

SPRAAKWATER

VAN BURGERPARTICIPATIE NAAR DIRECTERE DEMOCRATIE DE VOLGENDE STAP VOOR HET WATERSCHAP? EEN GEDACHTENEXPERIMENT.

Veerle Slegers*

■ Waterschappen zullen net als de rest van het openbaar bestuur snellere en grotere stappen moeten zetten. Misschien zelfs wel door, net als in Porto Alegre, de zeggenschap over een fikse deel van hun begrotingen in handen te leggen van burgers, georganiseerd én ongeorganiseerd. Op gebiedsniveau, samen met andere overheden en in regelmatig overleg met de Algemene Besturen die zich committeren aan deze structurele uitwisseling met de gemeenschap die zij vertegenwoordigen. Het zal niet gemakkelijk zijn, fouten zullen worden gemaakt, dingen mislukken. En misschien blijken er nieuwe structuren nodig. Maar het is het allemaal waard als veel meer mensen -ook wanneer ze niet gewend zijn aan de systeemwereld en niet zijn voorbereid op deelname eraan- zich serieus genomen en betrokken gaan voelen.

Een grote industriestad liep vast in bureaucratie, armoede en vriendjespolitiek. Een nieuwe politieke partij kreeg de macht en gooide het roer om. De anderhalf miljoen inwoners van de stad kregen voortaan zeggenschap over de stedelijke begroting. In wekelijkse buurtbijeenkomsten konden de bewoners overleggen en beslissen over een fikse deel van het budget. Zo kwam er geld voor de aanleg van riolering en straatverlichting en voor een vuilnisophaaldienst, infrastructuur die er in de arme wijken nog niet was. Iedereen mocht meepraten. In die bijeenkomsten werden vertegenwoordigers gekozen die de voorstellen voorlegden aan een stadsbrede assemblee voor de definitieve besluiten. In zeven jaar tijd groeide het aantal inwoners dat was aangesloten op de riolering van 46% naar 95%. Er werden vijf keer zoveel wegen aangelegd, vooral in die arme wijken. Zorg- en onderwijsbudgetten stegen van 13% naar 40%. Belastingontduiking liep terug omdat zichtbaar werd waar de collectieve middelen aan werden besteed. Na negen jaar praatten rond de 50.000 inwoners structureel mee over besteding van budgetten.

Deze stad bestaat echt, heet Porto Alegre en ligt in het zuiden van Brazilië. En deze vorm van participatieve democratie in combinatie met vertegenwoordigende democratie begon in 1990.

Waarom directere zeggenschap?

Veel mensen voelen zich steeds minder betrokken bij beleid en politiek, geven blijk van het gevoel nog maar weinig grip te hebben op de wereld en het eigen leven. Oorzaken zijn te vinden in de economische crisis en het schrappen of privatiseren van publieke voorzieningen. En in het grote beroep op de eigen verantwoordelijkheid, in het wegvallen van opties voor passend werk en inkomen en dus van bestaanszekerheid. En ook in de systeemwereld die steeds complexer en moeilijker te volgen wordt voor wie niet ingevoerd is. Om die grip terug te krijgen en het recht om structureel mee te beslissen, is verandering nodig in de manier waarop we ons bestuur hebben geregeld: een verandering van *governance* die nauw samenhangt met sociale vernieuwing. Want steeds vaker ook zoeken groepen mensen zelf oplossingen. Zo ontstaan lokale zorg-, energie- en voedselnetwerken en allerlei kleine kort- en langer durende initiatieven om toch een sociaal vangnet te creëren (broodfondsen, buurthuizen, buurtwachten, buurtmoestuinen, hulp bij inburgering van vluchtelingen door buurtbewoners). Al deze ontwikkelingen passen niet goed in het logge bestel dat zevenenzeventig jaar geleden (!) zijn meest recente grote verandering onderging: het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd van 21 naar

* **Veerle Slegers**, Kandidaat voor het Algemeen Bestuur van waterschap De Dommel voor Water Natuurlijk – dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

18 jaar. De commissie Remkes haalt in *Lage drempels, hoge dijken* -het nieuwste rapport over bestuurlijke vernieuwing van afgelopen december- het correctief bindend referendum weer van stal, pleit voor een gekozen formateur en bespreekt meer eerder geopperde vormen van burgerparticipatie. Die hebben tot nu toe echter nog niet geleid tot bredere en structurelere invloed van burgers op beleid en bestuur.

Maar wat dan? Moeten we drastische stappen zetten en ons bestuur gaan inrichten zoals Brazilianen in Porto Alegre deden? Durven we dat experiment aan? Wat zou dat voor Nederlandse gemeenten betekenen? Voor provinciebesturen, voor de nationale regering? Voor waterschapsbesturen?

Burgerparticipatieprojecten

“*Burgers zijn goud waard*”, zegt de Unie van Waterschappen in haar visie op openbaar bestuur van 2015. “*Waterbeheer doen we samen.*” Burgers, boeren, en ondernemers kennen hun omgeving goed, aldus de Unie. “*Velen van hen zijn wél geïnteresseerd in het verhaal van het water, zeker als het gaat om projecten dicht bij huis. Ze weten wat er speelt en komen vaak met verrassende, creatieve ideeën.*” In de visie komen tien hele verschillende voorbeelden van burgerparticipatie aan bod. Meerdere zijn *top-down*: Een uitnodiging van waterschap Aa en Maas aan deskundige burgers om mee te denken over het benutten van dijken voor meer dan alleen veiligheid. Dit heet ook wel *deliberatieve participatie*. Dat kan ook wel gelden voor waterschap Vallei en Veluwe en de gemeente Amersfoort die aan burgers vragen om mee te denken over klimaatbestendigheid op wijkniveau. En dit heet *co-creatie*: Inwoners die het Hoogheemraadschap van Rijnland ondersteunen door dagelijks het waterpeil van de Reeuwijkse Plassen via hun smartphone door te geven. Ook *co-creatie*: Agrarische natuurverenigingen in Groningen en Friesland die natuurvriendelijke oevers op hun gronden helpen aanleggen. Andere projecten kwamen meer van inwoners zelf, *bottom-up* dus: een verzoek van Zeeuwse boeren om een betrouwbaarder zoetwatertoevoer en een dorpsbewonersstichting met goede ideeën voor berging van regenwater.

Gaat de huidige burgerparticipatie ver genoeg?

De door de Unie genoemde voorbeelden hebben gemeen dat ze projecten zijn waaraan specifieke groepen mensen deelnemen, meestal op uitnodiging van een waterschap en eventueel een gemeente of provincie. Het is goed dat waterschappen dit soort initiatieven nemen. De vraag is wel of deze ontwikkeling breed genoeg is en snel genoeg gaat. De uitdagingen voor hoe we met water omgaan nemen eerder toe dan af: medicijnresten, overbemesting, lozing van schadelijke stoffen, droogte, zwaardere plensbuien, bodemdaling en -uitputting, achteruitgang van het ecosysteem, verstedelijking en verstening, volhoudbare energieproductie. Klimaatverandering gaat snel en treft iedereen, zowel in de stad als in de buitengebieden. Het is dus alle hens aan dek, maar hoeveel burgers zijn zich hiervan bewust? Hoevelen van hen hebben inzicht in wat ze zelf aan schoon en veilig water kunnen doen, welke klimaatmaatregelen ze kunnen nemen? Wie weet überhaupt wie hen daarin bijstaat, wat de waterschappen zijn en doen? Wie dragen naast de waterschappen nog meer verantwoordelijkheid voor behartiging van publieke belangen? De OESO zag het al in 2014: niet veel mensen, het ontbreekt aan “waterbewustzijn”.

Elke vier jaar worden er allerlei niet-werkende publiciteitstrucs bedacht om meer kiezers naar de waterschapsverkiezingen te krijgen. En met projecten alleen kun je lang niet iedereen bereiken en zeggenschap geven. Bovendien betrek je er voornamelijk burgers mee die al watergerelateerde deskundigheid bezitten of uit een welbegrepen direct eigenbelang willen meedoen. Als waterschapsbesturen het qua burgerparticipatie hierbij laten, is het zeer de vraag of ze alle taken waarvoor ze nu en straks staan wel kunnen vervullen en met name of daar dan genoeg draagvlak voor is. Als participatie zich beperkt tot projecten met selecte groepen raken burgers alleen maar meer ontheemd en vervreemd van dit openbaar bestuur, dat zijn bestaansrecht ontleent aan hen, aan de brede samenleving. En dan is er nóg een urgentie: de Omgevingswet, bedoeld om gebiedsopgaven logischer, sneller en integraler aan te kunnen pakken, maar dat kan alleen als er sprake

is van burgerparticipatie bij beleidsvoorbereiding én besluitvorming.

Wat is de volgende stap?

Waterschappen zullen net als de rest van het openbaar bestuur snellere en grotere stappen moeten zetten. Misschien zelfs wel door, net als in Porto Alegre, de zeggenschap over een fiks deel van hun begrotingen in handen te leggen van burgers, georganiseerd én ongeorganiseerd. Op gebiedsniveau, samen met andere overheden en in regelmatig overleg met de Algemene Besturen die zich committeren aan deze structurele uitwisseling met de gemeenschap die zij vertegenwoordigen. Als dat in een miljoenenstad lukt, is er in kleiner verband zeker ook een gereede kans van slagen. Het zal niet gemakkelijk zijn, fouten zullen worden gemaakt, dingen mislukken. En misschien blijken er nieuwe structuren nodig. Maar het is het allemaal waard als veel meer mensen –ook wanneer ze niet gewend zijn aan de systeemwereld en niet zijn voorbereid op deelname eraan– zich serieus genomen en betrokken gaan voelen. Die opbrengst is tevens een remedie tegen de vervreemding van burgers van hun openbaar bestuur, tegen het zich afzetten tegen de onbegrepen samenleving. En kan een manier zijn om de behartiging van de brede maatschappelijke en menselijke belangen evenwichtiger te regelen. Om –juist daarmee– de democratische representativiteit en legitimatie te verhogen, meer groepen mensen zich te laten herkennen in besluiten.

Hoe het kan

Het is best eng. Maar als je miljoenensteden kunt besturen –met alle haken en ogen– door een combinatie van directe en vertegenwoordigende democratie, moet dat ook kunnen bij waterschappen. In aanvang met vallen en opstaan natuurlijk, maar waterschappen hoeven het wiel niet in hun eentje uit te vinden. Een beheerder van Natuurmonumenten zei in het visiestuk over burgerparticipatie van de Unie: *“Samenwerking met het waterschap is niet altijd makkelijk, omdat je met handen en voeten gebonden bent aan allerlei regels en normen. Terecht natuurlijk, want het waterschap heeft nu*

eenmaal de verantwoordelijkheid om de waterveiligheid te garanderen. Bij Natuurmonumenten werken we heel anders; ook doordat we veel rechtstreekser contact met burgers hebben. We werken door het hele land heen met duizenden vrijwilligers! Maar we komen er altijd uit.” Ook bij lokale en provinciale overheden wordt geëxperimenteerd met het afgeven van zeggenschap aan burgers, op gebieds-, buurt- of zelfs straatniveau.

Samen aan de slag

Er wordt veel onderzoek gedaan naar hoe dat kan worden georganiseerd en waar je rekening mee moet houden. Assistent-professor Schrama van het Centrum voor Milieuwetenschappen in Leiden benoemde onlangs in een masterclass over duurzaamheid en governance de spanning tussen *“het verticaal regeren en het horizontaal faciliteren”*. Het is ook het dilemma van de representatieve democratie versus de netwerk- of participatiemaatschappij. Maar dat dilemma is productief te maken. Governance bestaat uit alle handelingen die worden ondernomen voor het oplossen van maatschappelijke problemen door maatschappelijke partijen. Dat zijn dan overheden, organisaties, ondernemingen maar ook ongebonden burgers. De vraag is wie waarover gaat besluiten en wie zo'n besluit bindend gaat maken. Die ‘bindende toedeling van waarden’ is te regelen door het leggen van verbindingen met de brede samenleving. Dr. Shivant Jhagroe, universitair docent aan het Instituut Bestuurskunde van Leiden University, gaf aan dat dit het beste kan door creatief en open met taal te zijn, door in netwerken te denken en door afwisselend –afhankelijk van met wie je overlegt– adequate kaders toe te passen. Bijvoorbeeld een technologisch, sociaal, economisch kader of te kiezen voor een multikader aanpak. Het klinkt heel technisch en theoretisch maar hier komt het in de praktijk op neer:

Tips en trucs

De systeemwereld naar de leefwereld vertalen (en omgekeerd). Verbindende communicatoren inzetten die het leuk vinden om met inwoners samen te werken. Op wijk/dorpsniveau opereren. Jargon en

terminologie vermijden. Behalve organisaties ook niet-georganiseerde inwoners opzoeken, bijvoorbeeld met inloopdagen. Ruimte geven aan mensen die zichzelf minder vlot kunnen uitdrukken, geen ervaring hebben met waterschap of overheid. Oprecht luisteren. Ruimte geven aan emoties, wensen, twijfels, bedenkingen. Pas nadat mensen die hebben kunnen uiten, kun je samen de volgende stap zetten. Aangeven waar de wederkerigheid zit: wat hebben inwoners concreet te winnen bij deelname of betrokkenheid? Je als gelijkwaardige partner opstellen: formele hiërarchie werkt niet. Bereikbaar zijn. Een vertrouwensrelatie opbouwen. Openstaan voor de inbreng van mensen. “Wees kwetsbaar en benaderbaar,” zegt Willem Heesbeen in Water en Ruimte over burgerparticipatie in water en ruimte, www.Platform31.nl. En heel belangrijk is om niet het kind met het badwater weg te gooien en dus als openbaar bestuur de behartiging en bescherming van algemene belangen zeker te blijven stellen. Met regels. Dat zijn we allemaal niet gewend, maar hier valt juist vanuit een groen en ecologisch perspectief een wereld te winnen: de meeste mensen hebben het beste met en de natuur en hun eigen leefomgeving voor.

Een concreet voorbeeld

Eén concreet voorbeeld, wellicht onverwacht van een vertegenwoordiger van Water Natuurlijk: waarom laten we niet de grondeigenaren en bewoners van een polder, samen met de agrariërs in die polder, het peilbeheer voeren, het gemaal en/of de inlaat aan of uit zetten? Als ze het niet goed doen, teveel naar de korte termijn kijken of teveel naar alleen het belang van de boer dan zitten ze met z'n allen samen op de blaren. Terwijl nu een anoniem computerprogramma, op basis van dezelfde weersverwachtingen die de inwoners van de polder tegenwoordig makkelijk ook zelf kunnen krijgen en beoordelen, het gemaal bedient; alleen op afstand zal nog een beheerder in de gaten houden of het goed gaat. Maar wat is goed? Goed is waar de mensen in de polder zelf zich goed bij voelen. Kaders zijn altijd mee te geven, bijvoorbeeld voor minimaal en maximaal peil, voor maalstops als de boezem overloopt of juist geen water meer heeft, voor kwaliteitsparameters. Dit doen zou zo maar kunnen leiden tot (grotere) betrokkenheid bij

de eigen polder, (meer) sociale samenhang in het gebied en begrip van hoe in Nederland in watersysteem werkt. Waarom proberen we het niet eens gewoon? Nederland-waterland is immers eeuwen zo bestuurd, met meer dan 2500 zelfsturende poldertjes.

Eind goed, al goed?

En hoe is het nu met Porto Alegre, de geboorteplek van het participatieve budgetteren? Aangemoedigd door de maatschappelijke successen daar gingen zo'n 2700 overheden in de hele wereld over op vergelijkbare systemen. Maar onder druk van politieke verandering en oude krachten die hun geslonken invloed terug wilden, werd de budgetverantwoordelijkheid in Porto Alegre zelf weer weggehaald bij de inwoners. Daarmee verzwakte de collectieve zeggenschap en kregen machtiger partijen weer de overhand.

Drie voorwaarden voor succesvolle directe democratie zijn een blijvende les van Porto Alegre. Zorg dat besluiten van inwoners ook echt worden uitgevoerd. Regel dat er budget is voor zowel de inhoud als het proces. En betrek zoveel mogelijk mensen, ook degenen die op grotere afstand staan van de systeemwereld. Je zou zeggen dat we dat in de zo egalitaire Nederlandse samenleving met z'n eeuwenlange traditie van uit de gedachte van basisdemocratie ontstane waterschappen toch kunnen regelen. Het zou echte bestuurlijke vernieuwing zijn, met een grote maatschappelijke opbrengst. Goed om serieus over na te denken. ■