

SPRAAKWATER

HET BESTAANSRECHT VAN DE ZELFSTANDIGE WATERSCHAPPEN

Florian Kleinknecht*

■ De opkomst bij de waterschapsverkiezingen is dit jaar bijna verdubbeld. Het combineren van de verkiezingen met de Provinciale Statenverkiezingen lijkt hier de belangrijkste oorzaak van te zijn. De burger loopt blijkens de berichten in de sociale media echter nog niet warm voor de waterschapsverkiezingen. Uit het vorig jaar verschenen onderzoek van de OESO blijkt dat de waterschappen uitstekend werken, maar dat er een ‘awareness gap’ is bij de burger over het waterbeheer.¹ De burger heeft niet goed zicht op wat de waterschappen doen en ziet de verkiezingen als overbodig.

■ Het Nederlandse waterbeheer werkt voortreffelijk als men naar de cijfers kijkt. In de laatste 60 jaar is er in Nederland geen enkel dodelijk slachtoffer gevallen door overstromingen. Een opmerkelijk gegeven aangezien 26% van Nederland onder de zeespiegel ligt en 55% van de Nederlandse bevolking in gebieden woont die gevoelig zijn voor overstromingen door de aanwezigheid van de grote rivieren. In de Europese landen om ons heen zien de getallen er minder rooskleurig uit. Daar vielen in dezelfde tijd meer dan 5.800 doden door overstromingen.² Ook de kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater is aanmerkelijk verbeterd in de laatste decennia.³ Een bijzondere prestatie gezien de bevolkingsdichtheid en het feit dat het Nederlandse oppervlaktewater door haar ligging het afvoerputje is van menig Europees industriegebied.

Zelfstandigheid Waterschappen

De zelfstandige waterschappen vormen een belangrijk onderdeel in het waterbeheer. Internationaal kijkt men met bewondering naar het succes van de decentraal georganiseerde waterschappen en komt men naar Nederland om te leren van het Nederlandse systeem.⁴ Een belangrijke reden dat de waterschappen zo goed functioneren is dat zij zelfstandig belasting kunnen heffen. Daardoor zijn zij onafhankelijk van het politieke klimaat in Den Haag en worden zij niet getroffen door bezuinigingen die van bovenaf worden opgelegd. Zij kunnen daardoor doelmatig werken met een langetermijnvisie.

Dat de waterschappen eigen verkiezingen hebben volgt uit ons democratisch bestel. Het zou niet passen als de waterschappen met hun ingrijpende bevoegdheden, zoals de zelfstandige bevoegdheid om belasting te heffen, niet zouden zijn onderworpen aan democratische controle. *No taxation without representation*. Ook zijn veel beslissingen van de waterschappen politiek van aard. Met name de afweging tussen enerzijds de economische en agrarische belangen en anderzijds de natuurbelangen levert eigen politieke vraagstukken op. Als de waterschapsverkiezingen zouden worden afgeschaft, betekent dit het einde van de zelfstandigheid van de waterschappen en moeten hun taken bij een ander democratisch gelegitimeerd orgaan worden ondergebracht.

Dit zou als gevolg hebben dat de taken onderdeel worden van een uitgebreider takenpakket. Een constante en gegarandeerde financiering is dan minder goed gewaarborgd. Als het onderhoud van de dijken tijdens verkiezingen moet concurreren met zichtbare thema's als de hoeveelheid politie op straat of prestigieuze bouwprojecten, dan zal het onderhoud al snel aan het kortste eind trekken in de politieke besluitvorming. Gebrekkig onderhoud wordt immers pas zichtbaar als het fout gaat. Dit is de praktijk in veel andere landen.⁵

Al langere tijd gaan er stemmen op in de politiek om de zelfstandige waterschappen in hun huidige vorm af te schaffen.⁶ De hoop te kunnen bezuinigen door de

* Florian Kleinknecht studeert staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.

bestuurlijke drukte te verminderen en de gebrekkige democratische legitimatie van de waterschappen zijn hiervoor de hoofdredenen. Ook is de opheffing van de waterschappen in het regeerakkoord van het zittende kabinet opgenomen. Naar aanleiding van het OESO-rapport heeft minister Schultz echter besloten hier geen werk van te maken.

De mondige burger

Dat de waterschappen onder druk staan kan mede worden verklaard door de tijdgeest. Alleen het goed uitvoeren van taken is niet meer voldoende. Een bestuursorgaan moet haar bestaansrecht ook kunnen uitleggen aan de steeds mondiger wordende burger. Vroeger kwam het gezag van een overheidsorgaan uit het instituut zelf. In de huidige tijd moet het gezag steeds opnieuw worden verdiend.⁷ In de rechtspraak is deze ontwikkeling goed zichtbaar. Legitimatie van rechtspraak is een belangrijk onderdeel van de rechtspraak. Vroeger vloede het gezag van rechters voort uit statigheid en onbegrijpelijke juridische teksten met een deskundige en afstandelijke uitstraling.⁸ De burger accepteert dit echter niet meer. Dus heeft de rechtspraak zich ontwikkeld naar conflictbeslechting waar het horen van de partijen en het zo goed en eenvoudig mogelijk uitleggen van uitspraken centraal staan. Inhoudelijk is de rechtspraak hetzelfde gebleven. De kerntaak van de rechter is het nemen van een beslissing door te toetsen aan het recht. Alleen de bejegening naar de burger is veranderd. Deze aanpassing lijkt succesvol; een meerderheid van de Nederlandse bevolking heeft nog steeds vertrouwen in de rechtspraak.⁹

De waterschappen staan voor eenzelfde uitdaging. Als zij hun kerntaken willen blijven uitvoeren als zelfstandig bestuurslichamen, moeten ze de mondige burger overtuigen van hun bestaansrecht. De waterschappen kunnen nog zo veel deskundigheid hebben op het gebied van dijken, als het draagvlak voor financiering van deze dijken wegvalt staan ze met lege handen. Het overtuigen van de burger komt met name aan op een slimme marketing. De waterschappen mogen best een budget vrijmaken voor het inhuren van een goed marketingbureau om een goede en gezamenlijke marketingstrategie uit te stippelen. Een gebrek aan draagvlak bij de burger vormt immers indirect een even groot gevaar voor de veiligheid als het water zelf.

Legitimatie naar de burger

Slimme marketing hoeft niet veel te kosten. Een geschikt middel zou kunnen zijn om een periodiek blad uit te brengen waarin de burger kan lezen wat een waterschap doet in zijn directe omgeving.¹⁰ In dit blad zou een pagina kunnen worden gereserveerd waar de politieke partijen ruimte krijgen om in te gaan op een concreet politiek vraagstuk in de omgeving. De

burger wordt zo niet alleen geïnformeerd, maar ziet ook direct welke invloed hij op de besluitvorming kan uitoefenen. Verder zouden de waterschappen hun mobiele materieel, autobuizen en de werkkleding van hun werknemers in een kenmerkende blauwe kleur kunnen gieten met een herkenbaar logo en duidelijke vermelding van het desbetreffende waterschap. Dit zou de zichtbaarheid van de activiteiten van de waterschappen flink kunnen vergroten.

Slechte marketing daarentegen is funest. Als het periodieke blad een te glossy uitstraling heeft kan dit averechts werken doordat dit suggereert dat de waterschappen geld over de balk smijten. Ook een slogan als “zwemmen of stemmen”, die gebruikt werd voor de verkiezingen, doet meer kwaad dan goed. De burger heeft al zestig jaar geen dodelijke overstroming meer gezien. Het waarschuwen voor rampspoed stuit dan al snel op scepsis van de burger.¹¹

Als de waterschappen niet in staat zijn hun bestaansrecht naar de burger toe te legitimeren is hun voortbestaan geen vanzelfsprekendheid. Aangezien de waterschappen blijkens het OESO rapport uitstekend functioneren zou dat zonde zijn. Door te moderniseren naar de eisen van de huidige tijd kunnen de waterschappen zelf de regie houden. Als zij daar niet in slagen lopen zij het risico dat de modernisering van bovenaf wordt opgelegd. De vraag is dan of Nederland haar uitstekende waterbeheer en waterveiligheid zal behouden.

- 1 OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, p. 244.
- 2 EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, te bezichtigen via: www.emdat.be.
- 3 H. Havekes & M. Hofstra, 'Het zelfreinigend vermogen een handje geholpen', *M en R* 2013-67.
- 4 W. Braanker, 'Zuid Afrika vormt waterschappen naar Nederlandse snit', *H20* december 2013, pp. 18-21.
- 5 Zie bijvoorbeeld de vele dijkdoorbraken in New Orleans als gevolg van de storm Katrina op 29 augustus 2005.
- 6 Zo werd op 14 november 2011 een motie tot opheffing van de waterschappen in de tweede kamer gesteund door een Kamermeerderheid van PvdA, PVV, SP en D66.
- 7 A.M. Hol, 'Rechtspraak. Tussen heteronomie en autonomie', in: M. van Boven (red.), *Tweehonderd jaar rechters*, Hilversum: Verloren 2011, pp. 249-368.
- 8 A.M. Hol, 'Rituelen en symbolen in de rechtspraak. Hun functie en betekenis', *Ars Aequi* 2006-11, pp. 805-817.
- 9 TNS Political & Social, *Flash Eurobarometer 385, Justice in the EU* (uitgevoerd in opdracht van de Europese commissie.) Vindplaats: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf.
- 10 Het waterschap Zuiderzeeland doet dit bv. al door het uitbrengen van een waterkrant in haar werkgebied.
- 11 Zie hiervoor bv. de uitzending van Zondag met Lubach van 8 maart 2015, onder andere te vinden op www.youtube.nl met behulp van de zoektermen: “waterschapsverkiezingen” en “zondag met Lubach”.