶⁷ is van mening dat alle burgers de voorkeur geven aan de representatieve democratie ten opzichte van de directe democratie, mits het hierdoor algemeen verkregen voordeel vanwege de besluitvorming door de goed geïnformeerde politici het met delegatie geassocieerde verlies van controle overstijgt.

Van der Pot en Donner (1983)⁶⁸ zijn van mening dat democratie uiteindelijk een regeringsvorm is en blijft. De noodzaak tot regeren blijft volgens hen bestaan, alleen al om de maatschappelijke voorzieningen (de echte en sociaal-economische ‘dijken’) die onder democratische dwang zijn ontstaan, in stand en werkzaam te houden. De auteurs benadrukken verder dat de staat en de overheid zijn geboren in ongerechtigheid. En volgens hen waren de staat en de overheid misschien helemaal niet zo nodig als men het volk heeft wijsgemaakt. Maar naarmate zij zijn ontwikkeld en verbeterd, is het volk er zeer afhankelijk van geworden. Zij stellen dat als het volk de staat en de overheid dan aanvaarden in een algemene consensus, dan is dat niet omdat het volk hen begeren, maar omdat het volk niet meer zonder hen kan. Democratie kan volgens de auteurs niet meer zijn dan volksinvloed op de harde maatregelen en de onvolkomen ‘gebroken orde’, die onvermijdelijk zijn. Toch ligt volgens hen juist daar de kracht van de representatieve of parlementaire democratie, die ondanks alles wat er te kritiseren valt, een middel biedt om te bevorderen, dat als er dan geregeerd moet worden, dit toch in verantwoordelijkheid en in verbinding met de politieke opinie gebeurt. In zo’n democratie behoudt de rechtsstaatgedachte volgens Van der Pot en Donner haar volle waarde, waardoor beide ideeën tot die van de democratische rechtsstaat worden gevoegd. Het belangrijkste lijkt volgens hen, dat het ruimte laat voor allerlei pluralisme, voor handelen naar conflict-model maar ook als harmoniemodel. Zo bezien is het in zichzelf al een samenstel van *checks and balances*. Men kan zich volgens de auteurs afvragen of die omslachtigheid wel nodig is. Voor het antwoord op die vraag kan worden verwezen naar de uitspraak van James Madison, één van de makers van de Amerikaanse constitutie. Toen hem ooit werd gevraagd of al die voorzorgen tegen machtsmisbruik nu wel zo nodig waren, zei hij: *“It may be a reflection to human nature that devices should be necessary to control the abuses of government, but what is the government itself but the greatest of all reflections on human nature”*⁶⁹.

3.2.3. Kritiek op representatieve democratie van o.a. Rousseau en Couwenberg

Een kritiek op representatieve democratie⁷⁰ is dat het de macht in de handen legt van de welgestelden. Daardoor wordt de waarschijnlijkheid vergroot van het ontstaan van beleid dat in het voordeel is van de welgestelden en niet de armen. Dit valt onder de noemer van corruptie en machtsmisbruik door de overheid. In de Verenigde Staten is de constitutionele democratie (of iets preciezer: een republiek met constitutioneel ingestelde democratische instituties) de belangrijkste methode om dit risico te verminderen. Hierbij wordt een scheiding van machten gebruikt in een constitutioneel systeem van *checks and balances*. Zulke checks and balances vormen een belangrijk onderdeel van de democratie van Jefferson.

⁶⁷ Kessler, (1998) Representative versus direct democracy: the role of informational asymmetries, p. 2

⁶⁸ Pot, van der, Donner, (1983), Handboek van het Nederlands staatsrecht, p. 151

⁶⁹ Pot, van der, Donner, (1983), Handboek van het Nederlands staatsrecht, p. 151

⁷⁰ <http://www.answers.com/topic/representative-democracy> - 25-9-2006

Sommigen zijn van mening dat een laag opkomstpercentage bij de verkiezingen binnen de representatieve democratie een bedreiging vormt voor de democratische legitimatie van het vertegenwoordigende overheidsorgaan. Anderen vullen die kritiek aan met de steeds weer terugkerende hoge kosten van de periodieke algemene verkiezingen.

Een andere kritiek op representatieve democratie stamt al uit de 18^e eeuw. Jean Jacques Rousseau presenteerde in 1762 namelijk “Le contrat social ou principes du droit politique”⁷¹, waarin hij zijn theorie over de volkssoevereiniteit en de noodzaak tot onderwerping aan de “algemene wil” uiteenzette. In dat document beargumenteerde hij ook dat representatie ongeoorloofd is, omdat soevereiniteit niet kan worden gerepresenteerd, om dezelfde reden dat soevereiniteit ook niet kan worden overgedragen. Volgens Rousseau had het Engelse volk het mis toen ze dachten dat ze vrij waren. Ja, ze waren volgens Rousseau vrij: “alleen tijdens de verkiezing van de leden van het parlement. En zodra die leden zijn gekozen is het gewone volk tot slaaf gemaakt: het volk is niets”⁷².

Deze opvatting staat in schril contrast met wat Hare Majesteit Koningin Beatrix vertelt in de Troonrede⁷³ op dinsdag 19 september 2006, als zij het volk meedeelt: “Over twee maanden kiezen de Nederlanders van achttien jaar en ouder een nieuwe Tweede Kamer. Vrije verkiezingen zijn van essentieel belang voor onze democratie. Zij zijn de uitdrukking van onze individuele vrijheid”.

Couwenberg (ongedateerd)⁷⁴ is van mening dat een kritische evaluatie van de representatieve democratie is vereist, om te voorkomen dat we de beginselen ervan meer en meer ervaren als niet meer dan fraaie retorische constructies en om het besef levend te houden dat ons type democratie een permanente opgave is en allerminst een rustig bezit. Couwenberg⁷⁵ beargumenteert dat de introductie in Nederland van de representatieve democratie jarenlang van beperkte betekenis is geweest. De oligarchische tendens, het samentrekken van de macht in de handen van weinigen en in Nederland bekend als regententraditie bleef volgens hem ook na de invoering van het algemene kiesrecht gehandhaafd. Hij stelt dat de goede werking van wat sindsdien als democratie gold, in feite zelfs berustte op een vergaande mate van politieke lijdelijkheid van de burger. In de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw is volgens hem geprobeerd om het democratisch gehalte van de samenleving op te voeren, maar de daarmee opgedane ervaringen leren volgens hem opnieuw dat het politieke gebeuren zich moeilijk kan onttrekken aan de oligarchische trekjes. Het electoraat speelt naar zijn mening op alle overheidsniveaus slechts een betrekkelijk ondergeschikte rol, dit ondanks de volkssoevereiniteit die in de meeste grondwetten –niet in de Nederlandse- als democratisch beginsel is erkend. Couwenberg haalt hierbij de democratietheorie van Dahl en Schumpeter aan, die zich daar ook duidelijk over uitspreken. Verkiezingen, zo stellen zij, zijn er niet om de volkswil tot uitdrukking te brengen, maar om een geweldloze circulatie van elites te waarborgen. De volkswil is zo het product van het door elites gemanipuleerde politieke proces.

In een representatieve democratie wordt de machtsongelijkheid tussen regeerders en geregeerden volgens Couwenberg niet opgeheven, maar krijgt ze een nieuwe legitimatie in de vorm van een politieke elite of klasse, die formeel het in theorie soevereine volk vertegenwoordigt. Maar in de praktijk bepaalt die klasse of elite op eigen verantwoordelijkheid en titel wat het volk verondersteld wordt te willen, waarbij ze niet nalaat om eigen belangen en opvattingen tot gelding te brengen, wat niet zelden ontaardt in verschillende gradaties van politieke corruptie, fraude, wanbeheer en onoorbare vormen van belangenverstrengeling, aldus Couwenberg. Ook wijst hij erop dat de representatieve democratie met haar onbeperkte mandaat voor de gekozen politieke elite in feite een democratisch gelegitimeerde dictatuur is, waarbij hij verwijst naar de opmerkingen van Rousseau uit de 18^e eeuw. Couwenberg verklaart vervolgens dat het zodoende geen wonder

⁷¹ Oosthoeks Encyclopedie, (1968), deel 12, p. 670

⁷² http://www.ovcf.org/Perspectives/3_123199/representative_government.htm – 25-9-2006

⁷³ Troonrede 19 september 2006, Staatscourant nr. 182A buitengewone editie, p. 3

⁷⁴ Couwenberg (ongedateerd), Hoe voorbeeldig is de westerse democratie? Een kritische evaluatie p. 3-4 – <http://users.skynet.be/streven/artikels/couwenberg.htm> - 2-10-2006

⁷⁵ prof.dr. S.W. Couwenberg is em. hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en hoofdredacteur van Civis Mundi (tijdschrift voor politieke filosofie en cultuur)

is dat de relatie tussen kiezers en gekozenen steeds opnieuw onder spanning komt te staan en ondermijnd raakt door onderlinge vervreemding en wantrouwen. Hij voegt er aan toe dat die tendens nog wordt versterkt door de toenemende professionalisering, verambtelijking en specialisering van de gekozenen, die steeds meer deel worden van een betrekkelijk gesloten politiek-bureaucratisch proces.

Couwenberg typeert representatieve democratie als een typische uiting van het oude ideaal van een gemengde constitutie. Dat wil zeggen het vermengen van het monarchale (koning of president als staatshoofd), het aristocratische (de gekozen politieke elite), en het democratische organisatieprincipe (het volk als bron van staatsmacht).

3.2.4. Conclusie inzake de theorieën over de representatieve democratie

In onderdeel 3.2. van deze scriptie heeft de lezer kunnen zien dat het idee van de representatieve democratie het referentiekader van de democratie heeft veranderd.

Representatieve democratie maakte het mogelijk dat er een overheidsvorm ontstond met de potentie van grote stabiliteit in grote gebieden en voor langere tijd. Volgens James Mill kan representatieve democratie zelfs worden aangeduid als de grote ontdekking van de moderne tijd, waarbinnen de oplossing ligt voor alle moeilijkheden.

Volgens de aanhangers van de representatieve democratie is *government by the people* alleen mogelijk via een vertegenwoordigend stelsel, omdat een grote volksvergadering niet in staat is tot wezenlijk overleg.

Volgens sommigen verloopt participatie in de politiek niet in de eerste plaats en uitsluitend via de politieke partijen, maar via groepen die in een land of binnen een politieke partij om de voorrang en de invloed strijden.

Hoewel de representatieve democratie voorstanders kent, is er ook kritiek op mogelijk. Zo is Rousseau van mening dat representatie niet geoorloofd is, omdat soevereiniteit niet kan worden gerepresenteerd en evenmin kan worden overgedragen. Couwenbergs kritiek bestaat ondermeer hieruit, dat verkiezingen er niet zijn om de volkswil tot uiting te brengen, maar om een geweldloze circulatie van elites te waarborgen. In zijn visie is de volkswil zo het product van het door elites gemanipuleerde politieke proces, met de potentie van politieke corruptie, fraude, wanbeheer en ongeoorloofde vormen van belangenverstrengeling.

Concluderend kan worden gesteld dat de invoering van de representatieve democratie door sommigen wordt beschouwd als de grote oplossing voor tal van problemen, terwijl diezelfde representatieve democratie door anderen sterk wordt bekritiseerd. Voor mij is het in ieder geval duidelijk dat een aantal kernelementen uit de theorieën over de representatieve democratie van invloed is op het denken over het bestaansrecht van de waterschappen, waardoor het bestaansrecht van de waterschappen onder druk kan komen te staan. In paragraaf 3.4.1. wordt daarop uitgebreider ingegaan.

3.3. Theorieën over het New Public Management (NPM)

3.3.1. Definitie van NPM

NPM kan volgens Hakvoort en Klaassen (2004)⁷⁶ worden beschouwd als een stroming die erop gericht is om processen, procedures en werkwijzen van overheidsorganisaties te modelleren naar evenbeelden uit de private sector. Bovendien wil deze stroming volgens de auteurs ook technieken uit de private sector introduceren in de publieke sector.

⁷⁶ Hakvoort, Klaassen, (2004), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, p. 20

3.3.2. NPM als conceptueel instrument

NPM is niet het product van een persoon of instantie die NPM als zodanig heeft vormgegeven. In meerdere publicaties wordt gesproken over NPM. Soms wordt het kort genoemd, soms wordt er uitgebreider op ingegaan. Ik heb de bestuurskundige literatuur uit de masteropleiding en enige relevante literatuur buiten deze opleiding bestudeerd en ik kom zodoende op de volgende theoretische beschrijving van NPM.

Government is not the solution to the problem, government is the problem. Deze beroemde uitspraak van de Amerikaanse president Reagan is volgens Hague en Harrop (2004)⁷⁷ één van de basisgedachten binnen het NPM. Zij beschouwen NPM als een geloofsbelijdenis die door de Anglo-Amerikaanse wereld vloog in de laatste twee decennia van de vorige eeuw. NPM vertegenwoordigt volgens hen een krachtige kritiek op Weber's ideeën over de bureaucratie.

Achter het concept van NPM gaat volgens Hakvoort en Klaassen (2004)⁷⁸ de gedachte schuil, dat het mogelijk moet zijn om ook in de publieke en non-profit sector technieken uit de private sector te introduceren, zodat de bedrijfsvoering effectiever en efficiënter kan worden uitgeoefend. Met het NPM groeide de overtuiging dat algemene managementtechnieken uit het bedrijfsleven feitelijk functioneel toepasbaar waren op ieder terrein, dus ook binnen het publieke domein.

De aanhangers van NPM moeten volgens Ringeling (2004)⁷⁹ worden beschouwd als de extreemste vorm van de veranderde opvattingen over hoe de publieke sector moet worden bestuurd. NPM werd ook ideologisch onderbouwd door de verschijning in 1992 van het door Osborne en Gaebler geschreven *Reinventing Government*⁸⁰. Ringeling is van mening dat er geen bestuurskundige publicatie is geweest die zoveel aandacht heeft gekregen en zoveel gevolgen heeft gehad als *Reinventing Government*. Zo omarmde president Clinton volgens hem het NPM-gedachtegoed onmiddellijk, want zo kon de Clinton-administratie aan het dilemma ontsnappen om of nieuw beleid achterwege te laten (na de kaalslag van de Reagan-periode was er alle reden om maatschappelijke vraagstukken op te pakken) of de belastingen te verhogen (wat in de Verenigde Staten ongeveer gelijk staat met politieke zelfmoord).

Hague en Harrop (2004)⁸¹ zijn van mening dat de publicatie *Reinventing Government* de beste manier is om NPM te benaderen. Zij beschouwen die publicatie als het geestdriftige *statement* van NPM. Met als ondertitel "Hoe de ondernemersgeest de publieke sector transformeert", noemt die bestseller volgens de auteurs tien principes die door overheidslichamen zouden moeten worden geadopteerd, om zo hun effectiviteit te vergroten. Zie hiervoor figuur 3.

⁷⁷ Hague, Harrop, (2004), *Comparative Government and Politics*, p. 301

⁷⁸ Hakvoort, Klaassen, (2004), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, p. 13

⁷⁹ Ringeling, (2004), *Het imago van de overheid*, p. 20

⁸⁰ vertaling: de overheid opnieuw uitvinden

⁸¹ Lips, Bekkers, Zuurmond, (2005), *ICT en openbaar bestuur*, p. 239

Figuur 3: de 10 NPM-principes van Osborne en Gaebler (volgens Hague en Harrop)

1. Het principe van de katalytische overheid: de overheid zou moeten sturen in plaats van roeien. Daarvoor zou de beleidsvorming gescheiden moeten worden van de beleidsuitvoering.
2. De overheid in eigendom van de gemeenschap: de overheid moet burgers meer macht geven in plaats van hen 'slechts te bedienen'.
3. De concurrerende overheid: de overheid moet concurrentie creëren in haar dienstverlening.
4. De missiegedreven overheid: de overheid moet missiegedreven in plaats van regelgedreven functioneren.
5. De overheid gericht op resultaten: de overheid moet op basis van resultaten in plaats van input financieren.
6. De klantgerichte overheid: de overheid moet in eerste instantie tegemoetkomen aan de behoeften van de klant, in plaats van aan de behoeften van de bureaucratie.
7. De ondernemende overheid: de overheid moet zich richten op verdienen in plaats van uitgeven. Het winstmotief moet meer gehanteerd worden in de publieke sector.
8. De anticiperende overheid: de overheid moet problemen voorkomen in plaats van probleemsituaties herstellen.
9. De gedentraliseerde overheid: de overheid moet haar organisatie minder hiërarchisch maken en meer bevoegdheden toekennen aan haar medewerkers.
10. De marktgeoriënteerde overheid: de overheid moet verandering in dienstverlening waar mogelijk via de markt bewerkstelligen in plaats van via (overheids-) bureaucratische mechanismen.

Daar waar Weber's bureaucratie-model was gebaseerd op de efficiency-ideeën in het Pruisische leger, zo worden Osborne en Gaebler volgens Hague en Harrop (2004)⁸² geïnspireerd door de wereld van het Amerikaanse zakenleven. Osborne en Gaebler noemen verscheidene voorbeelden uit de Amerikaanse samenleving waarin publieke lichamen hun adviezen al hebben gevolgd. Zo noemen ze enkele gevallen waarbij het als onderliggend thema gaat om de te behalen voordelen, via het aan de ambtenaren aanbieden van flexibele mogelijkheden om resultaatgericht te managen. Dit wordt aangeduid met '*managerialism*'. Dit betekent volgens de auteurs een duidelijke breuk met de Weberiaanse visie die de rol van de ambtenaar ziet als het eenvoudigweg toepassen van vastliggende regelgeving op specifieke praktijksituaties. Voor degenen die erin geloven is NPM het overheidsmanagement voor de 21^e eeuw. Weber's bureaucratie-model wordt zodoende afgedankt als geschiedenis en de publieke *administratie* wordt vervangen door het publieke *management*⁸³.

Osborne en Gaebler zijn niet de uitvinders van NPM. Wel zeggen ze Reinventing Government te hebben geschreven over de pioniers van de nieuwe vorm van de overheid en voor degenen die op zoek zijn naar een beter functionerende overheid: een overheid die volgens hen niet moet roeien, maar moet sturen. De schrijvers werden vooral geïnspireerd door *The age of discontinuity* van Peter Drucker (1968). Osborne en Gaebler beschouwen dat boek als een analyse van het failliet van de Amerikaanse bureaucratische overheid. Ze hebben zich hierbij ook laten inspireren door Robert Reich, Tom Peters, Robert Waterman en Alwin Offer en vele anderen, zoals de publieke ondernemers waarover ze schrijven en waarvan ze veel hebben geleerd.

⁸² Hague, Harrop, (2004), *Comparative Government and Politics*, p. 301

⁸³ Hague, Harrop, (2004), *Comparative Government and Politics*, p. 302

Osborne en Gaebler verzetten zich in *Reinventing Government* nadrukkelijk niet tegen de bureaucraten, maar wel degelijk tegen de Weberiaanse bureaucratie. Ze schreven het boek om een reeks van verhalen te vertellen over reeds bestaande succesvolle ondernemende Amerikaanse overheden, met daaraan gekoppeld de tien principes waarop hun aanpak volgens hen lijkt te zijn gebaseerd. Ze schreven het boek ook niet als een finaal eindoordeel, maar als een ruige schets. Daarbij waren zij er zich goed van bewust dat er door voortschrijdende inzichten steeds nieuwe schetsen over het opnieuw uitvinden van de Amerikaanse overheid zouden ontstaan. *Reinventing government* is dus geen wensboek over hoe het zou moeten zijn, maar een reeks observaties bij succesvolle ondernemende Amerikaanse overheden. Osborne en Gaebler benadrukken dat ze wel degelijk in de overheid geloven. Ze geloven namelijk dat een beschaafde samenleving niet kan bestaan zonder een effectieve overheid. Verder beschouwen ze de overheid niet als een probleem, maar wel de systemen waarin de overheden werken. De auteurs benadrukken het volgens hen grote belang van het opnieuw uitvinden van de overheid. Vanuit hun praktijkwaarnemingen benoemen ze de zich binnen de Amerikaanse overheid voltrekkende ontwikkeling als het model van de "ondernemende overheid". Hierbij baseren ze zich op de definitie van "entrepeneur" van de Franse econoom J.B. Say (rond 1800), die erop neer komt dat een ondernemer de hulpbronnen op nieuwe manieren gebruikt om de productiviteit en effectiviteit te maximaliseren. Hun boek focust zich niet alleen op de Amerikaanse federale overheid, maar ook op de 50 staten en alle lokale overheden, waarbij het er niet om gaat wat ze allemaal doen, maar hoe ze het doen.

Reinventing Government is geschreven vanuit de context van de toestand in de Verenigde Staten van Amerika. De auteurs beoordelen het openbaar onderwijs in de VS als het slechtste in de ontwikkelde wereld en ze beschouwen de Amerikaanse gezondheidszorg als een chaos. Verder stippen ze aan dat de rechtbanken overbelast zijn en de gevangenis overvol, waardoor vele veroordeelden vrijuit gaan, terwijl vele trotse staten en steden in Amerika zo goed als bankroet zijn.

De voor de 30-er en 40-er jaren ontworpen hiërarchische en centraal geleide bureaucratieën functioneerden volgens Osborne en Gaebler (1992)⁸⁴ eenvoudigweg niet goed meer in de snel veranderende informatierijke en kennisintensieve samenleving van 1990. Toch benadrukken ze het positieve karakter van de bureaucratie die het volgens hen oorspronkelijk was, namelijk een rationele en efficiënte organisatiemethode wat in de plaats kwam van de machtsuitoefening door autoritaire regimes. De invoering van de bureaucratie bracht zo volgens Osborne en Gaebler de zelfde logica in de overheid, zoals de introductie van de lopende band dat ooit deed in de fabrieken.

Osborne en Gaebler (1992)⁸⁵ presenteren met hun *Reinventing Government* eigenlijk een handboek voor een verbouwing van de publieke sector. Ze zeggen aan het eind van hun boek dat hun verhaal nu klaar is en dat het vervolgens aan de lezer is om dit in de praktijk te gaan toepassen. Ze hopen dat de lezers hun boek beschouwen als een gids om hun eigen overheden te veranderen. Volgens de auteurs kan hun boek min of meer worden gebruikt als een checklist, waarbij hun set van 10 principes een krachtig conceptueel instrumentarium is.

Hood (1996)⁸⁶ biedt daarentegen een meer bezadigd en vergelijkend perspectief van NPM. Hood laat zien dat NPM het verst is doorgedrongen in Anglo-Amerikaanse landen en Scandinavië, waar de publieke sector nog het meest openstaat voor politieke controle. Dit in tegenstelling tot landen met een sterke staat en een prestigieuze bureaucratie, zoals Duitsland, Spanje en Japan, waar volgens Hood weinig vooruitgang is geboekt in het toepassen van de NPM-filosofie. In die landen gaan de topambtenaren door met het verdedigen van het publieke belang en ze gaan onverminderd door met het toepassen van wetten op concrete praktijkgevallen. In een dergelijke traditie zal de NPM-managersgeest

⁸⁴ Osborne, Gaebler, (1992), *Reinventing government*, p. 15

⁸⁵ Osborne, Gaebler, (1992), *Reinventing government*, p. 311

⁸⁶ Hood, (1996), *Exploring variations in Public Management Reform in the 1990's*, p. 271

van economie, efficiency en effectiviteit volgens Hood niet snel gedijen. In zo'n cultuur vormt de omstandigheid dat de status en de plichten van de ambtenaren in uitgebreide wetgeving is vastgelegd een extra hindernis, aldus Hood. Een radicale verandering hierin is immers onmogelijk zonder wetswijziging. Hood signaleert in het NPM zeven componenten. Zie hiervoor figuur 4.

Figuur 4: De 7 NPM-componenten volgens Hood

1. Managers are given more discretion but are held responsible for results
2. Explicit targets are set and used to assess results
3. Resources are allocated according to results
4. Departments are 'unbundled' into more independent operating units
5. More work is contracted out to the private sector
6. More flexibility is allowed in recruiting and retaining staff
7. Costs are cut in an effort to achieve more with less

Koppenjan en Klijn (2004)⁸⁷ signaleren dat er in het NPM een sterke nadruk wordt gelegd op de scheiding tussen het maken van beleid en de uitvoering. Ze beschouwen die scheiding als een poging om de onzekerheid voor de verantwoordelijke politici te reduceren door de verantwoordelijkheden te scheiden. Een efficiënte marktwerking en een duidelijke doelstellende rol voor de beleidsmakers wordt hierbij benadrukt.

Koppenjan en Klijn (2004)⁸⁸ stellen dat er over de "NPM-oplossing" geen duidelijk beeld bestaat en zijn van mening dat NPM kan worden gekarakteriseerd als een aantal kenmerken of eigenschappen die weliswaar met elkaar zijn verbonden, maar die niet noodzakelijkerwijs altijd tegelijk aanwezig zijn. Zie hiervoor figuur 5.

Figuur 5: De 5 NPM-kenmerken volgens Koppenjan en Klijn

1. een sterke focus op het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de overheidsprestaties
2. een sterke focus op de ideeën en technieken die hun waarde in het bedrijfsleven hebben bewezen
3. een sterke focus op privatisering en uitbesteding van overheidsdiensten of (delen van) overheidslichamen om de effectiviteit en efficiëntie te verbeteren
4. een sterke focus op het creëren of gebruiken van markt- of semi-marktmechanismes, of ten minste een toenemende competitie in dienstverlening
5. een grote nadruk op het gebruik van prestatie-indicatoren of andere mechanismen ten aanzien van de gewenste output van de geprivatiseerde of het verzelfstandigde deel van het overheidslichaam of de uitbestede dienst⁸⁹.

Koppenjan en Klijn (2004)⁹⁰ zijn van mening dat NPM- ideeën, zoals privatisering en uitbesteding, een belangrijke rol hebben gespeeld bij overheidshervormingen in Engeland, Nieuw-Zeeland en Australië. Maar volgens hen zijn er ook NPM-sporen zichtbaar in de Verenigde Staten, Zweden, Nederland en Canada. Zij stellen dat door de NPM-hervormingen nieuwe afbakeningen worden gezocht in de verhoudingen tussen het bedrijfsleven en de overheid. Bovendien worden volgens hen zodoende de complexe verantwoordelijkheden ontward, die werden gecreëerd gedurende de opbouw en ontwikkeling van de welvaartsstaten.

Met de NPM-ideeën wordt volgens Koppenjan en Klijn (2004)⁹¹ op een nieuwe manier invulling gegeven aan de doctrine van het primaat van de politiek, omdat de

⁸⁷ Koppenjan, Klijn, (2004), Managing uncertainties in networks, p. 100-101

⁸⁸ Koppenjan, Klijn, (2004), Managing uncertainties in networks, p. 103

⁸⁹ Koppenjan, Klijn, (2004), Managing uncertainties in networks, p. 101-102

⁹⁰ Koppenjan, Klijn, (2004), Managing uncertainties in networks, p. 103

⁹¹ Koppenjan, Klijn, (2004), Managing uncertainties in networks, p. 105

verantwoordelijke politici zich uitsluitend nog maar moeten focussen op het formuleren van beleidsdoelen en vertrekpunten. De uitvoerende partijen zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de door de politici bepaalde doelen. Volgens de auteurs moet echter wel aan twee essentiële voorwaarden worden voldaan om deze nieuwe sturingsvorm te laten slagen: een heldere doelspecificatie en goede controleprocedures.

De afgelopen decennia is volgens Hakvoort en Klaassen (2004)⁹² relatief veel aandacht besteed aan de verbetering van de bedrijfsvoering in publieke organisaties. De introductie van het NPM-model in Engeland tijdens het bewind van Thatcher heeft daar volgens hen een belangrijke impuls aan gegeven.

In Engeland publiceerde de regering volgens O'Toole en Jordan (1995)⁹³ in februari 1988 een volgens sommigen revolutionair document: *Improving Management in Government: The Next Steps*. Dit Next Steps-rapport zette in Engeland een enorme organisationele en constitutionele verandering in gang. De massale oprichting in Engeland van publieke agentschappen was hiervan een direct gevolg. De voorstellen in het Next Steps-rapport waren daadwerkelijk de volgende stappen in de al sinds 1979 bestaande lange-termijn efficiëncystrategie van de conservatieve Engelse regering. Het Next Steps-initiatief kan volgens O'Toole en Jordan⁹⁴ worden beschouwd als de voortzetting van de *managerial revolution*, waarbij de auteurs verwijzen naar de typering *New Public Management*, die daaraan volgens hen door Hood (1991) wordt gegeven.

Schrijvers zoals Pollit (1990) en Hood (1991) zijn volgens O'Toole en Jordan (1995)⁹⁵ van mening dat het veel te simpel is om NPM toe te schrijven aan de entree van Thatcher in de Engelse politiek als Prime Minister. Volgens O'Toole en Jordan moet de politieke kracht achter de overheidshervormingen echter niet worden vergoelijkt. Er was volgens hen bij de politici meer dan een stilzwijgende instemming bij het beperken van de overheidsuitgaven en het reduceren van het aantal ambtenaren.

De ontwerpers van de overheidshervormingen uit de eerste jaren van het Thatcher-bewind kwamen niet alleen voort uit de overheid zelf maar ook van buiten de overheid, inclusief management adviseurs, politieke adviseurs en zakenmensen. Dit was een relatief diverse groep die echter de opvatting deelden dat eerdere hervormingen te ambitieus waren geweest, de verkeerde doelstellingen hadden gehad en te weinig prikkels hadden bevat om een blijvend effect te sorteren.

Ook in Nederland is volgens Ringeling (2004)⁹⁶ in vrijwel alle organisaties van het openbaar bestuur wel op een of andere manier de organisatie doorgelicht en bedrijfsmatiger ingericht. Niet alleen in alle landen van Europa werd de NPM-toverformule door de overheid ontdekt. Eveneens in Amerika, Japan, enkele landen in Zuid-Amerika en zelfs in China werd bedrijfsvoering binnen de overheid een verleidelijk perspectief. Ook wijst hij op het internationale karakter van de NPM-beweging. Volgens hem zijn de NPM-ontwikkelingen niet alleen zichtbaar in de Verenigde Staten en Nederland, maar in alle westerse landen en zelfs daarbuiten.

Hague en Harrop (2004)⁹⁷ wijzen erop dat ook vele specialisten die niet tot de politieke kleur van Reagan behoren zich aangetrokken voelen tot NPM. Verder vermelden ze dat NPM ook de sympathie heeft gekregen van internationale organisaties zoals de OESO en dat NPM heeft geleid tot radicale veranderingen in de publieke sectoren van Australië, Canada, Engeland en in het bijzonder Nieuw Zeeland. De auteurs zeggen verder dat er door het NPM

⁹² Hakvoort, Klaassen, (2004), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, p. 13

⁹³ O'Toole, Jordan, (1995), *Next Steps, Improving Management in Government*, p. 3

⁹⁴ O'Toole, Jordan, (1995), *Next Steps, Improving Management in Government*, p. 87

⁹⁵ O'Toole, Jordan, (1995), *Next Steps, Improving Management in Government*, p. 39

⁹⁶ Ringeling, (2004), *Het imago van de overheid*, p. 21

⁹⁷ Hague, Harrop, (2004), *Comparative Government and Politics*, p. 301

een beweging ontstaat waarin hoge ambtenaren zich wel bevinden, omdat de afstand tot de politiek wordt vergroot en de autonomie van de uitvoerende organisaties kan worden versterkt. Opvallend is ook dat niet de politieke standaarden, maar de technische of wetenschappelijke standaarden hierbij de belangrijkste rol gaan spelen. Het NPM maakt leidinggevende ambtenaren zo meer dan voorheen managers: ambtelijke leiders die een vak uitoefenen, dat geheel anders is dan dat van politici. Door de voortdurende groei van het overheidsapparaat, de oplopende staatsschulden en de daarmee gepaard gaande rentelasten, en dus steeds terugkerende begrotingsperikelen, werd de invoering van bedrijfsvoeringstechnieken volgens Hague en Harrop de panacee voor alle kwalen.

Volgens Hakvoort en Klaassen (2004)⁹⁸ is het echter niet zondermeer mogelijk om bedrijfsvoeringstechnieken en prestatiemetingen uit de private sector toe te passen in de publieke sector. De overheid of non-profitorganisatie is volgens hen immers geen privaat bedrijf. Naast cruciale factoren als effectiviteit, efficiëntie en economische rationaliteit, spelen er volgens de auteurs ook nog de factoren als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, rechtvaardigheid en juridische rationaliteit. Verder speelt de politieke rationaliteit in veel overheidsorganisaties een centrale rol. Bovendien speelt binnen elk overheidsterrein de technische of sociaal-wetenschappelijke rationaliteit een rol. Bedrijfsvoering binnen de overheid en non-profitorganisaties impliceert volgens Hakvoort en Klaassen (2004)⁹⁹ een evenwichtige afweging van de vier genoemde rationaliteiten. Het gebruik van bedrijfsvoeringstechnieken in de private sector is oorspronkelijk en uitsluitend gericht op de economische en wetenschappelijke rationaliteiten. Echter, binnen publieke en non-profitorganisaties is per definitie waardenpluriformiteit aanwezig. Bedrijfsvoering bij die organisaties is daarom volgens de auteurs gericht op het zoeken naar evenwicht tussen de verschillende rationaliteiten. Dit betekent dat de bedrijfsvoeringstechnieken niet eenzijdig aandacht aan de economische rationaliteit kunnen schenken. Zo zal de multicriteria-analyse binnen de private sector meer gebaseerd zijn op vergelijkbare financiële waarden, maar binnen de publieke sector wordt het instrument gebruikt om onvergelijkbare waarden gezamenlijk in beschouwing te nemen.

Ondanks de onmogelijkheid om de bedrijfsvoeringstechnieken uit de private sector direct toe te passen op de publieke sector, kan professioneel gebruik van technieken uit de private sector volgens Hakvoort en Klaassen (2004)¹⁰⁰ weldegelijk een positieve bijdrage leveren aan de bedrijfsvoering binnen overheid en non-profitorganisaties. Onder professioneel gebruik moet volgens hen dan niet alleen kennis worden verstaan van de technieken, maar ook gedetailleerde kennis van de organisatie, met veel aandacht voor de politieke context en het strategisch gebruik van de kwaliteitsmetingen.

NPM kent volgens Hakvoort en Klaassen (2004)¹⁰¹ een aantal karakteristieke thema's. Zie hiervoor figuur 6.

⁹⁸ Hakvoort, Klaassen, (2004), Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties, p. 20

⁹⁹ Hakvoort, Klaassen, (2004), Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties, p. 45

¹⁰⁰ Hakvoort, Klaassen, (2004), Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties, p. 20

¹⁰¹ Hakvoort, Klaassen, (2004), Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties, p. 39

Figuur 6: De 7 karakteristieke NPM-thema's volgens Hakvoort en Klaassen

1. Opsplitsing van de publieke sector in zoveel mogelijk resultaatverantwoordelijke eenheden (organisatie rondom producten)
2. Contractmanagement, zo mogelijk in een competitieve omgeving
3. Nadruk op managementstijlen zoals die ook in de private sector voorkomen
4. Meer nadruk op zuinigheid en discipline bij gebruik van schaarse middelen
5. Meer nadruk op duidelijke, aan personen toegewezen verantwoordelijkheden in het management van de organisatie
6. Duidelijke kwantificeerbare standaards en prestatie-indicatoren
7. Controle via outputs

“Government has no such incentive to survive, let alone succeed, nor any such test to meet. The Government, unlike private sector enterprise, is not normally managed as if it were subject to the consequences of prolonged managerial inefficiency or persistent failure to control costs.”

Dit citaat uit 1984 is afkomstig uit het rapport (“A report to the president”) van de commissie Grace¹⁰², die door president Reagan werd ingesteld om allerlei vormen van belastinggeldverspilling bij de federale overheid te onderzoeken. Volgens de commissie Grace was het mogelijk om tenminste 400 miljard dollar te besparen, als het openbaar bestuur goed gemanaged zou worden. Het advies van de commissie was dan ook eenvoudig: “Run government as a business!”. Er zouden volgens de commissie Grace vaker methoden moeten worden gehanteerd zoals die in het bedrijfsleven gebruikelijk zijn, en meer overheidstaken zouden door particuliere organisaties moeten worden behartigd. Op die manier zou de overheid effectiever en efficiënter werken¹⁰³.

Het advies van de commissie Grace paste naadloos in het gedachtegoed van NPM: een kleinere en een meer bedrijfsmatig werkende overheid. Achteraf bleek uit onderzoek door de GOA (de Amerikaanse rekenkamer: General Accounting Office) dat de commissie zich rijk had gerekend. Het GOA kwam namelijk nog niet verder dan een derde van het door de commissie genoemde bedrag. Bovendien bleek dat 60% van de commissievoorstellen beleidswijzigingen behelsden en niets te maken hadden met de verbetering van het overheidsmanagement *an sich*. Verder bleek dat om de door de commissie Grace voorgestelde besparingen te bereiken politieke of bestuurlijke maatregelen moesten worden genomen. Er werd geheel voorbij gegaan aan de vraag of die maatregelen haalbaar waren. Bovendien zouden die maatregelen leiden tot uitgaven die de commissie niet had berekend. Volgens Ringeling (2004)¹⁰⁴ is het rapport van de commissie Grace te beschouwen als één van de geluiden die men veel vaker kan horen. Er zit volgens de auteur steeds weer één van die oude opvattingen achter, dat bedrijven veel beter presteren dan de overheid. De commissie Grace vergeleek de overheid met een bedrijf. Achter die vergelijking zit volgens de auteur een visie die de overheid beschouwt als een unitaire, monolithische organisatie, die vervolgens vanuit één punt geleid dient te worden, efficiënt, effectief en volledig gecoördineerd. Volgens Ringeling klopt dit beeld niet, omdat het in de praktijk altijd gaat om overheden in vele soorten en maten, zoals het rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en agentschappen.

Een basisveronderstelling binnen het NPM is het geloof dat de private sector superieur is ten opzichte van de overheid. Een uiting daarvan is het streven naar privatisering van overheidsactiviteiten. Hierbij bestaat de veronderstelling dat bepaalde overheidstaken beter

¹⁰² Formeel heette de Grace-commissie “The President’s Private Sector Survey on Cost Control in the Federal Government”, met de zakenman Peter Grace als voorzitter.

¹⁰³ Ringeling, (2004), Het imago van de overheid, p. 237

¹⁰⁴ Ringeling, (2004) Het imago van de overheid, p. 238

zouden kunnen worden uitgevoerd als ze niet door de overheid zelf, maar door private organisaties ter hand zouden worden genomen¹⁰⁵. In het Heroverwegingsrapport 'Privatisering en profijtbeginsel 1982' wordt dit streven omschreven als

'...die vormen van verzelfstandiging, waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan die overheidsinvloed wordt onttrokken...'

Ringeling maakt hierbij twee kanttekeningen. Ten eerste stelt hij vast dat het geheel aan de overheidsinvloed onttrekken van productieve activiteiten in het politiek-bestuurlijke stelsel zoals we dat in Nederland kennen, niet voorkomt. Ten tweede wijst hij erop dat uit de omschrijving duidelijk wordt dat bij de privatisering is gedacht aan een breed scala van activiteiten. Hij stipt aan dat privatisering een containerbegrip is geworden, waarin heel verschillende activiteiten met uiteenlopende betekenissen werden ondergebracht. In enkele gevallen betekent privatisering de overgang van publiek naar privaat geproduceerde goederen en diensten, met alle onduidelijkheden die aan die termen kleven, maar noodzakelijk acht Ringeling het niet. Zo wijst hij op Donahue, die het begrip privatisering beperkt tot het uit publieke middelen betalen van goederen en diensten die door private organisaties zijn voorgebracht.

Er bestaan meerdere vormen van privatisering, namelijk achtereenvolgens het afstoten van overheidstaken, de verkoop van staatsbedrijven, de verkoop van overheidsdeelnemingen, het uitbesteden van taken aan particuliere ondernemingen en het geven van een grotere zelfstandigheid aan onderdelen van de publieke sector, waardoor vormen van semi/autonomie binnen de overheid ontstaan. Van privatisering in de zin van een overgang naar de private sector is in het laatste geval geen sprake.

Ringeling (2004)¹⁰⁶ stelt dat, zoals Donahue beweert, het privatiseringsidee niet het product van de budgetcrisis is van de jaren tachtig, maar dat het veel ouder is dan dat. In de Verenigde Staten bestaat volgens de schrijver een lange traditie van de uitvoering van overheidstaken door particuliere organisaties. Toen echter de overheidsfinanciën in de jaren tachtig nog krappere werden dan ze al waren, leek privatisering een aantrekkelijke gedachte. Engeland en de Verenigde Staten liepen daarbij volgens Ringeling voorop.

De eerste Amerikaanse overheden die werden genoodzaakt om stevig in te grijpen in hun bedrijfsvoering waren volgens Osborne en Gaebler (1992)¹⁰⁷ de lokale overheden. In 1978 zorgde de Californische bevolking¹⁰⁸ voor een halvering van de plaatselijke belastingtarieven. Gevoed door de inflatie en de ontevredenheid over de publieke dienstverlening spreidde de belastingrevolutie zich uit. Ronald Reagan pakte het onderwerp volgens de auteurs op in 1980 en in 1982 hadden de staats- en lokale autoriteiten al 25% minder belastinginkomsten, vergeleken met 1978. In de recessie van 1982 (de diepste sinds de depressie in de eerste helft van de 20^e eeuw) zaten de Amerikaanse staten financieel aan de grond. Gedreven door de intense belastingdruk, hadden de leiders van de staten en de lokale overheden geen andere keus dan het stevig veranderen van de manier waarop zij hun publieke taken uitvoerden. Burgemeesters en gouverneurs startten publiek-private samenwerking en ontwikkelden alternatieve manieren om de dienstverlening te garanderen. Steden bevorderden competitie tussen dienstverleners en ontwikkelden nieuwe budgetteringssystemen. Publieke managers begonnen te praten over bedrijfsmanagement, lerende organisaties en steden vol zelfvertrouwen. Staten begonnen hun duurste publieke dienstverlening, zoals onderwijs, gezondheidszorg en welzijn te reorganiseren. Al deze ontwikkelingen vonden volgens Osborne en Gaebler (1992)¹⁰⁹ plaats met één doel: meer doen met minder (belasting-) geld.

¹⁰⁵ Ringeling, (2004) Het imago van de overheid, p. 246

¹⁰⁶ Ringeling, (2004) Het imago van de overheid, p. 247

¹⁰⁷ Osborne, Gaebler, (1992), Reinventing government, p. 16-17

¹⁰⁸ Proposition 13 op 6 juni 1978

¹⁰⁹ Osborne, Gaebler, (1992), Reinventing government, p. 17

Verder stelt Ringeling (2004)¹¹⁰ dat de gemeenschappelijke bedoeling van de verschillende vormen van privatisering volgens Bailey de maximalisering van efficiëntie betreft. Toch kent privatisering volgens Ringeling meer doelstellingen, zoals het verminderen van het begrotingstekort en het bieden van opluchting aan een benarde budgettaire situatie. In Nederland was een doelstelling van privatisering om meer kansen te bieden aan de private sector, anders gezegd: meer lucht geven aan het bedrijfsleven. Dit was ten dele gebaseerd op ideologische overwegingen. Een kleinere collectieve sector werd wenselijk geacht. De verhouding tussen de publieke en de private sector diende te worden veranderd. De idee was dat een vergroting van de private sector de economische groei zou bevorderen. In enkele gevallen was het de bedoeling om de overheidsomvang te verkleinen. Daarbij werd de privatiseringsoperatie gekoppeld aan de afslanking van het ambtenarenkorps. Hierbij speelde de opvatting dat een kleinere overheid ook beter te beheersen zou zijn, een grote rol. Al met al zou er zo een beter functionerende overheid en een versterking van de marktsector ontstaan. Verder was hierbij volgens Ringeling de heersende opvatting dat privatisering de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van particulieren en maatschappelijke groeperingen zou vergroten¹¹¹.

Hague en Harrop (2004)¹¹² merken op dat de opkomst van NPM en de contractcultuur zoals die in Nieuw-Zeeland grootschalig is ingevoerd, heeft geleid tot een grotere complexiteit op het gebied van de politieke verantwoordelijkheid. Als er bijvoorbeeld iets mis gaat in de dienstverlening door een agentschap dat onder contract staat met de staat, wie is er dan verantwoordelijk? Het agentschap of het betreffende departement? In Engeland houdt het parlement de minister traditioneel verantwoordelijk voor alles wat namens hen plaatsvindt. Zo waren in 1994 de meeste Engelse ambtenaren werkzaam bij één van de honderd agentschappen. In theorie stelt de minister het beleid vast en het agentschap voert het beleid uit. Maar als er een politieke rel ontstaat, zoals vanwege de ontsnapping van een gevangene, dan is het nog steeds de minister die aan het parlement verantwoording schuldig is. De ministers zijn volgens de auteurs van deze gang van zaken doordrongen en hierdoor zijn ze geneigd om zich te bemoeien met operationele uitvoeringszaken van de agentschappen. En dat is juist het tegengestelde van wat met de introductie van agentschappen werd beoogd. Topambtenaren binnen de agentschappen ontdekken dat ze uiteindelijk helemaal niet de handen vrij hebben om naar eigen goeddunken te managen, waardoor hun moraal volgens Hague en Harrop wordt beschadigd.

Hague en Harrop stellen verder dat de complexiteiten rondom het afleggen van verantwoording in een conform het NPM hervormde publieke organisatie volgens sommige critici leiden tot het ontstaan van een gat in de werking van de democratie. Hiermee wordt bedoeld dat medewerkers van de agentschappen hun gedrag geleidelijk steeds meer gaan afstemmen op hun klanten en meer bloot staan aan onderzoek door alternatieve politieke autoriteiten, zoals parlementscommissies. De auteurs beschouwen deze ontwikkeling eerder als een verandering op het gebied van de verantwoording dan als een afname van de verantwoording. De controle door de minister gaat ongemerkt over naar een diffuse verzameling van agentschappen en hun klanten. De hiërarchie van Weber met controle door de departementen verandert volgens Hague en Harrop zo in een losser netwerk, veel meer gebaseerd op overredingskracht dan op het geven van opdrachten, of met andere woorden: *governance is replacing government*. Voor centraal geleide landen en in het bijzonder Engeland en Nieuw Zeeland heeft dit volgens de auteurs diepgaande politieke gevolgen. Leden van het parlement die gewend zijn aan het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het parlement worden er volgens de auteurs niet vrolijk van als ze ontdekken dat hun gekoesterde mythe van soevereiniteit is verschrompeld onder druk van de complexe realiteit van het moderne overheidsbeleid.

¹¹⁰ Ringeling, (2004), Het imago van de overheid, p. 247-248

¹¹¹ Ringeling, (2004), Het imago van de overheid, p. 248

¹¹² Hague, Harrop, (2004), Comparative Government and Politics, p. 303

Veel overheidsorganisaties zijn volgens Lips, Bekkers en Zuurmond (2005)¹¹³ vanaf de jaren negentig ICT als een belangrijk instrument gaan zien om het NPM-gedachtegoed verder door te voeren in hun organisaties, vaak onder de naam van e-government. Zo hebben karakteristieken van beschikbare ICT geleid tot beleidsvisies waarbij zowel de doelmatigheid, de effectiviteit als de verantwoordelijkheid van de overheid zouden kunnen worden vergroot. Vooral de unieke karakteristieken van internet, zoals het netwerkarakter, het wereldwijde bereik, openheid, het decentrale karakter en de beschikbaarheid van gedistribueerde kennis bieden volgens veel beleidsmakers nuttige en innovatieve mogelijkheden om de publieke dienstverlening te verbeteren. Veel overheden proberen nu dan ook met behulp van ICT een organisatieverandering te bewerkstelligen, waarbij men van een interne, bureaucratiegerichte oriëntatie wil overgaan naar een externe, klantgerichte benadering. Als resultaat hiervan ontstaan er verschillende vormen van elektronische publieke dienstverlening.

3.3.3. NPM en kostprijsbepaling

In de publieke sector is met de opkomst van NPM een ontwikkeling ingezet om voor de geleverde diensten of producten de werkelijke kosten te bepalen en in de bedrijfsvoering door te rekenen. De aanleiding om systematisch aandacht te schenken aan kostprijzen van geleverde diensten en producten is volgens Hakvoort en Klaassen (2004)¹¹⁴ het in het NPM vervatte streven tot transformatie van een systeem van inputfinanciering naar een systeem van outputfinanciering of outputbudgettering. Dit streven vindt volgens hen zijn oorsprong in de overtuiging dat de outputfinanciering, met het oog op efficiëntie van de productie, de ideale budgetteringsvorm is. Hierbij worden in een taakstellend budget niet de kosten van de productiemiddelen, maar de kosten van de productie genormeerd. Het systeem van outputbudgettering vereist volgens de auteurs heldere afspraken tussen de opdrachtgever (overheidsinstantie) en de opdrachtnemer (een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan). De afspraken hebben hierbij volgens hen betrekking op de omschrijving van de producten, het aantal producten, de kwaliteit van de producten, de kostprijzen van de producten, de wederzijdse informatievoorziening en de verantwoording inclusief afrekening, risicoverdeling en de toetsing van afspraken.

Met het centraal stellen van de output wordt bereikt dat de mate van efficiëntie van de productie zichtbaar kan worden gemaakt. Andere voordelen van outputfinanciering zijn volgens Hakvoort en Klaassen (2004)¹¹⁵:

- a. Het biedt vele mogelijkheden voor sturing en beheersing van interne diensten;
- b. De waardering van de integrale kosten van een product of dienst op de balans is transparant geworden;
- c. De politieke en publieke verantwoording van prijzen en tarieven wordt sterk vereenvoudigd;
- d. Het baseren van de beleidsafwegingen op basis van de integrale kosten wordt sterk vereenvoudigd.

Het is volgens Hakvoort en Klaassen (2004)¹¹⁶ binnen de overheid en non-profitorganisaties vaak lastig om de kostprijs van een product te bepalen. De grote diversiteit van producten vereist namelijk homogenisering en categorisering om een hanteerbaar kostprijsstelsel te kunnen ontwikkelen.

De omschrijving van een product is volgens de auteurs in de publieke sector minder eenduidig dan in de private sector. Daarom wordt in de non-profitsector volgens hen vaak gewerkt met productspecificaties. In overheids- en non-profitorganisaties bestaan de

¹¹³ Lips, Bekkers, Zuurmond, (2005), ICT en openbaar bestuur, p. 240 en 241

¹¹⁴ Hakvoort, Klaassen, (2004), Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties, p. 77

¹¹⁵ Hakvoort, Klaassen, (2004), Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties, p. 91

¹¹⁶ Hakvoort, Klaassen, (2004), Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties, p. 78

producten overwegend uit processen van dienstverlening en spelen materiaalkosten nauwelijks een rol van betekenis. Bovendien zijn de personeelskosten niet direct, maar vaak slechts indirect aan specifieke producten toe te wijzen. Dat vereist volgens de auteurs specifieke oplossingen voor de verdeling en toewijzing van de personeelskosten.

In het bedrijfsleven wordt de prijsstelling van producten volgens Hakvoort en Klaassen (2004)¹¹⁷ vaak gekoppeld aan de kosten van de producten, omdat het voor die organisaties geen optie is om de producten op de markt te brengen voor een (markt)prijs die onder het niveau van de productiekosten ligt. De prijsstelling van producten binnen de publieke sector komt echter zelden tot niet tot stand via het marktmechanisme, maar wordt bijna altijd normatief bepaald. Kostprijzen kunnen wel een rol spelen, maar het is niet noodzakelijk. Van oudsher worden de kosten van bestuur, diensten en dienstverlening gefinancierd door middel van de heffing van directe en indirecte belastingen. Vele diensten en bedrijven in de non-profitsector bieden producten en diensten aan via de 'markt', waarvoor prijzen worden berekend. Zo worden voor de levering van paspoorten en water rekeningen gepresenteerd. Bij de prijsstelling kunnen volgens Hakvoort en Klaassen (2004)¹¹⁸ overwegingen van beschikbaarheid van het goed of de dienst voor alle afnemers dominant zijn. We spreken hierbij van het solidariteitsprincipe. Anderzijds kan de prijsstelling ook zodanig zijn, dat de consumptie van het goed of de dienst juist ontmoedigd wordt. In beide gevallen is de uiteindelijke prijsstelling niet meer terug te voeren op de aan dit product toegerekende of toe te rekenen kosten. In de private sector is voor dit soort overwegingen geen ruimte. Als de markt goed functioneert en voldoende concurrentie genereert dicteert de markt de prijs en laat de individuele ondernemer niet toe daar blijvend boven te zitten. Als hij dit wel zou doen is dat schadelijk voor zijn afzetmogelijkheden en zijn marktaandeel. Verder zal die ondernemer niet blijvend onder de door de markt gedicteerde prijs gaan zitten, omdat hij daardoor zijn eigen winstpositie uitholt.

Voor het gebruik van kostprijzen in de overheid en non-profitorganisaties noemen Hakvoort en Klaassen (2004)¹¹⁹ de volgende zes overwegingen:

Ten eerste wordt de kostprijs gehanteerd als grondslag voor de bepaling van de tarieven. In de tweede plaats wordt de beleidsafweging gebaseerd op integrale kosten per dienst en product.

Ten derde vindt er een waardering van integrale kosten per product plaats ten behoeve van de balans.

In de vierde plaats worden kostprijzen soms gebruikt omdat dit op basis van wet- en regelgeving verplicht is.

Ten vijfde biedt inzicht in de kostprijs van producten en diensten aan het management een instrument om te sturen.

In de zesde plaats worden kostprijzen gebruikt in het kader van de politieke en publieke verantwoording van tarieven.

3.3.4. Kritiek op NPM van Puts, Drechsler en Lagas

Het idee zou kunnen ontstaan dat NPM een gedachtegoed behelst wat alle problemen van de publieke sector oplost. Dat idee moet misschien worden genuanceerd. Ten aanzien van NPM kunnen namelijk ook kritische kanttekeningen worden gemaakt.

Zo is volgens Puts (2004)¹²⁰ het bedrijfsmatige denken bij de overheid, het NPM, een voorbeeld van het doorschieten naar veel te veel vereenvoudiging. De werkelijkheid wordt volgens Puts in de NPM-school gereduceerd tot een wereld van producten, kostprijzen en

¹¹⁷ Hakvoort, Klaassen, (2004), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, p. 78

¹¹⁸ Hakvoort, Klaassen, (2004), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, p. 79

¹¹⁹ Hakvoort, Klaassen, (2004), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, p. 79

¹²⁰ Puts, (2004), *Planning en control met beleidskaders*, p. 7

kengetallen. De auteur wijst erop dat het financiële instrumentarium in de NPM-benadering is op te vatten als de controlekamer van de bedrijfs- en beleidsprocessen en hoewel er veel draagvlak is voor dat instrumentarium benadrukt hij dat de sturende werking van dat instrumentarium feitelijk zeer beperkt is.

Volgens Puts is het goedbeschouwd niet meer mogelijk om te spreken van het gedachtegoed van het NPM, omdat het NPM sinds de opkomst in de jaren tachtig van de vorige eeuw is verrijkt met een diversiteit van ideeën. Toch ziet de auteur nog steeds enkele NPM-aanbevelingen als karakteristiek. Een zeer belangrijke NPM-aanbeveling is volgens de schrijver dat de interne coördinatie het best kan plaatsvinden door middel van het top-down verstrekken van transparant geformuleerde opdrachten. Volgens Puts is die werkwijze echter alleen mogelijk als er sprake is van enkelvoudige, goed kenbare processen. Als aan die voorwaarde niet wordt voldaan, dan zullen de opdrachten, die volgens hem doorgaans in de vorm van producten, kostprijzen en kengetallen zijn gegoten, op de organisatie overkomen als onvolledig en irrelevant. De sturing die van het bedrijfseconomische instrumentarium uitgaat, is volgens Puts dan ook beperkt. Medewerkers hebben volgens de auteur dan juist meer ruimte om onbedoelde activiteiten te ontplooiën en de verantwoordingsrelaties worden daardoor volgens hem juist zwakker. Volgens Puts worden de mogelijkheden van het financiële planning en control-instrumentarium in het NPM te hoog ingeschat.

Een volgend bezwaar van de veronderstelling dat de overheid te maken zou hebben met enkelvoudige, goed kenbare processen, is volgens Puts (2004)¹²¹ dat er een overwaardering uit voortkomt van de mogelijkheid van bewust ingrijpen, van het in handen hebben van de touwtjes. Er spreekt volgens hem zelfbewustheid uit die visie en in het algemeen gaat de bedrijfsmatige benadering gepaard met veel optimisme. Daarbij wordt volgens de schrijver de verwachting gewekt dat grote verbeteringen in de effectiviteit van het beleid en topfitte organisaties onder handbereik liggen. Bij dat idee past volgens de auteur de NPM-veronderstelling dat dankzij de ICT-ontwikkelingen informatiesystemen te implementeren zouden zijn (vooral geënt op de financiële systemen), die permanent een transparant beeld weten te geven van de voortgang. Puts werkt verder uit dat het echter onrealistisch is te veronderstellen dat de overheid enkelvoudige, goed kenbare processen aanstuurt. Die aanname is volgens hem een schromelijke vereenvoudiging van datgene waar bestuurders en managers daadwerkelijk voor zijn geplaatst. De auteur vindt dat er weinig reden is om te verwachten dat er echte verbeteringen in de effectiviteit van beleid en de kwaliteit van de bedrijfsvoering gerealiseerd zijn, of zullen worden. Hij benadrukt juist het tegendeel: als het vertrekpunt onjuist is, dan is het volgens hem ook waarschijnlijk dat de prestaties van de organisaties juist slechter in plaats van beter zijn geworden: meer verspilling en minder maatschappelijk resultaat.

Verder wijst Puts erop dat de overheid vaak te maken heeft met meerdere processen die op elkaar inwerken, waarbij haar eigen positie niet altijd dominant is. Een belangrijke handicap is volgens hem dat de sociaal-wetenschappelijke kennis, die nodig is om te bepalen wat werkt, in tegenstelling met natuurwetenschappelijke kennis, onvolledig en vaak tegenstrijdig is. Wat de beste oplossing voor een ingreep is, staat daarom volgens hem vaak niet vast en de uitkomst is in belangrijke mate onzeker. Dat geldt volgens de schrijver niet alleen voor de maatschappelijke processen, maar ook voor de bedrijfsvoeringsprocessen. Het hiervoor gestelde staat volgens Puts in sterk contrast met de NPM-benadering, die inhoudt dat de bestuurlijke processen enkelvoudig en goed kenbaar zijn en SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) moeten worden beschreven.

Het alternatief voor NPM dat Puts aanreikt is dat planning en control bij de overheid moet bestaan uit een wisselwerking tussen enerzijds het proces van financiële planning en control en anderzijds dat van beleidsplanning en –control, waarin beleidskaders totstandkomen. In beide processen zou volgens de schrijver centraal moeten staan: waarom doen we dit zo en niet anders?

¹²¹ Puts, (2004), Planning en control met beleidskader, p. 12

Drechsler¹²² (2005) zegt over NPM in een artikel¹²³ met de veelzeggende titel “De opkomst en teloorgang van NPM”, dat hij NPM beschouwt als de overdracht van zaken- en marktprincipes van de private naar de publieke sector, en gebaseerd op het neo-liberale begrip van staat en economie. Drechsler onderkent in NPM het doel om een slanke, gereduceerde minimale overheid te realiseren, waarbij iedere publieke activiteit wordt verminderd, waarna de resterende publieke autoriteit wordt uitgeoefend conform zakelijke principes van efficiency. NPM is volgens Drechsler gebaseerd op de opvatting dat al het menselijk gedrag uiteindelijk wordt gestuurd door eigenbelang en winstmaximalisatie. In het NPM is er volgens Drechsler in sterke mate sprake van een kwantificeringsmythe: de overtuiging dat alles kan worden gemeten. Deze mythe wordt volgens hem vertaald in concepten zoals projectmanagement, platte organisaties, klantenoriëntatie, afschaffing van loopbaangeoriënteerde publieke dienstverlening, depolitisering, Total Quality Management (TQM) en uitbesteding.

NPM komt volgens Drechsler oorspronkelijk uit Anglo-Amerika, waar het in sterke mate werd bevorderd door internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). NPM heeft volgens Drechsler zijn wortels rond 1980 met de dominantie van neoliberale regeringen met Ronald Reagan en Margaret Thatcher in het bijzonder en de veronderstelde crisis van de welvaartsstaat. Toch kwam NPM volgens Drechsler pas tot volle bloei in de jaren na 1990. NPM is daarbij volgens hem een onderdeel van het neoklassieke economische imperialisme binnen de sociale wetenschappen. Daarmee doelt hij op de tendens om alle maatschappelijke problemen te benaderen met neoklassieke economische methodes.

Drechsler is van mening dat NPM als ideologie inmiddels in het defensief zit. Hij is van mening dat het in 1995 nog steeds mogelijk was om in NPM te geloven, alhoewel er volgens hem ook toen al sprake was van sterke kritiek.

In 2000 was het NPM volgens hem vanwege negatieve praktijkervaringen op zijn retour en in 2005 was het NPM inmiddels zelfs niet meer levensvatbaar, aldus Drechsler.

Drechsler heeft als kritiek op het NPM dat NPM geen verschil ziet tussen privaat en publiek belang. Drechsler vindt dit opmerkelijk, omdat de staat volgens hem primair getypeerd wordt door zijn machtsmonopolie en dwang enerzijds en de oriëntatie op het publieke goed of het algemeen welzijn anderzijds. Volgens hem oogst de overheid op basis van NPM het publiek en dat vindt hij ongewenst. Het gebruik van technieken uit het bedrijfsleven, waarbij het steeds gaat om winstmaximalisatie, komt volgens hem in botsing met de basiseisen van iedere staat en in het bijzonder van iedere democratie, waar betrouwbaarheid, wetmatigheid, transparantie en behoorlijke processen veel belangrijker zijn dan snelheid en lage kosten. De noodzaak tot snelheid en lage kosten binnen NPM hebben volgens Drechsler alles te maken met de eis van efficiency, wat volgens hem veel te smal is gedefinieerd. Hij beschouwt efficiency juist als een relatief concept wat in sterke mate is gebaseerd op de context en toepasbaarheid. Hij voegt hieraan toe dat veel publieke taken nu juist bij die overheid op het bordje liggen omdat met de uitvoering van die taken in het bedrijfsleven geen winst of voordeel kan worden bereikt. Drechsler is van mening dat deze verkeerde interpretatie van efficiency en de de-politisering, die hier vaak aan is gekoppeld juist moet worden aangemerkt als typische kenmerken van technocratie en bureaucratie, waartegen NPM zich zo tegen verzet. Door dit inzicht verschuift het discours in de bestuurskunde zich volgens Drechsler van efficiency naar effectiviteit. Daar waar eerst nog de nadruk werd gelegd om de taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren, daar wordt nu volgens hem steeds meer de nadruk gelegd op het daadwerkelijk bereiken van doelen.

Drechsler is van mening dat NPM als onsuccesvol moet worden aangemerkt. Hij heeft namelijk geen empirisch bewijs gevonden dat NPM heeft geleid tot een toename van de productiviteit of verbetering van het maatschappelijke welzijn. Verder signaleert hij enkele (volgens hem negatieve) gevolgen van NPM:

¹²² prof.dr. W. Drechsler is verbonden aan de Tallin Universiteit in Estland

¹²³ Drechsler, (2005) The Rise and Demise of the New Public Management – <http://www.paecon.net/PEARReview/issue33/Drechsler33.htm> -18-9-2006

Ten eerste vindt hij dat NPM de burger te veel als klant beschouwt, waardoor NPM de burger eigenlijk zijn/haar democratische rechten en plichten ontnemt en waardoor de staat wordt uitgehold.

Ten tweede zegt Drechsler dat de afschaffing van de loopbaangerichte publieke organisatie meestal leidt tot een uitholling van de publieke administratieve capaciteit.

Ten derde is hij van mening dat de depolitisering en daarmee de ont democratisering zo goed als zeker leidt tot de terugkeer van de imperialistische bureaucraat (die in het ergste geval is vermomd als een ondernemende bureaucraat: dezelfde macht maar met minder verantwoordelijkheid).

Ten vierde vindt Drechsler dat uitbesteding van werkzaamheden zeer duur blijkt te zijn en vaak in strijd is met de basiscompetenties van de staat en de meest basale gedachten over billijkheid en rechtvaardigheid.

Het valt Drechsler op dat Total Quality Management (TQM)¹²⁴ door het NPM-geloof wordt omhelsd als een nuttig instrument, maar hij merkt hierbij op dat TQM evengoed in iedere andere context kan worden gehanteerd. Oorspronkelijk werd TQM volgens hem beschouwd als onderdeel van een goed functionerende overheid, niet meer en niet minder.

Ook stipt Drechsler aan dat NPM niet is gebaseerd op oorspronkelijke economische theorieën. NPM creëerde volgens hem geen echte, maar slechts quasi-markten binnen administratieve eenheden, met de bedoeling om marktwerking te bevorderen. Drechsler wijst erop dat echte marktwerking pas kan ontstaan in echte markten en dus niet in pseudo-markten. Zo kijkt hij er niet vreemd van op dat een situatie waarin een productmonopolie en geen vrije consumentenkeus bestaat, niet leidt tot een vrije marktsituatie, uiteindelijk geen voordelen oplevert.

Drechsler zegt dat de staat helemaal niet dood is of incapabel, zoals volgens hem zo vaak wordt verondersteld in het NPM-gedachtengoed. Hij trekt de conclusie dat de overheden in de 90-er jaren juist hun veerkracht hebben getoond. Zo zijn er volgens hem juist meer staten bijgekomen door het uiteenvallen van de USSR, de splitsing van Tjechoslowakije en de opsplitsing van wat ooit Joegoslavië was. Er was volgens hem dan ook meer dan ooit behoefte aan een natiestaat.

De tot voor kort overweldigende dominantie van NPM binnen de overheid verklaart Drechsler (2005)¹²⁵ door te stellen dat NPM meer was en is dan een modeverschijnsel. Hij ziet NPM als een oorspronkelijke ideologie die is gebaseerd op het neo-liberale geloof, vanuit het besef dat ideologieën gereduceerde perspectieven van de realiteit zijn, die als zodanig zijn vormgegeven door de aanhangers, omdat die niet goed kunnen omgaan met de complexiteit van de werkelijkheid. Toch moet volgens Drechsler de kracht van modeverschijnselen nooit worden onderschat, waarbij hij een citaat aanhaalt van Wright: “de hervorming van de publieke sector is in de mode en er is geen zichzelf respecterende overheid die het zich kan veroorloven om dit te negeren. Hoe een modeverschijnsel tot stand wordt gebracht is één van de meest intrigerende vragen van het openbaar bestuur. Een deel van het antwoord is gelegen in de beleidsverspreiding die wordt bevorderd door de activiteiten van internationale instituties (bij wie het enthousiasme voor het hervormen van de organisatie mysterieus ophoudt bij de voorkeur van hun eigen organisatie), door bijeenkomsten van topambtenaren, academici en de zogenoemde publieke ondernemers.”

Voor veel politici is het volgens Drechsler het veiligst en meest aantrekkelijk om de mode te volgen. En hoe groter de onzekerheid van de politicus is, des te groter is de kans dat hij de mode volgt.

¹²⁴ Zie bijlage 11 voor het INK-model als de Nederlandse vertaling van het TQM-model

¹²⁵ Drechsler, (2005), *The Rise and Demise of New Public Management*, p. 4

De sleutel voor een succesvolle reorganisatie van het openbaar bestuur zit volgens Drechsler in het versterken van de administratieve capaciteit en competenties van een responsieve en verantwoordelijke staat. Die staat zou volgens hem gebaseerd moeten zijn op (zoals hij dat noemt) een post-post NPM systeem: gebaseerd op Weber en in combinatie met de uit het NPM geleerde lessen. Hij noemt dit de Neo-Weberiaanse staat, met aandacht voor de specifieke plaatselijke omstandigheden, met als uiteindelijk doel: het Goede Leven in de Goede Staat. Het openbaar bestuur in Europa is volgens hem goed op weg om dat doel te bereiken.¹²⁶

Ook Lagas (2006)¹²⁷ uit kritiek op -in Nederland- toegepaste NPM-instrumenten, als hij reageert op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de Schipholbrand. Hij spreekt negatief over de trend vanaf het midden van de jaren 80 om de overheid als een bedrijf te gaan beschouwen met het idee dat het bijvoorbeeld tal van efficiencybesparingen zou kunnen opleveren. In die kritiek noemt hij trendmatige ontwikkelingen als privatisering, verzelfstandiging, deregulering en het nemen van eigen verantwoordelijkheid door derden voor de besturing van –delen van- het publieke domein. Hij stelt daarbij de vraag of men blij zou moeten zijn met de tendens van verzelfstandiging en het plaatsen van overheidsclusters 'op afstand'. Lagas suggereert dat deze ontwikkelingen eerder contraproductief zijn dan een bijdrage vormen aan een adequaat functioneren van 'de overheid'. Volgens de auteur verdient het heroverwegen van de bedrijfsmatige benadering van delen van het publiek domein op risicovolle punten een ernstige aanbeveling. Hij is van mening dat afslankings- en verzelfstandigheidsoperaties een aanzienlijk risico kunnen opleveren voor het functioneren van dat domein (ondanks mogelijke efficiencybesparingen), met ernstige risico-effecten.

3.3.5. Conclusie inzake de theorieën over het NPM

In paragraaf 3.3.2. heeft de lezer kunnen zien dat het NPM in de laatste decennia binnen bijna alle lagen van de overheid is doorgedrongen. Daarbij is de gedachte dat het bij de overheid toepassen van uit de private sector afkomstige bedrijfsvoeringstechnieken binnen de publieke sector zal leiden tot een grotere effectiviteit en efficiëntie.

NPM kan worden beschouwd als een reactie op het volgens sommigen achterhaalde Weberiaanse bureaucratie-model en als een nieuwe opvatting over hoe de overheid zou moeten functioneren. NPM heeft in de publieke sector van veel landen geleid tot radicale veranderingen.

Aan de ene kant staan er de aanhangers en promotors van het NPM, aan de andere kant is geconstateerd dat het NPM niet boven alle kritiek is verheven. Zo moet de overheid volgens NPM-critici niet worden beschouwd als een bedrijfsmatige wereld van producten, kengetallen en kostprijzen. Volgens die critici gaan de NPM-aanhangers te gemakkelijk voorbij aan de basiseisen van iedere democratie, namelijk betrouwbaarheid, wetmatigheid, transparantie en behoorlijke processen, die veel belangrijker zijn dan snelheid en lage kosten.

Concluderend kan worden gesteld dat het NPM door zijn aanhangers wordt beschouwd als de grote oplossing voor het volgens hen bestaande probleem van een inefficiënte en ineffectieve overheid. Anderen zijn weer van mening dat het NPM voor de overheid helemaal niet zaligmakend is, en dat het NPM sinds 2005 zelfs niet meer levensvatbaar is.

Voor mij staat het vast dat een aantal kernelementen uit de theorieën over het NPM van invloed is op het denken over het bestaansrecht van de waterschappen. Het bestaansrecht van de waterschappen kan daardoor onder druk komen te staan. In paragraaf 3.4.2. wordt op die elementen dieper ingegaan.

¹²⁶ Drechsler, (2005), The Rise and Demise of New Public Management, p. 8

¹²⁷ Lagas, (2006), Rapport Onderzoeksraad geeft signaal voor –toekomstig- crisismanagement, Nieuwsbrief Crisisbeheersing oktober 2006, p. 2-3

3.4. Conclusie over de kernelementen uit de theorieën over de representatieve democratie en het NPM

Zoals hiervoor in de paragrafen 3.2.4. en 3.3.5. is aangegeven zal het in Hoofdstuk 4 duidelijk worden dat een aantal kernelementen uit de theorieën over de representatieve democratie en het NPM van invloed is op het denken over het bestaansrecht van de waterschappen. In de paragrafen 3.4.1. tot en met 3.4.3. wordt dieper ingegaan op die kernelementen.

Het bewijs lijkt dan te worden geleverd dat de theorieën over de representatieve democratie en het NPM in een aantal gevallen een rol spelen in de ontwikkeling van de voor deze scriptie onderzochte opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen.

3.4.1. Kernelementen uit de theorieën over de representatieve democratie

Bij *one man one vote* is het achterliggende idee, dat alle mensen gelijk zijn en dat iedere burger bij de verkiezingen één stem moet kunnen uitbrengen. Niet meer en niet minder. Binnen de theorie van de representatieve democratie is het periodiek organiseren van algemene verkiezingen een noodzaak. Het mag misschien onrealistisch zijn om te verwachten dat er bij de waterschapsverkiezingen een opkomstpercentage van 100% optreedt. Het stemmen is immers geen plicht, maar een recht. Altijd zullen er mensen zijn die van hun stemrecht geen gebruik willen maken. Toch vormt het in het algemeen lage opkomstpercentage bij de waterschapsverkiezingen soms een punt van kritiek. Ik trek de conclusie dat de aspecten *one man one vote*, democratische legitimatie en laag opkomstpercentage in dit onderzoek moeten worden aangemerkt als de drie kernelementen uit de theorieën over de representatieve democratie, die het denken over het bestaansrecht van de waterschappen hebben beïnvloed.

3.4.2. Kernelementen uit de theorieën over het NPM

In paragraaf 3.3.2. heeft de lezer kunnen zien dat een vermindering van de bureaucratie één van de elementen is uit de theorieën over het NPM. Een ander in die paragraaf genoemd element uit die theorieën is het zuiniger omgaan met schaarse middelen, ofwel het verbeteren van de efficiëntie bij de overheid.

In paragraaf 3.3.2. is gesignaleerd dat het verkleinen van de overheid een belangrijk aspect is uit de theorieën over het NPM. De wens tot reductie van het aantal overbodige bestuurslagen typeer ik als een NPM-kenmerk.

In paragraaf 3.3.2. wordt een sterke focus op privatisering als een belangrijk NPM-kenmerk genoemd.

Ik trek de conclusie dat de aspecten van bureaucratiereductie, efficiëntie, reductie van overbodige bestuurslagen en privatisering in dit onderzoek moeten worden aangemerkt als de vier kernelementen uit de theorieën over het NPM, die het denken over het bestaansrecht van de waterschappen hebben beïnvloed.

3.4.3. De zeven kernelementen en de relaties met de verzamelde opvattingen

Het is niet uitgesloten dat er naast de zeven in de paragrafen 3.4.1. en 3.4.2. genoemde kernelementen uit het theoretische kader nog meer elementen uit dat kader gerelateerd zijn aan één of meer van de verzamelde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen. In de beperkte opzet van deze scriptie heb ik echter geen onderzoek gedaan naar de eventuele aanwezigheid van die relaties.

Bij het lezen van de in Hoofdstuk 4 verzamelde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen moet worden bedacht dat de zeven kernelementen daarin met enige

regelmaat de revue passeren. De lezer kan daarbij hopelijk zelf al de relatie signaleren tussen het betreffende kernelement en de weergegeven opvatting.

Wat nu nog ontbreekt, is het totaaloverzicht van de naar mijn mening bestaande relaties tussen de zeven kernelementen enerzijds, met de voor dit onderzoek verzamelde opvattingen anderzijds. Aan de behoefte aan een dergelijk totaaloverzicht wordt in Hoofdstuk 5 tegemoetgekomen. Wat ik in Hoofdstuk 5 namelijk wil doen, is het via het hanteren van twee analysemodellen toetsen van de in Hoofdstuk 4 opgesomde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen aan de zeven bovengenoemde kernelementen uit het theoretische kader. Op die manier wordt naar mijn mening zo goed mogelijk in beeld gebracht of, en zo ja in welke mate de verzamelde opvattingen volgens mij daadwerkelijk gerelateerd zijn aan één of meer van die zeven kernelementen.

HOOFDSTUK 4

Opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen

4.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is ondermeer uiteengezet dat de waterschappen sinds hun ontstaan een rol vervullen in de Nederlandse waterstaatszorg. Verder is hiervoor aangegeven dat er in de samenleving diverse opvattingen zijn over het bestaansrecht van de waterschappen, en dat daardoor het bestaansrecht van de waterschappen onder druk kan komen te staan. In Hoofdstuk 3 heeft de lezer kunnen kennismaken met de theorieën over de representatieve democratie en het NPM, hetgeen volgens mij relevant is voor deze scriptie, omdat ik heb ontdekt dat de in dit onderzoek verzamelde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen opvallend vaak raakvlakken hebben met zeven kernelementen uit die theorieën. Zoals in paragraaf 3.4.3. is aangegeven, zal hopelijk ook de lezer in dit hoofdstuk de relatie signaleren tussen het betreffende kernelement en de weergegeven opvatting.

In dit hoofdstuk worden de in mijn onderzoek verzamelde opvattingen over het bestaansrecht van waterschappen in vijf categorieën opgesomd. Ten eerste komt het bestaande beleid van de Rijksoverheid over het bestaansrecht van de waterschappen aan de orde. Vervolgens worden als tweede categorie de opvattingen van negen politieke partijen over het bestaansrecht van de waterschappen weergegeven. Aansluitend worden als derde categorie de opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen van drie maatschappelijke pressiegroepen vermeld. Als vierde categorie worden de opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen van een aantal sleutelpersonen uit de waterschapswereld weergegeven. Zeven wetenschappers vormen in dit hoofdstuk de vijfde categorie van opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen. Zoals de lezer zal ontdekken wordt hierna per categorie steeds gemotiveerd aangegeven waarom voor die categorie is gekozen en hoe binnen die categorie de keus voor de vermelde organisaties en personen tot stand is gekomen.

4.2. Het bestaande beleid van de Rijksoverheid over het bestaansrecht van de waterschappen

Hoe men ook over het bestaansrecht van de waterschappen mag denken, er is altijd sprake van bestaand Rijksbeleid ten aanzien van het bestaansrecht van de waterschappen. Momenteel is de opvatting van het Rijk dat de waterschappen bestaansrecht hebben. Daardoor lijkt de positie van de waterschappen stabiel en zodoende kan de indruk ontstaan dat de waterschappen niet voor hun bestaansrecht behoeven te vrezen. Het Rijk kan echter via het bevorderen van wetswijzigingen een situatie creëren, waarin de waterschappen geen bestaansrecht meer hebben. Vanwege die bijzondere machtspositie van het Rijk is het volgens mij belangrijk om van het bestaande Rijksbeleid over het bestaansrecht van de waterschappen kennis te nemen.

De opvattingen van de vier Rijksorganen zijn in alfabetische volgorde weergegeven.

4.2.1 Kabinet

De integrale eindverantwoordelijkheid voor de staatsinrichting en de waterstaatszorg ligt bij het Kabinet. Om die reden is de opvatting van het Kabinet over het bestaansrecht van de waterschappen hier vermeld.

In opdracht van het Kabinet werd in 2003 het IBO-rapport over de bekostiging van het waterbeheer gepresenteerd. Dit was het resultaat van een zoektocht naar een efficiënter waterbeheer, of zoals de formele probleemstelling¹²⁸ luidde: “Hoe kan aan de bekostiging en financiering van het integrale waterbeheer het beste vorm worden gegeven?” Het rapport resulteerde in de presentatie van vier beleidsvarianten voor het watersysteem. Het Kabinet koos in 2003 op basis van het IBO-rapport voor de variant die erop neer komt om de status quo te handhaven. Dit betekent dat het Kabinet toen besloot tot het behoud van de waterschappen als publieke lichamen voor de uitvoering van het integraal waterbeheer, waarmee het bestaansrecht van de waterschappen door het Kabinet werd bevestigd. Sindsdien is het standpunt van het Kabinet over het bestaansrecht van de waterschappen ongewijzigd.

4.2.2. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

De primaire verantwoordelijkheid voor de staatsinrichting ligt bij de minister van BZK. Om die reden is hier de opvatting van dit departement over het bestaansrecht van de waterschappen opgenomen.

In de discussienotitie *Maatwerk in het middenbestuur*¹²⁹ laat het ministerie van BZK de waterschappen niet inhoudelijk aan bod komen. De minister merkt daarbij terzijde wel op dat de waterschappen de afgelopen decennia al volop aandacht hebben gekregen. Verder moet volgens de minister worden bedacht dat het aantal waterschappen is teruggebracht van 2.500 naar 26 en het aantal waterschapsbestuurders van enkele tienduizenden naar 900. Daardoor is de bestuurlijke slagkracht van de waterschappen volgens hem al aanzienlijk vergroot.

De minister van BZK zegt te hechten aan de bestuurlijke hoofdstructuur, bestaande uit drie lagen: rijk, provincies en gemeenten. De minister hanteert als hoofdregel dat inhoudelijk beleid moet worden gemaakt in eenheden behorend tot deze bestuurlijke hoofdstructuur. De waterschappen vormen hierop volgens de minister echter een legitieme uitzondering op de hoofdregel. Deze uitzondering is volgens de minister gerechtvaardigd omdat de functionele slagkracht van de waterschappen evident moet prevaleren boven bestuurlijke integraliteit en optimale democratische legitimatie¹³⁰. Hiermee zegt de minister impliciet dat de democratische legitimatie van de waterschappen niet optimaal is. Over het bestaansrecht van de waterschappen doet de minister in de discussienotitie geen expliciete uitspraak.

4.2.3. Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De primaire verantwoordelijkheid voor de waterstaatszorg ligt bij de minister van Verkeer en Waterstaat, in die zin, dat dit ministerie het oppertoezicht over de waterschappen voert. Om die reden is hier de opvatting van dit departement over het bestaansrecht van de waterschappen opgenomen.

Volgens de door mij geïnterviewde beleidsjurist van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de heer P.M. Terpstra, is de huidige organisatie van de waterschappen in overeenstemming met de breed gedragen wens van de politiek, zodat zondermeer kan worden gesteld dat de waterschappen bestaansrecht hebben. De heer Terpstra wijst erop dat de politiek in de toekomst wel eens geheel anders over het bestaansrecht van de waterschappen kan gaan denken vanwege de gebrekkige democratische legitimatie van het waterschapsbestuur, de landelijke discussie over als overbodig beschouwde bestuurslagen en de algemene politieke wens om de overheid zo efficiënt mogelijk in te richten.

Als de politiek tot opheffing van de waterschappen zou besluiten zijn er volgens de heer Terpstra twee opties: ten eerste het oprichten van Zelfstandige Bestuurs Organen die de

¹²⁸ IBO-rapport bekostiging waterbeheer, p. 45

¹²⁹ *Maatwerk in het middenbestuur*, discussienotitie van de minister van BZK, d.d. 2 mei 2006, p. 2-3

¹³⁰ *Maatwerk in het middenbestuur*, discussienotitie van de minister van BZK, d.d. 2 mei 2006, p. 4 en 7

waterschapstaken overnemen en ten tweede het overhevelen van de waterschapstaken naar de regionale directies van Rijkswaterstaat.

De Minister van Verkeer en Waterstaat deelt de Tweede Kamer per brief van 26 september 2006¹³¹ en naar aanleiding van het verslag van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat over de wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van de waterschappen) mede, dat het Kabinet op basis van het IBO-rapport over de financiering van het waterbeheer in 2003 het standpunt heeft ingenomen dat waterschappen als eigenstandige openbare lichamen blijven bestaan. De Minister wijst erop dat de Tweede Kamer in 2004 met dat Kabinetsstandpunt heeft ingestemd en ze voegt eraan toe dat een fundamentele discussie over de positie en de taak van de waterschappen in het staatsbestel nu dan ook ongepast is.

De minister van Verkeer en Waterstaat Peijs deelt tijdens het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat op 16 oktober 2006 mede dat het door de kamerleden Boelhouwer (PvdA) en Gerkens (SP) bepleite opheffen van de waterschappen niet aan de orde is.

4.2.4. Raad van State

De Raad van State vervult voor de rijksoverheid onder andere in het rijkswetgevingsproces een belangrijke rol. In die hoedanigheid neemt de Raad van State een onafhankelijke positie in. Deze onafhankelijke positie kan worden herkend in de advisering door de Raad van State over de voor het bestaansrecht van waterschappen relevante waterschapswetgeving. Om die reden is de opvatting van de Raad van State over het bestaansrecht van waterschappen hier opgenomen.

In het advies van de Raad van State¹³² over de wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en de vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van de waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel) wordt het bestaansrecht van de waterschappen impliciet onderschreven. De Raad van State merkt in dat advies op dat het wetsvoorstel gericht is op een modernisering van het waterschapsbestel, waarbij vereenvoudiging en vergroting van de transparantie en de democratische legitimatie de uitgangspunten zijn.

De Raad vindt de omstandigheid dat de zuiveringstaak (de procesgestuurde zuivering van rioolwater) momenteel aan de waterschappen is toegewezen, op zichzelf geen reden vormt om dit ook voor de toekomst in de wet vast te leggen. Naar de mening van de Raad is rioolwater geen oppervlaktewater en vanuit het perspectief van de waterketen-benadering (drinkwater-riolerings-afvalwaterzuivering) acht de Raad het voorstelbaar dat de waterzuivering aan een andere instantie wordt opgedragen.

Verder huldigt de Raad de opvatting dat, nu de vergroting van de democratische legitimatie één van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is, de keuze voor de handhaving van institutionele vertegenwoordiging, met de daaraan verbonden problemen van de representativiteit, niet langer vanzelfsprekend is.

De Raad overweegt verder dat de waterschappen een minder directe band met het plaatselijke belang hebben. Ze staan volgens de Raad steeds minder voor specifieke belangen en steeds meer voor integraal beleid met landelijke en zelfs internationale betekenis. De Raad verwijst in haar advies naar een vraag van het Interprovinciaal Overleg of een stelsel waarin specifieke belangen bij voorbaat van vertegenwoordiging zijn verzekerd, nog kan worden gerechtvaardigd en of niet beter kan worden gekozen voor een

¹³¹ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 26 september 2006, inzake het Voorstel van Wet tot wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel), met de nota naar aanleiding van het verslag van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat met betrekking tot dit wetsvoorstel, p. 2

¹³² Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, nr. 30601, nr. 4

stelsel van algemene verkiezingen, waarin het aan het maatschappelijk proces wordt overgelaten welke belangengroeperingen mee willen doen aan de verkiezingen en uiteindelijk vertegenwoordigd zullen zijn in het algemeen bestuur van het waterschap. De Raad vindt de keuze in het Wetsvoorstel voor de handhaving van institutionele vertegenwoordiging niet langer vanzelfsprekend en zij adviseert de Tweede Kamer de behoefte aan institutionele vertegenwoordiging nader te motiveren.

4.3. Politieke partijen over het bestaansrecht van de waterschappen

De in 4.2.1. tot en met 4.2.4. opgesomde opvattingen vormen een weergave van het bestaande rijksbeleid over het bestaansrecht van de waterschappen. Politieke partijen hebben hier echter ook opvattingen over en die opvattingen kunnen afwijken van het bestaande rijksbeleid. De volksvertegenwoordigers in de bestuursorganen van het Rijk, de provincies en de gemeenten komen rechtstreeks voort uit de ledenbestanden van de politieke partijen. Verondersteld mag worden dat de volksvertegenwoordigers in hun politieke rol de opvattingen van hun politieke partij verkondigen, wat er uiteindelijk toe kan leiden dat het bestaande beleid over het bestaansrecht van waterschappen wordt gewijzigd. Zo kan het bestaansrecht onder druk komen te staan. De opvattingen van de politieke partijen over het bestaansrecht van de waterschappen zijn naar mijn mening dan ook voldoende relevant voor mijn onderzoek.

Er bestaan politieke partijen die volgens bepaalde onderzoeksmethoden niet in de Tweede Kamer zijn vertegenwoordigd, als er verkiezingen zouden zijn. De opvattingen over het bestaansrecht van waterschappen van die politieke partijen vind ik voor het doel van deze scriptie irrelevant. Daarom heb ik uitsluitend de opvattingen over het bestaansrecht van waterschappen opgenomen van die politieke partijen die volgens de politieke barometer op 12 oktober 2006 met tenminste één zetel in de Tweede Kamer zouden zijn vertegenwoordigd als er op die datum verkiezingen zouden hebben plaatsgevonden. De opvattingen van de aldus geselecteerde politieke partijen zijn verzameld door het bestuderen van met name de verkiezingsprogramma's. Ze zijn hieronder in alfabetische volgorde opgesomd.

4.3.1. Christen Democratisch Appel (CDA)

Het verkiezingsprogramma van het CDA¹³³ vermeldt niets specifiek over de waterschappen. Wel vermeldt het programma dat het CDA voorstander is van de huidige manier waarop de democratie in Nederland is georganiseerd: de representatieve democratie. Het CDA ziet die democratievorm in een context van een samenleving waarin ook maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheden dragen en actief bijdragen aan het publieke debat. Het concept-verkiezingsprogramma van het CDA Brabant¹³⁴ vermeldt dat het waterschap niet politiek is gelegitimeerd. Het programma vermeldt verder dat het waterschap echter wel medeverantwoordelijkheid draagt voor diverse uitvoerende maatregelen met financiële consequenties, ondermeer als gevolg van Europese richtlijnen. Het CDA Brabant is van mening dat dergelijke beslissingen politiek gelegitimeerd moeten zijn. Het concept-verkiezingsprogramma van het CDA Brabant¹³⁵ stelt het bestaansrecht van de waterschappen ter discussie. Het wil dat de waterschappen onderdeel worden van de provincie. Volgens het CDA Brabant zijn er door fusies nog maar enkele grote waterschappen over, die volgens lijsttrekker Rüpp¹³⁶ steeds meer concurreren met de provincie.

¹³³ Verkiezingsprogramma CDA 2006, 'Vertrouwen in Nederland, Vertrouwen in elkaar', p. 65

¹³⁴ Concept-verkiezingsprogramma CDA Brabant, 'Brabant voor elkaar!'

¹³⁵ <http://www.omroepbrabant.nl/?type=rss&id=64836> – 20-08-2006

¹³⁶ drs. P.L.A. Rüpp is gedeputeerde van Noord-Brabant met de portefeuille ruimtelijke ontwikkeling

Volgens het verkiezingsprogramma CDA Zeeland¹³⁷ is het CDA Zeeland van mening dat, kijkend naar het stroomgebied en de Kaderrichtlijn Water, de zorg voor waterbeheer zo goed mogelijk moet worden uitgevoerd. Integraal beleid is hierbij volgens het CDA Zeeland van groot belang en de waterschappen hebben hierbij een belangrijke taak, aldus het CDA Zeeland. Hiermee onderstreept het CDA Zeeland impliciet het bestaansrecht van de waterschappen.

Tijdens het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat op 16 oktober 2006 over de wijziging van de Waterschapswet heeft het kamerlid Van Lith namens het CDA meegedeeld dat de waterschappen bestaansrecht hebben¹³⁸, waarbij het CDA wel aangeeft dat zij een kritische houding heeft ten aanzien van het in de wijziging van de Waterschapswet geïntroduceerde lijstenstelsel.

4.3.2. ChristenUnie

Het verkiezingsprogramma van de ChristenUnie¹³⁹ vermeldt niets over de waterschappen.

4.3.3. D66

De waterschappen zijn volgens het verkiezingsprogramma van D66¹⁴⁰ als oudste bestuurslaag en de enige functionele bestuursorganen met democratische legitimatie een teken uit een andere tijd. Waar het volgens D66 ontegenzeggelijk zo is dat waterschappen een belangrijke, voor Nederland zelfs essentiële taak vervullen, ziet D66 niet in waarom die taken fundamenteel anders zijn dan andere kritische taken (zoals openbare orde en onderhoud openbare ruimte) die door overheden op rijks- en gemeentelijk niveau worden verricht. D66 is daarom voorstander van het afschaffen van de waterschappen en het onderbrengen van haar taken bij Rijkswaterstaat of de in te richten landsdelen.

4.3.4. GroenLinks

Het verkiezingsprogramma van Groenlinks¹⁴¹ vermeldt dat het openbaar bestuur moet worden vereenvoudigd en de bureaucratie moet worden teruggedrongen. Bestuurslagen moeten volgens GroenLinks zo democratisch mogelijk worden gekozen. Bestuurlijke drukte veroorzaakt door allerlei bestuurlijke tussenlagen en deelvormen moet volgens GroenLinks worden afgeschaft. De taak van waterschappen moet door andere overheden worden overgenomen.

De Zeeuwse Statenfractie van GroenLinks merkt in de notitie Europees watermanagement¹⁴² op dat de belangen binnen het waterschapsbestuur ongelijk zijn verdeeld. Volgens de fractie heeft de nog altijd sterke landbouwlobby het grootste belang en doorgaans de meerderheid. Die bestaande praktijk is volgens de notitie in strijd met het belang van een democratische legitimatie¹⁴³.

In de betreffende notitie wordt de conclusie getrokken dat vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW)¹⁴⁴ bezien er in Nederland te veel waterschappen zijn, die bovendien politiek niet

¹³⁷ Verkiezingsprogramma CDA Zeeland 2007-2011, Samen Leven Samen Werken, p. 6

¹³⁸ <http://www.ipo.nl/templates/?ipoalgemeen=110&node=118&subnode=112&yearwee> - 27-10-2006

¹³⁹ Verkiezingsprogramma Christen Unie 2003-2007, 'Samenleven naar bijbelse waarden'

¹⁴⁰ Concept-verkiezingsprogramma D66, 'Het gaat om mensen', Tweede Kamer 2006-2010, p. 43

¹⁴¹ Verkiezingsprogramma GroenLinks, 'Groei mee', p. 31

¹⁴² Onderzoeksrapport naar de bestuurlijke organisatie van het waterbeleid en -beheer uitgaande van de stroomgebiedbenadering, Statenfractie GroenLinks provincie Zeeland, oktober 2003, p. 39

¹⁴³ Onderzoeksrapport naar de bestuurlijke organisatie van het waterbeleid en -beheer uitgaande van de Stroomgebiedbenadering, Statenfractie GroenLinks provincie Zeeland, oktober 2003, p. 25

¹⁴⁴ Zie bijlage 12 voor een beknopte uiteenzetting van de KRW

controleerbaar zijn. De huidige waterschapsheffingen kunnen volgens de Statenfractie Groenlinks plaats maken voor een nationale heffing. Een specifiek betalingsbelang voor inwoners per waterschapsgebied acht de fractie in strijd met de notitie Waterbeheer 21^e eeuw en met de stroomgebiedbenadering¹⁴⁵ van de Kaderrichtlijn Water. De kosten voor zuivering van afvalwater kunnen volgens de fractie via het zogenaamde waterspoor lopen, wat volgens de fractie qua inning kostenbesparend werkt en wat verder meer recht doet aan het begrip *de vervuiler betaalt*. De Statenfractie concludeert dat het rijk en/of de provincies taakuitvoerders van het Nederlandse waterbeheer zijn voor de Kaderrichtlijn Water. De waterschappen kunnen in dat licht taakuitvoerend aan de provincies worden toegevoegd. Daarbij houden de waterschappen volgens de fractie op te bestaan als functionele democratie. In die notitie wordt dan ook aanbevolen om de waterschappen op te heffen en de waterschapsbevoegdheden en taken onder te brengen bij de provincie. Het omvormen van de waterschappen naar dienstkringen onder provinciaal bestuur genereert volgens de Zeeuwse statenfractie van GroenLinks veel geld en de fractie illustreert dit met een aantal voorbeelden:

1. De waterschapsbesturen kunnen vervallen (structurele besparing circa 7 miljoen euro);
2. De dure waterschapskantoren kunnen deels worden verkocht;
3. Het zeer uitgebreide heffingssysteem (en ambtenaren) kan bij omschakeling op het waterspoor vervallen. Dit bespaart 100 miljoen euro op jaarbasis;
4. Het beheer van rioolwaterzuiveringsinstallaties door nutsbedrijven is doelmatiger;
5. De personeelsrangen bij waterschappen zijn doorgaans hoger dan bij provincies (= besparing op termijn);
6. Een groot overlegcircuit kan worden voorkomen; dit levert een aanzienlijke kostenbesparing op.

4.3.5. Partij van de Arbeid (PvdA)

Volgens het verkiezingsprogramma van de PvdA¹⁴⁶ worden de pijlers van het binnenlands bestuur gevormd door het Rijk en de gemeenten. De PvdA merkt op dat er nog vier andere bestuurslagen zijn (regio, waterschappen, provincies en landsdelen). Dat wil de PvdA terugbrengen tot twee. De PvdA wil in ieder geval dat de waterschappen verdwijnen. Het programma voegt hieraan toe dat er bij de overheid een omslag nodig is, minder bureaucratie, minder mensen achter een bureau en meer mensen in de scholen, de zorg en op straat. Minder politici, bestuurders, ambtenaren en regels. Meer conciërges, zorg hulpen, stadswachten en klassenassistenten.

Volgens het PvdA-kamerlid en woordvoerder 'waterschappen en middenbestuur' Boelhouwer¹⁴⁷ wordt water de komende jaren steeds belangrijker. Derhalve moeten volgens hem niet de functioneel democratische waterschappen, maar de lichamen van algemene democratie zeggenschap over het waterbeheer krijgen. Verder is Boelhouwer van mening dat de bestuurlijke drukte, waar het middenbestuur zo over klaagt, hiermee kan worden verminderd. Tenslotte denkt de PvdA volgens hem met de afschaffing van de waterschappen geld te kunnen besparen¹⁴⁸. In een interview¹⁴⁹ zegt Boelhouwer dat door het verdwijnen van de waterschappen als apart gekozen bestuurslaag 100 miljoen euro kan worden bespaard. Volgens Boelhouwer¹⁵⁰ bestaat er in Nederland een grote behoefte aan vermindering van het aantal clubs in het middenbestuur, waarvan het waterschap er volgens hem één is.

¹⁴⁵ Stroomgebiedbenadering pleit voor één publieke waterbeheer-organisatie per stroomgebied van een rivier. Voor de kaart van het Nederlandse stroomgebied van de Schelde: zie bijlage 8. Voor de kaart van het internationale stroomgebied van de Schelde: zie bijlage 9.

¹⁴⁶ Ontwerp-programma PvdA, Kamerverkiezingen 2006, 'Samen sterker, werken aan een beter Nederland', p. 57

¹⁴⁷ dr. A.J.W. Boelhouwer staat bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 22 november 2006 op de 43^e plaats van de lijst van kandidaten

¹⁴⁸ 'PvdA: geen plaats meer voor waterschappen', Binnenlandsbestuur week 36, 8 september 2006, p. 13

¹⁴⁹ <http://www.cobouw.nl/cobouw/nieuws/toonnieuwsartikel.jsp?di=257722>, 'Opheffen waterschappen levert besparing op van 100 miljoen', 12-10-2006

¹⁵⁰ <http://www.bndestem.nl/binnenland/article626002.ece?service=print> - 12-10-2006

Bovendien is de waterschapsdemocratie volgens hem één van de best bewaarde geheimen van Nederland. Er is volgens hem geen burger die begrijpt hoe de waterschappen zijn georganiseerd, hoe de rekeningen tot stand komen, hoe de besluitvorming daar plaatsvindt en wie wat moet betalen als de nood aan de man komt. Hij voegt eraan toe dat de meeste burgers niet eens weten op wie ze bij de waterschapsverkiezingen moeten stemmen.

4.3.6. Partij voor de Vrijheid (Groep Wilders)

Het verkiezingsprogramma van de Partij voor de Vrijheid (Groep Wilders)¹⁵¹ vermeldt niets over de waterschappen.

4.3.7. Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP)

Waterschappen spelen volgens het verkiezingsprogramma van de SGP¹⁵² vanouds een belangrijke rol in het waterbeleid. Dat moet volgens de SGP zo blijven. Waterschappen moeten volgens de SGP zorgen voor droge voeten (met andere woorden: goede waterkeringen) en schoon oppervlaktewater. Om die taken goed te kunnen blijven uitvoeren moet er volgens de SGP voldoende geld over de brug komen. De SGP tekent hierbij aan dat de representatieve democratie zoals die in Nederland al jaren functioneert, in het algemeen best goed voldoet en dat mag volgens de SGP ook wel eens worden gezegd. Politici die het doen voorkomen alsof het anders is en zo bijdragen aan een slinkend vertrouwen, moeten volgens de SGP vooral bij zichzelf te rade gaan.

Tijdens het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat over de wijziging van de Waterschapswet op 16 oktober 2006 heeft het kamerlid Van der Staaij namens de SGP meegedeeld dat de waterschappen bestaansrecht hebben.

4.3.8. Socialistische Partij (SP)

Volgens het verkiezingsprogramma van de SP¹⁵³ kunnen de waterschappen worden opgeheven en hun taken kunnen dan worden overgeheveld naar het provinciale bestuur. Hieraan voegt de partij toe dat toenemende sociaal-economische opkomstverschillen de representativiteit verkleinen van de democratische besluitvorming.

4.3.9. Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD)

Al in 2003 vertolkt Geluk het standpunt van de VVD¹⁵⁴ dat de waterschappen niet moeten worden opgeheven. De VVD acht het opvallend dat voornamelijk provinciebestuurders of oud-provinciebestuurders deze discussie trekken en stelt daarbij de retorische vraag of dat zou komen omdat zij de provinciale taken uitgehold zien. De VVD is het oneens met de kritiek als zouden de waterschappen geen democratisch gekozen bestuur hebben. De VVD ziet de relatief lage opkomst bij de verkiezingen als enig probleem bij de waterschappen, maar voegt daaraan toe dat ook de provinciale verkiezingen een lage opkomst kennen. Ondanks de mening van de VVD dat de waterschapsbesturen wel democratisch gekozen zijn vindt de VVD wel dat het persoonsgebonden systeem beter kan worden vervangen door een lijstenstelsel.

¹⁵¹ Verkiezingsprogramma Partij voor de Vrijheid (Groep Wilders), 'Klare wijn'

¹⁵² Verkiezingsprogramma SGP 2006-2011, 'Naar eer en geweten', p. 14

¹⁵³ Verkiezingsprogramma SP 2003, 'Eerste weg links', wat tevens het SP-actieprogramma is voor de komende jaren

¹⁵⁴ Waterschappen onder vuur, (2003) (<http://www.vvd.nl/index.aspx?FilterId=974&ChapterId=1590&ContentId=3841>) - 25-8-2006

Het verkiezingsprogramma van de VVD¹⁵⁵ vermeldt niets over de waterschappen.

4.4. Maatschappelijke pressiegroepen over het bestaansrecht van waterschappen

Naast het bestaande rijksbeleid over het bestaansrecht van de waterschappen en de daarvan soms afwijkende opvattingen van een aantal politieke partijen zijn er ook pressiegroepen die hierover een standpunt hebben ingenomen. Gekozen is voor het Interprovinciaal overleg (IPO), de Unie van waterschappen en VNO/NCW.

Voor het IPO is gekozen omdat het IPO de pressiegroep voor de provincies is. De provincies oefenen het wettelijke toezicht op de waterschappen uit en zijn verder wettelijk bevoegd tot het instellen, opheffen en laten fuseren van waterschappen. De opvatting van het IPO over het bestaansrecht van waterschappen moet dan ook relevant worden geacht voor het doel van deze scriptie.

Voor de Unie van Waterschappen is gekozen omdat dit de pressiegroep is van de waterschappen, waarmee de relevantie voor het doel van deze scriptie duidelijk is. Opvallend genoeg heeft VNO/NCW als pressiegroep van het bedrijfsleven en de werkgevers een duidelijke opvatting over het bestaansrecht van de waterschappen. VNO/NCW kan met het propageren van die opvatting maatschappelijke invloed uitoefenen en zodoende onder meer de bestaande politieke opvattingen over het bestaansrecht van waterschappen proberen te beïnvloeden, waardoor dat bestaansrecht onder druk kan komen te staan. Het is niet uitgesloten dat er nog veel meer pressiegroepen zijn die een opvatting hebben over het bestaansrecht van de waterschappen. Zo kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan milieuverenigingen, zoals Greenpeace en Milieudefensie, en werknemersverenigingen, zoals FNV Bondgenoten. Ik heb me echter beperkt tot het onderzoeken van de betreffende opvattingen van die pressiegroepen, die zeer nauw zijn verbonden aan de overheidslichamen die een rol vervullen in de waterstaatszorg. De opvatting van VNO/NCW is in dat opzicht wellicht aan te merken als een vreemde eend in de bijt. De publicatie in het tijdschrift Bestuurskunde van de expliciete opvatting van VNO/NCW over het bestaansrecht van de waterschappen heb ik echter beschouwd als voldoende aanleiding om deze in mijn onderzoek te betrekken.

Het onderzoeken van de opvattingen van andere pressiegroepen over het bestaansrecht van waterschappen dan de drie hieronder vermelde heeft in mijn onderzoek niet plaatsgevonden.

4.4.1. Interprovinciaal Overleg (IPO)

In 2001 schreef het IPO een brief¹⁵⁶ aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over haar visie op de in de Vierde Nota Waterhuishouding aangekondigde evaluatie van de Waterschapswet, die onder meer gericht was op een vereenvoudiging van de bestuurs- en financieringsstructuur van het waterbeheer. In die brief geeft het IPO aan dat er geen aanleiding is om de positie van het waterschap als functionele overheid binnen het openbaar bestuur ter discussie te stellen. Het IPO stelt daarbij verder, dat voor de aanpak van de wateropgaven de volledige inzet van alle partijen, dus ook van de waterschappen, van essentieel belang is. Ten aanzien van de bestuurssamenstelling pleit het IPO ervoor om ervan af te zien om wettelijk groepen van belanghebbenden te onderscheiden die als representant van bepaalde belangen moeten worden gezien. Het IPO merkt hierbij op dat er voor tal van overheidstaken geldt dat specifieke groepen in de samenleving daarbij in het bijzonder zijn gebaat, hetgeen evenmin leidt tot exclusieve vertegenwoordiging in bestuurslichamen. Het IPO pleit in dezelfde brief verder voor het bij de waterschappen invoeren van een lijstenstelsel en een kiesstelsel, waarbij de verkiezing op directe wijze plaatsvindt en waarbij wordt uitgegaan van het beginsel "one man, one vote".

¹⁵⁵ Verkiezingsprogramma 2006 VVD, 'Samenleving met ambitie'

¹⁵⁶ brief van het IPO aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, d.d. 28 juni 2001, nr. 60092/2001, p. 2

In de notitie *Afstemming van taken in het regionale waterbeheer*¹⁵⁷ van het IPO en de Unie van Waterschappen geven ze beide aan, dat zij het uitgangspunt van het Kabinet om de structuur van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer niet ter discussie te stellen, welk standpunt brede steun heeft in de Tweede Kamer, onderschrijven. “Door te laten zien dat er effectief en efficiënt wordt samengewerkt, zijn structuurdiscussies niet aan de orde en niet relevant”¹⁵⁸. Hiervoor is volgens het IPO en de Unie van Waterschappen wel het volgende nodig:

- a. respect voor de eigenstandige taak van elk overheidsorgaan (i.c. de provincie en het waterschap);
- b. betere afstemming van verantwoordelijkheden mede gelet ook op de grote wateropgaven in de komende decennia;
- c. meer transparantie in het gebruik van deze verantwoordelijkheden en de uitvoering van taken;
- d. vergroting van de efficiency en effectiviteit;
- e. inzet van de (en deels in het kader van de Integrale waterwet te moderniseren) instrumenten informatie, overleg, strategie, planvorming, rapportage en toezicht.

Het IPO heeft in 2006 bij de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat zijn waardering uitgesproken voor de wijziging van de Waterschapswet die momenteel in procedure is¹⁵⁹. Het IPO is van mening dat het wetsvoorstel bijdraagt aan een vergroting van de transparantie van het waterschapsbestel. Tevens zal de wijziging volgens het IPO bijdragen aan een verbetering van de democratische legitimiteit van de waterschappen. Verder geeft het IPO aan dat er sprake is van een heldere taakafbakening en afstemming tussen provincies en waterschappen, hetgeen nu vastligt in de concept-Waterwet.

Als reactie op de discussienota *Maatwerk in het middenbestuur* (zie 4.2.2.) heeft het IPO in 2006 de notitie *De provincies in het middenbestuur*¹⁶⁰ geschreven. In deze IPO-notitie wordt in het geheel niet over de waterschappen gesproken.

Volgens de door mij geïnterviewde directeur van het IPO Ploeger is het IPO van mening dat het bestaansrecht van de waterschappen onomstreden is. Wel tekent hij erbij aan dat het waterschapsbestuur zodanig moet zijn ingericht dat het recht doet aan de specifieke taken van het waterschap.

Het IPO heeft volgens Ploeger geen mening over de mate van efficiëntie van de waterschappen. Dat aspect is volgens hem geheel ter beoordeling door de individuele provincies.

4.4.2. Unie van Waterschappen

Hetgeen in 4.4.1. is geschreven in het licht van de notitie *Afstemming van taken in het regionale waterbeheer* van het IPO en de Unie van Waterschappen geldt ook voor 4.4.2. De Unie van Waterschappen is volgens zijn voorzitter Schaap¹⁶¹ van mening dat de waterschappen bestaansrecht hebben omdat ze hun taken effectief en via het middel van schaalvergroting relatief efficiënt uitoefenen. De door de PvdA geopperde opheffing van de waterschappen zou volgens de heer Schaap niet leiden tot een bezuiniging van 1,4 miljard

¹⁵⁷ Afstemming van taken in het regionale waterbeheer, Uitgave van de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg d.d. april 2005

¹⁵⁸ Afstemming van taken in het regionale waterbeheer, Uitgave van de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg – april 2005, p. 7

¹⁵⁹ Waardering voor wijziging Waterschapswet, 11 september 2006

<http://www.ipo.nl/templates/?ipoalgemeen=110&node=118&subnode=112&yearwee...> - 20-10-2006

¹⁶⁰ De provincies in het middenbestuur, reactie van IPO op discussienotitie *Maatwerk in het middenbestuur*, d.d.19 september 2006

¹⁶¹ Bestuurskunde nr. 1 maart 2006, ‘Behoud het goede’, p. 10-11

euro. Hij geeft aan dat als de waterschappen worden opgeheven, het werk wel moet worden gedaan en hij noemt de regionale vertegenwoordiging en de regionale financiering van de waterschappen een 'groot goed'¹⁶².

Volgens de Unie van Waterschappen bedragen de totale bestuurskosten van de waterschappen niet meer dan 15 miljoen euro. De met een opheffing van de waterschappen te bereiken bezuiniging kan volgens de Unie van waterschappen dan ook hooguit betrekking hebben op een eventuele overlap tussen provincie en waterschap¹⁶³.

4.4.3. VNO/NCW

In 2004 had de toenmalige voorzitter van VNO/NCW¹⁶⁴ Schraven al kritiek op de waterschappen. Volgens hem zijn waterschappen te duur, werken ze niet effectief, zijn er te veel, is het onduidelijk wat ze doen en hoe ze dat doen, lopen ze aan het handje van de landbouwlobby en worden ze meestal geleid door oud-politici die als dijkgraaf op hun lauweren rusten. De heer Schraven vroeg zich toen al af waarom de waterschappen nog steeds een aparte democratie zijn. Hij is van mening dat de waterschappen om de vier jaar dure verkiezingen organiseren en volgens hem gebruiken de waterschappen binnen het schimmige stelsel van heffingen, belastingen en omslagen 20% van de opbrengst om de gelden te innen.

Volgens de huidige voorzitter van VNO/NCW¹⁶⁵ Wientjes moeten de waterschappen worden opgeheven, omdat er bij de waterschappen sprake is van een laag democratisch gehalte. Bovendien vindt VNO/NCW dat de uit de Europese richtlijnen voortvloeiende taakopdracht voor het waterbeheer niet langer een zelfstandig overheidslichaam met een functionele taakstelling en eigen belastingbevoegdheden rechtvaardigt.

VNO/NCW is van mening dat de huidige systematiek van de financiering van het door de waterschappen uitgevoerde waterbeheer zich kenmerkt door complexiteit, gebrek aan transparantie en zicht op de doelmatigheid en een organisatie die niet optimaal is.

VNO/NCW stelt als eis aan de organisatie en financiering van het waterbeheer de noodzaak van kostenbeheersing. Bij het waterschap ontbreekt volgens VNO/NCW echter de impuls tot kostenbeheersing, omdat de tucht van de markt of het Rijk ontbreekt.

Bovendien vindt VNO/NCW dat alle beleidsafwegingen in het waterbeheer integraal zouden moeten worden meegenomen in de ruimtelijke ordening en het milieubeleid.

4.5. Sleutelpersonen uit de waterschapswereld over het bestaansrecht van waterschappen

De selectie van de in 4.5.1. tot en met 4.5.11 vermelde personen is in nauw overleg met de secretaris-directeur van het waterschap Zeeuwse Eilanden de heer mr.dr.s. J.A. de Visser tot stand gekomen. Ik heb voor die handelwijze gekozen om mijn werkgever daadwerkelijk bij de scriptie te betrekken, met de bedoeling om de scriptie zodoende ook voor het waterschap een meerwaarde te geven.

De opvattingen van de hiernavolgende personen zijn in alfabetische volgorde weergegeven.

4.5.1. C.J. Almekinders

De heer Almekinders is lid van het dagelijks bestuur en waarnemend dijkgraaf van waterschap Zeeuws-Vlaanderen.

¹⁶² Provinciale Zeeuwse Courant, 8 september 2006, p. 13, 'Nieuwe wet waterschappen schaadt boeren'

¹⁶³ http://www.netserver2.net/waterforum/template_a1_print.asp?paginanr=4239 – 14-9-2006

¹⁶⁴ http://www.groene.nl/2004/0433/avdh_water.html - 28-8-2006

¹⁶⁵ Wientjes, (2006), Waterschap niet langer als staat in de staat, Bestuurskunde, nr. 1, maart 2006, p. 13-15

Hij vindt dat de waterschappen met hun beperkte takenpakket beslist bestaansrecht hebben. Hij is van mening dat de waterschappen hun werk goed doen, waarbij hij de stevige toezichthoudende rol van de provincie als een pluspunt aanmerkt.

De Nederlandse waterschapsstructuur is volgens de heer Almekinders een prima manier om de waterstaatszorg te borgen en ook in andere landen onderkennen velen volgens hem dat de Nederlandse aanpak van de waterstaatszorg een prima aanpak is, die navolging verdient. De kritiek op de waterschappen komt volgens hem vooral vanuit PvdA-kringen, die haar grip c.q. macht op de waterschappen sowieso wil versterken. De PvdA probeert dit volgens de heer Almekinders op twee manieren. Ten eerste wil de PvdA proberen om de algemene democratie bij de waterschappen in te voeren door de introductie van een lijstenstelsel bij de waterschapsverkiezingen in plaats van het nu nog bestaande personenstelsel. Als dat onvoldoende lukt pleit de PvdA volgens hem voor het opheffen van de waterschappen en het overhevelen van de taken naar de provincie, zodat de algemene politiek alsnog grip krijgt op de waterschapstaken.

4.5.2. drs. H. Eversdijk

De heer Eversdijk is lid van het algemeen bestuur van waterschap Zeeuwse Eilanden. Hij vindt dat de waterschappen volop bestaansrecht hebben, omdat ze steeds met hun tijd meegaan en omdat het een uitvoerend lichaam is met uitvoerende taken. De discussie over het bestaansrecht van de waterschappen komt volgens hem vooral voort uit het provinciale bestuurlijke circuit.

De heer Eversdijk schetst twee doemscenario's. Het eerste scenario is de opheffing van het waterschap en overdracht van de taken naar de provincie. In de bestaande toestand oefent de provincie het toezicht uit op de waterschappen, met het Rijk als oppertoezichthouder. De heer Eversdijk vraagt zich af wie in het eerste scenario belast wordt met het toezicht op de uitoefening van de "waterschapstaken" door de provincies.

Het tweede doemscenario is volgens hem een opheffing van de waterschappen en een overdracht van de waterschapstaken door het Rijk en in de praktijk Rijkswaterstaat. In dat geval komt de democratie volgens de heer Eversdijk in het geding. De afstand tussen de burgers enerzijds en degenen die bij Rijkswaterstaat de beslissingen nemen anderzijds wordt volgens hem dan veel te groot. Bovendien acht hij een taakoverdracht van het waterschap naar Rijkswaterstaat in strijd met de jarenlange landelijke trend van decentralisatie.

Degene die de waterschappen wil opheffen moet volgens de heer Eversdijk met goede argumenten komen. En er is volgens hem nog niemand met goede argumenten gekomen. De waterschappen hebben bewezen dat ze hun taken effectief en efficiënt uitoefenen, met andere woorden: de beste dienstverlening tegen de laagste kosten, en dat zegt volgens de heer Eversdijk genoeg over hun bestaansrecht.

4.5.3. F.K. Hamelink

De heer Hamelink is lid van het dagelijks bestuur van waterschap Zeeuws-Vlaanderen. Hij is van mening dat het kabinetsstandpunt over het bestaansrecht van de waterschappen (het Kabinet vindt dat de waterschappen bestaansrecht hebben) al voldoende zegt en hij sluit zich bij dat standpunt aan. Toch acht hij het zeker mogelijk en werkbaar dat er in Zeeuws-Vlaanderen één gemeente wordt gevormd, in plaats van de huidige drie, die dan vervolgens ook de waterschapstaken erbij nemen. In dat idee zou er voor het zelfstandige waterschap geen plaats meer zijn.

De heer Hamelink vindt dat het in principe mogelijk is om de waterschappen op te heffen en de taken over te hevelen naar de provincies of het Rijk. Hij houdt er dan wel rekening mee dat er dan per saldo veel minder geld beschikbaar komt voor de waterstaatszorg, omdat de algemene democratie vaak een voorkeur heeft om leuke dingen voor de mensen te doen,

waardoor de noodzakelijke uitgaven voor waterstaatszorg een lagere prioriteit krijgen. Hij vindt een dergelijk scenario zeer ongewenst.

De heer Hamelink vindt de huidige democratische legitimiteit van de waterschappen te laag, wat volgens hem gedeeltelijk de oorzaak vormt van de volgens hem groeiende kritiek op de waterschappen. Hij zegt heel goed te begrijpen waarom soms wel wordt gepleit voor het opheffen van de waterschappen, maar nooit voor het opheffen van de gemeenten. Om aan de kritiek op de waterschappen tegemoet te komen pleit hij voor het bij de waterschappen invoeren van de algemene democratie via *one man one vote* in een lijstenstelsel.

4.5.4. ing. L. Harpe MSc.

De heer Harpe is lid van GroenLinks en lid van Provinciale Staten van Zeeland. Hij vindt dat de waterschappen als zelfstandige instituties geen bestaansrecht hebben en zouden moeten worden opgeheven. Hij vindt het een overbodige bestuurslaag met een onvoldoende democratisch gehalte. De boeren zijn volgens hem ten onrechte oververtegenwoordigd in het waterschapsbestuur. Er is volgens de heer Harpe geen sprake van verkiezingen volgens het principe van *one man one vote*, omdat een aantal kiesgerechtigden bij de waterschapsverkiezingen niet één, maar twee of drie stemmen heeft, en dat acht hij in strijd met het algemene beginsel van representatieve democratie.

De algemene politiek heeft nu geen grip op de waterschappen en dat vindt hij ongewenst. Hij vindt ook dat het eigenlijk bijzonder merkwaardig en ongewenst is dat alle 26 waterschappen hun eigen belastingen heffen, hun eigen tarieven vaststellen en nog wel op een bijzonder complexe manier, wat hij een onnodig dure werkwijze vindt. Volgens de heer Harpe kan er enorm veel worden bespaard door de waterschappen op te heffen.

Vervolgens moeten de waterschapstaken volgens hem bij de provincie worden ondergebracht, terwijl de financiering daarvan landelijk kan worden geregeld. Als de provincie voortaan de waterschapstaken uitoefent kan provinciale staten het toezicht erop houden, aldus de heer Harpe. Dat is volgens hem een veel betere situatie dan wanneer het Rijk die taken zou uitoefenen, waarbij de Tweede Kamer het toezichthoudende orgaan vormt.

Tenslotte is de heer Harpe van mening dat de zuivering van afvalwater als aparte waterschapstaak zou moeten worden geprivatiseerd¹⁶⁶. Volgens hem kan bij die taak via marktwerking een grote besparing worden bereikt: 100 tot 150 miljoen euro in 2007.

De heer Harpe is van mening dat de functionele waterschapsstructuur ook beslist niet past bij het krachtig oppakken van taken die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water (EU-KRW) en de nota Waterbeleid voor de 21^e eeuw. De heer Harpe pleit dan ook voor het aanpakken van het waterbeleid door een overheidsorganisatie op stroomgebiedniveau, op provinciale leest geschoeid.

4.5.5. W. Kolijn

De heer Kolijn is lid van de SGP en lid van Provinciale Staten van Zeeland. Hij vindt dat de waterschappen beslist bestaansrecht hebben, omdat de uitoefening van de waterschapstaken geen enkele aanleiding vormt om aan de waterschappen en hun bestaansrecht te twifelen.

Een opheffing van de waterschappen, gekoppeld aan een overdracht van de taken naar de algemene democratie leidt er volgens hem toe dat er per saldo minder geld beschikbaar zal komen voor de waterschapstaken. Deze taken kunnen volgens de heer Kolijn dan ook beter niet worden overgelaten aan de algemene politiek, gelet op het existentiële belang van die taken voor de samenleving.

¹⁶⁶ Inefficiëntie drijft kosten waterbeheer op, Provinciale Zeeuwse Courant 24-10-2006, p.2

De heer Kolijn stipt aan dat de kritiek op de waterschappen volgens hem vooral uit de hoek komt van de PvdA en GroenLinks, omdat ze nu als politieke partijen relatief weinig invloed hebben op de besluitvorming in de waterschapsbesturen. Volgens hem gaat het bij die partijen in de discussie over het opheffen van waterschappen simpelweg om politieke machtsuitbreiding.

4.5.6. M. Kramer¹⁶⁷

De heer Kramer was op het moment dat ik hem interviewde lid van de PvdA en lid van het college van G.S. van Zeeland. Hij was van mening dat het bestaansrecht van de waterschappen afhankelijk is van de mate van democratische legitimiteit. Hij vond dat de democratische legitimiteit nu onvoldoende bij de waterschappen aanwezig is. Er zou volgens hem meer inbreng en deelname moeten zijn van de algemene politieke partijen. De landbouwbelangen hebben zich volgens de heer Kramer te dominant in de waterschapsbesturen geïntegreerd. Hij gaf aan dat er de komende jaren als gevolg van de implementatie van de Kader Richtlijn Water veel maatregelen zullen moeten worden genomen op het gebied van waterbeheer en die maatregelen zullen veel geld gaan kosten, terwijl veel van de waterverontreiniging door de landbouw is en wordt veroorzaakt. De heer Kramer vond het verder ongewenst als de waterschapsbesturen met hun te dominant aanwezige landbouwbelangen vervolgens belangrijke besluiten gaan nemen over maatregelen in het kader van het waterbeheer.

De nadelen van het overhevelen van de waterschapstaken naar het Rijk of de provincie vond de heer Kramer groter dan de voordelen. Het handhaven van de waterschappen had dan ook zijn voorkeur en in die zin hebben ze dan ook bestaansrecht. De heer Kramer drong sterk aan op het introduceren van de algemene democratie binnen de waterschappen met een lijstenstelsel en het systeem van *one man one vote*.

4.5.7. J.M.P. Moons

Mevrouw Moons is lid van de PvdA en lid van het college van G.S. van Noord-Brabant. Ze is van mening dat de waterschappen beslist bestaansrecht hebben, en al helemaal als de huidige 26 waterschappen nog verder zouden fuseren tot een aantal van circa 10, op basis van de stroomgebiedbenadering in de Kader Richtlijn Water.

In het overdragen van de waterschapstaken aan de provincies ziet ze geen voordeel en ze verklaart zelfs een grote tegenstander te zijn van de overdracht van waterschapstaken aan het Rijk.

Mevrouw Moons ziet de waterschappen vooral als uitvoerders, met een takenpakket wat de provincies er niet zomaar bij kunnen doen. Bovendien betwijfelt ze of het slim is als de provincies te veel op de uitvoeringskant gaan zitten.

Verder is ze van mening dat de bestuurlijke inbreng van de boeren in de waterschapsbesturen groter is dan de financiële inbreng van die boeren, hetgeen ze als ondemocratisch bestempelt.

Mevrouw Moons acht het gewenst dat alle zetels in de waterschapsbesturen voortaan toegankelijk worden voor de politieke partijen.

4.5.8. A. Ruijtenberg

De heer Ruijtenberg is voormalig lid van het dagelijks bestuur van waterschap Zeeuwse Eilanden. Volgens hem hebben de waterschappen bestaansrecht. Op zich zouden de

¹⁶⁷ M. Kramer is door mij geïnterviewd in het provinciehuis te Middelburg op 7 juni 2006. Op 1 augustus 2006 is hij tijdens een vakantie in China bij een verkeersongeval om het leven gekomen.

waterschapstaken volgens de heer Ruijtenberg echter toch wel door bijvoorbeeld Rijkswaterstaat kunnen worden uitgeoefend. Maar als dat gebeurt, zal de algemene politiek volgens hem geheel andere beslissingen nemen dan zoals het geld door de waterschappen nu wordt besteed. De algemene politiek zal het geld dan volgens hem uit electorale overwegingen eerder aan zichtbare leuke dingen besteden (theaters, sportvelden, cultureel werk) dan aan een adequate waterstaatszorg. De heer Ruijtenberg verwacht dat er bij een opheffing van de waterschappen en een overdracht van het waterschapswerk naar de provincie of het Rijk per saldo minder geld beschikbaar is voor de waterstaatszorg en dat vindt hij een ongewenst scenario voor de veiligheid van Nederland. Het garanderen van droge voeten voor een groot deel van Nederland is voor de heer Ruijtenberg een zodanig zwaarwegende waterschapstaak, dat men de verantwoordelijkheid daarvoor nooit aan de algemene democratie zou moeten overlaten. Het handhaven van de waterschappen met hun eigen bestuur en autonome belastingheffing is volgens hem een prima systeem voor het borgen van een adequate taakuitoefening.

4.5.9. J. Suurmond

De heer Suurmond is lid van de VVD en lid van het college van G.S. van Zeeland. Hij is van mening dat de waterschappen als doelcorporatie zeker bestaansrecht hebben, omdat de waterschappen bij uitstek geschikt zijn voor de uitoefening van hun specifieke takenpakket. Bovendien speelt het waterbeheer volgens hem een steeds grotere maatschappelijke rol en dat beleidsveld past volgens hem prima bij de waterschappen.

Een opheffing van de waterschappen met een taakoverdracht naar de provincies zou volgens hem nog net kunnen, maar een taakoverdracht naar het Rijk acht hij beslist ongewenst.

Zoals de waterschappen nu functioneren hebben ze volgens hem zondermeer bestaansrecht.

Verder is hij van mening dat de twee Zeeuwse waterschappen, als ze slim zijn, zelf het initiatief zouden moeten nemen tot een gezamenlijke fusie. Als reden voor zo'n fusie verwijst de heer Suurmond naar het zodoende bereiken van een schaalgrootte die goed aansluit bij de in de Kader Richtlijn Water genoemde en voor het toekomstige waterbeheer van groot belang zijnde stroomgebiedbenadering en de vanwege die optimalere schaalgrootte mogelijk te behalen efficiencywinst. De heer Suurmond houdt rekening met de mogelijkheid dat hij vanuit het college van Gedeputeerde Staten na de Statenverkiezingen van 7 maart 2007 een waterschapsfusie zal opleggen, als de waterschappen daartoe voor die datum niet zelf het initiatief hebben genomen.

4.5.10. mr.dr.s. J.A. de Visser

De heer De Visser is secretaris-directeur van waterschap Zeeuwse Eilanden. Hij is van mening dat de waterschappen beslist bestaansrecht hebben. De kritiek op de waterschappen komt volgens hem vooral uit de hoek van de PvdA en GroenLinks, omdat die politieke partijen nu geen directe invloed hebben op de besluitvorming in de waterschapsbesturen. De heer De Visser wijst erop dat er in het waterbeheer steeds meer geld omgaat en de druk vanuit de genoemde partijen neemt toe om daarover mee te praten en mee te beslissen. De kritiek op de waterschappen komt volgens hem uitsluitend vanwege de spanningen tussen de algemene representatieve democratie enerzijds en de functionele waterschapsdemocratie anderzijds, waarbij de algemene politiek geen directe grip heeft op het waterschapsbeleid. Dit leidt volgens de heer De Visser tot onvrede binnen de linkervleugel van de politiek, omdat die vleugel in het waterschapsbestuur indirect is ondervertegenwoordigd. Het invoeren van de algemene democratie bij de waterschappen zou die spanningen volgens hem direct wegnemen. De omstandigheid dat dit nog steeds niet het geval is vindt hij een serieus risico voor het bestaansrecht van de waterschappen.

Volgens de heer De Visser heeft de kritiek op de waterschappen geen relatie met de wijze waarop de waterschappen hun taken uitvoeren. Dat de taakuitoefening door de waterschappen op een zeer behoorlijke manier plaatsvindt, wordt volgens de heer De Visser ook onderschreven door een onderzoek¹⁶⁸ wat Nehem Consultants B.V. te Zaltbommel heeft uitgevoerd. Uit dat onderzoek blijkt volgens hem onder andere dat de waterschappen op het gebied van kwaliteitsmanagement juist voorop lopen, als ze worden vergeleken met de gemeenten en provincies.

4.5.11. T.W.A. Wemaer

De heer Wemaer is voormalig lid van het dagelijks bestuur van waterschap Zeeuws-Vlaanderen. Volgens hem hebben de waterschappen beslist bestaansrecht. Hij is van mening dat er geen indicatie is dat de waterschappen het slecht doen. De discussie over het opheffen van de waterschappen heeft volgens hem vooral zijn oorsprong in de machtspolitiek.

De heer Wemaer sluit zich volledig aan bij het standpunt dat het Kabinet innam op basis van het IBO-rapport in 2003 over de financiering van het waterbeheer. Het waterbeheer is in handen van de waterschappen en dat moet vooral ook zo blijven, aldus de heer Wemaer. Bovendien zou een opheffing van de waterschappen en een overheveling van de taken naar een andere overheidslaag volgens de heer Wemaer zoveel ongewenste vertraging opleveren qua verdere ontwikkeling, dat alleen al om die reden het handhaven van de waterschappen valt te verdedigen.

4.6. Wetenschappers over het bestaansrecht van waterschappen

Bij het verzamelen van opvattingen over het bestaansrecht van waterschappen hebben ook de opvattingen van wetenschappers mijn belangstelling. Van wetenschappers verwacht ik in het algemeen namelijk –anders dan bij organen van het Rijk, politieke partijen, pressiegroepen en sleutelpersonen uit de waterschapswereld- een bovengemiddeld objectieve, rationele en onbevooroordeelde opvatting.

De selectie van de hieronder vermelde wetenschappers heeft plaatsgevonden na de afronding van het documentenonderzoek. Voor de heer Toonen heb ik gekozen vanwege zijn uitgebrachte adviezen over het bestaansrecht van de waterschappen. Voor de overige vermelde wetenschappers heb ik gekozen omdat zij in het themanummer Bestuurskunde¹⁶⁹ over de waterschappen duidelijke standpunten innemen over het bestaansrecht van de waterschappen.

Ten aanzien van een tweetal hieronder genoemde personen, de heren dr. Schaap en dr. E. van Hijum merk ik op dat het wetenschappelijke gehalte van hun betoog misschien moet worden genuanceerd. Dr. S. Schaap is immers voorzitter van de Unie van Waterschappen en dijkgraaf van waterschap Groot Salland en dr. E. van Hijum is lid van de CDA-fractie in de Tweede Kamer. Het is volgens mij niet onwaarschijnlijk dat hun maatschappelijke positie van invloed is op het door hen ingenomen standpunt. De omstandigheid dat beider opvattingen zijn gepubliceerd in het themanummer Bestuurskunde over de waterschappen heeft me doen besluiten om hun opvattingen als relevant aan te merken voor deze bestuurskundige scriptie.

De opvattingen van de wetenschappers zijn hierna in alfabetische volgorde opgesomd.

¹⁶⁸ Nehem Consultants b.v., Rapport over de staat van kwaliteitsmanagement bij de decentrale overheid, juni 2006

¹⁶⁹ Bestuurskunde 2006, nr. 1

4.6.1. dr. W. Dicke en ir. B. Steenhuijsen

De heren Dicke en Steenhuisen zijn werkzaam aan de TU Delft bij de Faculteit Techniek, Bestuur en Management.

Dicke en Steenhuisen (2006)¹⁷⁰ plaatsen in het themanummer bestuurskunde enige kanttekeningen bij de vaakgehoorde opvatting dat de waterschapsorganisatie de publieke waarden effectief en efficiënt borgt. Zo kan het in het waterschapsbestuur volgens hen dominant aanwezige landbouwbelang op lokaal niveau een publieke waarde zijn, maar op een hoger schaalniveau representeert de landbouw volgens de auteurs slechts één van de vele belangen en verliest de landbouw zijn status van een publieke waarde.

Dicke en Steenhuisen gaan verder in op de relativiteit van de publieke waarden die door de waterschappen worden behartigd. Ze stellen dat die waarden intrinsiek ambigu zijn. Daarvoor voeren ze twee redenen aan. De eerste reden is dat de borging van publieke waarden altijd kosten met zich meebrengt, zodat er altijd sprake is van een trade-off tussen een publieke waarde en efficiency, alhoewel die trade-off volgens hen vaak impliciet blijft. Als voorbeeld hanteren de auteurs daarbij de *echte* vraag hoeveel de overheid bereid is extra te betalen voor een extra eenheid veiligheid in het kader van de beheersing van het overstromingsrisico, terwijl de vraag *lijkt* te zijn hoe het waterschap een zo groot mogelijke veiligheid voor de burgers kan garanderen. De tweede reden voor de intrinsieke relativiteit van de publieke waarden binnen de waterschappen is volgens de schrijvers dat de publieke waarden onderling en met private waarden concurreren. Als voorbeeld noemen de auteurs het nastreven van een bepaald waterniveau wat goed is voor het broedsel van een bepaalde vogelsoort die net boven de waterlijn broedt, hetgeen juist slecht kan zijn voor bepaalde flora. Verschillende partijen (overheden, bewoners, bedrijven) zullen volgens de schrijvers tot andere inzichten komen hoe de trade-offs precies moeten geschieden. Het is nu juist deze praktijk die volgens de auteurs de publieke waarde haar absolute en statische connotatie ontnemt.

Dicke en Steenhuisen zijn van mening dat de waterschappen weliswaar bestaansrecht hebben, maar tekenen er wel bij aan dat er bij de waterschappen toch nog ruimte is voor het nog meer hanteren van NPM-achtige efficiency-arrangementen, zoals de introductie van benchmarking en uitbesteding/outsourcing. Een dergelijke introductie zal de waterschappen volgens de schrijvers helpen in hun bestaansrecht en het zal de positie van de waterschappen volgens hen ook sterken in het behouden van hun zuiveringstaak.

4.6.2. dr. E. van Hijum

De heer Van Hijum is lid van het CDA en lid van de CDA-Tweede Kamerfractie.

Van Hijum (2006)¹⁷¹ beschouwt de discussie over het bestaansrecht van de waterschappen in het themanummer als een periodiek verschijnsel in de Nederlandse samenleving, met een interval van circa tien tot vijftien jaar. De auteur beschouwt de dijkverzakking bij Wilnis in 2005 als de katalysator voor de huidige bestaansrecht-discussie. Volgens Van Hijum hebben de waterschappen bestaansrecht. Hij is daarbij van mening dat het met een lijstenstelsel invoeren van de algemene representatieve democratie binnen de waterschappen makkelijk kan leiden tot een samenvoeging van de waterschappen met de provincies of Rijkswaterstaat. Hij wijst een dergelijke samenvoeging af, omdat hij de bestaande functionele waterschapsdemocratie als een groot goed beschouwt. Van Hijum concludeert dat de betrokkenheid van de burgers bij de tientallen miljoenen euro's kostende waterschapsverkiezingen misschien te wensen overlaat en hij erkent dat de financieringsstructuur van de waterschappen ingewikkeld is, maar die aspecten zijn volgens hem niet zwaarwegend genoeg om een technocratische structuurdiscussie over de waterschappen te rechtvaardigen.

¹⁷⁰ Dicke, Steenhuisen, (2006), Waterschappen en de borging van publieke waarden, Bestuurskunde, nr. 1, p. 16-24

¹⁷¹ Hijum, van, (2006), Politiek en waterschappen, Bestuurskunde 2006, nr. 1, p. 25

4.6.3. drs. P. de Jong en dr. S. Meijerink

De heer De Jong is werkzaam bij de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. De heer Meijerink is verbonden aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen.

De Jong en Meijerink (2006)¹⁷² geven in het themanummer Bestuurskunde aan dat de waterschappen bestaansrecht hebben. Tegelijkertijd wijzen ze op enkele binnen de waterschappen bestaande knelpunten, die betrekking hebben op de democratische legitimatie, waarover volgens de schrijvers brede consensus bestaat. Ten eerste wijzen ze daarbij op het knelpunt van het personenstelsel, dat volgens hen in het verleden nog goed functioneerde bij de relatief kleinschalige waterschappen, maar wat volgens de auteurs sinds de grootschalige schaalvergrotingsoperaties van de waterschappen in de laatste decennia niet meer goed werkt. Volgens de schrijvers is de band tussen de kiezer en de gekozenen verwaterd, waardoor kiezers niet meer weten aan welke persoon ze hun vertrouwen moeten geven. Bovendien wijzen de auteurs erop dat het personenstelsel ertoe leidt dat veel stemmen verloren gaan. Ze tekenen erbij aan dat bij een waarborgdemocratie als een waterschap een lage opkomst echter als positief kan worden beoordeeld, omdat enkel bij bestuurlijk falen hoge opkomstcijfers zullen worden gehaald. Als tweede knelpunt wijzen De Jong en Meijerink op de huidige indeling in categorieën van belanghebbenden in de waterschapsbesturen, die volgens hen slecht voldoet. De auteurs lichten dit toe door te wijzen op de milieu- en natuurgroeperingen, die zich dwars door de belangencategorieën presenteren en manifesteren. Verder stippen ze aan dat –ook volgens het Kabinet– de specifieke belangen oververtegenwoordigd zijn ten opzichte van de categorie ingezetenen: de inwoners van het gebied. De schrijvers onderbouwen hun stelling met de vermelding dat de specifieke belangencategorieën beschikken over zestig tot zeventig procent van het totaal aantal beschikbare bestuurszetels, terwijl ze dertig procent van de kosten voor hun rekening nemen. Als derde knelpunt noemen de auteurs het bij de waterschappen gangbare complexe systeem waarbij sommige kiezers bij de verkiezing van het algemeen bestuur drie stemmen mogen uitbrengen, wat in strijd is met het principe van *one man one vote* in de representatieve democratie.

De Jong en Meijerink bevelen aan dat de waterschappen, net als het Rijk, de provincies en de gemeenten zouden moeten investeren in een andere manier van werken. De schrijvers pleiten voor een interactieve planvorming en uitvoering in plaats van de nog overwegend technocratische waterschapsaanpak. Door de introductie van de directe betrokkenheid van bewoners en belanghebbenden in het waterschapswerk via zorgvuldig vormgegeven processen per project of probleemsituatie kan volgens de auteurs een daadwerkelijke vernieuwing plaatsvinden van de relatie tussen burger en waterschap.

De auteurs spreken de verwachting uit dat de door het Kabinet en de Unie van waterschappen bepleite invoering van de algemene democratie bij de waterschappen (invoering van lijstenstelsel in de plaats van het huidige personenstelsel) kan leiden tot het verlies van het bestaansrecht van het waterschap.

4.6.4. dr. S. Schaap

De heer Schaap is dijkgraaf van het waterschap Groot Salland en voorzitter van de Unie van Waterschappen.

In het themanummer Bestuurskunde over de waterschappen zegt Schaap (2006)¹⁷³ dat de discussie in Nederland over de opheffing van waterschappen twee oorzaken heeft, ten eerste omdat Nederland een revolutionair land is met de neiging tot een constante verandering van onze instituties, met als simpele drijfveer veranderingszucht. De tweede drijfveer in deze discussie is volgens Schaap het centralisme. Het centralisme vat Schaap op

¹⁷² Jong, de, Meijerink, (2006), Democratische legitimatie als de Achilleshiel van het waterschap?, Bestuurskunde, nr. 1, 2006, p. 32-40

¹⁷³ Schaap, (2006), Behoud het goede, Bestuurskunde 2006, nr. 1, p. 9-12

als een reeks van door het Rijksgezag geregisseerde acties om de decentrale bestuurskracht zodanig te verzwakken dat het Rijk gemakkelijker grip op deze overheden kan krijgen. Schaap vindt dat de waterschappen als instituut beslist bestaansrecht hebben, omdat er volgens hem sprake is van een adequate taakuitoefening. Hij tekent erbij aan dat de waterschappen nog efficiënter zouden kunnen werken, hoewel het efficiëncyniveau volgens hem al op een behoorlijk niveau ligt. Het onderbrengen van de functionele waterschapsdemocratie in de algemene representatieve democratie van bijvoorbeeld de provincies ziet Schaap als een negatieve optie, omdat de behartiging van de waterbelangen daardoor volgens hem in het gedrang komt.

4.6.5. prof.dr. T.A.J. Toonen

De heer Toonen is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en lid van de Adviescommissie Water. Hij is van mening dat de waterschappen zeer zeker bestaansrecht hebben en hij verwijst hierbij naar een advies wat hij met anderen voor de Unie van Waterschappen heeft geschreven¹⁷⁴. Hij is van mening dat het waterschap zoals we dat in Nederland sinds eeuwen kennen en in het licht van moderne internationale wetenschappelijke inzichten moet worden aangemerkt als een Gouden Formule.

De waterkerende taak (bescherming tegen de zee) is volgens hem een existentiële publieke waterschapstaak en die taak is momenteel volgens hem prima geborgd in de waterschapsstructuur. De waterkerende taak wordt door de heer Toonen samen met de waterkwantiteits- en waterkwaliteitstaak aangemerkt als *Commons*. Dergelijke commons worden volgens hem permanent bedreigd door het gevaar van achterstallig onderhoud, verloop en verloederding. Deze sluipende uitholling van de veerkracht en weerbaarheid van de waterstaatszorg is volgens Toonen echter geen mechanisch en onafwendbaar proces. Via een adequate organisatie en inrichting van het bestuur kan de Commons-problematiek volgens hem worden aangepakt, waarbij hij verwijst naar het belang van *community based governance*¹⁷⁵. Het waterschap is volgens Toonen in feite een klassiek en historisch voorbeeld van het community based governance dat internationaal nu zo sterk wordt aanbevolen als de gewenste richting voor institutionele ontwikkeling voor *common pool resource management*.

Het is volgens de auteur inherent aan het karakter van de commons dat velen in een fase van institutionele herbezinning en *institutional redesign* het waterschap als instituut voor common pool resource management aan de kaak wensen te stellen. Velen zullen volgens hem uit volle overtuiging en op grond van 'rationele' individuele korte termijn afwegingen telkens opnieuw weer twijfelen aan nut, noodzaak en efficiency van een CPR-management instituut als een waterschap. Een op zijn taak berekende 'probleemeigenaar' vangt die klappen en verwijten volgens de schrijver op en weet deze – als het goed is – effectief te doorstaan. Het is volgens Toonen de prijs, of zelfs de paradoxale voorwaarde voor succes van instituties die in het leven zijn geroepen om nu juist de veerkracht en duurzaamheid te belichamen in het beheer van gemeenschappelijke gebruiksgoederen – zoals het beheer van waterkwaliteit en waterkwantiteit.

Toonen stipt aan dat uit hedendaagse inzichten in het internationale institutionele onderzoek naar voren komt dat het *institutional redesign* vooral gericht moet zijn op de ontwikkeling van samenwerking, vertrouwen en sociaal kapitaal. Efficiency en good governance acht de auteur ook voor het waterschap van groot belang. In het licht van de problematiek van de Commons schuilt de belangrijkste ratio voor het *bestaan* en de maatstaf voor de beoordeling voor de vormgeving en het functioneren van waterschappen volgens de auteur echter in de duurzame behartiging van een voor de Nederlandse samenleving inderdaad cruciaal – zo niet existentieel – maar in ieder geval gemeenschappelijk en daardoor - paradoxaal genoeg – in zijn voortbestaan voortdurend bedreigd belang: kwantitatief en kwalitatief waterbeheer.

¹⁷⁴ Toonen, T.A.J., Dijkstra, G., van der Meer, F., Bestuurskunde Leiden, (2004), De bestuurlijke structuur van het waterschap: weerbaarheid, veerkracht en bestuurlijk succes, Preadvis in opdracht van de Unie van Waterschappen

¹⁷⁵ Dietz, Ostrom, Stern, The struggle to govern the commons, in Science, december 2003: 1909 en 1910

Toonen wijst er nadrukkelijk op dat het overhevelen van de taken van de waterschappen naar lichamen van algemeen bestuur (zoals Rijk of provincie) meer risico oplevert. Lichamen van algemeen bestuur moeten volgens hem belangen in verschillende sectoren tegen elkaar afwegen. Als dan bijvoorbeeld onderhoud van dijken in rustige tijden weinig prioriteit krijgt omdat het politiek opportuun is meer geld in andere sectoren te investeren, dan kan dit volgens hem tot catastrofale gevolgen leiden. Hij tekent daarbij aan dat de algemene partijpolitiek zich volgens bijna alle analyses in een crisis bevindt, wat volgens hem pleit voor het handhaven van de waterschappen met hun categorale of functionele belangendemocratie.

Het waterschap draagt volgens Toonen door zijn uitzonderlijke institutionele positie feitelijk een soort ministeriële verantwoordelijkheid voor het Nederlandse waterbeheer. De toegewezen taken van het waterschap vereisen volgens hem duurzaamheid en niet het voortdurend aanpassen aan de tijdgeest. Men zou volgens de auteur zelfs kunnen bepleiten dat het waterschap juist is ingesteld om het waterbeheer tegen de in de loop van de eeuwen steeds weer veranderende tijdgeest in de algemene politiek te beschermen.

4.7. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de door mij verzamelde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen weergegeven. De opvattingen zijn gedestilleerd uit notities, rapporten, brieven, verkiezingsprogramma's van politieke partijen, artikelen en internetsites. Daarnaast zijn er voor dit hoofdstuk veertien interviews gehouden met sleutelpersonen uit de waterschapswereld.

De lezer heeft in dit hoofdstuk kunnen zien wat het bestaande Rijksbeleid ten aanzien van de waterschappen inhoudt. Vervolgens zijn de opvattingen van negen politieke partijen verwoord. Aansluitend is gekeken naar de standpunten over het bestaansrecht van de waterschappen bij drie maatschappelijke pressiegroepen. Vervolgens is ingegaan op de opvattingen van een aantal sleutelpersonen uit de waterschapswereld en ten slotte zijn de visies van zeven wetenschappers over het bestaansrecht van de waterschappen weergegeven.

Het zal de lezer duidelijk zijn geworden dat er een breed scala van opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen bestaat, uiteenlopend van het opheffen, tot het juist onverkort handhaven van de waterschappen.

In het volgende hoofdstuk wordt nagegaan welke van de in Hoofdstuk 3 genoemde factoren in deze opvattingen zijn terug te vinden.

HOOFDSTUK 5

Analyse

5.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan een aantal opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen. Ook is hiervoor in Hoofdstuk 3 al ingegaan op de daarmee volgens mij verband houdende elementen uit de theorieën over de representatieve democratie en het NPM. In de paragrafen 3.4. tot en met 3.4.3. zijn die kernelementen opgesomd. Uit de theorieën over representatieve democratie zijn dit de kernelementen *one man one vote*, democratische legitimiteit en laag opkomstpercentage bij de verkiezingen. Uit de theorieën over het NPM zijn het de kernelementen bureaucratiereductie, efficiëntie, reductie van overbodige bestuurslagen en privatisering.

In dit hoofdstuk worden de volgens mij bestaande verbanden tussen de kernelementen en de verzamelde opvattingen via het hanteren van twee analysemodellen in beeld gebracht.

5.2. Analysemodel representatieve democratie

De resultaten van mijn analyse in deze paragraaf zijn als volgt tot stand gekomen. Steeds heb ik de betreffende opvatting over het bestaansrecht van de waterschappen bestudeerd en gescreend op de aanwezigheid van één of meer van de drie kernelementen uit de theorie van de representatieve democratie. Daar waar ik binnen die opvatting een kernelement ontdekte, heb ik in het analysemodel een “++” toegekend in de kolom van het betreffende kernelement. Als mij bij die screening duidelijk werd dat een kernelement geen deel uitmaakte van de opvatting heb ik aan dat element in het analysemodel “- -” toegekend. De veronderstelling zou in deze paragraaf kunnen zijn, dat hoe meer men in de opvatting vraagtekens plaatst bij de democratische legitimiteit van de waterschappen, hoe meer men ook twijfelt aan het bestaansrecht van de waterschappen. Of die veronderstelling klopt zal hierna duidelijk worden gemaakt.

	kernelementen uit theorieën over de representatieve democratie		
	one man one vote	democratische legitimiteit	laag opkomst-%
<i>Rijksoverheid</i>			
Kabinet	-- ¹⁷⁶	--	--
Min BZK	--	++ ¹⁷⁷	--
Min VenW	--	++	--
Raad van State	--	++	--

¹⁷⁶ -- = element is afwezig in de opvatting

¹⁷⁷ ++ = element is aanwezig in de opvatting

vervolg	kernelementen uit theorieën over de representatieve democratie		
	one man one vote	democratische legitimatie	laag opkomst-%
<i>Politieke partijen</i>			
CDA	--	++	--
ChristenUnie	g.o. ¹⁷⁸	g.o.	g.o.
D66	--	++	--
GroenLinks	--	++	--
PvdA	--	++	--
PvdV	g.o.	g.o.	g.o.
SGP	--	--	--
SP	--	++	--
VVD	--	--	++
<i>Maatschappelijke pressiegroepen</i>			
Interprovinciaal Overleg	++	++	--
Unie van Waterschappen	--	--	--
VNO/NCW	--	++	--
<i>Sleutelpersonen uit de waterschapswereld</i>			
Almekinders	--	--	--
Eversdijk	--	--	--
Hamelink	++	++	--
Harpe	++	++	--
Kolijn	--	--	--
Kramer	++	++	--
Moons	--	++	--
Ruijtenberg	--	--	--

¹⁷⁸ geen opvatting

Suurmond	--	--	--
De Visser	--	++	--
Wemaer	--	--	--
<i>Wetenschappers</i>			
Dicke & Steenhuisen	--	--	--
Van Hijum	--	--	++
De Jong & Meijerink	++	++	++
Schaap	--	--	--
Toonen	--	--	--
Eindscore	5x	16x	3x

5.3. Analysemodel NPM

Net als in paragraaf 5.2. zijn de resultaten van mijn analyse ook hier tot stand gekomen door het bestuderen van de betreffende opvatting over het bestaansrecht van de waterschappen en de screening op de aanwezigheid van één of meer van de vier kernelementen uit de theorie van het NPM. Daar waar ik binnen die opvatting een kernelement ontdekte, heb ik in het analysemodel een “++” toegekend in de kolom van het betreffende kernelement. Als ik bij die screening ontdekte dat een kernelement geen deel uitmaakte van de opvatting heb ik aan dat element in het analysemodel “- -” toegekend.

De veronderstelling zou in deze paragraaf kunnen zijn, dat hoe meer men in de opvatting vraagtekens plaatst bij de efficiëntie van de waterschappen, hoe meer men ook twijfelt aan het bestaansrecht van de waterschappen. Of deze veronderstelling klopt zal ook hierna duidelijk worden gemaakt.

	kernelementen uit theorieën over het NPM			
	reductie bureaucratie	efficiëntie	reductie overbodige bestuurslagen	privatisering
<i>Rijksoverheid</i>				
Kabinet	--	++	--	--
Min BZK	--	--	--	--
Min VenW	--	++	++	--
Raad van State	--	--	--	--

vervolg	kernelementen uit theorieën over het NPM			
	reductie bureaucratie	efficiëntie	reductie overbodige bestuurslagen	privatisering
<i>Politieke partijen</i>				
CDA	--	--	--	--
ChristenUnie	(g.o.)	(g.o.)	(g.o.)	(g.o.)
D66	--	--	--	--
GroenLinks	++	++	++	++
PvdA	++	++	++	--
PvdV	(g.o.)	(g.o.)	(g.o.)	(g.o.)
SGP	--	--	--	--
SP	++	--	++	--
VVD	--	--	--	--
<i>Maatschappelijke pressiegroepen</i>				
Interprovinciaal Overleg	--	--	--	--
Unie van Waterschappen	--	++	++	--
VNO/NCW	--	++	--	--
<i>Sleutelpersonen uit de waterschapswereld</i>				
Almekinders	--	--	--	--
Eversdijk	--	++	--	--
Hamelink	--	--	++	--
Harpe	++	++	++	++
Kolijn	--	--	--	--
Kramer	--	--	--	--
Moons	--	--	--	--
Ruijtenberg	--	--	--	--
Suurmond	--	++	--	--
De Visser	--	++	--	--

vervolg	kernelementen uit theorieën over het NPM			
	reductie bureaucratie	efficiëntie	reductie overbodige bestuurslagen	privatisering
Wemaer	--	--	--	--
<i>Wetenschappers</i>				
Dicke & Steenhuisen	--	++	--	++
Van Hijum	--	--	--	--
De Jong & Meijerink	--	--	--	--
Schaap	--	++	--	--
Toonen	--	++	--	--
Eindscore	4x	13x	7x	3x

5.4. Interpretatie

De analyse in de paragrafen 5.2. en 5.3. heeft een beperkte waarde. Daarvoor is de opzet van de masterscriptie Bestuurskunde immers te beperkt. De analyse kan wel worden aangemerkt als een steekproef (en ook niet meer dan dat) onder een aantal van de maatschappelijke actoren die in de discussie over het bestaansrecht van de Nederlandse waterschappen figureren.

5.5. Bevindingen

5.5.1. Algemeen

In de analysemodellen in de paragrafen 5.2. en 5.3. zijn de bestaande relaties tussen de zeven kernelementen uit de theorieën over de representatieve democratie en het NPM enerzijds met de in dit onderzoek verzamelde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen anderzijds, in beeld gebracht. Het kernelement democratische legitimiteit scoort in dit onderzoek met 16 hits het hoogst, gevolgd door de kernelementen efficiëntie met 13 hits, reductie van overbodige bestuurslagen met 7 hits, *one man one vote* met 5 hits, reductie van bureaucratie met 4 hits, laag opkomstpercentage bij de verkiezingen met 3 hits en privatisering met 3 hits.

5.5.2. Democratische legitimiteit als hoogst genoteerd kernelement

Het eerste punt wat me in de analyses opvalt, is dat in de onderzochte opvattingen het kernelement van de democratische legitimiteit met 16 hits het allerhoogst scoort. Blijkbaar is de democratische legitimiteit voor de organisaties een belangrijke kwestie. De omstandigheid dat dit kernelement in de opvattingen zo'n grote rol speelt kan er misschien mee te maken hebben dat de wijze van totstandkoming van het waterschapsbestuur met zijn bestuurscategorieën bedrijfsgebouwd, gebouwd, ongebouwd en ingezetenen enorm afwijkt

van de algemene democratie bij nagenoeg alle andere openbare lichamen en het feit dat de politieke partijen als zodanig en tot dusverre nog steeds niet aan de waterschapsverkiezingen kunnen deelnemen.

De aanwezigheid van het kernelement democratische legitimiteit in een opvatting impliceert echter nog niet dat diegene ook twijfelt aan het bestaansrecht van de waterschappen. De in paragraaf 5.2. genoemde veronderstelling klopt derhalve niet. Uit de analyse is namelijk gebleken dat zowel de voorstanders als ook de tegenstanders van de waterschappen dit element gebruiken. Zo signaleert de minister van BZK dat er bij de waterschappen geen sprake is van een optimale democratische legitimatie. Desondanks trekt de minister het bestaansrecht van de waterschappen niet in twijfel. Ook Harpe gebruikt het element democratische legitimatie, als hij het heeft over een onvoldoende democratisch gehalte bij de waterschappen, maar hij gebruikt datzelfde element als een argument waarmee hij pleit voor de opheffing van de waterschappen.

5.5.3. Efficiëntie op de tweede plaats

Efficiëntie komt in de analyse met 13 hits op de tweede plaats. Daaruit blijkt dat efficiëntie voor velen een belangrijk aandachtspunt is. De aanwezigheid van het element efficiëntie in een opvatting betekent ook hier echter niet automatisch dat diegene ook pleit voor het afschaffen van de waterschappen. De in paragraaf 5.3. genoemde veronderstelling klopt dan ook niet. Ook hier wordt het kernelement namelijk zowel door de voor- als de tegenstanders van de waterschappen gebruikt. Zo heeft de PvdA het in haar pleidooi voor het opheffen van de waterschappen impliciet over het gebrek aan efficiëntie bij de waterschappen, als die partij stelt, dat met het afschaffen van de waterschappen geld kan worden bespaard.

Maar ook het Kabinet gebruikt het kernelement efficiëntie, als zij op basis van het IBO-rapport van mening is dat het waterschap de juiste organisatie is voor de uitvoering van een efficiënt waterbeheer. Mede om die reden heeft het waterschap volgens het Kabinet bestaansrecht.

5.5.4. Reductie overbodige bestuurslagen als nummer drie

Het kernelement reductie overbodige bestuurslagen staat in de analyse op de derde plaats met zeven hits. Ook bij dit element moet niet de conclusie worden getrokken dat degenen die dit hanteren ook pleiten voor het opheffen van de waterschappen. Dit kernelement is namelijk ook terug te vinden in de opvattingen van zowel de voor- als de tegenstanders van de waterschappen. Zo noemt het ministerie van VenW wel de reductie van overbodige bestuurslagen als één van de mogelijke aanleidingen in de toekomst om te twijfelen aan het bestaansrecht van de waterschappen. Toch is het ministerie van VenW van mening dat de waterschappen zondermeer bestaansrecht hebben. Ook GroenLinks hanteert het kernelement reductie van overbodige bestuurslagen, maar deze partij gebruikt dit element als een ondersteunend argument in haar pleidooi voor het opheffen van de waterschappen.

5.5.5. *One man one vote* op de vierde plaats

Het kernelement *one man one vote* komt in de analyse met vijf hits op de vierde plaats. Evenals bij de hiervoor genoemde top drie kan ook hier weer worden vastgesteld dat dit element zowel door de voor- als de tegenstanders van de waterschappen wordt gebruikt. Zo is het IPO van mening dat het bestaansrecht van de waterschappen onomstreden is, hoewel het IPO tegelijkertijd pleit voor het bij de waterschappen invoeren van een lijstenstelsel en een kiesstelsel, waarbij de verkiezing op een directe wijze plaatsvindt en waarbij wordt uitgegaan van het beginsel *one man one vote*. Ook Harpe gaat in op het kernelement *one*

man one vote, maar dan als onderdeel in zijn pleidooi voor het opheffen van de waterschappen.

5.5.6. Nuances binnen de Rijksorganen

Verder valt het me op dat er weliswaar sprake is van een bestaand Rijksbeleid, maar dat men daardoor niet moet verwachten dat de vier in dit onderzoek onderzochte onderdelen van het Rijk (Kabinet, BZK, VenW en de Raad van State) een onderling gelijklopende motivering hanteren bij hun standpunt over het bestaansrecht van de waterschappen. Het mag dan wel zo zijn dat ze alle vier het bestaansrecht onderschrijven, maar uit de analyse blijkt dat ze daarbij niet steeds dezelfde argumenten en kernelementen hanteren.

5.5.7. Partijlid als communicator van politieke partij?

Een opvallend punt is volgens mij ook, dat alle vier kernelementen uit de theorieën over het NPM zijn terug te vinden in zowel het GroenLinks-partijstandpunt over het bestaansrecht van de waterschappen als ook in de opvatting van het GroenLinks-partijlid Harpe. De kernelementen scoren in die constatering dan ook acht hits. Dit kan wellicht worden verklaard vanuit de omstandigheid dat Harpe het partijstandpunt zeer goed kent, en misschien meer dan anderen in staat is en bereid is om daarover rationeel te communiceren.

5.5.8. VNO/NCW en efficiëntie

Een opmerkelijke zaak is volgens mij dat in de opvatting van het VNO/NCW als een fervente pleiter voor de opheffing van de waterschappen uitsluitend het NPM-kernelement efficiëntie kan worden gesignaleerd¹⁷⁹.

5.5.9. Afwezigheid van alle kernelementen in een aantal opvattingen

Verder valt het me op dat er opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen zijn gevonden, waarin één of meer van de zeven kernelementen geen enkele rol spelen. Een voorbeeld hiervan is de SGP. De SGP is van mening dat de waterschappen bestaansrecht hebben, omdat ze een belangrijke rol in het waterbeleid spelen. Geen van de kernelementen maken echter deel uit van dat standpunt.

Een tweede voorbeeld hiervan is de opvatting van de SGP-er Koliijn. Hij vindt dat de waterschappen beslist bestaansrecht hebben, omdat de uitoefening van de waterschapstaken geen enkele aanleiding vormt om aan de waterschappen te twifelen. Het moet niet uitgesloten worden geacht dat het niet toevallig is dat er voor de kernelementen zowel in het officiële SGP-partijstandpunt als in het standpunt van de individuele SGP-er Koliijn geen rol is weggelegd.

Maar de SGP en de heer Koliijn staan in die constatering niet alleen, want ook in de opvatting van Almekinders kan hetzelfde worden vastgesteld. Almekinders is van mening dat de waterschappen bestaansrecht hebben, omdat ze hun werk goed doen. Degene die in zijn opvatting op zoek gaat naar één of meer van de zeven kernelementen doet dat tevergeefs. Ruijtenbergs opvatting is dat de waterschappen bestaansrecht hebben, terwijl hij dat

¹⁷⁹ Wat me in de opvatting van VNO/NCW heeft getroffen, is dat VNO/NCW weliswaar tegenstander is van het bestaansrecht van de waterschappen, maar dat men in het pleidooi voor de opheffing mijns inziens nog niet "alles uit de kast heeft gehaald". Het VNO/NCW-pleidooi zou naar mijn mening zonder al te veel moeite nog steviger kunnen worden gemotiveerd met aan het NPM gelieerde elementen, maar daar is in de onderzochte opvatting geen sprake van. Dit verbaast me enigszins, want ik had verwacht dat een professionele landelijke organisatie, die als nationale spreekbuis van het bedrijfsleven zo duidelijk voor de opheffing van de waterschappen pleit, daarbij ook op zoek gaat naar zoveel mogelijk bruikbare en steekhoudende argumenten, waarna die argumenten in het pleidooi ook daadwerkelijk aan bod komen.

standpunt niet verder onderbouwt. Eén of meer van de zeven kernelementen vindt men in zijn standpunt dan ook niet. De lijst van kernelement-loze opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen wordt afgesloten met het standpunt van Wemaer, die van mening is dat er geen indicatie is dat de waterschappen het slecht doen. Ook in die mening is er geen kernelement terug te vinden.

Tegelijkertijd moet hierbij worden aangetekend dat de SGP en Almekinders, Koliijn, Ruijtenberg en Wemaer in hun opvatting misschien impliciet hebben gezegd dat ze de waterschappen efficiënt en effectief vinden, maar dat ze dat niet expliciet hebben uitgesproken.

5.5.10. Afwezigheid kernelement in opvatting irrelevant voor de waarde van de opvatting?

De constatering dat een opvatting over het bestaansrecht van de waterschappen weinig of zelfs geen enkele van de zeven in dit onderzoek gehanteerde kernelementen uit de theorieën van de representatieve democratie en het NPM bevat (zoals de opvatting van de SGP, Almekinders, Koliijn, Ruijtenberg en Wemaer) heeft volgens mij niets te maken met de waarde van die opvatting, zoals die op zichzelf kan worden beschouwd. Iedere opvatting over het bestaansrecht van de waterschappen moet volgens mij namelijk waardevol worden geacht, of die opvatting nu wordt onderbouwd met allerlei theoretische argumenten, of juist helemaal niet. Het behoort immers tot de maatschappelijke realiteit dat personen en organisaties soms opvattingen hebben over bepaalde kwesties, zonder dat die personen en organisaties daarover diepere gedachten hebben. Bovendien is het zeer goed mogelijk dat bij de analyse in de paragrafen 5.2. en 5.3. geen relatie is ontdekt tussen een opvatting en één of meer van de zeven kernelementen, terwijl betrokkenen weldegelijk andere elementen of argumenten hebben die als het fundament van hun opvatting fungeert. Naar die eventuele andere elementen of argumenten is in deze scriptie echter geen onderzoek gedaan, zodat daarover onduidelijkheid zal blijven bestaan.

Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat degenen die in het maatschappelijke debat over het bestaansrecht van de waterschappen geen steekhoudende argumenten hanteren, een grote kans lopen om dat debat te verliezen. Het is dan ook in het belang van degenen die aan het debat deelnemen om daarbij goede argumenten te gebruiken.

5.5.11. Kernelementen en de wetenschappers

Het valt me op dat bij alle opvattingen van wetenschappers over het bestaansrecht van de waterschappen in dit onderzoek één of meer van de zeven kernelementen een rol spelen. De NPM-elementen bureaucratiereductie en reductie van overbodige bestuurslagen spelen in hun opvattingen echter geen enkele rol.

5.5.12. Alle wetenschappers onderschrijven bestaansrecht

Alle zeven in deze scriptie aan het woord gekomen wetenschappers onderschrijven het bestaansrecht van de waterschappen, wat ik opmerkelijk vind. Dicke en Steenhuisen tekenen er wel bij aan dat er bij de waterschappen toch nog ruimte is voor NPM-achtige arrangementen zoals *benchmarking* en *uitbesteding/outsourcing*, waardoor de waterschappen hun bestaansrecht kunnen versterken. Volgens Toonen is het waterschap in feite een klassiek en historisch voorbeeld van het *community based governance*, dat internationaal zo sterk wordt aanbevolen als de gewenste richting voor institutionele ontwikkeling voor *common pool resource management*. Toonen vindt dan ook dat het waterschap moet worden aangemerkt als een Gouden Formule, waarbij efficiëntie en *good governance* van groot belang is.

Ten aanzien van de opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen bij de

wetenschappers mag het wetenschappelijk niveau van Van Hijum en Schaap misschien enigszins worden genuanceerd, vanwege hun maatschappelijke posities.

5.5.13. Opvattingen ondanks niet uitvoerbare analyse?

In twee gevallen is een analyse in 5.2. en 5.3. onmogelijk, namelijk bij de politieke partijen Christen Unie en PvdV. Beide partijen hebben namelijk geen verifieerbare opvatting over het bestaansrecht van de waterschappen. De afwezigheid van een standpunt binnen een politieke partij over deze kwestie kan volgens mij wel gedeeltelijk worden verklaard.

Het feit dat ze in hun programma's niets over de waterschappen hebben vermeld leidt voor mij tot de conclusie dat deze partijen de status quo ten aanzien van de waterschappen, namelijk het feit dat ze momenteel bestaan, willen voortzetten, althans stilzwijgend met die status quo instemmen.

Een andere mogelijke verklaring is dat de kwestie van het bestaansrecht van de waterschappen binnen de Christen Unie en de PvdV simpelweg niet op hun agenda staat, omdat dit volgens hen geen electorale meerwaarde geeft aan het partijprogramma, in het licht van de ook voor hun partijen belangrijke stemmenmaximalisatie.

Een bewijsbare verklaring voor de afwezigheid van een standpunt bij deze partijen over het bestaansrecht van de waterschappen is echter niet beschikbaar.

5.6. Conclusie

Uit de analyse van de steekproef is gebleken dat de democratische legitimiteit en efficiëntie de twee meest voorkomende kernelementen zijn in de in dit onderzoek verzamelde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen. Dit impliceert echter nog niet dat degenen die deze elementen in hun opvattingen gebruiken automatisch ook pleiten voor het opheffen van de waterschappen. Deze twee elementen worden namelijk niet alleen door de "voorstanders", maar ook door de "tegenstanders" van de waterschappen gebruikt.

HOOFDSTUK 6

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken ten aanzien van de in 1.2. vermelde vijf deelvragen of wordt verwezen naar de reeds elders in deze scriptie vervatte conclusies.

In hoofdstuk 2 is als antwoord op de 1^e deelvraag in vogelvucht aangegeven wat de waterschappen doen en waarom ze dat doen. De lezer heeft daarin kunnen zien dat het Nederland zoals we dat nu kennen geen vanzelfsprekendheid is. Een zeer groot deel van het huidige Nederland behoorde ooit immers tot het vrije eb en vloed-spel van de Noordzee en was daardoor nauwelijks bewoonbaar. Voordat de waterschappen ontstonden was er al sprake van dijk aanleg, maar van een planmatige en gecoördineerde aanpak was aanvankelijk nog geen sprake. Mede onder invloed van de graafschappen ontstonden in de 13^e eeuw de eerste waterschappen. In een mengvorm van territoriale en functionele decentralisatie groeide zeer geleidelijk hun takenpakket. Terwijl het takenpakket groeide, kromp het aantal waterschappen van circa 2.600 via fusieprocessen fors tot 26 anno 2006. En zoals aangestipt in 2.5. zal deze krimp vermoedelijk nog doorgaan, in de schijnbaar permanente zoektocht naar de optimale schaalgrootte.

In hoofdstuk 3 is het theoretisch kader van mijn onderzoek beknopt omschreven. Er is ingegaan op het ontstaan van de representatieve democratie als democratievariant en op het NPM als conceptueel instrument en wat een aantal wetenschappers daarover heeft geschreven. Over beide theorieën is in het verleden kritiek geuit en ook dat is in 3.2.3. en 3.3.4. in grote lijnen aan de orde gekomen. In 3.4.1. en 3.4.2. is aangegeven welke kernelementen uit het theoretisch kader volgens mij gerelateerd zijn aan de in dit onderzoek verzamelde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen.

In hoofdstuk 4 is als antwoord op de 4^e deelvraag weergegeven hoe de 34 geselecteerde “actoren” het bestaansrecht van de waterschappen beoordelen. Veertien interviews, internet- en documentenonderzoek, waaronder de partijprogramma’s van negen politieke partijen, vormden daarvoor de informatiebronnen. Onder andere is vastgesteld dat twee¹⁸⁰ van de 34 geselecteerde actoren geen verifieerbare opvatting hebben over de waterschappen en al helemaal niet over het *bestaansrecht* van de waterschappen.

In hoofdstuk 5 zijn als antwoord op de 2^e en 3^e deelvragen de opvattingen van de geselecteerde actoren over het bestaansrecht van de waterschappen via twee analysemodellen getoetst op de zeven kernelementen. In de paragrafen 5.5.1. tot en met 5.5.13. zijn de op de analyse gebaseerde bevindingen verwoord. Daarbij wordt onder andere duidelijk dat alle kernelementen gerelateerd zijn aan een aantal van de verzamelde en in Hoofdstuk 4 opgesomde opvattingen over het bestaansrecht van de waterschappen. De mate waarin die relaties bestaan varieert echter aanzienlijk.

Tenslotte resteert nog de voor sommigen misschien wel meest cruciale 5^e deelvraag. Dat is de vraag of de waterschappen passé zijn, of juist een Gouden Formule, of met andere woorden: wat kan er gezegd worden over het vooruitzicht of de toekomst van de waterschappen in het licht van de verzamelde opvattingen van de geselecteerde actoren? De beantwoording van deze deelvraag heeft het karakter van een toekomstvoorspelling, terwijl de bestuurskundige onderzoeker daar in beginsel uitsluitend zeer algemene uitspraken over kan doen. De onderzoeker kan in het beste geval de opvattingen in het verleden verbinden met de opvattingen in het heden en vervolgens het gecreëerde beeld extrapoleren naar de toekomst. De waarde van de op die manier gecreëerde

¹⁸⁰ Christen Unie en PvdV

bestuurskundige schets over het toekomstige bestaansrecht van de Nederlandse waterschappen blijft naar mijn mening dan ook betrekkelijk.

Zoals in het verleden en het heden zal naar mijn overtuiging ook in de toekomst verschillend gedacht worden over vele maatschappelijke kwesties en het bestaansrecht van de waterschappen is er slechts één van. Naar mijn mening zullen sommigen het waterschap in de toekomst een warm hart blijven toedragen en tegelijkertijd zullen sommigen pleiten voor de opheffing van het waterschap. Een ander deel van de bevolking zal volgens mij nauwelijks enige interesse tonen in deze discussie, zolang men maar weet dat men 'droge voeten houdt'. Een dergelijk beeld is volgens mij onvermijdelijk in een samenleving waarin zeer velen tegelijkertijd zeer verschillende belangen hebben. In het licht van de in dit onderzoek als steekproef verzamelde opvattingen verwacht ik dat het toekomstige bestaansrecht van de waterschappen voornamelijk afhankelijk zal zijn van de mate waarin de waterschappen erin slagen om hun democratische legitimatie te versterken en bewijsbaar efficiënt te werken.

In de verzamelde opvattingen heb ik gesignaleerd dat alle huidige waterschapstaken door bijna alle actoren worden erkend als taken die door een publieke organisatie behoren te worden uitgevoerd. Vanuit de vaststelling in 4.6.5. dat de *algemene partijpolitiek* volgens bijna alle analyses in een crisis verkeert, is het waterschapsinstituut voor de Nederlandse samenleving misschien ook voor de toekomst inderdaad een Gouden Formule. In dat geval behoeft niet snel met het opheffen van de waterschappen te worden rekening gehouden.

Tegelijkertijd is er volgens mij een andere ontwikkeling gaande en dat is de ontwikkeling waarbij de functionele waterschapsdemocratie via de geleidelijke invoering van het lijstenstelsel langzaam opschuift richting de wereld van de algemene democratie. Er kan dan naar mijn mening gemakkelijk een politieke discussie ontstaan, waarbij het idee groeit dat de waterschappen al zoveel op de het huis van Thorbecke¹⁸¹ lijken, dat politieke en mede op NPM gebaseerde pleidooien voor het opheffen van de waterschappen uit electorale overwegingen steeds begrijpelijker worden. In Nederland worden namelijk ook discussies gevoerd over de bestuurlijke drukte, het volgens sommigen onvoldoende functionerende en te omvangrijke middenbestuur en de wens van een algemene versimpeling van de overheid in al zijn verschijningsvormen, in combinatie met een ingrijpende vergroting van de klantgerichtheid van diezelfde overheid. Als uitloeijsel van die discussies acht ik het niet uitgesloten dat het waterschapsinstituut ooit wordt samengevoegd met het instituut van de provincies of nog waarschijnlijker: op basis van stroomgebieden vorm te geven dienstkringen van Rijkswaterstaat. In de ogen van sommige politieke partijen zal dit toekomstbeeld een aantrekkelijk perspectief zijn. Er is dan immers een einde gekomen aan een aparte en volgens hen "overbodige" bestuurslaag, terwijl de taakuitoefening binnen de provincies of Rijkswaterstaat ongestoord en volledig democratisch gelegitimeerd voortgang kan vinden. In een dergelijke situatie zal in het licht van de watersnoodramp in 1953 en de USA-Katrinaramp in 2005 waarschijnlijk al snel de vraag worden gesteld of er ook dán steeds voldoende aandacht is voor de voor Nederland zo belangrijk geachte waterstaatszorg en de daarvoor vereiste financiële middelen. Als het goede antwoord op die vraag al bestaat, kan dat mijns inziens beslist niet worden gegeven door een bestuurskundige onderzoeker.

Hoe de toekomstige discussies over het bestaansrecht van de waterschappen ook zullen verlopen, in de Nederlandse systematiek van de representatieve democratie zal het steeds weer de politiek zijn die uiteindelijk de richtingbepalende besluiten zal nemen over de voor de Nederlandse samenleving allerbeste structuur voor de adequate uitoefening van de momenteel aan de waterschappen toevertrouwde taken. Op breder en diepgaander bestuurskundig onderzoek gebaseerde adviezen kunnen daarbij een richtinggevende rol spelen.

¹⁸¹ Rijk, provincies en gemeenten

Bezien door het perspectief van de theorieën over de representatieve democratie en het NPM heb ik voor de waterschappen twee aanbevelingen.

In de eerste plaats is het voor de waterschappen zeer belangrijk om hun taken zodanig uit te voeren dat niemand anders dat effectiever of efficiënter kan.

In de tweede plaats moeten de waterschappen zich nog meer bekommeren om de democratische legitimiteit en de kwestie van *one man one vote* in het bijzonder.

Bij de waterschappen valt er zonder twijfel nog een slag te maken qua verbetering van de efficiency en de democratische legitimiteit. Ik zie hierbij voor de waterschappen beslist kansen liggen. Omdat de waterschappen in het verleden ook al hebben laten zien dat ze flexibel zijn en in staat zijn om zichzelf keer op keer aan te passen aan de maatschappelijke veranderingen, ben ik ervan overtuigd dat de waterschappen in staat zijn om die kansen te benutten, waardoor er minder discussie zal ontstaan over het bestaansrecht van de waterschappen. Zodoende wordt het bestaansrecht van de waterschappen versterkt en is het waterschap inderdaad een Gouden Formule.

* * * * *

Bijlage 1

Literatuurlijst

Antonisse, R., (1980), Waterschapswerk, eb en vloed op de Bevelanden, Pitmandruk BV, Goes

Beenhakker, A., Hendriks, P.A., Hollestelle, L.M., de Klerk, A.P., Kluiver, J.H., Priester, L.R., Zwemer, J., (1996), Duizend jaar Walcheren, Koninklijk Zeeuws Genootschap der Wetenschappen, Middelburg

Belinfante, A.D., de Reede, J.L., (2002), Beginselen van het Nederlands staatsrecht, 14^e druk, Kluwer, Alphen aan de Rijn

Berg, A.H., (1998), De eigen aard van de overheid, Sdu Uitgevers, Den Haag

Berge, A.P. van den, Groen, K., Havekes, H.J.M., Hofstra, M.A., Teulings, J.H.A., (1995), Bestrijding van de watervervuiling, Vijftienvintig jaar WVO, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen, 's-Gravenhage

Couwenberg, S.W., (2005), Politieke filosofie en westerse democratie, Universitaire Pers Fryslân, Leeuwarden/Deventer

Hague, R., Harrop, M., (2004), Comparative Government and Politics, 6th Edition, Palgrave MacMillan, Hampshire New York

Hakvoort, J.L.M., (1995), Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek, Eburon, Delft

Hakvoort, J.L.M., Klaassen, H.L., (2004), Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties, SDU Uitgevers BV, Den Haag

Havekes, H., Koemans, F., Lazaroms, R., Poos, D., Uijterlinde, R., (2005), Water besturen: het Nederlandse waterschapsmodel, Unie van Waterschappen, Den Haag

Held, D., (1996), Models of democracy, second edition, Polity Press, Cambridge, UK

Hemerijck, A. en J. Visser, (1999), A dutch miracle, Job growth, welfare reform and corporation in the Netherlands, Amsterdam University Press, Amsterdam

Hood, C., (1996), Exploring variations in public management reform in the 1990's, Indiana University Press, Bloomington, Indiana, USA

Kessler, A., (1998), Representative versus direct democracy: the role of informational asymmetries, Discussion Paper Series, Centre for Economic Policy Research, Londen, UK

Kickert, W.J.M., (2002), Verhalen van verandering, Elsevier bedrijfsinformatie BV, 's-Gravenhage

Kool-Blokland, J.L., (1998), Klinkende wegen: wegschap Walcheren 1954-1995, waterschap Zeeuwse Eilanden, Middelburg

Koopmans, L., Wellink, A.H.E.M., (2003), Overheidsfinanciën, 10^e druk, Stenfert Kroese, Groningen

- Koppenjan, J., Klijn, E.-H., (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, Londen, UK
- Leeuwen, N. van, Wolf, W., Wolf I., (1983), *Achter dijken en dammen*, Meulenhoff Informatief BV, Amsterdam
- Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A., (2005), *ICT en openbaar bestuur*, Lemma BV, Utrecht
- O'Toole, B., Jordan, G., (1995), *Next steps, Improving Management in Government?*, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, UK
- Osborne, D., Gaebler, T., (1992), *Reinventing government (How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector)*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., New York
- Pirmasens-Rumst, (1968), *Oosthoeks Encyclopedie, deel 12, 6^e druk*, A. Oosthoek Uitgeversmaatschappij NV, Utrecht,
- Pot, C.W. van der, Donner, A.M., (1983), *Handboek van het Nederlands staatsrecht, 11^e druk*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle
- Puts, H., (2004), *Planning en control met beleidskaders*, Elsevier Overheid, 's-Gravenhage
- Ringeling, A., (2004), *Het imago van de overheid, 2^e druk*, Elsevier Overheid, 's-Gravenhage
- Sneep, J., (1980), *Het Waterschapsbestuur*, Kluwer, Deventer
- Verburg, J.J.I., (1995), *De Waterschapswet, een artikelsgewijs commentaar, 2^e druk*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle
- Visser, J.A. de, (1975), *Onderzoek naar de bestuurlijke gevolgen van de watersnood 1953 in het gebied rond de Oosterschelde, scriptie RU Utrecht*
- Waterschappen, (2005), *10^e druk*, Unie van Waterschappen, 's-Gravenhage
- Wilderom, M.H., (1964), *Tussen afsluitdammen en deltadijken 2*, Van Benthum & Jutting, Middelburg

Bijlage 2

Overzicht van de Nederlandse waterschappen¹⁸²

<u>Waterschap</u>	<u>Omvang in ha</u>	<u>Inwoners</u>	<u>FTE</u>
1 Aa en Maas	164.000	700.000	372
2 Amstel, Gooi en Vecht	70.000	1.200.000	700
3 Brabantse Delta	140.767	751.000	525
4 Delfland	41.000	1.300.000	438
5 De Dommel	153.500	900.000	370
6 Fryslân	333.980	650.000	596
7 Groot Salland	120.000	360.000	340
8 Hollandse Delta	85.000	825.000	550
9 Hollands Noorderkwartier	200.000	1.100.000 (18+)	932
10 Hunze en Aa's	213.000	425.000	375
11 Noorderzijlvest	144.000	375.000	286
12 Peel en Maasvallei	128.400	399.000	145
13 Reest en Wieden	137.500	210.000	200
14 Regge en Dinkel	135.000	600.000	320
15 Rijn en IJssel	200.000	500.000	375
16 Rijnland	83.000	730.000	271
17 Rivierenland	210.000	950.000	726
18 Roer en Overmaas	95.000	750.000	119
19 Schieland en Krimpenerwaard	33.700	730.000	240
20 Stichtse Rijnlanden	83.000	730.000	271
21 Vallei en Eem	106.000	680.000	220

¹⁸² Binnenlandsbestuur, 16 december 2005, week 50, pag. 25

22 Velt en Vecht	90.000	200.000	175,8
23 Veluwe	136.000	420.000	222
24 Zeeuwse Eilanden	97.000	263.000	372
25 Zeeuws-Vlaanderen	73.150	107.000	165
26 Zuiderzeeland	150.000	367.000	240

Bijlage 3

Geraadpleegde artikelen, brieven en notities

W. Dicke en B. Steenhuisen, Waterschappen en de borging van publieke waarden, Bestuurskunde nr. 1, 2006

Th. Dietz, E. Ostrom, P.C. Stern, The struggle to govern the commons, Science, december 2003

D.J. Elzinga, Vergoeding SP-raadslid direct naar partijkas, Binnenlandsbestuur, 29 september 2006, week 39, p. 11

A. Haje, Wetswijziging zet mes in bestuurlijke en financiële waterschapsstructuur, Het Waterschap, december 2006, p. 6-7

A. van Hall, Waterschappen onder vuur van de partijpolitiek, Staatscourant, 23 maart 2006

L. Harpe, Hoe lang nog voor de waterschappen?, Openbaar bestuur, maart 2006, p. 27-31

E. van Hijum, Politiek en waterschappen, Bestuurskunde, nr. 1, 2006

P. de Jong en S. Meijerink, Democratische legitimatie: de Achilleshiel van het waterschap?, Bestuurskunde, nr. 1, 2006

B. Kromhout, Al snel maakte het democratisch bestuur plaats voor aristocratisering en centralisatie, Historisch Nieuwsblad, juni 2006, p. 24

S. Schaap, Behoud het goede, Bestuurskunde nr. 1, 2006

S. Tillema, Gebruik van benchmarkinformatie in de publieke sector, case-onderzoek naar waterschappen naar het gebruik van benchmarkinformatie voor prestatieverbetering, Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, juni 2006

Theo Toonen, Gerrit Dijkstra, Frits van der Meer, De bestuurlijke structuur van het waterschap, Preadvies in opdracht van de Unie van Waterschappen, juni 2004

B. Wientjes, Waterschap niet langer als staat in de staat, Bestuurskunde nr. 1, 2006

Breng waterschappen onder in stroomgebiedautoriteiten, Binnenlands Bestuur, 22 september 2006, week 38, p. 9

Brief IPO aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over de evaluatie van de Waterschapswet d.d. 28 juni 2001, nr. 60092/2001

Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer over het voorstel van de Wet wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel), 26 september 2006, met bijlage

Burgers gaan de lasten van de natuur betalen, H2O, nr. 9-2006, p. 27

D66: Waterschappen niet opheffen, Het Waterschap, tijdschrift voor waterschapsbestuur en waterschapsbeheer, nr. 10, november 2006, p. 42

De provincies in het middenbestuur (notitie IPO als reactie op de discussienotitie Maatwerk in het middenbestuur) d.d. 19 september 2006

Dijken wachten op gul investerend kabinet, Staatscourant, 25 oktober 2006, p. 1

Handleiding Masterscriptie Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2005

Inefficiëntie drijft kosten waterbeheer op, Provinciale Zeeuwse Courant, 24 oktober 2006, p. 2

Maatwerk in het middenbestuur, discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 2 mei 2006

Nieuwe wet schaadt boeren, Provinciale Zeeuwse Courant, 8 september 2006, p. 13

Nieuwsbrief Crisisbeheersing Ministerie van BZK, juli/augustus 2006

Noodzakelijke ingrepen blijven uit door kortetermijndenken, Binnenlands Bestuur, 27 oktober 2006, p. 24-25

Orde in een vol, vuil, waterig land, Staatscourant, 20 september 2006, p. 20

Provincies letten minst op kosten, waterschappen meest bedrijfsmatig, gemeenten maken inhaalslag, Binnenlands Bestuur 16 juni 2006, week 24, p. 13

PvdA wil vooral snijden bij de overheid, Provinciale Zeeuwse Courant, 4 september 2006, p.1

Raad bepleit afschaffing kantongerechten, Provinciale Zeeuwse Courant, 10 juni 2006

Rapport Onderzoeksraad geeft signaal voor – toekomstig – crisismanagement, Nieuwsbrief Crisisbeheersing Ministerie van BZK, oktober 2006

Samenvatting Karakterisering stroomgebied Schelde, Commissie Regionaal Waterbeheer, 1 november 2004

Troonrede 2006, Staatscourant, 19 september 2006, nr. 182A buitengewone editie

Waardering voor wijziging Waterschapswet, 11 september 2006, IPO Nieuwsoverzicht

Bijlage 4

Geraadpleegde rapporten

Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen, rapport inzake de afstemming van taken in het regionale waterbeheer, april 2005

Nehem Consultants b.v. Zaltbommel, rapport over de staat van kwaliteitsmanagement bij de decentrale overheid, juni 2006

Statenfractie GroenLinks provincie Zeeland, rapport over de bestuurlijke organisatie van het waterbeleid en –beheer uitgaande van de stroomgebiedbenadering, oktober 2003

Unie van Waterschappen, Waterschappen zoeken fiscale partners (Op weg naar samenwerking bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen), rapport van de ad hoc-Uniewerkgroep samenwerking belastingen, november 2005

Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen, rapport van de werkgroep relatie waterschap-gemeente: De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten, oktober 1990

Werkgroep IBO, eindrapport werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de financiering van het waterbeheer, (IBO-rapport), 2003

Bijlage 5

Geraadpleegde internetsites

http://nl.wikipedia.org/wiki/Logisch_positivism

(datum: 11-09-2006)

<http://www.sp.nl/partij/theorie/program/02democratie.stm>

(datum: 12-09-2006)

http://www.netserver2.net/waterforum/template_a1_print.asp?paginanr=4239

(datum: 09-09-2006)

www.politiekebarometer.nl

(31-08-2006)

The Rise and Demise of the New Public Management

<http://www.paecon.net/PEARReview/issue33/Drechsler33.htm>

(datum: 18-09-2006)

Hoe voorbeeldig is de westerse democratie? Een kritische evaluatie, S.W. Couwenberg

<http://users.skynet.be/streven/artikels/couwenberg.htm>

(datum: 2-10-2006)

The Rise and Demise of the New Public Management

<http://www.paecon.net/PEARReview/issue33/Drechsler33.htm>

(datum: 18-9-2006)

Representative democracy

http://www.answers.com/topic/representative_government.htm

(datum: 25-9-2006)

Representative Government and Democracy

(datum: 25-9-2006)

Toezicht op de waterschappen kan beter

<http://www.ipo.nl/templates/?ipoalgemeen=110&node=118&subnode=112&yearwee...>

(datum: 27-10-2006)

www.cda.nl (datum: 08-09-2006)

www.sp.nl (datum: 09-09-2006)

www.vvd.nl (datum: 09-09-2006)

www.sgp.nl (datum: 10-09-2006)

www.christenunie.nl (datum: 10-09-2006)

www.groenlinks.nl (datum: 09-09-2006)

www.pvdv.nl (datum: 09-09-2006)

www.d66.nl (datum: 09-09-2006)

www.uvw.nl (datum: 09-09-2006)

www.wetten.nl (datum: 09-09-2006)

www.ipo.nl (datum: 10-09-2006)

www.omroepbrabant.nl/?type=rss&id=64836 (datum: 20-08-2006)

www.vvd.nl/index.aspx?FilterId=974&ChapterId=1590&ContentId=3841 (datum: 25-8-2006)

VVD: Hef productschappen op

<http://www.vvdkamerleden.nl/main3.aspx?site=9&id=06070000000000> (datum: 31-05-2006)

BOVAG juicht eventueel opheffen bedrijfsschappen toe

http://www.vvdkamerleden.nl/bestanden/Aptroot_Bovag_juigt_opheffen_bedrijfsschappe...

(datum: 31-05-2006)

[http://www.bndestem.nl/binnenland/article626002.ece?service= print](http://www.bndestem.nl/binnenland/article626002.ece?service=print)

(datum: 12-10-2006)

Opheffen waterschappen levert besparing van 100 miljoen

<http://www.cobouw.nl/cobouw/nieuws/toonnieuwsartikel.jsp?di=257722>

(datum: 12-10-2006)

Bijlage 6

Geraadpleegde verkiezingsprogramma's

1. CDA Verkiezingsprogramma 2006, 'Vertrouwen in Nederland, Vertrouwen in elkaar'
2. Concept Verkiezingsprogramma Brabant, 'Brabant voor elkaar'
3. Verkiezingsprogramma CDA Zeeland 2007-2011, 'Samen Leven Samen Werken'
4. ChristenUnie Verkiezingsprogramma 2003-2007, 'Samen leven naar bijbelse waarden'
5. D66 conceptverkiezingsprogramma Tweede Kamer 2006/2010, 'Het gaat om mensen'
6. GroenLinks programma Tweede-Kamerverkiezingen 22 november 2006, 'Groei mee'
7. PvdA Ontwerp-verkiezingsprogramma 2006, 'Samen sterker / Werken aan een beter Nederland'
8. Partij voor de Vrijheid (Groep Wilders), 'Klare wijn'
9. SGP Verkiezingsprogramma 2006-2011, 'Naar eer en geweten'
10. SP Verkiezingsprogramma 2003, 'Eerste weg links'
11. VVD Verkiezingsprogramma 2006, 'Samenleving met ambitie'

Bijlage 7

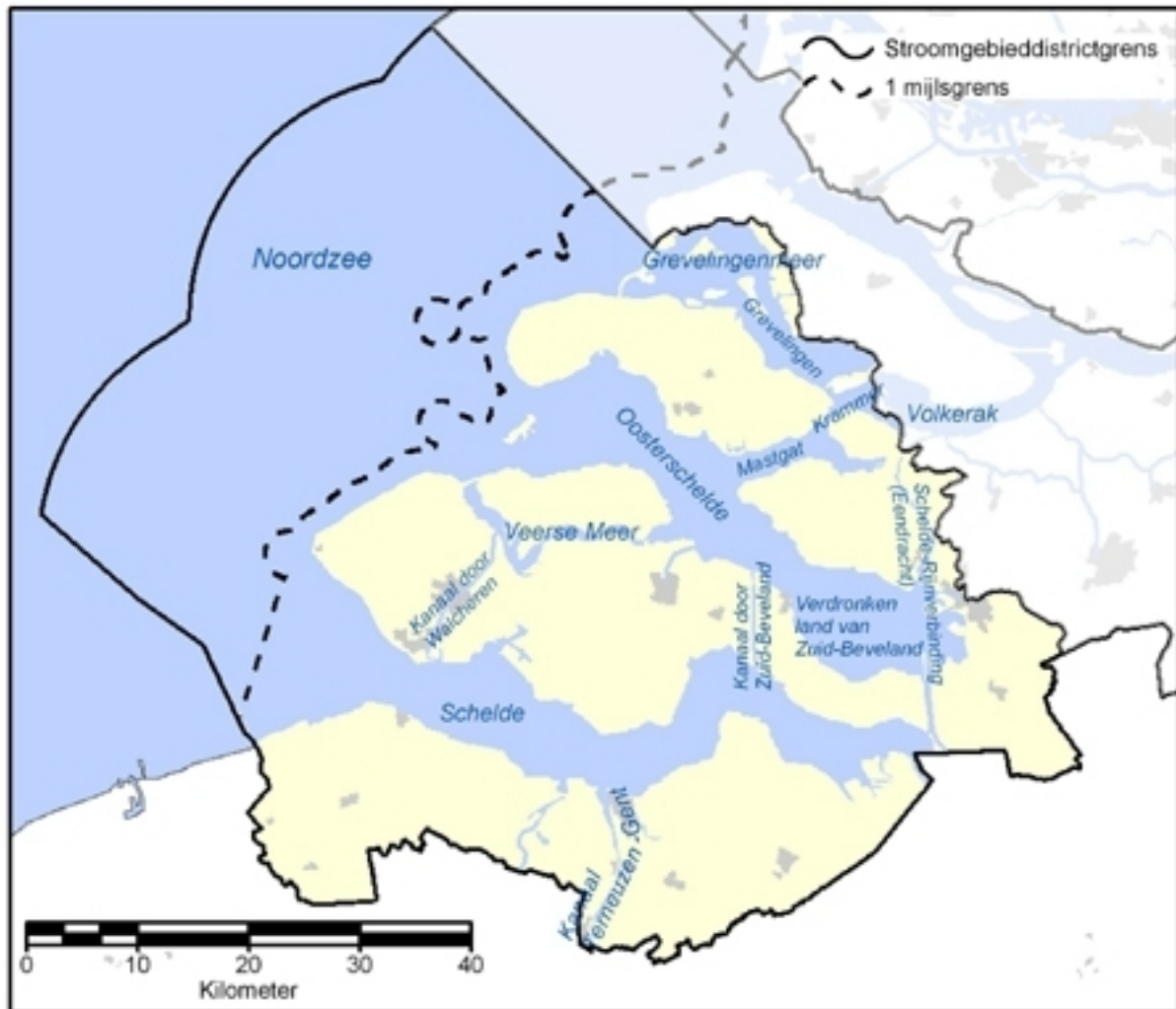
Bezochte symposia

Nehem Consultants b.v., presentatie resultaten 'Onderzoek naar kwaliteitsmanagement bij waterschappen, gemeenten en provincies' te Zaltbommel op 22 juni 2006

Nederlandse Vereniging voor Waterbeheer NVA & Vereniging voor bestuurskunde, 'Het waterschapsbestel op nieuwe leest geschoeid' te Utrecht op 29 september 2006

Bijlage 8

Kaart van Nederlands stroomgebied Schelde uit de Europese Kaderrichtlijn Water



Topografische achtergrond © Topografische Dienst Nederland

Bijlage 9

Kaart van internationaal stroomgebied Schelde uit de Europese Kaderrichtlijn Water



Bijlage 10

Lijst van geïnterviewde personen, primaire (vm.) functies, interviewdata¹⁸³ en -vragen

1. C.J. Almekinders, lid dagelijks bestuur en wnd. dijkgraaf waterschap Zeeuws-Vlaanderen, 1 juni 2006
2. drs. H. Eversdijk, lid CDA en lid van algemeen bestuur waterschap Zeeuwse Eilanden, 26 mei 2006
3. F.K. Hamelink, lid dagelijks bestuur waterschap Zeeuws-Vlaanderen, 1 juni 2006
4. ing. L. Harpe MSc., lid GroenLinks en lid van provinciale staten provincie Zeeland, 1 juni 2006
5. W. Koliijn, lid SGP en lid van provinciale staten van Zeeland, 7 juni 2006
6. M. Kramer, lid PvdA en lid van college van G.S. van Zeeland, met o.a. de portefeuille van waterhuishouding en waterkeringen, 7 juni 2006
7. J.M.P. Moons, lid PvdA en lid van college van G.S. van Noord-Brabant, met o.a. de portefeuille van integraal waterbeheer en milieu, 8 juni 2006
8. ir. J. Ploeger, directeur van het IPO-bureau te 's-Gravenhage, 27 september 2006
9. A. Ruijtenberg, voormalig lid dagelijks bestuur waterschap Zeeuwse Eilanden, 12 mei 2006
10. J. Suurmond, lid VVD en lid van college van G.S. van Zeeland, met o.a. de portefeuille van toezicht op de lagere overheden en organisatie waterschappen, 31 mei 2006
11. P.M. Terpstra, beleidsjurist, Ministerie van Verkeer en Waterstaat te 's-Gravenhage, 19 september 2006
12. prof.dr. T.A.J. Toonen, hoogleraar Bestuurskunde Universiteit Leiden en lid van de Adviescommissie Water, 29 september 2006
13. mr.drs. J.A. de Visser, secretaris-directeur waterschap Zeeuwse Eilanden, 7 juni 2006
14. T.W.A. Wemaer, voormalig lid dagelijks bestuur waterschap Zeeuws-Vlaanderen, 1 juni 2006

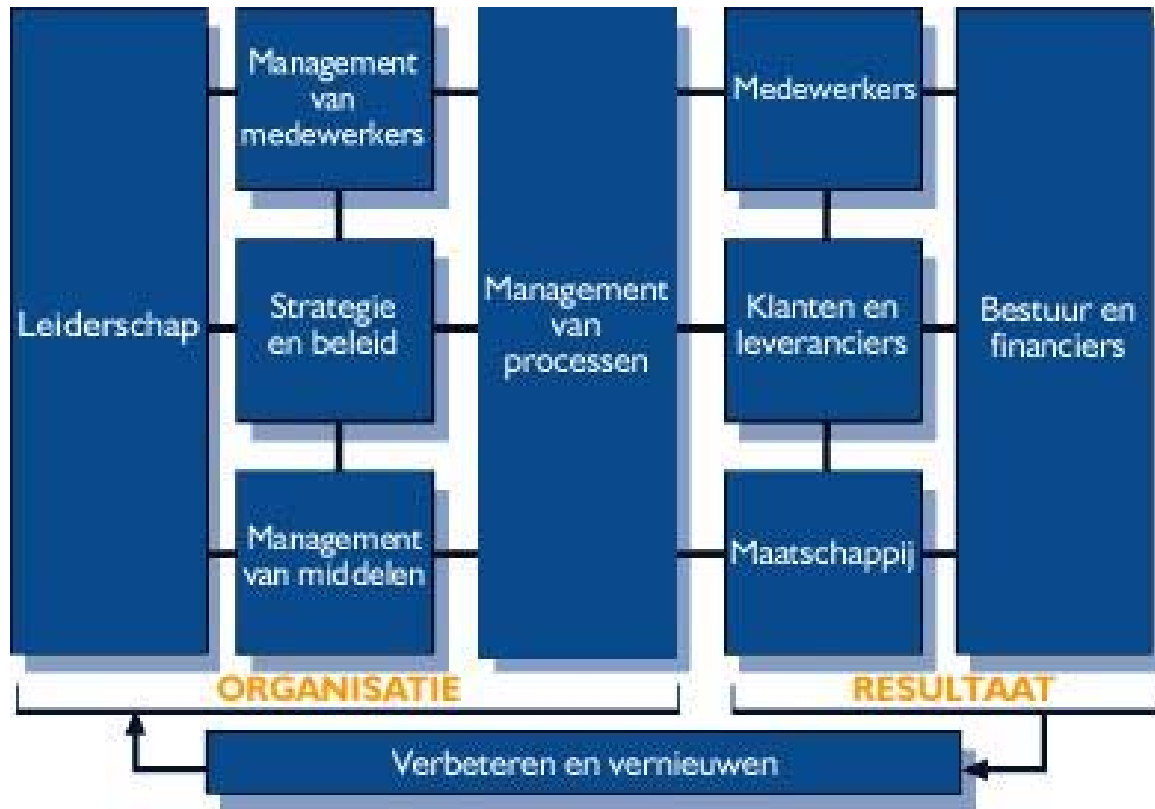
Vragen:

1. Sommigen twifelen al dan niet openlijk aan het bestaansrecht van het waterschap. In hoeverre is er volgens u een toekomst voor het waterschap als zelfstandig instituut?
2. Sommigen zijn van mening dat je de waterschapstaken net zo goed kan overdragen aan de provincies of aan Rijkswaterstaat. Wat vindt u daarvan?
3. Het waterschap is volgens sommigen de oudste overheidsorganisatie in Nederland. Vindt u dat feit alleen al voldoende voor het bestaansrecht in de toekomst?
4. Wat zou er volgens u misgaan als het waterschap wordt opgeheven en de waterschapstaken worden overgedragen aan de provincies of Rijkswaterstaat?
5. Waterschappen staan onder andere bekend om hun functionele democratie. Sommigen vinden alleen al om die reden dat het waterschap moet worden opgeheven. Wat vindt u daarvan?
6. Wat zou er volgens u moeten of kunnen worden veranderd (in de wetgeving of op een andere manier) om het bestaansrecht van het waterschap te vergroten of te verkleinen?

Oorspronkelijk was het de bedoeling om gesloten interviews te houden. In alle gevallen ontwikkelde zich echter een levendige discussie, waardoor de interviews –naast de zes vragen- een open karakter kregen.

¹⁸³ in alfabetische volgorde

Het INK-model als vertaling van het TQM-model



Het INK-model is volgens Hakvoort en Klaassen (2004)¹⁸⁴ afgeleid van het zelfevaluatiemodel van de European Foundation for Quality Management (EFQM). Deze organisatie heeft zich volgens de auteurs ten doel gesteld Europese bedrijven te stimuleren tot excellente bedrijfsvoering en tot het leveren van goede prestaties. In navolging van het Europese initiatief installeerde de Nederlandse minister van Economische Zaken in 1991 de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit. De Stuurgroep kreeg de opdracht om zoveel mogelijk overheids- en non-profitorganisaties te stimuleren om *Total Quality Management*-principes toe te passen.

¹⁸⁴ Hakvoort, Klaassen, (2004), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, p. 48

Bijlage 12

De Europese Kaderrichtlijn Water (EKW) of de Kaderrichtlijn Water (KRW)¹⁸⁵

Met de vaststelling van de Kaderrichtlijn Water op 22 december 2000 hebben de lidstaten van de Europese Unie afgesproken om de kwaliteit van de Europese wateren in een goede toestand te brengen en te houden. Voor het bereiken van deze doelstelling hebben zij waterbeheer op het niveau van stroomgebieden als uitgangspunt gekozen. Op deze wijze willen de lidstaten de kwaliteit van water beschermen en verbeteren, zodat ook het nageslacht ervan kan profiteren.

Nederland staat voor een zware, maar geen onmogelijke opgave. Als alle sectoren bijdragen aan het uitvoeren van het huidig beleid is verdere verslechtering van oppervlaktewateren en grondwater te voorkomen en is *stand still* haalbaar. Daarnaast wil Nederland internationale afspraken maken met de lidstaten van het Scheldestroomgebied om de bovenstroomse belasting te verminderen.

De Kaderrichtlijn Water stelt als doel dat in 2015 al het oppervlaktewater en het grondwater in een goede toestand verkeert. Onder voorwaarden mag het behalen van de doelen gefaseerd plaatsvinden tot 2021 of tot 2027. Ook is het onder voorwaarden mogelijk om lagere doelen vast te stellen. Als lidstaten de doelen willen faseren of verlagen, moeten zij dat vooraf melden aan de Europese Commissie en goed beargumenteren.

Nederland zal alles op alles moeten zetten om de opgaven van de EKW te kunnen realiseren.

Communicatie en publieke participatie zijn voorwaarden om voor de benodigde inspanningen maatschappelijk draagvlak te krijgen. De stroomgebiedrapportage geeft de mogelijkheid om een maatschappelijk debat te voeren tussen bestuurders, maatschappelijke organisaties en het publiek over het ambitieniveau, de ecologische doelen en de benodigde maatregelen.

\\WATER\DATA\USER\PMALJ\Masterscriptie 2006_1.doc

¹⁸⁵ Samenvatting Karakterisering stroomgebied Schelde, Commissie Regionaal Waterbeheer, 1 november 2004