

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

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

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Gaan de waterschappen nat?

Plannen om de waterschappen als aparte bestuurslaag op te heffen en bij de provincie onder te brengen, zijn met het voorliggende coalitieakkoord helaas in de ijskast gezet. Waterschappen zullen zich echter de komende periode meer dan ooit moeten inspannen om hun bestaan waar te maken, omdat het oude poldermodel, waarbij op basis van kleinschalige samenwerking tussen direct belanghebbenden gezamenlijk de strijd tegen het water werd aangegaan, niet meer bestaat.

door *Jan Boelhouwer*

Psycholoog. Hij was tussen 1999 en 2003 gedeputeerde in Noord-Brabant, en in de periode 2003-2006 waterwoordvoerder voor de Tweede Kamerfractie van de PvdA.

IN 2000 VERSCHEEN EEN SCHITTERENDE documentaire, waarin de journalist Paul de Schipper de geschiedenis beschrijft van het eiland Orisant in de Oosterschelde. Het boek schetst een realistisch beeld van de eeuwigdurende strijd tegen het water die zich in dit geval in een korte tijdspanne — tussen 1602 en 1639 — afspeelde. En als er de komende tientallen jaren geen drastische maatregelen worden genomen, dan dreigt de geschiedenis van Orisant zich, over een wat langere tijd gezien, in Nederland te herhalen. Het is daarom goed om stil te staan bij de positie van waterschappen. Zullen zij ook in de toekomst in staat zijn Nederland droog te houden? En zijn zij daarvoor ook de meest voor de hand liggende organisatie?

Waterschappen behoren tot de oudste vorm van democratie van ons land. De strijd tegen het water heeft alles te maken met het ontstaan van Nederland: door inpoldering en droogleggen veranderden zompige moerassen in vruchtbare akkers. De zee en het water van de grote rivieren worden vele honderden jaren gekeerd door duinen, kades en dijken. Voor veel polders geldt dat de bewoners waterschappen oprichtten, waarbij regels werden geformuleerd over het bestuur van de polder en het meewerken of

meebetalen aan het keren van het water. Wie weigerde mee te doen werd — soms letterlijk — de polder uitgegooid, want het was onmogelijk om de dijkkring op een bepaalde plek niet te onderhouden of te versterken. Het geheel van de kering is net zo sterk als de zwakste schakel, en dus was er geen plaats voor eenlingen en dwarsliggers die zich aan andere inwoners weinig gelegen lieten liggen, en zich onttrokken aan de levensnoodzakelijke solidariteit. Er vond met het indijken van Nederland een vorm van natuurlijke genetische selectie plaats op coöperatie, altruïsme en bereidheid tot samenwerking. Uit onderzoek van de psychologische persoonlijkheidsleer weten we namelijk dat coöperatief gedrag voor een groot gedeelte genetisch vastligt. Dit geldt overigens ook voor (de neiging tot) individualisme en het op zoek gaan naar nieuwe uitdagingen en nieuwe prikkels¹. Met andere

De opmerking ‘het poldermodel zit in onze genen’ is waarschijnlijk meer waar dan menigeen ooit heeft kunnen denken

woorden, de met het ontstaan van Nederland gepaard gaande genetische selectie, vormt mogelijk-kerwijs de feitelijke basis voor het poldermodel, met alle eigenschappen die we later zo kenmerkend zijn gaan vinden voor dit model. Immers, die eigenschappen werden in sterke mate bevoordeeld omdat de genetische dragers ervan niet uit de

polder zijn verwijderd en er ook niet voor kozen zelf te vertrekken. De opmerking die op het hoogtepunt van het poldermodel dikwijls was te horen (‘het poldermodel zit in onze genen’) is daarmee waarschijnlijk meer waar dan menigeen ooit heeft kunnen denken.

Langzaam maar zeker nam de bevolkingsdruk in Nederland toe, en er kwamen ook steeds meer mensen in de drooggelegde gebieden wonen die minder rechtstreeks te maken hadden met water en waterstanden. Het werd daardoor ook steeds lastiger de fysieke inzet van mensen bij het droog houden van de polder te organiseren. De waterschapsdemocratie die verantwoordelijk was voor de droge voeten, organiseerde onder haar verantwoordelijkheid een steeds professionelere organisatie, die met verstand van zaken (en water) op een efficiënte manier het water kon keren. Dat daarbij in geval van nood de bewoners toch zelf mee de schop ter hand moesten nemen, wekt geen verbazing. Het geldt om deze functionele (en professionele) democratie in stand te houden werd geheven op basis van het uitgangspunt belang-betalen-zeggenschap. Deze wijze van heffen staat tot op de dag van vandaag bekend als de trits. Wie een groter belang had bij de waterstand, om daarmee bijvoorbeeld een optimale oogst te realiseren, moest meer bijdragen aan de kosten van gemalen en het wa-

terpeilbeheer. Maar aan de hand van de hoogte van je financiële bijdrage aan het waterschap, werd ook je invloed bepaald via het aantal zetels in het waterschapsbestuur. Tot op de dag van vandaag heeft iedere categorie (ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en bedrijfsgebouwd) die belang heeft bij de taken van het waterschap, een vastgesteld aantal zetels, die door verkiezingen per categorie worden ingevuld. De bijnaam 'boerenrepubliek' voor het waterschap gaf in één woord het principe van de trits aan. Dikwijls hadden de boeren via de categorie ongebouwd het grootste belang bij het waterbeheer en daarmee hadden ze dus ook de meeste zetels in het waterschapsbestuur.

De oorspronkelijke kleine waterschappen, soms zelfs op het niveau van één enkele dijkkring, zochten steeds meer samenwerking met hun burens. In de loop der eeuwen is het aantal waterschappen dan ook drastisch verminderd. Alleen al in de periode 1850-2006 nam het aantal waterschappen af van 3500 naar 26. Daarbij werden ook diverse taken gecombineerd: zorg voor de waterkwaliteit, inclusief het zuiveren van afvalwater, het waterpeil en het onderhoud van de keringen. Met andere woorden, waterschappen werden grote organisaties met een schat aan kennis, ervaring en steeds grotere professionaliteit. Toch ging die grotere schaal niet samen met een grotere bekendheid bij de burgers, en al helemaal niet met een grotere betrokkenheid van burgers bij de waterschapsdemocratie. Ik herinner me nog als de dag van gisteren dat ik in 1999 tijdens de toogdag van de Brabantse Waterschapsbond als Brabantse gedeputeerde met waterschappen in mijn portefeuille, uitdrukkelijk bij deze betrokkenheid heb stilgestaan. Voor een toen nog volle zaal met waterschapsbestuurders — inmiddels is het aantal Brabantse waterschappen van 9 tot 3 afgenomen — heb ik gewezen op de noodzaak om van alle burgers die onder het waterschap vallen en eraan mee moeten betalen, betrokken burgers te maken. Je kunt namelijk geen democratisch draagvlak organiseren als diezelfde democratie tot de best bewaarde geheimen van dit land blijft behoren. Waterschappen hebben sinds die tijd, als reactie op de grote maatschappelijke druk om betrokkenheid bij de burgers te organiseren, niet stilgezeten. Het uitvoeren van de waterschapstaken gebeurt met zo mogelijk nog meer kwaliteit dan een paar jaar geleden. Ook lijkt de communicatie met burgers langzamerhand op gang te komen, en de websites van veel waterschappen zijn pareltjes in de websitejungle op internet. In 2008 zullen de waterschapsverkiezingen voor alle waterschappen op dezelfde dag worden gehouden, en met de invoering van het lijstenstelsel zullen politieke partijen hun opwachting maken in de waterschapsdemocratie. Tegen deze laatste stap op weg naar een beter werkende democratie is veel verzet geweest in de waterschapswereld, maar uiteindelijk heeft de algemene democratie door

het aannemen van de nieuwe waterschapswetgeving in de Tweede Kamer in 2006 de knoop doorgehakt.

Intussen is er in de politiek-bestuurlijke omgeving van de waterschappen ook het één en ander veranderd. Het aantal gemeenten in Nederland is sterk afgenomen als gevolg van herindeling, de wijze waarop wgr+-regio's functioneren, leidt niet overal tot een daverend applaus en de invoering van deelgemeenten in de grote steden heeft voor een hausse aan nieuwe bestuurders gezorgd, die overal over meevergaderen. Ook wordt er al vele jaren gesproken over de rol en omvang van provincies, en de bestuurlijke drukte staat steeds hoger op de politieke agenda. Steeds frequenter zitten bestuurders met steeds andere petten op met elkaar om dezelfde tafel vergaderingen te herhalen. De arme burger is het zicht op heldere besluitvorming daarbij zo ongeveer kwijt. Het was opmerkelijk dat deze bestuurlijke punten in de afgelopen verkiezingscampagnes relatief veel aandacht kregen, maar vervolgens in het nieuwe regeerakkoord hebben geleid tot de afspraak er niet veel aan te doen.

Tegelijkertijd zien we dat water steeds hoger op de politieke agenda staat. Er kan bijna geen besluit meer worden genomen op het terrein van de ruimtelijke ordening, zonder dat water daar een rol bij speelt. Daarbij zijn zowel de kwaliteit (Europese Kaderrichtlijn Water) als de kwantiteit (veiligheid van kust, kades en dijken) aan de orde. Ten gevolge van het stijgen van de zeespiegel, het dalen van de bodem, de grotere afvoer via het Maas- en Rijnsysteem, en niet te vergeten de verzilting van de bodem in westelijk Nederland, zullen kapitalen nodig zijn om de (deels achterstallige) problemen op te lossen. Tegelijkertijd is het door water bedreigde gebied steeds dichter bevolkt geraakt en is de economische waarde die tegen het water moet worden beschermd, verveelvoudigd. Beslissingen over water raken alle burgers: de tijd dat alleen agrariërs rechtstreeks te maken hadden met de consequenties van watergerelateerde besluitvorming, ligt ver achter ons. Dat blijkt overigens ook uit de trits: verreweg het meeste geld dat het waterschap binnenhaalt, komt vandaag de dag uit de portemonnee van de burger die in zijn hoedanigheid van bewoner in het gebied van het waterschap (categorie ingezetene) en als huis- en grondbezitter via de categorie gebouwd, in totaal ongeveer 80 procent van de waterschapskosten betaalt. Het feit dat zo ongeveer ieder ruimtelijkeorderingsbesluit waterconsequenties heeft en de burger inmiddels het overgrote deel van de waterschapslasten opbrengt, was voor een aantal politieke partijen aanleiding om in verkiezingsprogramma's ervoor te pleiten alle besluiten over water, inclusief het heffen, bij de algemene democratie (de provincie) onder te brengen.² Het zou, zo was de veronderstelling, tegelijkertijd het probleem van grote democratische onbekendheid van het waterschap oplossen: een

probleem dat overigens steeds groter is geworden naarmate waterschappen groter werden en iedere individuele burger een volstrekt minimaal

Er is geen noodzaak meer om het werk van provincies op het terrein van ruimtelijke ordening en waterprogramma's dunnetjes over te doen.

percentage bijdraagt aan het in stand houden van deze functionele democratie. Gewenste neveneffecten waren minder bestuurlijke drukte, minder bestuurskosten (naar schatting 100 miljoen) en minder ambtenaren, omdat er geen noodzaak meer is om het werk van provincies met name op het terrein van ruimtelijke ordening en waterprogramma's dunnetjes over

te doen. De 'kennisorganisatie' waterschap zou in haar geheel moeten worden onder gebracht bij de provincie.

Met de uitkomst van de laatste Tweede Kamerverkiezingen en hetgeen in het regeerakkoord is afgesproken, is deze argumentatie op z'n minst voor vier jaar in de ijskast gezet. Dat betekent echter allerminst dat waterschappen tevreden achterover kunnen leunen. Want mijn waarschuwing van 1999, uitgesproken op de toogdag van de Brabantse Waterschapsbond, staat nog steeds pal overeind: als waterschappen, daarbij geholpen door het nieuwe kiesstelsel, er niet in slagen meer betrokkenheid van alle ingezetenen te verwerven, dan zal de discussie over een paar jaar nog heviger gevoerd gaan worden. Het nieuwe kabinet geeft de waterschappen de ruimte om alles op alles te zetten teneinde de democratische betrokkenheid te vergroten, maar die kans moet wel gegrepen worden. De zelfgenoegzame en laconieke houding bij sommige waterschapsbestuurders ten aanzien van de voorstellen tot het opheffen van waterschappen, geeft geen blijk van enig gevoel voor de sentimenten die in de boze buitenwereld wel degelijk en steeds frequenter aan de orde zijn.

Er is nog een reden voor de waterschappen om alert te zijn. Het oude poldermodel, met inwoners die de gezamenlijke strijd tegen het water in hun genen meedragen, bestaat niet meer. Daarvoor zijn de waterschappen te groot geworden en is met name de samenstelling van de bevolking te veel veranderd. Net zoals indertijd de mensen met de hang naar nieuwe uitdagingen uit de polder en uit ons land wegtrokken, zijn er inmiddels anderen uit verre landen voor in de plaats gekomen. Veel psychologen beweren dat de mensen die om een veelheid van redenen besloten te emigreren, beslist geen dwarsdoorsnee vormen van de gemeenschap die ze achter zich lieten.³ Ook zij hadden iets meer durf en een neiging tot avontuur die niet aan eenieder is gegeven. Het genetisch (polder)materiaal van de polderbewo-

ners, is verdund door de komst van mensen die de genetische eigenschappen van het poldermodel ontberen en zelfs naar het tegendeel van een poldermodel zullen neigen. Met andere woorden, waterschappen zullen zich meer dan ooit moeten inspannen om hun bestaan waar te maken en niet als een overbodige bestuurslaag te worden beschouwd, omdat het aangeboren begrip voor gezamenlijk vechten tegen het water steeds minder aanwezig is. Het communiceren van hun redenen van (zelfstandig) bestaan hebben de waterschappen zelf in de hand. Maar als ze niet slagen, lopen ze het risico dat ze over een aantal jaren alsnog nat gaan.

Noten

-
- 1 McCrae, R.R, en Costa, P.T (1997). Personality trait structure as a human universal. *American Psychologist*, pp. 509-516.
 - 2 Partij van de Arbeid, SP, Groen Links.
 - 3 Zuckerman, M., en Kuhlman, D.M. (2000). Personality and risk-taking: common biosocial factors. *Journal of Personality*, pp. 999-1029.