

PODIUM

DE WAARDE VAN TEGENWICHT EN AFWEGING IN WATER GOVERNANCE

Stefan Kuks*

■ In het waterbeheer wordt veelal het belang van veiligheid voorop gesteld. Niet onlogisch als je bijvoorbeeld artikel 21 van de Grondwet bekijkt: “De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.” In jurisprudentie wordt dit artikel dikwijls aangehaald als argument waarom inwoners van het land waterschapslasten moeten dragen. De overheid heeft immers een zorgplicht ten aanzien van eenvoudig gezegd ‘droge voeten en schoon water’. Zorgen dat er niet te veel water is (veiligheid via waterkering en preventie van wateroverlast via waterafvoer en waterberging), maar ook niet te weinig (preventie van droogte en zorgen voor een goede zoetwatervoorziening). Ook zorgen voor een goede waterkwaliteit is van belang door afvalwater te zuiveren, door waterverontreiniging te voorkomen, door het ecologische functioneren van waterlichamen te versterken.

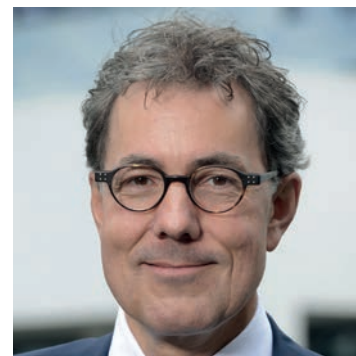
■ Deze zorgplicht kan men als een waarde in water governance zien. Maar hoe absoluut is deze waarde? Weet de overheid nu exact wat ze moet doen? Hoeft dat geen onderwerp meer te zijn van publiek debat en nadere afweging? Is het veiligheid, voorkomen van overlast en een goede waterkwaliteit tegen elke prijs? De vraag stellen is hem beantwoorden. De zorgplicht van de overheid heeft grenzen. Een voorbeeld. Op een dag van extreme regenval loopt bij de familie De Vries het water naar binnen en zet het de parketvloer onder water. Het gemeentelijk riool kan de forse regenbui in zo korte tijd niet verwerken, de diameter van de rioolbuis is beperkend. Deze functioneert als een flessenhals die het regenwater opstuwt in de straten van de woonwijk. De familie De Vries is boos op de gemeente, het waterschap, de overheid: ‘dit is nu al de derde keer in tien jaar tijd dat het gebeurt, ze doen er helemaal niets aan’. Maar in feite is het een politieke afweging en zijn er in de gemeenteraad op enig moment besluiten genomen ten aanzien van de ambities in het gemeentelijk rioleringsplan en de hoogte van de rioleringsheffing. Pech moet weg, redeneert de familie De Vries. Gelukkig biedt de verzekering uitkomst: de parketvloer mag dit keer worden vervangen door een nieuwe. Daar betaalt de

familie dan jaarlijks een verzekeringspremie voor.

“Pech hoeft niet altijd weg”. Ook dat is een veel gehuldigd standpunt, een waarde. Naast de zorgplicht van de overheid blijft het dragen van individuele verantwoordelijkheid overeind. Kijk naar de gezondheidszorg waar het zoeken naar evenwicht tussen collectieve zorgplicht en individuele draagkracht voortdurend aan de orde is. Er geldt een collectief afgesproken eigen risico; bepaalde geneesmiddelen en behandelingen worden bovendien niet vergoed, omdat ze door het collectief te kostbaar worden gevonden. Volgens deze waarde is de zorgplicht van de overheid niet absoluut. De collectieve of publieke verantwoordelijkheid dient in verhouding tot de individuele of private verantwoordelijkheid nader te worden bepaald.

Hoe wordt de zorgplicht van de overheid opgevat ten aanzien van de veiligheid langs de kust en de grote rivieren? Deskundigen houden ons voor dat we hier geen concessies mogen doen, dat we meer geld moeten stoppen in het hoogwaterbeschermingsprogramma. De financiële gevolgen van een dijkdoorbraak zijn voor de samenleving vele malen hoger dan de kosten van preventie. Je wilt ook niet in een vliegtuig stappen waar de veiligheid maar voor 50% is gegarandeerd.

* Prof.dr. **S.M.M. (Stefan) Kuks** is bijzonder hoogleraar water governance aan de Universiteit Twente, tevens watergraaf van het waterschap Regge en Dinkel en portefeuillehouder in het bestuur van de Unie van Waterschappen.



En toch blijkt het nationale veiligheidsbudget voor hoogwaterbescherming bij bezuinigingen kwetsbaar. De aanleg en verbetering van primaire keringen is vanaf 2011 voor de helft gedecentraliseerd naar de waterschappen. En daarmee is voor de helft de politieke afweging rond beschikbaarstelling van middelen elders neergelegd. De rijksbegroting kan het vanwege bezuinigingen niet meer aan, al blijft dat een politieke keuze op nationaal niveau. Bij waterschappen is die verantwoordelijkheid overigens in goede handen, het is tenslotte hun kerntaak, zij hanteren een omslagstelsel waardoor financiering beter is gegarandeerd, en de discussie over tariefhoogte in waterschapsbesturen speelt zich toch meer in de politieke luwte af, de zorg voor veiligheid wordt zwaar gevoeld. Maar ook de druk vanuit Den Haag om waterschapslasten gematigd te laten stijgen wordt gevoeld. En daarmee is het een onderwerp van afweging in de waterschapsbesturen om het goede te doen.

Waterbeheer balanceert op een koord met aan de ene kant kennis en expertise en aan de andere kant belangen. Dat moet altijd in evenwicht zijn. Veiligheidsinzichten hebben zo als tegenhanger de maatschappelijke betaalbaarheid. Waterbeheer is niet alleen een kwestie van technisch uitvoeren en vanuit kennis en expertise de technisch juiste dingen doen. Het is een kwestie van bestuurlijk afwegen, balans houden. Ook dat is een waarde in water governance.

Er spelen meer belangen dan alleen de betaalbaarheid. Ruimte voor waterberging, grondwaterpeilverhoging voor vernatting, de omkering van ‘peil volgt functie’ naar ‘functie volgt peil’, ruimte voor ecologische versterking van waterlichamen, het leidt allemaal tot rivaliteit tussen verschillende claims op grondgebruik. Nederland is een dichtbevolkt land waar ruimte nu eenmaal schaars is. Publieke belangen worden hier afgewogen tegen private belangen. De Grondwet plaatst in artikel 14 de waarde van het algemeen belang tegenover de waarde van het individuele eigendomsrecht: “Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar, bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.” Doorzettingsmacht vanwege het algemeen belang heeft dus grenzen. De ontwikkeling van de Onteigeningswet sinds 1841 laat wel zien dat er steeds meer titels zijn

gecreëerd voor onteigening in het belang van goed waterbeheer, maar altijd op basis van compensatie. Het compensatievereiste maakt dat er gekeken wordt of doelbereiking ook mogelijk is door de uitvoering van maatregelen net iets anders vorm te geven en daarbij betrokken belangen zo goed mogelijk te respecteren. Zulke belangenafweging van onderaf noemen we ‘polderen’, de waterschappen zijn er door ontstaan en ontlenen er hun bestaansrecht aan.

Water governance is dus een kwestie van keuzes maken in de afweging van publieke en private belangen. Het speelt in alle Ruimte voor de Rivier projecten waar flessenhalzen moeten worden verruimd: de Maaswerken, de dijkteruglegging bij de Waal in Lent, de bypasses in de IJssel. Het speelt bij het onder water zetten van de Hedwigepolder, bij de uitvoering van het Kierbesluit Haringvlietsluizen. Het speelt bij het al dan niet bouwen in laaggelegen polders. Het speelt bij de toepassing van het concept ‘meerlaagsveiligheid’. Achter de Zeedijk is de Amsterdamse binnenstad beschermd op een niveau van 1/10.000 jaar, buiten de Zeedijk heeft de bebouwing langs het IJ een beschermingsniveau van 1/1.250 jaar. Bij nieuwbouw en herstructurering langs het IJ wordt vanwege dit gegeven meer waterbestendig gebouwd. Waar mogelijk willen we gedifferentieerde oplossingen aanbieden in het waterbeheer die rekening houden met plaatselijke omstandigheden. De ene keer kunnen we kiezen voor stapeling van functies en meervoudig grondgebruik. De andere keer lukt dat niet en moeten we functies scheiden en verplaatsen. Ook moeten we oplossingen bieden voor de schaduwwerking of neveneffecten van watermaatregelen, zoals gewijzigde overstromingsrisico’s, vernattingseffecten, verdrogingseffecten, of toenemende zoutindringing.

De Britse wetenschapper John Dryzek publiceerde in 1997 het boek ‘Politics of the Earth: Environmental Discourses’. Hij observeert drie verschillende manieren van denken en taalgebruik (discourses) als het over milieubeleid gaat. Op het waterbeheer is dit ook van toepassing. Ten eerste is er een denkwijze die de argumentatie van experts doorslaggevend vindt in besluitvorming: ‘leave it to the experts’. Bij waterschapsverkiezingen horen we deze denkwijze bijvoorbeeld terug als stemgerechtigden zeggen ‘een VVD-dijk of een PvdA-dijk zou geen verschil mogen maken, de overheid moet gewoon zorgen dat het veilig

is, en daarom ben ik tegen verkiezingen'. Ten tweede is er een denkwijze die de belangen van belanghebbenden doorslaggevend vindt in besluitvorming: 'leave it to the people'. In deze denkwijze is er wel degelijk nadere afweging tussen het algemeen belang en verschillende deelbelangen, en daarover moet je kunnen meepraten en meebeslissen. Ook gaat deze denkwijze ervan uit dat kennis veelkoppig is, niet absoluut, onderwerp van een expertdebat. Na het horen van alle experts zal een jury-oordeel nodig zijn. Ten derde is er een denkwijze die marktwerking en competitie tussen verschillende aanbieders centraal stelt: 'leave it to the market'. In deze denkwijze is bijvoorbeeld veiligheid een kwestie van hoe je het qua bekostiging organiseert: collectief in een publiek bestel of collectief via verzekeringen in de markt. Ook nadruk op doelmatigheid, kosteneffectiviteit, publiek-private samenwerking hoort in deze benadering thuis. Mijn conclusie is dat al deze drie denkwijzen relevant zijn en dat het voor water governance nuttig is om ze onderling in balans te houden. Binnen de besturen van de waterschappen laten representanten van alle drie geluiden zich horen en dat draagt bij aan de kwaliteit van het debat en het besluitvormingsresultaat.

Evenwicht en tegenwicht zijn belangrijk voor

water governance en daarmee waarden in zichzelf. 'Countervailing powers' zorgen voor de nodige 'checks and balances' in het openbaar bestuur. De Adviescommissie Water heeft in 2012 over dit onderwerp een advies uitgebracht aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. Omdat waterbeheer essentieel is voor het voortbestaan van Nederland stelt de commissie dat het waterbeheer altijd zelfstandig en expliciet tegen andere belangen moet worden afgewogen. De Commissie geeft een aantal aanbevelingen om het bestuurlijke evenwicht en tegenwicht te handhaven, zowel tussen de verschillende beleidsvelden als binnen de waterkolom. Het advies kwam op het juiste moment. Want bij het maken van een nieuwe integrale Omgevingswet moest de waarde van tegenwicht vanuit het waterdomein nog eens worden onderstreept. Dat binnen de waterkolom ook afwegingen moeten worden gemaakt, dat kennisargumenten – zelfs als ze zich beroepen op het algemeen belang – niet absoluut zijn en binnen de waterkolom afgewogen moeten worden tegen deelbelangen, heb ik met deze column hopelijk voldoende belicht. Mechanismen voor tegenwicht en afweging zijn van grote waarde in water governance. ■