

# **WATER ALS RODE DRAAD**

EEN ONDERZOEK NAAR HET POLITIEKE  
GEHALTE VAN DE BESLUITVORMING  
IN HET BESTUUR VAN DE WATERSCHAPPEN

## Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1. Context	8
2. Aanleiding	9
3. Het waterschap in de wetenschap	10
<b>Hoofdstuk 1 – In gesprek met</b>	<b>13</b>
1.1. Keuze PvdA en het waterschap	13
1.2. De waterschappen algemeen	14
1.2.1. Aparte bestuurslaag voor waterschap	14
1.2.2. Rol van de politiek	16
1.2.3. Beleidsvrijheid waterschap	17
1.2.4. Politiek in DB en AB	18
1.2.5. Geborgde zetels	18
1.2.6. Besluitvorming	19
1.3. PvdA in het waterschap	19
1.3.1. Sociaaldemocratische speerpunten	20
1.3.2. Gebruik politieke instrumenten	21
1.3.3. Winstpunten PvdA	23
1.4. Verkiezingen	23
1.5. Zelfbeeld	24
<b>Hoofdstuk 2 – Documentanalyse</b>	<b>27</b>
2.1. Verdeling zetels	27
2.2. Kwantitatief	28
2.2.1. Schriftelijke vragen	29
2.2.2. Moties/amendementen	29
2.2.3. Stemmingen	30
2.3. Kwalitatief	31
2.3.1. Schriftelijke vragen	32
2.3.2. Moties/amendementen	33
2.3.3. Debat	34
2.3.4. Stemmingen	37
2.4. Internet	38
<b>Conclusie</b>	<b>39</b>
<b>Aanbevelingen</b>	<b>43</b>
Bijlage: verdeling zetels	45

## Colofon

© Centrum voor Lokaal Bestuur, 2012  
Postbus 1310  
1000 BH Amsterdam  
Telefoon: 0900-9553  
E-mail: clb@pvda.nl  
www.lokaalbestuur.nl

Vormgeving: Bart Bakker  
Onderzoek en tekst: Giel Theunissen  
Begeleiding onderzoek: Jacqueline Kalk en Margriet Visser  
Met medewerking van Leonie Wildeman  
Eindredactie: Jan de Roos  
Omslagfoto: Shutterstock

# Voorwoord

In Nederland wordt al decennia gediscussieerd over de (her)inrichting van het binnenlands bestuur. Er zijn talloze adviezen en rapporten opgesteld, verkenningen gedaan en voorstellen gelanceerd. Grote wijzigingen in deze inrichting zijn er echter niet geweest. Het Huis van Thorbecke staat er nog steeds, en het is heel stevig. De stadsprovincie is er niet gekomen, de Randstadprovincie evenmin. Een grote opschaling van het lokale bestuur is niet aan de orde evenmin als de mogelijkheid om te kunnen differentiëren in taken. Het eens worden over de gewenste veranderingen in de inrichting van het binnenlands bestuur is geen eenvoudige opgave gebleken. Zowel niet binnen onze partij, als daarbuiten. In deze discussie past de discussie over de toekomst van de waterschappen.

Het CLB wil met dit onderzoek bijdragen aan deze discussie. Heeft de politisering van de waterschappen door de invoering van het lijstenstelsel een nieuwe vlucht gekregen? Kun je spreken van een 'links' of 'rechts' bestuur van het waterschap? Is dit dermate van belang dat de PvdA moet vechten voor het voortbestaan van zelfstandige waterschappen met een politiek bestuur? Juist de manier waarop deze discussie verloopt, met veel emoties en gevoel van miskenning tussen de verschillende geledingen in onze partij, was aanleiding voor dit onderzoek. We wilden kijken of we deze discussie kunnen voeren zonder direct in de valkuil te stappen dat je voor of tegen de waterschappen bent. Maar om met elkaar vast te kunnen stellen welke rol de politiek speelt binnen de waterschappen, zal nog moeilijk genoeg zijn.

*Jacqueline Kalk*  
*Secretaris Centrum voor Lokaal Bestuur*

# Inleiding

Als onderdeel van de bredere discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland, woedt al jaren het debat over de positie van de waterschappen in het bestuurlijke bestel. De discussie spitst zich voornamelijk toe op de positie van de waterschappen ten opzichte van de andere bestuurslagen, en niet zozeer op het belang van de taken van de waterschappen. Er heerst grote consensus dat de taken goed worden uitgevoerd en dat specialistische waterkennis onontbeerlijk is voor een waterrijk land als Nederland. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft in 2001 in het rapport *Water in orde* als eerste een voorstel gedaan om de waterschappen als zelfstandige bestuursorganen onder te brengen bij de provincies. Het waterbeheer moest op deze manier transparanter worden gemaakt. Het aantal soortgelijke voorstellen steeg in de jaren daarop gestaag. Ook de discussie over het verminderen van 'bestuurlijke drukte' speelde hierbij een rol. Door de financiële en economische crisis van dit moment is de bezuinigingsdruk bovendien enorm. De bestuurlijke inrichting van Nederland zal niet ontkomen aan maatregelen ter vergroting van de efficiëntie, doelmatigheid en kostenbesparing. Naast ambtelijke werkgroepen mengden ook de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) zich in de discussie. Daarnaast hebben verschillende partijen in hun verkiezingsprogramma's voorstellen gedaan om tot een herziening van het openbaar bestuur te komen. De scenario's en argumenten van al deze verschillende instituten en organisaties komen vaak niet overeen.

De discussie over de waterschappen gaat dus veelal over de structuur en niet zozeer over de inhoud en de taken. En juist die inhoud is, sinds de introductie van politieke partijen in de waterschapswereld in 2008, zeer interessant. De inhoud zou wellicht leidend kunnen zijn in het beslechten van de discussie over de plaats van de waterschappen en hun taken in het bestuurlijk bestel. In hoeverre nemen waterschapsbestuurders politieke beslissingen? De politiseringsgraad is namelijk een essentieel aspect van de verkiezingswijze en als zodanig ook een onderdeel van de discussie over de positie van de waterschappen in de bestuurlijke inrichting. Het Centrum voor Lokaal Bestuur (CLB) van de PvdA heeft besloten de politiseringsgraad van de waterschappen te onderzoeken. Gekozen is om negen waterschapsbestuurders te interviewen over hun visie hierop. Daarnaast worden de Verenigde Vergaderingen van tien

waterschappen in het bestuursjaar 2011 geanalyseerd.<sup>1</sup> In de besluitvorming van een waterschap is water de rode draad. Hiermee wordt water in de breedste zin van het woord bedoeld, van zuivering van oppervlaktewater tot dijkbeheer. Is deze rode draad zo leidend dat de sociaaldemocratische waarden hier geen invloed op uit kunnen oefenen, of is er sprake van een zo grote beleidsvrijheid dat ‘water’ ook daadwerkelijk ‘rood’ kan worden ingevuld?

## 1. Context

De PvdA behoort tot de linkse partijen die, met uitzondering van D66, voor afschaffing van de waterschappen zijn als middel tegen de bestuurlijke drukte. In één zin staat in het verkiezingsprogramma 2010 en 2012 omschreven wat het standpunt van de PvdA is: *‘De waterschappen worden uitvoeringsorganisaties onder bestuur van de provincie.’* De afgelopen tijd was de discussie over de positie van de waterschappen weer zeer actueel vanwege het wetsvoorstel om de waterschapsbesturen voortaan indirect te kiezen via de gemeenteraden. De Tweede Kamer heeft echter ook ingestemd met een motie om te laten onderzoeken of de waterschappen niet ondergebracht kunnen worden bij de provincie.

Niet alleen tussen de verschillende politieke instituten en organisaties is er sprake van debat over het te kiezen scenario, ook binnen instituten zijn hier heftige discussies over. Zo ook bij de PvdA, waar de fractie van de Tweede Kamer en de waterschapsbestuurders het niet eens kunnen worden. Het verkiezingsprogramma van de PvdA uit 2002 heeft het nog over een zo democratisch mogelijke invulling van de waterschappen: *‘Het waterschapsbestel wordt transparanter ingericht. Voor het kiezen van het bestuur wordt een lijstenstelsel ingevoerd waarbij elke burger een stem krijgt.’* Dit standpunt verandert al snel. In 2006, nog voor de eerste waterschapsverkiezingen via het lijstenstelsel, staat voor het eerst vermeld dat de taken van de waterschappen ondergebracht kunnen worden bij het *‘vernieuwde middenbestuur’*. Bij de behandeling van de wijziging van de Waterschapswet in 2006 stemt de PvdA uiteindelijk in met het lijstenstelsel waardoor ook politieke partijen mogen deelnemen aan de waterschapsverkiezingen. PvdA-woordvoerder Jan Boelhouwer laat in de discussie hierover in de Tweede Kamer wel al doorschemeren waar de PvdA eigenlijk voor pleit: *‘De behandeling van de Waterschapswet komt op een merkwaardig moment. Net nu in een aantal verkiezingsprogramma’s*

*gepleit wordt voor het opheffen van waterschappen, staat de Waterschapswet op de rol.’*

De aanloop vanuit de PvdA naar de waterschapsverkiezingen in 2008 verloopt dan ook moeizaam. Het partijbestuur besluit pas laat om deel te nemen aan de verkiezingen. Uiteindelijk komt er een landelijk verkiezingsdocument voor de waterschappen: het *Watermanifest*. De eerste verkiezingen met het lijstenstelsel zijn teleurstellend te noemen. De opkomst was met 22,68 procent laag. De organisatie van de verkiezingen was slecht en op het laatst werd besloten dat alleen schriftelijk gestemd kon worden. Dat gebeurde op een ingewikkelde manier. De PvdA komt uiteindelijk met een totaal van 60 zetels in de verschillende waterschappen terecht. Bij de huidige 25 waterschappen zit de PvdA in negen gevallen in het dagelijks bestuur. In vijf waterschappen is er geen PvdA-afgevaardigde. Dit betekent dat de PvdA de derde partij in de waterschappen is en dat ze alleen het CDA en Water Natuurlijk vóór zich moeten dulden. Daarnaast zijn er momenteel vijf dijkgraven die lid zijn van de PvdA.

Ondanks deze derde plek ontstond er in de jaren na de verkiezingen een ‘strijd’ tussen de waterschapsbestuurders en de Tweede Kamerfractie van de PvdA. De opvatting van de Tweede Kamerfractie is dat de waterschappen onder de provincie gebracht kunnen worden. Immers, dit staat ook in het verkiezingsprogramma sinds 2010. Niet alle waterschapsbestuurders zijn het hier mee eens. Het laatste wetsontwerp kwam van staatssecretaris Joop Atsma (CDA - infrastructuur en milieu). Dit wetsontwerp hield in dat de waterschapsbesturen voortaan indirect via de gemeenteraden verkozen zouden worden. Atsma dacht hiermee de discussie omtrent de waterschappen eindelijk te kunnen beslechten. De mening van de Tweede Kamerfractie van de PvdA over dit wetsvoorstel werd duidelijk met de woorden van Pierre Heijnen: *‘De PvdA is (...) tegen afzonderlijke verkiezingen voor waterschapsbesturen. Het kamervoorstel tot indirecte verkiezingen via gemeenten komt slechts gedeeltelijk tegemoet aan onze opvatting.’* Door de Kamer is het wetsvoorstel niet ‘controversieel’ verklaard, ondanks het aandringen van de PvdA op een noodwet, zodat de waterschapsbesturen langer zouden kunnen blijven zitten en directe verkiezingen, zoals in 2008, pas in 2013 of 2014 hoeven plaats te vinden. De vier jaar die daarop volgen, kunnen volgens Heijnen gebruikt worden om nog eens rustig de toekomst van de waterschappen te bespreken.

## 2. Aanleiding

Bovengenoemde schets laat zien dat er momenteel een meningsverschil is tussen de PvdA en de waterschapsbestuurders over de organisatie van

1. Dit zijn de vergaderingen van het Algemeen Bestuur. Een soort ‘raadsvergaderingen’ van de waterschappen.

de waterschappen. De onvrede van een groot deel van de waterschapsbestuurders over de houding van de Tweede Kamerfractie is groot. Dit is een aantal keren duidelijk geworden op bijeenkomsten van het Waterschapsnetwerk van de PvdA. De emoties liepen tijdens de discussies soms hoog op. Het blijkt lastig antwoord te geven op een aantal vragen, als: hoe politiek is het werk van een waterschap? Hoe politiek is de besluitvorming in een waterschap? Maakt deelname van de PvdA aan het Dagelijks Bestuur (DB) eigenlijk wel uit? Het CLB heeft besloten om dit te gaan onderzoeken.

Dit onderzoek wil bijdragen aan het beslechten van de discussie binnen de PvdA omtrent de waterschappen. Het politieke gehalte in de besluitvorming bepaalt in welk licht deze discussie komt te staan. De politiseringsgraad is, zoals eerder vermeld, een essentieel onderwerp in de discussie over de verkiezingswijze en het voortbestaan van de waterschappen in de huidige vorm. Het CLB heeft opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren. Dat de waterschappen een belangrijke rol en functie vervullen binnen Nederland en dat ze van groot algemeen belang zijn staat vast en daar wordt ook niet aan getwijfeld. Op welke manier deze belangrijke functie georganiseerd moet worden, staat echter nog niet vast. Niet alleen voor de interne discussie bij de PvdA, maar ook daarbuiten, kan dit onderzoek van nut zijn.

### 3. Het waterschap in de wetenschap

De keuze om de politiseringsgraad van de waterschappen te onderzoeken komt niet uit de lucht vallen. Bij het analyseren van de verschillende voorgestelde scenario's zijn ook de wetenschappelijke argumenten onder de loep genomen. Opvallend genoeg is er slechts zeer beperkt wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de waterschappen. Verschillende argumenten voor de verkiezingswijze en het bestaansrecht komen meerdere malen naar voren, een onderzoek naar de politiseringsgraad is echter niet te vinden. Een wetenschapper die vaak aangehaald wordt, zowel in de wetenschappelijke literatuur als bij de algemene vergaderingen van de waterschappen, is prof. mr. dr. Douwe Jan Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Hij is een autoriteit op het gebied van de waterschappen. Elzinga heeft verschillende wetenschappelijke stukken geschreven omtrent de huidige discussie. De Tijdelijke Adviescommissie Verkiezingsvarianten (TAV) van de UvW heeft in 2010 de hulp gevraagd van Elzinga, op verzoek van het parlement, om hen bij te staan bij het opstellen van advies aan de Tweede Kamer. Elzinga geeft in dit advies een aantal argumenten voor handhaving van directe verkiezingen. De TAV en de UvW volgen de

opvatting van Elzinga. De verschillende waterschappen kunnen zich ook vinden in de aanbevelingen van Elzinga en laten dit in verschillende algemene vergaderingen naar voren komen. In de vergadering van 30 juni 2011 van het waterschap Delfland wordt er zelfs een motie aangenomen die pleit voor directe verkiezingen gebaseerd op het advies van Elzinga: *'overwegende dat in het inmiddels ondertekende Bestuursakkoord duidelijk (in een voetnoot) de uitdrukkelijke voorkeur staat van de waterschappen voor directe verkiezingen, mede gebaseerd op het door prof. Elzinga uitgebrachte advies over deze vorm van verkiezingen'*.

Ook in Socialisme en Democratie (S&D), het tijdschrift van de Wiardi Beckman Stichting, staan twee artikelen over de waterschappen van Elzinga. Eén daarvan, genaamd *De democratiseringsparadox van het waterschap*, gaat onder andere in op de politiseringsgraad.<sup>2</sup> Elzinga concludeert allereerst in het artikel dat de politiseringsmarge van de waterschappen niet te vergelijken is met die van de provincies of gemeenten. De taakstelling van het waterschap is uiterst beperkt en is de laatste jaren niet verder uitgedijd. Elzinga verklaart dit als volgt: *'van betekenis is dat gemeente en provincie een 'open huishouding' kennen, terwijl de huishouding van het waterschap 'gesloten' is. Dit houdt in dat gemeente en provincie allerlei initiatieven kunnen nemen om bestuurlijke en maatschappelijke problemen aan te pakken en op te lossen – juist in deze sfeer zijn er vele politieke keuzes te maken – terwijl de waterschappen die mogelijkheid van eigen initiatief niet hebben. Zij kunnen zich alleen maar bezighouden met de specifieke wettelijke taken die hun zijn toebedeeld. Dat dit een aanzienlijke beperking van de politiseringsmarge oplevert is evident.'* De kiezer wordt voorgespiegeld dat de politieke partijen brede marges hebben om invloed uit te oefenen. Volgens Elzinga is deze marge niet of te weinig aanwezig.

Elzinga is een voorstander van de handhaving van de waterschappen als zelfstandig orgaan, men behoort immers *'zuinig te zijn op goed functionerend openbaar bestuur'*. Elzinga hanteert, ondanks of dankzij de lage politiseringsgraad van de waterschappen, een aantal scenario's, die in dit onderzoek niet aan bod komen. De lage politiseringsgraad van de waterschappen wordt vaker aangehaald als argument voor bepaalde scenario's, hier is echter nog nooit onderzoek naar gedaan. Dit onderzoek moet hier opheldering over geven.

2. D.J. Elzinga, 'De democratiseringsparadox van het waterschap', in: *Socialisme & Democratie* nr. 6 2009.

# Hoofdstuk 1: In gesprek met

*‘In een waterschap vind je bij heel veel dingen allemaal hetzelfde. Dat kan niet anders!’*

Bovenstaand citaat komt uit één van de interviews die gehouden zijn voor dit onderzoek. Het is een onderdeel van het antwoord op de vraag waarom politieke partijen mogen en moeten deelnemen aan het waterschapsbestuur. In de interviews konden verschillende waterschapsbestuurders hun gedachten en visies over meerdere onderwerpen kwijt. Op welke manier beleven zij de politiek in de waterschappen en hoe groot achten zij het politieke gehalte van de besluitvorming? Om weer terug te komen op het citaat, bij hoeveel en bij welke ‘dingen’ vind je dan allemaal hetzelfde?

## 1.1. Keuze PvdA en het waterschap

De keuze van de verschillende waterschapsbestuurders voor de PvdA en het waterschap hoeft niet zozeer van belang te zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag, het is echter wel belangrijk om te weten wat de voorgeschiedenis is. Zo hebben voormalige politieke functies, leeftijd, de visie op politiek en de PvdA in het bijzonder invloed op de belevingswereld en visie van de verschillende personen. De gemiddelde leeftijd van de 60 verschillende waterschapsbestuurders van de PvdA is 57 jaar. 73 procent van de waterschapspolitici heeft vóór de waterschappen een andere politieke functie gehad (of is nog steeds actief). Hiervan heeft 14 procent een andere functie gehad bij de provincie en 64 procent heeft een andere functie gehad bij de gemeente.

De geïnterviewden waren allemaal al jaren lid van de PvdA voordat ze bij de waterschappen terecht kwamen. Ze hebben in sommige gevallen de mogelijkheid geboden gekregen om als PvdA-lid bij Water Natuurlijk op de lijst te komen te staan, maar daar werd weinig gebruik van gemaakt. *‘(...) daar waar er grote maatschappelijke en financiële belangen gemoeid zijn met dat water, vind ik dat ook de politiek daar een belangrijke rol in heeft. En dan moet onze partij niet ontbreken.’* Het is voor de meeste geïnterviewden een vanzelfsprekendheid om in de waterschappen voor de PvdA te kiezen. Wat ook regelmatig als belangrijk motief werd aangehaald was dat de PvdA op moet komen voor de burgers. *‘De missie en het belangrijkste doel was om de belangen van de mensen uit de*

steden en dorpen te vertegenwoordigen, omdat traditioneel in de waterschappen de agrariërs en het CDA de dienst uitmaken.’ De twee PvdA-leden van Water Natuurlijk hebben vanwege hun voorgeschiedenis in het waterschap, bijvoorbeeld als ‘lid’ van de fractie ‘de Groenen’, gekozen voor die partij. Water Natuurlijk sloot beter aan bij hun opvattingen en focus toen besloten werd dat ook politieke partijen mochten deelnemen aan de waterschaps-verkiezingen. Deze twee leden van Water Natuurlijk geven aan dat zij geen meerwaarde zien in deelname van politieke partijen aan het bestuur van de waterschappen. De deelname van politieke partijen wordt zelfs als negatief gezien: ‘Water Natuurlijk is heel erg voor het algemeen belang. (...) Je ziet vooral bij mensen die behoren tot de landelijke politieke partijen dat ze toch liever hun vriendjes voor laten gaan en daarmee niet integer en buiten de wet handelen.’ Hier komen we verder in dit onderzoek nog op terug.

De aanleidingen voor hoe men bij de waterschappen terecht is gekomen, lopen uiteen. De dijkgraven hebben ‘simpelweg’ gesolliciteerd op hun functie. De andere bestuurders zijn door een eerdere functie als het ware bijna automatisch op de verkiezingslijst terecht gekomen. Overeenkomstig de statistieken zijn de waterschapsbestuurders veelal via de gemeente- of provinciepolitiek in aanraking gekomen met de waterschappen. Slechts enkelen hebben ‘bewust’ de keuze gemaakt om deel te nemen aan de waterschapsverkiezingen. ‘(...) dat waterschap vond ik concreet, praktisch, duidelijk afgebakend, een heel functionele taak (...). Toen er in 2008 toch verkiezingen waren voor de waterschappen dacht ik: ja, dit is het.’

## 1.2. De waterschappen algemeen

Essentieel voor het onderzoek is de visie van de waterschapsbestuurders op enkele algemene aspecten van de waterschappen. Waarom zouden de waterschappen een eigen bestuur moeten hebben en waarom moet de politiek hier invloed op hebben? Hebben de waterschappen eigenlijk wel voldoende beleidsvrijheid? Waar wordt dan precies de politiek gemaakt en hoe kijkt men aan tegen de geborgde zetels? Dit soort vragen werd voorgelegd om uiteindelijk uit te komen op de vraag: hoe zit het met het politieke gehalte in de besluitvorming?

### 1.2.1. Aparte bestuurslaag voor waterschap

Op de vraag waarom de waterschappen een aparte bestuurslaag zouden moeten blijven, werden veel verschillende antwoorden gegeven. Het

argument ‘no taxation without representation’, oftewel de betaler bepaalt, kwam in ieder interview naar voren. Blijkbaar hechten de waterschapsbestuurders hier erg aan. Een ander veel genoemd argument is dat het historisch altijd zo geweest is. Of het algemene belang voor droge voeten, veiligheid en schoon water is zo groot, dat het waterschap een eigen bestuurslaag vereist. ‘Het is overigens niet voor niets dat de waterschappen een keur hebben. (...) de keur is één van de weinige regelgevingen buiten het strafrecht, buiten de directe werking van justitie, die wel strafrechtelijke consequenties heeft. Dus wij kunnen strafrechtelijke boetes opleggen, wij kunnen bestuursdwang toepassen, wij kunnen iemand naar justitie sturen. (...) En het is niet voor niets dat die belangen een strafrechtelijke handhaving hebben.’<sup>3</sup>

Op de vraag waarom de taken van de waterschappen dan niet ondergebracht konden worden bij de provincie, kwamen nog meer argumenten boven tafel. Allereerst was er de angst dat de algemene politiek, dus de gemeenten, provincies of het Rijk, verkeerde keuzes gaan maken. Als een provincie de keuze moet maken tussen populaire politieke zaken of de waterveiligheid, waar niemand iets van merkt, dan is die keuze volgens de waterschapsbestuurders snel gemaakt. De waterveiligheid is zo belangrijk dat die keuze helemaal niet gemaakt moet worden: ‘(...) het feit dat je daar een keuze in hebt past al niet in mijn denken. Als uit onderzoek blijkt dat een dijk niet meer voldoet aan onze maatstaf, dat het water er statistisch gezien maar één keer in de 1250 jaar of in de 100 jaar overheen mag gaan, dan moet je daar niet eens een keuze in willen maken. Dan moet je er gewoon voor zorgen dat dat niet kan gebeuren.’ Daarnaast is het, volgens de geïnterviewden, niet verstandig om een uitvoerende organisatie samen te voegen met een algemene overheid. ‘Wij zijn een overheid die heel veel met de uitvoering heeft en dat is echt een andere cultuur dan die van de ‘papierschuivers’ in de provincie, van de beleidsmakers.’ Ook komen volgens de geïnterviewden bij de samenvoeging van de provincie en de waterschappen de integrale aanpak en gebiedskundigheid van de waterschappen in het gedrang. De geografische indeling van de waterschappen is deels gebaseerd op stroomgebieden die heel anders zijn dan bij de geografische indeling van de provincies. Een provinciale indeling zou voor onlogische grenzen voor het waterbeheer zorgen. Als laatste argument wordt aangehaald dat de lasten van een reorganisatie niet opwegen tegen de lusten. ‘(...) de grote reorganisatie kost meer dan het oplevert. Je moet de Grondwet ervoor veranderen. En de grenzen zijn dan onlogisch. So why bother?’

3. Een keur is een waterschapsverordening die met een strafbepaling gehandhaafd kan worden.



### 1.2.2. Rol van de politiek

Dat de politiek een belangrijke en noodzakelijke rol vervult in de waterschappen, daar zijn de meeste geïnterviewden het over eens. Wat vooral voor een verbetering heeft gezorgd sinds de invoering van politieke partijen in het waterschapsbestuur, is dat het duidelijk is geworden waar mensen voor staan. Bij het personenstelsel stemde men op personen die allemaal hun individuele mening en gedachte hadden, bij partijen gaat men uit van een verkiezingsprogramma. Dit zorgt voor een betere en scherpere discussie binnen het bestuur, maar ook binnen de fracties. Vanwege de categorisering van de meningen kan ook makkelijker een coalitie en een coalitieakkoord samengesteld worden. Het bestuur van de waterschappen wordt transparanter, is de redenering.

Bovendien zorgt een partijprogramma voor stabiliteit en continuïteit. *'Ik kan mij binnen het bestuur of binnen het college, veel sterker opstellen nu ik deel uitmaak van een fractie dan toen ik er als individu zat. Toen konden ze, als ik lastig was, zeggen 'hoepel op', bij wijze van spreken. Nu ben ik onaantastbaar, omdat mijn fractie mij heeft aangewezen en als ze mij er uit zouden willen gooien, dan gooien ze de hele fractie er uit. (...) Dus je bent dan niet afhankelijk van de waan van de dag of grillen van individuen. De partij vormt dus ook een zekere machtsfactor en ze geeft een zekere stabiliteit en continuïteit in het verhaal.'* Een partij legt met een partijprogramma verantwoording af tegenover haar achterban. De 'waan van de dag of grillen van individuen' mogen en kunnen vanwege deze verantwoordelijkheid dus geen invloed meer hebben. De verantwoording komt ook tot uiting in de selectie van de kandidaten. De partij zorgt voor een adequate en diverse lijst van bestuurders. Een ander groot voordeel van de deelname van politieke partijen is dat binnen de partij een goede samenwerking met de gemeente, provincie en landelijke politiek mogelijk is. Dit komt door de mogelijkheid om snel in contact te komen met wethouders of Tweede Kamerleden van de PvdA.

Slechts enkele waterschapsbestuurders staan negatief tegenover de invoering van politieke partijen in het waterschapsbestuur. Zij vinden dat men zich in de waterschappen moet organiseren in belangengroeperingen. Politieke partijen zijn bang voor hun achterban en hierdoor komt het algemeen belang op een tweede plek, is de mening van deze personen die ook namens Water Natuurlijk in het waterschapsbestuur zitten. De politiek is er alleen om praktische redenen in gekomen, vinden zij. *'Waarom doen politieke partijen mee? Omdat ze georganiseerd zijn, ze kunnen programma's maken en ze zijn er op ingespeeld.'* Een enkeling is bang dat de waterschappen door het toestaan van politieke partijen te veel polariseren, maar geeft hierbij indirect ook aan dat het eigenlijk reuze meevalt met het politieke gehalte van de waterschappen:

*'Het gevaar zit hem in het feit dat het te overdreven wordt, dat iedereen altijd weer als fractie iets moet zeggen. Terwijl je in een waterschap bij heel veel dingen allemaal hetzelfde vindt. Dat kan niet anders!'*

### 1.2.3. Beleidsvrijheid waterschap

De ruimte voor beleidsvrijheid is mede bepalend voor het politieke gehalte van het bestuur van een waterschap. Als een waterschap zich uitsluitend kan schikken naar de regels die door Europa, het Rijk en voornamelijk de provincie zijn opgelegd, dan zijn de politieke mogelijkheden minder groot. De waterschapsbestuurders zijn van mening dat ze ondanks deze regelgeving nog voldoende beleidsvrijheid hebben. Ze erkennen wel dat de grote lijnen bepaald worden door eerder genoemde overheden. *'Beleidsvrijheid is er niet in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Maar wel in de sfeer van recreatief medegebruik, ecologie, cultuurhistorie en landschap. Je kunt je houden aan minimumeisen en maximumeisen.'* De beleidsvrijheid ligt vooral in de keuze op welke manier men het uitgestippelde beleid uitvoert. *'Dat betekent dat de norm wordt gesteld door óf Rijk óf provincie, niet én door het Rijk én door de provincie. En de uitvoering ligt dan bij het waterschap. Maar ook bij de uitvoering moet je keuzes en beleid maken.'* De waterschapsbestuurders zien de provincie en het Rijk als een partner waarmee samengewerkt wordt. Zo geven de waterschappen hun ook advies. Is het eigenlijk wel mogelijk wat de provincie of het Rijk wil? *'In die zin zie ik de provincie en ook het Rijk als partner. Niet als bepaler, want je doet dat met elkaar.'*

Meerdere keren wordt de kanttekening geplaatst dat de beleidsruimte grotendeels wordt bepaald door de mentaliteit van de provincie en het waterschap. Sommige provincies erkennen de deskundigheid van de waterschappen niet. Aan de andere kant stellen de geïnterviewden vast dat de provincie niets weet over water. Hierdoor moeten de waterschappen nog meer beleidsruimte krijgen of advies geven aan de provincies, maar deze moeten dit dan wel toestaan. Het afgelopen jaar is de beleidsvrijheid wel toegenomen vanwege het nieuwe Bestuursakkoord Water. *'Tot voor kort maakte de provincie ook een provinciaal waterplan. Dat bestaat niet meer, het is afgeschafte in het Bestuursakkoord Water. Zij maken wel een structuurvisie, wij moeten zorgen dat wij in de ontwikkeling van die structuurvisie meepraten.'* In hoeverre de waterschappen willen meepraten en in hoeverre de provincies dit toestaan heeft, volgens de geïnterviewden, weer te maken met de mentaliteit van beide overheden.

#### 1.2.4. Politiek in DB of AB

Over dit punt bestaat redelijke overeenstemming. Zeven geïnterviewden vinden dat in het Algemeen Bestuur (AB) de politiek gemaakt wordt. Het Dagelijks Bestuur (DB) zet de lijnen uit, maakt het beleid of bepaalt de mogelijkheden en het AB beslist. In het DB is men bezig om het compromis te vinden. Dit compromis zorgt er voor dat wat het DB voorstelt ook meestal uitgevoerd wordt. Ondanks dat bepaalt het AB en is de echte politiek hier te vinden. *‘Wij maken natuurlijk als college de stukken. Daarbij heb je natuurlijk met elkaar een robbertje gevochten, in positieve zin. Uiteindelijk resulteert dat dan in een voorstel aan het AB en nemen zij de beslissing.’* Slechts twee geïnterviewden stellen dat in het DB de echte politiek wordt gemaakt. De randvoorwaarden worden volgens hen door het AB opgesteld, maar uiteindelijk bepaalt het DB.

#### 1.2.5. Geborgde zetels

De geborgde zetels moeten afgeschaft worden. Dat is de gedachte van alle geïnterviewden. De voornaamste reden die hiervoor genoemd wordt is dat ze niet democratisch gekozen zijn. Men vindt het onbegrijpelijk dat bepaalde belangengroepen een vaststaand aantal zetels toebedeeld krijgen. Daarnaast zorgt de koppeling tussen de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) en het CDA, en de Kamer van Koophandel (KvK) en de VVD, voor een nog grotere onevenredigheid. *‘De geborgden hebben een kwart van de zetels, bij ons zelfs iets meer. Als je daar nog de conservatieve fracties bij haalt dan heb je meteen de meerderheid. Bij ons was Water Natuurlijk op één na de grootste en het waterschap wil altijd een brede consensus, dus daarom zitten wij erin. (...) We hebben er heel veel voor moeten inleveren!’* De macht van de geborgde zetels is volgens de geïnterviewden te groot. Zij vinden ook dat de geborgde zetels geen integraliteit nastreven. De gedachte dat ze deskundiger zouden zijn wordt ook tegengesproken door de geïnterviewden.

Wat de kritiek op de geborgde zetels betreft, moet wel enige nuanceering worden aangebracht. Zo merken sommige geïnterviewden er weinig van dat een gedeelte van de bestuurders uit de geborgde zetels afkomstig is. Vanwege *‘hetzelfde collectieve belang’* merkt men geen verschil of heeft men er geen last van. Ze vormen, volgens enkelen, dan ook geen belemmering voor politieke besluitvorming. Vooral de twee dijkgraven snappen het idee van de geborgde zetels wel. *‘Zo’n LTO heeft ook een achterban. Er wordt geknokt voor de plekken in het waterschap. De gedachte dat je specifiek belang een eigen plek moet geven, deel ik wel. Het is een andere vorm van democratie die ik vind passen bij een functionele democratie.’*

#### 1.2.6. Besluitvorming

Voor dit onderzoek is de gedachte van de waterschapsbestuurders over de besluitvorming natuurlijk van cruciaal belang. Allereerst hebben ze geschat hoe groot het percentage besluiten was dat partijpolitiek gekleurd was. De cijfers liepen uiteen van één tot dertig procent, maar het gemiddelde kwam uit op zeventien procent. Ze waren het er over eens dat dit minder is dan bij gemeente, provincie of het Rijk. Het relatief lage aantal partijpolitieke besluiten is echter niet de enige reden waarom er zoveel besluiten met algemene stemmen worden aangenomen.

*‘Wij hebben echt een overlegcultuur. Ik kan me niet eens herinneren wanneer iemand tegen een voorstel is geweest.’* Het woord overlegcultuur (of consensuscultuur) kwam in bijna ieder interview voor. Het werd als voornaamste verklaring gebruikt waarom er zoveel besluiten met algemene stemmen werden aangenomen. Daarnaast worden, volgens de waterschapsbestuurders, door een goede voorbereiding, reële en logische keuzes gemaakt, waar iedereen het over eens is. De verschillen tussen de partijen zijn ook veel kleiner dan bij andere overheden. Hierdoor zijn er ook minder zaken waarover discussie is. Het merendeel van de besluiten is technisch van aard en ligt vast in beleid en uitvoering. Aan deze besluiten is geen politieke kleur verbonden. In het waterschap wil men samen iets bereiken; *‘wij zijn doeners!’* Of je nu in de oppositie of coalitie zit, dat maakt niet veel uit volgens sommigen. *‘Ik zit nu in de oppositie, maar ik ben soms de trouwste aanhanger van het beleid van het DB, omdat in het DB een veel meer afgewogen beleid wordt gemaakt en dan steunen wij dat. Feitelijk voeren de coalitiepartijen meer oppositie tegen het DB dan wij.’*

### 1.3. PvdA in het waterschap

Naast de visie op de algemene zaken van de waterschappen is ook de inhoudelijke kant van belang. Wat zijn echte sociaaldemocratische speerpunten tijdens de waterschaps-verkiezingen? En hoe komen deze punten terug in het bestuur van de waterschappen? Maakt men veel gebruik van politieke instrumenten en op welke manier gebeurt dit dan? Afgerond wordt met het uiteindelijke streven van de waterschapsbestuurders; wat zijn de winstpunten die de PvdA tot nu toe heeft kunnen bereiken?

### 1.3.1. Sociaaldemocratische speerpunten

De relatief simpele vraag over de speerpunten van de PvdA tijdens de waterschapsverkiezingen bleek ontzettend lastig te beantwoorden. De meeste waterschapsbestuurders hadden van tevoren de punten moeten opzoeken. Degene die dit niet hadden gedaan, hadden veel moeite om ze op te sommen. Op de vraag of men tevreden is over het landelijk Watermanifest van de PvdA, kwam regelmatig het antwoord: *'Als je me vraagt of ik nog weet wat er in dat manifest staat, moet ik bekennen dat ik dat niet meer zo kan oplepelen.'* De vraag of de partijprogramma's echte sociaaldemocratische punten kenden, werd vaak ook met moeite beantwoord. *'Sociaaldemocratische punten is een beetje moeilijk te zeggen. Wat je er nu sociaaldemocratisch aan moet vinden? Het heeft iets te maken met lasten en lusten.'* Tijdens de verkiezingen hield men vooral vast aan de eigen lokale speerpunten. Het Watermanifest delfde het onderspit. *'(...) maar als je kijkt naar wat er nu echt in staat, dat is heel weinig hoor. Het is geen echt politiek manifest.'*

Uiteindelijk kwamen verschillende sociaaldemocratische speerpunten aan het licht. Door iedereen werd de kwijtscheldingsregeling (1) genoemd. Dit concrete punt staat bij de meeste waterschappers hoog in het vaandel. De sterkste schoulers moeten de zwaarste lasten dragen. Daarnaast kwam het begrip solidariteit (2) regelmatig voorbij. *'Wat je niet ziet terug komen in ons verkiezingsprogramma, maar wat in onze praktijk belangrijk is, is dat we dingen als solidariteit zo belangrijk vinden. Mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt willen we ook in ons waterschap aan het werk hebben, in onze waterschapscontracten willen we dat terug kunnen zien.'* In het verlengde daarvan werd het opkomen voor de stedelingen (3) genoemd. *'De solidariteit tussen stad en platteland (...).'* *'Ongeveer 70 tot 80 procent van de inkomsten van de waterschappen komt uit de dorpen en steden, maar ongeveer 70 tot 80 procent van de uitgaven gaan naar het platteland. De zeggenschap over de besteding van die gelden is ook heel scheef verdeeld. Dat is het kernpunt.'* Een bijpassend punt is het recreatief medegebruik (4). Dit houdt in dat ook dorpen en steden gebruik kunnen maken van de waterschapsvoorzieningen. Het recreatief medegebruik is onderdeel van de kerntakendiscussie. *'Moet je nu heel veel in vistrappen investeren of milieuvriendelijke oevers, of moet je gewoon zorgen dat er voldoende water is en de rest is natuurhobby. Hoort het wel of niet bij de kerntaken?'* In de interviews kwam naar voren dat de PvdA zich sterk maakt voor een waterschap met een wat bredere taak (5), dus ook de zogenaamde *'natuurhobby's'*. *'Veiligheid staat voorop, maar dat kan samen gaan met natuur, ecologie (6), landschappelijke waarden en cultuurhistorische waarden.'* De cultuurhistorische waarden werden vaak aangehaald, maar ook natuur en milieu zijn

belangrijke punten geweest tijdens de verkiezingen. Begrippen als landschappelijke waarden, ecologie, energieverbruik en duurzaamheid kwamen voorbij. Daarnaast ook (7) *'functie volgt peil'*, wat een specifiek onderwerp is voor de waterschappen. *'Je moet niet alles overal willen kunnen, dus niet overal het peil zodanig maken dat je overal zomaar alles kunt telen. Je kunt niet alles regelen.'* Op dit punt werd vooral gestreden tegen de boeren die graag het peil aan willen passen, zodat ze de grond beter kunnen gebruiken als landbouwgrond.

De waterschapsbestuurders waren zich ervan bewust dat de verschillende partijen in het waterschapsbestuur een aantal overeenkomsten delen. *'Er zitten natuurlijk een aantal dingen in die niet zo gevoelig zijn voor de politiek. Bijvoorbeeld of er dijken moeten zijn. Ik zeg altijd: er zijn geen socialistische dijken.'* Wel was het opvallend dat het verschil met Water Natuurlijk erg moeilijk was aan te geven. De leden van Water Natuurlijk antwoorden: *'Er zit niet zoveel verschil met de PvdA. De verschillen zijn minimaal eigenlijk.'* De gedachte om te fuseren met Water Natuurlijk als een soort linkse fractie is voor velen dan ook niet verkeerd. *'In principe ben ik een voorstander van één lijst. Als we één grote lijst maken, is de herkenbaarheid van de PvdA minder, maar je hebt wel een grotere kans dat je in het DB komt. Dan kunnen ze niet om ons heen. Doe je het niet, dan heb je kans dat alle rechtse partijen hetzelfde doen. Vanuit machtspolitiek gedacht is één lijst goed. Vanuit de PvdA- gedachte is het de vraag hoe herkenbaar je nog bent.'* De mogelijkheid van een linkse fractie laat zien dat de verschillen tussen de linkse partijen, en dan vooral tussen de PvdA en Water Natuurlijk, niet erg groot zijn.

### 1.3.2. Gebruik politieke instrumenten

*'In mijn beleving gebeurt dat minder, maar rondom begrotingen en dat soort dingen zie je het wel. Vaak bij de wat grotere, algemene en bredere debatten. (...) Ze worden wel ingezet, maar wel minder dan bij de gemeente.'* Zoals onder andere blijkt uit dit citaat, zijn de meeste waterschapsbestuurders het er over eens dat er minder gebruik wordt gemaakt van politieke instrumenten dan in de gemeente of provincie. Het verschilt per waterschap hoe veel en welke politieke instrumenten worden gebruikt. Schriftelijke vragen zijn minder 'populair' dan moties en amendementen. In sommige waterschappen wordt nooit een vraag gesteld. Het verschilt per PvdA-fractie hoe ze hier mee omgaan. *'Binnen het waterschap waren nog nooit vragen gesteld. Daar zijn wij mee begonnen als PvdA, als eerste, en het is ook leuk dat je daarmee in de krant komt. Dan zie je langzamerhand dat andere partijen dat ook doen. Wij zijn er vorig jaar mee begonnen en sindsdien zijn er ongeveer zes of zeven*

vragen gesteld. (...) Dat heb ik heel bewust gedaan. En ik heb de waterschappen van tevoren op de hoogte gesteld; niet schrikken, het komt eraan!

Het gebruik van moties verschilt minder per waterschap. De meeste waterschappen kennen het gebruik van moties en amendementen, al is het wederom minder dan bij de gemeente of provincie. Over de reden voor het gebruik van moties verschilt men wel van mening. Enkele waterschapsbestuurders zien moties als middel om inhoudelijk iets te kunnen bereiken, anderen zien het juist als middel om zich te kunnen profileren. De eerste groep gebruikt moties *'om de zaken scherp te krijgen'*. *'We doen het alleen als we ook echt een serieuze kans maken dat het wordt aangenomen.'* Die serieuze kans is vaak zo aannemelijk, dat de motie niet eens in stemming gebracht hoeft te worden. *'Dan zwaaien ze, dan doet het DB een toezegging, dat is voor de meesten al genoeg. Die toezeggingen zijn voldoende geruststellend, dan gaat de motie meestal van tafel.'* De andere groep ziet het gebruik van moties alleen als een manier om zich te kunnen profileren. *'Alleen maar profileren, iemand in de zeik zitten nemen!'* Echte partijpolitieke moties zijn er volgens hen weinig.

Op de vraag waarom er dan minder gebruik wordt gemaakt van politieke instrumenten in de waterschappen, worden meerdere redenen als antwoord gegeven. Men komt dan toch weer terug bij de 'overlegcultuur' die overheerst. *'In het begin, toen heel veel mensen natuurlijk uit de algemene politiek kwamen (...), dacht zo'n oud-raadslid: 'dit is het, een nieuwe carrière!'* Die waren groot geworden met moties en amendementen, culturen binnen de gemeente, maar dat was hier heel snel over hoor. Je kunt het gewoon vragen. Als je wilt weten waarom er niets aan innovatie wordt gedaan, heb je daar niet echt een motie of amendement voor nodig.' Omdat het bestuur zich richt op samenwerking en overleg, wordt er ook geluisterd naar de oppositie. In de gemeente en provincie maakt men veel gebruik van moties om zich te profileren. Dat is in de waterschappen niet aanwezig, volgens de meeste geïnterviewden. Ook de onervarenheid met het gebruik van politieke instrumenten is een reden voor de geringe toepassing ervan. *'Ik denk ook dat het nog niet zo heel lang voorkomt, dus de ervaring ontbreekt. Je kunt ook zien dat het lastig is om het in te passen in het behandelen van het stuk. Mensen weten ook niet wanneer ze moties of amendementen moeten indienen en wanneer ze weer terug moeten trekken.'* De waterschappen moeten wennen aan deze 'nieuwe' manier van werken. Volgens de waterschapsbestuurders begint het gebruik van de verschillende politieke instrumenten langzamerhand wel te groeien.

### 1.3.3. Winstpunten PvdA

Wat heeft de deelname van de PvdA aan het waterschapsbestuur opgeleverd? De waterschapsbestuurders zagen winstpunten in enkele concrete zaken en in de sfeer en cultuur van de waterschappen. De concrete zaken komen grotendeels overeen met de speerpunten tijdens de verkiezingen. De begrippen natuur, milieu, duurzaamheid, innovatie, ecologie, recreatief medegebruik, cultuurhistorie en maatschappelijk ondernemen komen meerdere keren naar boven. Als er doorgevraagd wordt naar concrete voorbeelden, dan hebben vooral de AB-leden het moeilijk. *'Dat heb ik niet zo paraat. Maar ze zijn er wel hoor. Het zijn er niet veel, maar ze zijn er wel. Ik weet het even niet, daar moet ik even over nadenken.'* Een enkeling is zelfs negatief over het behaalde resultaat. *'Ik denk niet zo veel. Ben ik tamelijk somber over.'* De leden van het DB kunnen wel meerdere concrete punten aanhalen. *'Ik ben nu bezig met het plaatsen van een gemaal. Dat dient de economie, de veiligheid, de ecologie en de recreatiemogelijkheden. We voeren het plan zó uit, dat het iets meer kost, maar dan wel al die doeleinden dient.'*

Naast de concrete punten is er, volgens de waterschapsbestuurders, door de deelname van de PvdA ook een verandering gekomen in de sfeer en cultuur van de waterschappen. *'Het zit 'm echt in de cultuur, het met bestuurlijke ogen kijken naar het probleem. Minder in details, meer hoofdlijnen. (...) CDA, VVD en Water Natuurlijk zitten toch nog te ver in die 'achterbannen-discussie'. Soms raak je specifiek in die belangenbehartiging verzeild en kom je met twee benen in één broekspijp te zitten. Dus wel weten (...) dat je aan belangenafweging moet doen, maar toch gefocust zijn op je herverkiezing, want je wilt de volgende keer toch weer terugkomen in het bestuur.'* Ook de dijkgraven, als buitenstaander, zijn positief over de meerwaarde van de PvdA in het waterschapsbestuur. *'Verder vind ik dat ze heel vaak goede bestuurlijke oplossingen hebben. Ze snappen heel goed hoe het bestuurlijke proces in elkaar zit en geven slimme tips: denk hier aan en denk daar aan.'*

### 1.4. Verkiezingen

Waar lag het aan dat de opkomst van de waterschapsverkiezingen zo laag was? Kwam het doordat het onduidelijk was waar de PvdA voor stond? Hadden mensen een keuzemogelijkheid bij de verkiezingen? De waterschapsbestuurders leggen de schuld ergens anders. De lage opkomst was vooral te wijten aan praktische redenen. De organisatie was ontzettend slecht. *'Men wilde de hele verkiezing niet onder de kieswet*

*brengen, dus de gemeente werkte niet mee. (...) Er zouden digitale verkiezingen komen, maar dat is op het laatste moment tegen gehouden. Toen moest er een ander systeem bedacht worden. Twee weken voor de verkiezingen was er nog een kort geding over de vraag of de verkiezingen wel of niet door zouden gaan. Dat is natuurlijk dodelijk voor het imago van die hele verkiezingen.’ (...) de keuze voor het invullen van een formulier was onhandig. Het was niet duidelijk dat het in een envelop moest. Dat je je geboortedatum moest invullen stuitte veel mensen tegen de borst.’ Daarnaast voelt men zich niet betrokken bij de waterschappen. Het is geen populair onderwerp en de waterschappen doen het gewoon goed. (...) Nederlanders vinden het vanzelfsprekend dat het in orde is.’ Die populariteit neemt ook niet toe door de actuele discussie over de waterschappen. ‘Door continu discussies te hebben over nut en noodzaak van de waterschappen, bevorder je niet echt hun populariteit.’ Ook de PvdA werd verweten dat ze weinig deed om de waterschapsverkiezingen te promoten. ‘Niemand kan mij vertellen wat de partij gedaan heeft. We hebben geen cent gehad. Het enige was dat er een landelijk Watermanifest is opgesteld. We hebben de Kamerfractie gevraagd: ‘wat kunnen jullie doen?’ Toen is minister Jacqueline Cramer ingesprongen. Zij is het land doorgereisd. Maar de landelijke partij heeft geen flikker gedaan.’*

Directe verkiezingen blijven wel een prioriteit. ‘(...) ik vind dat leden van de PvdA principieel voor directe verkiezingen moeten zijn. En dat betekent ook dat je verantwoording aflegt aan de burgers, dat je burgers mee moet zien te krijgen.’ Alle geïnterviewden waren dan ook voor directe verkiezingen. De combinatie met de gemeenteraadsverkiezingen wordt als ideaal gezien. ‘Je moet gecombineerde verkiezingen hebben. De meest logische keuze is dat je ze houdt samen met de gemeenteraadsverkiezingen. Dan hoeven mensen niet apart naar de brievenbus of de stembus. Je hebt dan een hogere opkomst, mensen denken dan toch even na over de politieke kleur (...).’ Gecombineerde lokale verkiezingen, voor gemeente en waterschap tegelijk, worden als ideaal gezien. Het voorstel van staatssecretaris Atsma komt op een tweede plek, maar liever niet. ‘Ik ben in principe voor directe verkiezingen samen met gemeenteraadsverkiezingen (...), en, als second best, indirecte verkiezingen door de gemeenteraad.’

## 1.5. Zelfbeeld

In de interviews konden de waterschapsbestuurders hun visie en gedachten over meerdere onderwerpen kwijt. Bij het analyseren hiervan komt het zelfbeeld van de waterschappen duidelijk naar voren. Wat opvalt is dat ze over het algemeen positief zijn over zichzelf en zeer wantrouwend

tegenover de andere overheden. ‘Er gaat veel te weinig fout in de waterschappen, het gaat veel te goed. Het verloopt veel te gladjes. Het enige probleem dat altijd in de media komt, is wat Den Haag ervan maakt.’ De manier van werken van de waterschappen is volgens de geïnterviewden de juiste. ‘Je hebt minder politiek met een kleine ‘p’, ‘politiek gekloot’. Het uitvergroten van dingen, proberen in de krant te komen, op de man spelen, zeg maar de slechte kanten van de politiek. Die ontbreken hier. Je hebt niet die profileringsdrift. Er wordt meer gewerkt vanuit de gedachte: wat is goed voor het waterschap of het waterbeheer. Er wordt meer geluisterd naar elkaar, meer geargumenteed, het gaat minder om de macht.’ Als gevraagd wordt hoe men staat tegenover het onderbrengen van de waterschappen bij de provincie met behoud van een vast budget, komt het antwoord: ‘Daar geloof ik niet in. De ervaring leert gewoon dat het zo verleidelijk is om dat budget weer om te buigen.’

De waterschapsbestuurders zijn dus tevreden over het functioneren van de waterschappen. Ze geven aan dat de PvdA niet wil erkennen dat ze politiek relevant zijn, hierdoor voelen ze zich achtergesteld binnen de PvdA. ‘Ik zou willen dat de rest van de wereld zich eens ging verdiepen in de cultuur en historie van het waterschap. Nu is het soms een non-discussie. Alsof we een stelletje randdebielen zijn, die ons werk met de ogen dicht doen. Dan denk ik: ‘dan heb je er helemaal geen zak van begrepen’. Dan heb je jezelf er niet in verdiept en dat neem ik de PvdA hoogst kwalijk’.

De PvdA moet haar standpunt herzien en zich meer verdiepen in de waterschappen, vinden de waterschapspolitici. Het oordeel in het landelijke verkiezingsprogramma van de PvdA is te snel genomen en is onjuist. ‘De PvdA zegt: ‘schuif het maar onder de provincies’. Daarbij gaat de partij eraan voorbij dat er in het voorjaar van 2011 een Bestuursakkoord Water is gesloten, dat de zelfstandige positie van de waterschappen garandeert. Ook de provincie heeft zich daaraan gecommitteerd, dus ook de provincie zegt niet: ‘we slokken die waterschappen op in een poging het eigen wankele bestaan ermee te redden’. (...) Nu de werkelijkheid gesteld is in het Bestuursakkoord Water zou het de PvdA sieren als ze zou zeggen: ‘wij accepteren de zelfstandige positie van het waterschap’. Want dat is de werkelijkheid en dan moet je jouw eigen werkelijkheid, die slordig tot stand is gekomen en niet goed gecommuniceerd en bediscussieerd is met de leden, maar loslaten.’

De waterschapsbestuurders waren het erover eens dat het politieke gehalte in de waterschappen hoog genoeg is. Toch lieten enkele geïnterviewden bij het beantwoorden van de verschillende vragen af en toe doorschemeren dat er minder politiek was in de waterschappen. Op de vraag waarom de waterschappen niet opgeheven konden worden, kwam éénmaal het antwoord: ‘Het is vanuit mijn beleving vooral een praktische reden om het zo te houden zoals het is.’ Andere opmerkingen over het

politieke gehalte van de waterschappen: *'Er zitten niet zoveel politieke dingen aan dat mensen zeggen: ik ga er even op stemmen. Zo politiek is het natuurlijk ook weer niet.'* *'De politieke verhoudingen en de politieke discussies stellen hier wel iets voor, maar het is niet te vergelijken (met de gemeente).'*' Op de vraag of het tijdens de verkiezingen duidelijk was waar de verschillende partijen voor stonden, kwam het antwoord: *'Nou, ik denk dat ze heel veel moeite hebben gehad om echt verschillen aan te geven.'*

## Hoofdstuk 2: Documentanalyse

*Besprekstuk B.05: Motie-Hombergen over het gebruik van spaarlampen in de VV-zaal*

Om het politieke gehalte van het bestuur van de waterschappen goed te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk om zelf in de stukken te duiken. Door de grote hoeveelheid materiaal komen er nog wel eens opvallende zaken voorbij. Zo ook de motie-Hombergen (PvdA) van het waterschap Delfland over het gebruik van spaarlampen in de vergaderzaal van de Verenigde Vergadering. Natuurlijk gebruikte Hombergen deze motie als statement dat duurzaamheid een belangrijke leidraad is voor de bedrijfsvoering in het waterschap Delfland. De motie schetst precies waar dit hoofdstuk over gaat. Hebben de waterschappen het over spaarlampen, oftewel apolitieke zaken, of gaat het juist, als je beter kijkt, over zaken als duurzaamheid, dus over meer politieke zaken? Kortom, hoe groot is het politieke gehalte in het bestuur van de waterschappen?

### 2.1. Verdeling zetels

Voor een meting van het politieke gehalte in de waterschappen zijn de verhoudingen tussen de verschillende partijen in het AB en DB van belang. Hoe vaak zit de PvdA in het DB en is dit in verhouding tot het aantal zetels in het AB veel of weinig? Hoeveel zetels hebben de geborgden en is hun aandeel in het DB inderdaad zo groot als gezegd wordt? Hoe liggen de verhoudingen in het DB, met wie zit de PvdA in de coalitie?

699 Zetels zijn er verdeeld over alle waterschappen. De meeste zetels, namelijk 102, zijn van regionale partijen die slechts in één waterschap deelnemen. Van de landelijke (waterschaps)partijen heeft Water Natuurlijk de meeste zetels, precies 100. Op de tweede plaats komt het CDA met 89 zetels en op de derde plaats, met één zetel meer dan de VVD, de PvdA met 60 zetels. Hierna volgen de Algemene Waterschapspartij, de ChristenUnie, de SGP, Werk aan Water en als laatste de Partij voor de Dieren. Samen hebben deze partijen 72 procent van het aantal zetels. Dat betekent dat 28 procent van de zetels voor de geborgden zijn. Het verschil tussen de bedrijven en agrariërs is klein, 80 zetels voor de bedrijven en 89 voor de agrariërs. Ze hebben wel allebei meer zetels dan de PvdA.

Van deze 699 zetels zijn 116 zetels voor DB-leden, immers het waterschapsbestuur is monistisch. Van de ingezetenen is het CDA de partij met de meeste personen (19) in het DB. Hierna volgt Water Natuurlijk met 17 personen. De PvdA en VVD hebben allebei negen zetels. De andere landelijke partijen hebben er samen zeventien, waaronder negen voor de overige partijen. De ChristenUnie en de SGP hebben in het DB soms een gecombineerde lijst. De geborgde zetels hebben maar liefst 39 procent van het aantal zetels. De agrariërs hebben hier het grootste aandeel in met 25 zetels. De geborgde zetels van natuur hebben er maar één. Negentien keer zit het CDA met de geborgde zetel agrariërs samen in de coalitie zitten. Als het CDA in de coalitie zit, is dit altijd samen met de agrariërs. De combinatie bedrijven en VVD is slechts zes keer aanwezig. Als men het aantal zetels in het DB in verhouding tot het aantal zetels in het AB zet, komen er opvallende zaken uit. Vooral de SGP, maar ook het CDA, de ChristenUnie en Werk aan Water hebben een groot aantal zetels in het DB ten opzichte van hun aandeel in het AB. Voornamelijk voor de overige partijen, maar in mindere mate ook voor Water Natuurlijk en de PvdA, bestaat er juist een negatievere verhouding. De Algemene Waterschapspartij en de Partij voor de Dieren hebben geen enkele DB-zetel. De geborgde zetels komen door de verplichte zetel in het DB zeer goed uit de bus. Eén op de vier geborgde zetels is een DB-zetel. Alleen de geborgde zetel natuur heeft met één enkele DB-zetel een zeer beperkte inbreng.

Naast dit alles kunnen ook de partijen waarmee de PvdA samen in het college zit bekeken worden. De PvdA werkt in de waterschappen waar ze in het college zit bijna altijd samen met Water Natuurlijk en met de geborgde zetels agrarisch. Ook het CDA en de geborgde zetels bedrijven zijn vaak naast de PvdA vertegenwoordigd. De samenwerking met de VVD komt relatief minder vaak voor. De kleinere landelijke (waterschaps)partijen en de overige partijen zitten slechts twee keer samen met de PvdA in de coalitie.

## 2.2. Kwantitatief

Hoe zit het met het aantal schriftelijke vragen of moties? Door wie worden deze ingediend? En hoe vaak worden voorstellen met algemene stemmen aangenomen? Met wie stemt de PvdA meestal mee? In het achterhoofd moet worden gehouden dat de cijfers gebaseerd zijn op alle Verenigde Vergaderingen van de tien verschillende waterschappen in het bestuursjaar 2011.

### 2.2.1. Schriftelijke vragen

De geïnterviewden zijn het erover eens dat in de waterschappen minder gebruik wordt gemaakt van schriftelijke vragen. Het aantal zou ook sterk per waterschap verschillen. Uit de gegevens komt naar voren dat ze hier gelijk in hebben. Gemiddeld zijn er ongeveer zes schriftelijke vragen per waterschap gesteld. Wat hierbij opvalt is dat het zeer uiteenlopende cijfers per waterschap zijn. Zo zijn 27 schriftelijke vragen (42 procent) in één waterschap ingediend. Daartegenover staan vijf waterschappen met geen enkele vraag en één waterschap met slechts één vraag. Het ligt dus heel erg aan de 'cultuur' en gewoonte van het waterschap in welke mate men gebruik maakt van de mogelijkheid tot het indienen van schriftelijke vragen.

De PvdA is de tweede partij, na de Algemene Waterschapspartij, die gebruik maakt van het instrument schriftelijke vragen. Opvallend is dat de overige partijen een kwart van alle schriftelijke vragen voor hun rekening nemen. Dit is erg veel, zeker in verhouding met het aantal zetels in het AB (acht procent). Ook het hoge percentage schriftelijke vragen van de Algemene Waterschapspartij springt in het oog. Wat daarnaast opvalt is dat het aantal ingediende vragen van de geborgde zetels laag is. Zij hebben met 31 procent van de zetels slechts elf procent van de schriftelijke vragen ingediend. Van die elf procent is meer dan de helft afkomstig van de geborgde zetels natuur, die zelf slechts zestien procent van het aantal geborgde zetels bezitten. Het CDA en de VVD zitten met het aantal ingediende vragen ook relatief laag.

Bij de cijfers van de PvdA kan ook gekeken worden naar het verschil tussen coalitie en oppositie. Opvallend is dat wanneer de PvdA in de coalitie zit, er meer (6) vragen zijn gesteld dan wanneer de partij in de oppositie zit (4). Het is dus niet per se een middel voor de oppositie om zich te kunnen profileren. Tevens is opmerkelijk dat de PvdA in het waterschap Delfland één derde van alle schriftelijke vragen voor haar rekening heeft genomen. Bij de cijfers moet hierdoor ook enige nuance worden aangebracht. De PvdA heeft relatief veel vragen gesteld, maar de helft is afkomstig uit dat waterschap Delfland. Van de vijf die er dan over zijn komen er ook nog eens vier uit het waterschap Brabantse Delta. Hier moet rekening mee gehouden worden.

### 2.2.2. Moties/amendementen

Moties en amendementen zijn 'populairder' in het waterschap dan schriftelijke vragen. Dit kwam naar voren uit de interviews. Hierin hebben de waterschapsbestuurders geen gelijk. Het aantal ingediende

moties kwam uit op 50 en dit is minder dan het aantal ingediende schriftelijke vragen. Dat betekent dat er gemiddeld vijf moties per waterschap waren in het jaar 2011. Wat wel correspondeert met de interviews is dat er tussen de waterschappen minder onderscheid is in het gebruik van moties. Er zijn drie waterschappen met slecht één enkele motie en één waterschap waar er geen één is ingediend. Desondanks is het onderscheid tussen de partijen kleiner dan bij de schriftelijke vragen.

De PvdA scoort gemiddeld met acht moties (6 ingediend, 2 mee- ingediend). Er zijn bij de moties minder opvallende zaken te bespeuren dan bij de schriftelijke vragen. Een uitzondering hierop zijn de Partij voor de Dieren en de geborgde zetels natuur. Zij hebben, en dat geldt zeker voor de Partij voor de Dieren, een hoog percentage ingediende moties. Het cijfer van de geborgde zetels bedrijven en de overige partij- en valt, in tegenstelling tot bij de schriftelijke vragen, tegen. Wederom is enige nuancering vereist. Bij de PvdA zijn vier van de acht moties ingediend bij één waterschap. Opmerkelijk is dat het hier weer gaat om het waterschap Delfland. Geconcludeerd kan worden dat de PvdA-fractie van het waterschap Delfland zeer actief is in het gebruik van politieke instrumenten.

Niet alleen het grote verschil in het aantal ingediende moties per waterschap is opmerkelijk. Als gekeken wordt naar de waterschappen waar de PvdA in de coalitie zit, dan komt naar voren dat daar zeven van de acht PvdA-moties zijn ingediend. De aanname dat men in de oppositie meer moties indient, geldt in dit geval dus niet. Het tegenovergestelde is zelfs het geval. Men maakt in de oppositie weinig tot geen gebruik van politieke instrumenten om een standpunt duidelijk te maken.

### 2.2.3. Stemmingen

In de tien waterschappen zijn in totaal 469 besluiten genomen. Gemiddeld per waterschap zijn dit er dus 46. Hier is zowel een negatieve als een positieve uitschieter bij. In het waterschap de Dommel zijn 'slechts' 25 besluiten genomen. In het waterschap Schieland en de Krimpenerwaard 71. Van al de besluiten zijn er 411 met algemene stemmen aangenomen. Dat is 88 procent van het geheel. Ook hierin is weer een positieve en negatieve uitschieter. Bij waterschap Rijn en IJssel stemt 98 procent van de partijen in met een voorstel, in het waterschap Amstel, Gooi en Vecht is dit 58 procent. Dit relatief lage cijfer komt door het vele tegenstemmen door de drie oppositiepartijen VVD, Eigen Woning en Water en de Socialistische Waterschapsvereniging. Het absolute aantal partijpolitieke of ideologische besluiten ligt op 42, wat

negen procent van alle besluiten is.<sup>4</sup> De schattingen van de geïnterviewde waterschapsbestuurders kwam gemiddeld uit op zeventien procent, dit is bijna twee keer meer dan daadwerkelijk het geval is. De waterschappen Rijn en IJssel, Schieland en de Krimpenerwaard en Veluwe hebben minder dan vijf procent ideologische besluiten. Daarentegen hebben de waterschappen de Dommel, Delfland en Fryslân meer dan vijftien procent ideologische besluiten.

Naast het aantal ideologische en algemene stemmingen is er ook naar gekeken met wie de PvdA mee stemt. Dit aantal is uitgedrukt in het percentage besluiten die ze samen hebben genomen wanneer ze samen in het AB zitten. In het geval van Water Natuurlijk geldt dan het volgende: in totaal hebben de PvdA en Water Natuurlijk met 424 besluiten samen in het AB gezeten, hiervan hebben Water Natuurlijk en de PvdA 419 keer hetzelfde gestemd. Dit komt neer op 99 procent van het totaal aantal stemmingen. Water Natuurlijk is hiermee de partij die het vaakst hetzelfde stemt als de PvdA. De PvdA stemt in meer dan 95 procent van de gevallen hetzelfde als de andere partijen. Alleen de Algemene Waterschapspartij (95 procent), de VVD (93 procent) en de Partij voor de Dieren (89 procent) zitten onder dat percentage. Bij de Partij voor de Dieren moet er rekening mee worden gehouden dat deze cijfers slechts gebaseerd zijn op de deelname in twee waterschappen. De overige partijen zijn buiten deze beschouwing gelaten, omdat de cijfers dan per waterschap zouden gelden en hiermee de verhoudingen scheef konden trekken. Niet alleen met de ingezetenen is de PvdA het verrassend vaak eens, ook met de geborgde zetels is dit het geval. Voor de drie verschillende geborgde zetels geldt dat ze het in 97 procent van de gevallen eens zijn met de PvdA.

## 2.3. Kwalitatief

Het aandeel van de PvdA bij de schriftelijke vragen, de moties en amendementen en de stemmingen is bekend. Ook is gekeken naar de inbreng van de PvdA in het debat en de rondvraag of mededelingen. Komen de

4. Met ideologische besluiten worden in dit onderzoek de partijpolitieke besluiten bedoeld. Of iets ideologisch is wordt bepaald door het Watermanifest, de verkiezingsprogramma's van de verschillende fracties van de waterschappen, de verkiezingsprogramma's van de laatste tien jaar van de landelijke partij en het Beginselmanifest van de PvdA uit 2005. De 'socialdemocratische' begrippen voor dit onderzoek zijn: solidariteit, duurzaamheid, maatschappelijke verantwoording, innovatie, ecologie, kwijtscheldingsbeleid (belasting), 'functie volgt peil', recreatief medegebruik en opkomen voor de stedelingen.



PvdA-leden nadrukkelijk op voor hun sociaaldemocratische waarden? Kortom, wat is nu eigenlijk de inbreng van de verschillende PvdA-fracties in het waterschap? Kent deze inbreng een hoog partijpolitiek gehalte?

### 2.3.1. Schriftelijke vragen

Uit de statistieken kwam naar voren dat het sterk per waterschap verschilt hoeveel schriftelijke vragen er ingediend worden. In vijf waterschappen wordt geen enkele vraag ingediend. Voor de dijkgraaf in het waterschap Reest en Wieden gaf dit aanleiding om het nogmaals onder de aandacht te brengen bij de leden van het AB. Als er tijdens een vergadering meerdere technische vragen komen, herinnert de dijkgraaf de leden van het AB aan de mogelijkheid tot het stellen van schriftelijke vragen. Bij meerdere waterschappen is het gebruikelijk om de vragen aan het begin of aan het einde van de vergadering te stellen. Ongeveer de helft van deze vragen wordt uiteindelijk schriftelijk beantwoord. Naast Reest en Wieden gebeurt dit ook in de waterschappen Hollandse Delta, Rijn en IJssel en de Veluwe.

De PvdA heeft, zoals bekend, tien schriftelijke vragen ingediend in 2011. Acht van deze schriftelijke vragen hadden geen ideologische basis. In het waterschap Amstel, Gooi en Vecht ging de schriftelijke vraag over de veiligheid van geplande fietscaissons. Ook de vragen in het waterschap Brabantse Delta waren technisch van aard. Er waren vragen over de gebeurtenissen rondom de brand in Moerdijk en over verontreiniging van de Aa. Het waterschap Delfland kende de meeste schriftelijke vragen van de PvdA. Hiervan waren er drie technisch.

Twee van de tien vragen hadden wel een partijpolitiek karakter. Het zijn twee schriftelijke vragen in het waterschap Delfland. De eerste lijkt op het eerste gezicht geen partijpolitieke waarde te hebben. Het is een vraag over het inhuren van ingenieursbureaus voor de voorbereiding en uitvoering van bepaalde waterschapstaken. De PvdA vraagt of de focus bij het selecteren van de bureaus ligt op de prijs. Als dit het geval is, dan wijst de PvdA er op dat de kwaliteit van de bureaus hierdoor kan afnemen. De vraag is hierdoor onderdeel van de zogenaamde 'kerntakendiscussie'. Moet het waterschap zich bij de kerntaken houden en zo min mogelijk geld besteden aan overige zaken, of moet het waterschap zich richten op kwaliteit en een bredere taakstelling? Het waterschap moet zich eerst richten op kwaliteit en dan pas op geld, meent de PvdA met deze vraag. De andere vraag heeft betrekking op de personele opbouw van het waterschap Delfland. De PvdA vraagt zich af waarom er in deze tijd, wanneer er een spanning op de arbeidsmarkt aanwezig is, niet gekozen is om deel te nemen aan een project dat zich richt op het diversiteitbeleid van

waterschapsorganisaties. Ze vraagt zich af hoe het zit met het diversiteitbeleid van Delfland. De vraag hoort bij het sociaaldemocratische punt 'maatschappelijk ondernemen'. Een onderdeel van maatschappelijk ondernemen is dat een bedrijf, in dit geval het waterschap, zijn verantwoordelijkheid neemt voor de sociale context. Dit is precies wat in de vraag van de PvdA-fractie naar voren komt.

Naast de 27 vragen die gesteld zijn in het waterschap Brabantse Delta kwam ook een vraag van de Partij voor de Dieren afdeling Noord-Brabant. Het opmerkelijke hieraan is dat de Partij voor de Dieren geen zetels heeft in het AB. Wat ook opviel, was een onderdeel van de technische vraag van de PvdA in het waterschap Brabantse Delta. Zoals hierboven omschreven waren dit alleen vragen die een technisch karakter hadden. Echter, toen de PvdA een vraag stelde die niet technisch was, kwam het volgende antwoord: 'Dit is geen technische vraag'. Er werd door de PvdA alleen een bevestiging gevraagd of de dijkgraaf bepaalde woorden in zijn mond had genomen. Het antwoord hierop werd niet geven. Als het zo is geregeld dat er alleen technische vragen gesteld mogen worden, verliest het instrument zijn politieke waarde. Buiten dit waren er weinig bijzonderheden bij de schriftelijke vragen.

### 2.3.2. Moties/amendementen

Het eerste dat opviel bij het analyseren van de moties en amendementen is dat regelmatig moties worden ingetrokken. Vaak volgt bij een motie al een toezegging van het DB, waardoor hij niet meer hoeft te worden ingediend. In het waterschap Delfland werden de meeste moties ondertekend door een grote groep partijen. Deze partijen samen hadden al de meerderheid in het AB. Uit de gegevens bleek al dat het bij de PvdA-fracties niet vanzelfsprekend was dat zij in de oppositie meer moties indienen dan als coalitie. Na het analyseren van de moties van andere partijen, bleek dat ook hier geen peil op te trekken was. In het ene waterschap dient de oppositie het gros van de moties in, in het andere juist de coalitie. Voor de vier gevallen waar de coalitie vooral de moties indient geldt wel dat dit voornamelijk komt door één zeer actieve partij. Deze ene actieve partij verschilt per waterschap, maar heeft vrijwel alle moties op haar naam. Het is dus zeer afhankelijk van de houding van een bepaalde fractie in welke mate er gebruik wordt gemaakt van politieke instrumenten. Of deze partij in de coalitie of oppositie zit, dat maakt niet zo veel uit. Het verschilt ook sterk per waterschap hoeveel gebruik er gemaakt wordt van moties of amendementen.

De PvdA heeft in totaal acht moties ingediend. Van deze acht moties zijn er vier niet ideologisch. In het waterschap Hollandse Delta is door

de PvdA een amendement ingediend dat op het eerste gezicht een ideologisch karakter lijkt te hebben. Het is een amendement bij de begroting van 2012 waarin gepleit wordt om €11.500,- te besteden om projecten te bevorderen die gericht zijn op de verbetering van leefbaarheid, natuur, recreatie en cultuurhistorie. Ondanks dat dit sociaaldemocratische punten zijn, is het geen ideologische motie. De afspraak om dit bedrag uit te geven is al in 2005 gemaakt, maar het bedrag stond niet meer begroot. De PvdA vond dat het, conform de beginselen van behoorlijk bestuur, alsnog betaald moet worden. In het waterschap Brabantse Delta werd ook een motie ingediend over de begroting van 2012. Het voorstel van de PvdA was om enkele bezuinigingen te schrappen, omdat hierdoor kerntaken in het gedrang kunnen komen. De bezuinigingen kunnen zich beter richten op de personeelslasten en bezittingen van het waterschap. De andere twee niet-ideologische moties waren in het waterschap Delfland. Deze waren ook niet alleen door de PvdA ingediend, maar door een grote groep partijen. De eerste motie pleit ervoor dat het DB meer aandacht moet besteden aan de strategie voor waterplannen. De andere bepleit dat het DB een 'quickscan' uitvoert om te kijken welke financiële en functionele mogelijkheden er zijn om een bepaald wettelijk verplicht tracé uit te voeren.

De helft van de moties van de PvdA waren wel ideologisch. In de titel van dit hoofdstuk is er al één weergegeven. De motie uit het waterschap Delfland ging over het gebruik van spaarlampen. Het aspect van duurzaamheid dat achter de gedachte van deze motie zat, is wel degelijk sociaaldemocratisch. Een andere motie, ingediend in het waterschap Fryslân, ging over het kwijtscheldingsbeleid. De PvdA wil dat het waterschap de regelingen omtrent het kwijtscheldingsbeleid maximaal benut. Tevens moet er niet gewacht worden op de regelingen vanuit de UvW, maar moet Fryslân zelf een transparant kwijtscheldingsbeleid samenstellen. De helft van de ideologische moties van de PvdA waren gericht aan de UvW. De waterschappen Delfland en Amstel, Gooi en Vecht spreken via een motie hun voorkeur uit voor directe verkiezingen tegelijk met de gemeenteraden. Zoals in de inleiding naar voren kwam, is dit gebaseerd op het advies van prof. mr. dr. Elzinga.

### 2.3.3. Debat

Bij de schriftelijke vragen, de moties of amendementen en stemmingen komt de mening van de PvdA natuurlijk het duidelijkste naar voren. Maar ook in het debat laat de PvdA haar sociaaldemocratische punten naar voren komen. Omdat veel besluiten zonder discussie of overleg met algemene stemmen worden aangenomen, is dit niet vaak aan de

orde. Ook bij de discussiepunten gaat het vaak om technische zaken. Toch komen enkele malen de sociaaldemocratische concepten naar boven. Bijvoorbeeld in de waterschappen Delfland en de Veluwe. In Delfland wordt tijdens het debat door de PvdA-fractie kenbaar gemaakt dat ze nadrukkelijk voor directe verkiezingen is. In de Veluwe richt de PvdA-fractie zich in het debat op het kwijtscheldingsbeleid. De PvdA probeert daarbij de mogelijkheid tot kwijtschelding nog eens te benadrukken. Het aandeel van sociaaldemocratische waarden die in het debat duidelijk naar boven komen, is beperkt, want -nogmaals- de punten komen explicieter naar boven bij de moties en vooral bij de stemmingen.

Tijdens het debat worden ook door andere partijen zaken aangehaald die voor dit onderzoek van belang kunnen zijn. In het waterschap de Veluwe is er een discussie over het veranderen van 'de spelregels voor vergaderingen'. Enkele personen die al vóór de deelname van politieke partijen in het AB zaten, hebben kritiek op deze nieuwe 'spelregels'. Een lid van de SGP reageert hierop dat hij het jammer vindt dat men na twee jaar nog steeds zo moet wennen aan de deelname van politieke partijen. Blijkbaar is er toch veel veranderd. In het waterschap Reest en Wieden komt duidelijk de overlegcultuur van de waterschappen naar boven. Het DB reageert op een motie, ingediend door de geborgde zetels agrarisch als coalitiepartij, waarin gepleit wordt om de tariefstijging maximaal vijf procent te laten bedragen. Het DB stelt dat dit echt niet overgenomen kan worden, *'hoe graag ze dat ook willen'*. De motie is wel haalbaar, maar dan zou Reest en Wieden al moeten stoppen met investeringen voor het huidige jaar. Hierop reageert de indier van de motie dat zijn fractie akkoord gaat, mits het DB die vijf procent zo dicht mogelijk benadert. Hierna wordt de motie ingetrokken. Het principiële punt wordt dus aan de kant geschoven en men schikt zich naar de gedachte van het DB.

De waterschappen kennen allemaal een eigen manier van rondvraag of mededelingen. In sommige waterschappen gebruiken ze beide, maar de meeste waterschappen hebben alleen een rondvraag. In vier van de tien waterschappen wordt er weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheden. Onder weinig wordt gemiddeld twee of minder keer per vergadering verstaan. In drie waterschappen is het gebruik groter, met gemiddeld tussen de twee tot vijf keer per vergadering. Dan blijven drie waterschappen over waar gemiddeld meer dan vijf keer per vergadering gebruik wordt gemaakt van het stellen van mondelinge vragen. Opvallend is dat de waterschappen waar veel schriftelijke vragen ingediend worden, niet per se een laag aantal mondelinge vragen kent. Ook andersom is dit niet het geval. In de waterschappen Hollandse Delta en Rijn en IJssel werden ook geen schriftelijke vragen ingediend. Het vragenronde fungeert daar

als een soort vervanging voor schriftelijke vragen. Veel vragen die gesteld worden tijdens het vragenrondje worden dan ook schriftelijk beantwoord.

De mondelinge vragen zijn alleen niet ideologisch. Zo ging bijvoorbeeld een mondelinge vraag van de PvdA over de brochure *De afvalwaterketen*. De PvdA-fractie riep op om deze brochure te lezen. Voorbeelden van niet-ideologische vragen zijn ook te vinden in het waterschap Rijn en IJssel waar een mededeling van de PvdA zich richt op het bedanken voor de traktatie van de jarige dijkgraaf. Het aantal voorbeelden van ideologische vragen is zeer beperkt. Een voorbeeld uit hetzelfde waterschap Rijn en IJssel gaat over een vraag van de PvdA of het waterschap wil zorgen dat ze goed op de hoogte worden gehouden van de discussie over het voortbestaan van de waterschappen in de Tweede Kamer. Deze vraag heeft raakvlakken met ideologisch punten van de PvdA.

Een bijzondere opmerking tijdens de rondvraag komt uit het waterschap de Veluwe. Hier toont de PvdA-fractie haar boosheid over een opmerking van een lid van de Algemene Waterschapspartij. Het lid verweet de politieke partijen dat ze de vergaderingen uitliepen. Hierop volgt de reactie dat het waterschap veranderd is sinds politieke partijen deelnemen. De VVD reageert hierop dat er geen reden is om elkaar de maat te nemen op die punten, want ze hoeven geen debatten te voeren op politieke argumenten, maar met de heemraden. Naast deze opmerkelijke reactie tijdens de rondvraag waren er nog enkele andere opvallende zaken die genoemd dienen te worden. Zo diende de PvdA-fractie van het waterschap Brabantse Delta bijna een motie van wantrouwen in tegen een DB-lid van de waterschapspartij Ons Water/Waterbreed. Het lid is op dat moment in hoger beroep gegaan tegen een uitspraak van de rechter. Uiteindelijk ziet de PvdA-fractie er toch vanaf om een motie in te dienen. Hij zou door niemand gesteund worden en ook de dijkgraaf raadt het af. De PvdA-fractie stelt dat het niet gaat om de integriteit, maar om het politieke vertrouwen in het DB-lid. Na het hoger beroep zou nogmaals bekeken worden of de PvdA-fractie een motie indient. Een ander opmerkenswaardig feit is dat in het waterschap de Veluwe geen enkele discussie is over de meerjarenbegroting en dat deze zonder overleg aangenomen wordt. Daarnaast is het met de geborgde zetels agrarisch incidenteel het geval dat er leden afwezig zijn bij de AB-vergaderingen vanwege de oogst. Een andere reden om lange tijd afwezig te zijn werd gegeven in Brabantse Delta. Als leden daar te laat bij de vergadering komen, dan zit het hek dicht en kom je moeilijk het terrein op. In de rondvraag worden hier door degene die te laat was vragen over gesteld.

#### 2.3.4. Stemmingen

Slechts bij één besluit, van alle 469 besluiten, was sprake van een fractie die verdeeld was over de te nemen beslissing. Dit was bij Water Natuurlijk waar één persoon anders stemde dan de rest van de partij. Bij de PvdA is dit geen enkele keer gebeurd. Er werd zelden gebruikt gemaakt van een stemverklaring. In het waterschap Amstel, Gooi en Vecht was dit iets meer gebruikelijk, maar vaak stemden ze na de stemverklaring wel voor het voorstel. In vijf van de tien waterschappen stemt de PvdA geen enkele of slechts één keer tegen. Het opvallende is dat de PvdA in twee van die waterschappen in de oppositie zit, namelijk in Schieland en de Krimpenerwaard en de Veluwe. Bij de Veluwe ging het over een niet-ideologisch besluit omtrent huisvesting na de fusie van de waterschappen Vallei en Eem en de Veluwe.

In de vorige paragraaf over stemmingen kwam het hoge aantal algemeen aangenomen besluiten al aan bod. Hierbij werd de kanttekening gemaakt dat het relatief lage aantal algemeen aangenomen besluiten in het waterschap Amstel, Gooi en Vecht door het vele tegenstemmen van de VVD, Eigen Woning en Water en de Socialistische Waterschapsvereniging kwam. Bij het bestuderen van de stemmingen kwam naar voren dat het vaker voorkwam dat een bepaalde groep partijen samen tegen stemt. In het waterschap Schieland en de Krimpenerwaard had de combinatie van deze groep partijen zelfs een eigen naam. Ze werden de 'coalitie Landbouw' genoemd en bestond uit de geborgde zetels agrarisch, de Stichting Schieland Krimpenerwaard op de Kaart en DWLK Helder als Water. Naast een groep partijen was het in de verschillende waterschappen zo dat één partij zorgde voor minder algemeen aangenomen besluiten. In het waterschap Fryslân kwam dit door de lokale waterschapspartij Lagere Lasten Burger. Zonder deze partij zou het aantal algemeen aangenomen stemmingen met 33 procent stijgen. Wat ook opvallend is, is dat het gros van de besluiten zonder enige discussie met algemene stemmen wordt aangenomen. Ook bij ideologische besluiten is het gebruikelijk dat ze met algemene stemmen worden aangenomen. In vijf van de tien waterschappen wordt bij meer dan de helft van de ideologische besluiten door iedereen hetzelfde gestemd. Het hoge percentage stemmingen per partij die overeen komen met de stemmingen van de PvdA is dan ook niet onverklaarbaar. Bij de meeste besluiten, zelfs bij veel ideologische besluiten, wordt nu eenmaal hetzelfde gestemd.

## 2.4. Internet

Het politieke gehalte van de waterschappen komt ook tot uiting op internet. Als het verschil tussen de partijen en politieke stromingen relevantie heeft, dan moet dit duidelijk herkenbaar zijn op de verschillende websites. De websites van alle 25 waterschappen zijn onderzocht. Er is gekeken of het verschil tussen de partijen en tussen het AB en DB duidelijk is weergegeven. Bij het gros van de websites werden de verschillende partijen en de bijbehorende personen duidelijk weergegeven. Slechts op twee websites moest men eerst op de naam klikken om te zien van welke partij iemand was. Op zes websites was het onduidelijk bij welke partijen de leden van het DB hoorden. Dit is natuurlijk wel degelijk van belang voor de scheiding tussen coalitie en oppositie. Via de lijst van het AB is dit alsnog te herleiden, maar dit moet via een omweg. Opmerkelijk is dat op de website van het waterschap Vallei en Eem en Hunze en Aa's niet direct duidelijk wordt wie de dijkgraaf of secretarisdirecteur is of wie lid is van het DB. Na het analyseren van de verschillende websites kan de conclusie getrokken worden dat de waterschappen dit goed georganiseerd hebben. Bijna alle personen en partijen staan duidelijk op de website en de websites zijn up to date.

## Conclusie

Een onderzoek naar het politieke gehalte van de besluitvorming in het bestuur van de waterschappen. Zo luidt de ondertitel van dit onderzoek. Is de rode draad 'water' in de waterschappen zo leidend dat sociaaldemocratische waarden hier geen invloed op uit kunnen oefenen, of is er sprake van een dermate grote beleidsvrijheid dat 'water' ook daadwerkelijk 'rood' ingevuld kan worden?

In de interviews konden verschillende waterschapsbestuurders van de PvdA hun visie op de politiseringsgraad van de waterschappen uiten. Thematisch werd geanalyseerd hoe zij tegenover het politieke gehalte in de waterschappen stonden. Duidelijk is dat de meeste bestuurders een voorgeschiedenis hebben in de gemeente- of provinciepolitiek en dus bruikbaar vergelijkingsmateriaal hebben. De argumenten die gegeven werden voor behoud van een eigen bestuurslaag zijn beperkt. Er is weinig vertrouwen dat andere overheden, bijvoorbeeld de provincie, de taken juist zullen uitvoeren, ook al is het van groot algemeen belang. Het nut van politieke partijen in het bestuur wordt breder beargumenteerd. Wel wordt door enkele geïnterviewden gewaarschuwd dat men moet oppassen dat de waterschappen niet te veel politiseren, omdat over veel zaken door de verschillende partijen hetzelfde wordt gedacht. De geïnterviewden erkennen dat dit komt doordat Europa, het Rijk en de provincies de grote lijnen uitzetten. De beleidsvrijheid zit in de uitvoering. Op dat punt kunnen keuzes worden gemaakt. Dit resulteert in een grote beperking van de mogelijkheden en dus van de hoeveelheid politieke keuzes die gemaakt kunnen worden.

Volgens de geïnterviewden hebben zowel in het AB als DB de geborgde zetels veel macht. Deze zijn niet democratisch gelegitimeerd. De meeste waterschapspolitici zijn tegen de geborgde zetels, maar merken weinig verschil met andere politieke partijen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een zó lage politiseringsgraad dat belangvertegenwoordigers niet afwijken van partijen die geschoold zijn op een ideologie. De geïnterviewden geven aan dat de politiseringsgraad lager ligt dan bij het Rijk, provincie of gemeente. Dit komt volgens hen doordat veel besluiten technisch van aard zijn. Ook de 'consensuscultuur' van de waterschappen wordt als reden aangedragen. In de waterschappen wil

men samen iets bereiken, men wil dat het goed uitgevoerd wordt. Daarbij is het niet van belang of je in de coalitie of oppositie zit. Door te overleggen over de adequate uitvoering ontstaat er een voorstel waarin iedereen zich kan vinden. De invloed van politieke kleur wordt hiermee ontkracht.

Als de geïnterviewden gevraagd wordt naar hun eigen politieke kleur, dus naar de sociaaldemocratische waarden van de PvdA in het waterschap, dan hebben de meeste moeite om de 'rode' speerpunten op te sommen. Uiteindelijk worden enkele sociaaldemocratische punten aangehaald. Hieruit kan worden opgemaakt dat de waterschapspolitici van de PvdA hier weinig mee bezig zijn. Verschillende punten, zoals veiligheid en schoon water, staan immers ook in het partijprogramma van andere partijen. Enkele geïnterviewden geven aan voorstander te zijn van een zogenaamde 'linkse fusie'. Dit beargumenteren ze vooral met praktische redenen. De politieke partijen maken relatief weinig gebruik van politieke instrumenten. Dit komt door de 'overlegcultuur' in de waterschappen en de weerstand tegen verdere politisering in het waterschapsbestuur. De waterschapspolitici vinden het moeilijk om concrete winstpunten van de PvdA op te sommen. Een beperkt aantal voorbeelden kan worden benoemd. Wat de politieke cultuur betreft vindt men dat de PvdA gezorgd heeft voor meer 'besturen op hoofdlijnen'.

Het bovenstaande wijst erop, dat er sprake is van een lage politiseringsgraad van de waterschappen. De geïnterviewden bevestigden dat met de inschatting van het politieke gehalte in de besluitvorming. Ze denken dat dit tussen de één en 30 procent ligt. De conclusie uit de interviews is dat de waterschapspolitici overtuigd zijn van een behoorlijk politiek gehalte in de waterschappen, maar dat dit alleen met zwakke 'bewijsvoering' beargumenteerd wordt.

De documentanalyse is uitgevoerd bij tien representatieve waterschappen. De PvdA staat van de ingezetenen op de derde plek van het aantal zetels in zowel het AB als DB. De geborgde zetels hebben in het AB 28 procent en in het DB 39 procent van het aantal zetels in bezit. Dit zorgt voor een kleinere rol voor de politieke partijen en daardoor een daling van het politieke gehalte. De PvdA werkt vooral samen met de partij Water Natuurlijk. Een partij die ideologisch dicht bij de PvdA staat op het gebied van de waterschappen. Dit zou er op kunnen wijzen dat er 'logische' coalities gecreëerd worden. De relatief omvangrijke samenwerking tussen het CDA, de geborgde zetels agrarisch en de geborgde zetels bedrijven bevestigt dat ook.

Er wordt weinig gebruik gemaakt van politieke instrumenten. Zowel de schriftelijke vragen, met gemiddeld zes per waterschap, als de moties of amendementen, met gemiddeld vijf per waterschap, worden

weinig gebruikt. Het verschilt daarnaast ook sterk per waterschap. De helft van de waterschappen kenden geen enkele schriftelijke vraag, terwijl in één waterschap bijna de helft van alle vragen werd ingediend. Bij de moties was het verschil tussen de waterschappen minder, maar alsnog waren er enkele uitschieters. De geborgde zetels maken zeer weinig gebruik van deze mogelijkheden. Voor de PvdA is het opvallend dat in de waterschappen waarin de partij in de coalitie zit, er meer gebruik wordt gemaakt van politieke instrumenten. Uit het beperkte gebruik van politieke instrumenten en het geringe verschil hierin tussen fracties van de PvdA in de coalitie of oppositie kan geconcludeerd worden dat de politieke beïnvloeding laag is. Daarnaast kan ook geconcludeerd worden dat het zeer afhankelijk is van de cultuur in het waterschap zelf in welke mate er gebruik wordt gemaakt van politieke instrumenten. Bij de stemmingen komt het lage politieke gehalte nog duidelijker naar voren. Van de 469 besluiten werd 88 procent met algemene stemmen aangenomen. Slechts negen procent had een ideologische basis. Per partij ligt het percentage besluiten dat met algemene stemmen is aangenomen nog veel hoger. Bijna alle partijen hadden in meer dan 95 procent van de gevallen hetzelfde gestemd. Dit duidt op een zeer beperkte politiseringsgraad.

De inhoudelijke kant van de documentanalyse moest duidelijkheid brengen over de inbreng van de PvdA. Slechts twee van de tien schriftelijke vragen waren partijpolitiek gekleurd. Bij de moties lag dit iets hoger, namelijk bij vier. Dit aantal is voor tien waterschappen zeer gering. Bij twee van de vier ideologische moties was de motie ook nog eens gericht op de UvW en niet op het eigen beleid. In het debat was de partijpolitieke inbreng van de PvdA ook minimaal. Slechts enkele keren werden er zaken aangehaald die een sociaaldemocratische waarde hadden. Veel zaken worden met algemene stemmen aangenomen. Ook de ideologische voorstellen worden met algemene stemmen aangenomen. Uit de inhoud van de schriftelijke vragen, de moties, het debat en de stemmingen kan wederom afgeleid worden dat het politieke gehalte zeer beperkt is. De verschillen tussen politieke partijen in het DB en AB zijn in het algemeen helder weergegeven op de websites.

De eindconclusie van dit onderzoek is duidelijk: het politieke gehalte van de waterschappen is zeer beperkt.

## Aanbevelingen

Met de resultaten van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen gedaan worden. Geconcludeerd werd dat het politieke gehalte in de waterschappen beperkt is. De eerste aanbeveling is dan ook dat de waterschapspolitici van de PvdA accepteren dat de politiseringsgraad in de waterschappen laag is. De vragen die tijdens de discussies in de partij vaak onbeantwoord bleven, kunnen nu een antwoord krijgen. Dit zijn vragen als: hoe politiek is het werk van een waterschap? Hoe politiek is de besluitvorming in een waterschap? Maakt deelname van de PvdA aan het DB eigenlijk wel uit? Met de acceptatie en de beantwoording op bovenstaande vragen komt de discussie in een ander licht te staan.

Naast deze aanbeveling is het natuurlijk ook van belang om te kijken naar de positie van de waterschappen in het bestuurlijk bestel. Allereerst de verkiezingen. Als gekozen wordt voor directe verkiezingen, dan kunnen deze beter tegelijkertijd met de gemeenteraadsverkiezingen plaats vinden. De opkomst zal hierdoor stijgen en de democratische legitimatie van het bestuur zal sterker worden. Op de lange termijn moet de mogelijkheid tot het onderbrengen van de waterschappen bij de provincie onderzocht worden. Het provinciaal bestuur wordt rechtstreeks verkozen, de democratische legitimiteit blijft dan gewaarborgd. De argumenten voor behoud van een eigen bestuurslaag die in de interviews naar voren kwamen, zijn niet voldoende om deze discussie te beslechten. Wel moet in dit onderzoek de mogelijkheid tot een 'geormerkt budget' of 'doelbelasting' worden meegenomen in de analyse. Zo behouden de waterschappen een 'eigen budget' en kan de provincie deze niet afwegen tegen andere (populaire) politieke zaken.

# Bijlage

## Verdeling zetels

Tabel 1: Aantal zetels in het AB

Partij	Aantal zetels	Percentage
Algemene Waterschapspartij	32	5%
CDA	89	13%
ChristenUnie	22	3%
Partij voor de Dieren	8	1%
PvdA	60	9%
SGP	16	2%
VVD	59	8%
Water Natuurlijk	100	14%
Werk aan Water	13	2%
Overige partijen	102	15%
<i>Geborgden:</i>		
Agrarisch	89	13%
Bedrijven	80	11%
Natuur	29	4%
<b>Totaal</b>	<b>699</b>	<b>100%</b>

Tabel 2: Aantal zetels in het DB

Partij	Aantal zetels	Percentage
Algemene Waterschapspartij	0	0%
CDA	19	16%
ChristenUnie	2,5*	2%
Partij voor de Dieren	0	0%
PvdA	9	8%
SGP	3,5*	3%
VVD	9	8%
Water Natuurlijk	17	15%
Werk aan Water	2	2%
Overige partijen	9	8%
<i>Geborgden:</i>		
Agrarisch	25	22%
Bedrijven	19	16%
Natuur	1	1%
<b>Totaal</b>	<b>116</b>	<b>100%</b>

\* De ChristenUnie en SGP hebben eenmaal een gecombineerde lijst, vandaar dat ze beiden een halve zetel hebben.