

“Technologische ontwikkeling leidt tot institutionele vragen”

‘Napoleon durfde niet aan de waterschapsstructuur te komen’, memoreerde professor Petra van Dam in H₂O nummer 16/17 van dit jaar. ‘Wouter Bos is voorstander van het opheffen van de waterschappen en het onderbrengen van deze taak bij de provincie’, meldde de Telegraaf op 28 oktober jl. op zijn voorpagina. Bij dit bericht stond mr. J.L. Heldring in de NRC van 5 november uitvoerig stil. Hij maande tot voorzichtigheid. ‘Onze geografische situatie en de noodzaak tot overleven hebben mede ten grondslag gelegen aan de wijze waarop de democratie zich in ons land heeft ontwikkeld’. In september 2007 trad dr. Stefan Kuks aan als watergraaf van het waterschap Regge en Dinkel. Bestuurskundige van opleiding, onderzoeker, ervaren waterschapsbestuurder en inmiddels ook buitengewoon hoogleraar Watergovernance aan de Universiteit Twente. Hoe kijkt hij aan tegen het regionale waterbeheer en zijn inbedding in de bestuurlijke organisatie van ons land? Verslag van een gesprek met hem in het Waterschapshuis in Almelo.

Hoe hebt u deze eerste twee jaren als watergraaf ervaren?

“Als totaalbeeld: een mooie tijd in een prachtige functie. Vorig jaar bestond het waterschap 125 jaar. We zijn middelgroot. We liggen niet aan de kust of aan één van de grote rivieren, we laten ons bij onze taakopvatting prikkelen door het Twentse bekenlandschap. Bepalend daarin zijn de stuwwallen uit de ijstijd. Daartussen stromen de beken van zuidoost naar noordwest: de Dinkel ten oosten van de stuwwal waarop Enschede en Ootmarsum liggen en de Regge tussen deze stuwwal en de Sallandse Heuvelrug. Uiteindelijk komt de Regge voorbij Ommen in de Vecht.”

Rond 1950 was het Reggewater op dat punt pikzwart.

“Het weekblad ‘De Roskam’ schreef naar aanleiding van ons jubileum dat er geen aanleiding was om trots te zijn op die 125 jaren. Dat het waterschap een pikzwarte geschiedenis kende, dat het niets gedaan had aan de vervuiling van de Regge totdat de Wvo in 1970 van kracht werd. Dat is niet waar. Al begin jaren ‘20 was het waterschap bezig met de aanpak van de lozingen van de textielindustrie. In die tijd werd in Enschede de eerste rwzi gebouwd; meerdere volgden in de jaren daarna. Toen het waterschap kwaliteitsbeheerder werd, bouwde het in feite een tweede generatie rwzi’s. Met de Wvo kreeg de sanering een nieuwe impuls; er waren toen kosten te besparen. Met diverse bedrijfstukken werden later convenanten gesloten, onder andere met de textiel- en tapijtindustrie.”

Was het sluiten van de textielfabrieken niet uiteindelijk bepalend?

“Er kwamen nieuwe bedrijven, andere gingen op een nieuwe manier door. Ten Cate bijvoorbeeld maakte eerst surfplanken en nu kunstgras en beschermende pakken voor het Amerikaanse leger. De oude kennis uit de textiel- en de verbandstoffenindustrie is omgezet in hightechontwikkelingen rond het gebruik van vezels. Textiel wordt nu bedrukt met inkjetprinters, zonder dat daar water of verfbaden aan te pas komen. Allemaal innovaties. Als bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Twente heb ik daar ook mee te maken. Mijn leerstoel ‘innovatie en implementatie van het waterbeleid’ richt zich met name op de bestuurskundige kant.”

“Voor mij zijn twee aspecten van innovatie in waterbeleid interessant. Het ene is de wisselwerking tussen techniek en instituties. Bijvoorbeeld de vraag hoe sturing vanuit de overheid aanzet tot technologische innovatie in bedrijven, zoals met de Wvo is gebeurd. Hoe je bedrijven duidelijk maakt dat zij van tijdig innoveren op termijn alleen maar sterker worden. Ten tijde van het eerste Nationaal MilieubeleidsPlan, begin jaren ‘80, zette Pieter Winsemius zich daar als minister van VROM al voor in. Omgekeerd kan technologische innovatie tot institutionele vragen leiden. Uit rioolwater kan bijvoorbeeld warmte gewonnen worden. Vraag is: van wie is die energie? Vóór de zuivering is dat de gemeente, na de zuivering het waterschap.”

U sprak van twee aspecten, interessant aan innovatie?

“Het tweede aspect betreft de institutionele voedingsbodem die voor het adequaat

functioneren van watertechnologie nodig is. Waterbeheer is altijd aangepakt vanuit de techniek, vanouds de civiele techniek. Maar die werkt alleen maar dankzij een goede organisatie. We bieden overal ter wereld onze waterkennis aan. Maar Japanners, Chinezen en Koreanen doen dat ook. Hun ontwerpen zijn doorgaans goedkoper, maar ook traditioneler van opzet. Onze ontwerpen zijn vaak te innovatief voor de situatie waarin het beheer ter plekke verkeert. Daar moeten we veel meer oog voor krijgen en naast producten ook onderhoud, beheer en scholing aanbieden. In mijn leerstoel richt ik me op het belang van de export van institutionele kennis naast de techniek, zoals organisatie en *governance*. Op dat gebied hebben we veel te bieden.”

In eigen land spreekt men over het opheffen van de waterschappen.

“De discussie over waterschappen wordt sterk gedomineerd door het beeld dat men van de verkiezingen heeft. Bij een opkomst van 24 procent veronderstelt men dat het waterschapswerk ver van de burger staat. Tegelijk zie je grote betrokkenheid op lokale schaal, daar waar het waterschapswerk wordt uitgevoerd. Het raakt de mensen als het in hun directe omgeving plaatsvindt. De kracht van de waterschappen is dan ook dat ze maatwerk bieden op decentraal niveau. Logisch dat dit buiten het interesseveld ligt van de centrale overheid. Een misverstand is echter dat waterschapswerk alleen uitvoerend werk is en geen belangafweging kent. Neem nu het project ‘De Doorbraak’: het brengen van water uit noordoost-Twente naar de Regge om deze rivier dynamischer te maken; door een zandrug heen, onder de A35, het Twentekanaal en de spoorlijn door, afgescheiden van de stroom stedelijk effluent en gecombineerd met de aanleg van een deel van de ecologische hoofdstructuur. Technisch gezien een mooie graafpartij, maar alleen te realiseren dankzij twaalf jaar voorbereiding, ook bestuurlijk. Definieren van uitgangspunten, ideevorming, tracéstudies, vastleggen in bestemmingsplannen, afbakening met landbouwgebieden en bedrijventerreinen en overleg met vier gemeenten, twee landinrichtingscommissies en de provincie. Dat kun je bestuurlijke drukte noemen, als stroperig kwalificeren, maar ook als het creëren van het draagvlak dat je nodig hebt bij alle betrokken partijen. Voor mij is dit project een voorbeeld van bestuurlijk schakelen, nodig om onze wateropgave te realiseren, door stapeling van functies en meervoudig grondgebruik.”

Jan Jaap de Graeff adviseerde de waterschappen zich te beperken tot hun functionele taak (H₂O nummer 14/15).

“Daar ben ik het mee eens. Onze taak is de wateropgave. Maar bij integraal waterbeheer kun je de functionele taak alleen goed verrichten als je het doet vanuit een brede ‘kijk’. Waterwerk is vaak de katalysator van een bredere gebiedsontwikkeling. Vanuit het werken met water kun je meerwaarde creëren voor andere ruimtelijke functies.



Stefan Kuks.

Juist door complexiteit op te zoeken kan meer snelheid en daadkracht ontstaan. 'Bestuurlijke drukte' wordt vaak negatief uitgelegd. Het leidt tot een roep om minder bestuurslagen, meer centralisatie en doorzettingsmacht. Maar op centraal niveau bestaat helemaal geen interesse voor de geduldige belangenafweging die op decentraal niveau wordt gemaakt. Waterschappen laten zien dat waterbeheer juist effectief kan zijn door weinig doorzettingsmacht te gebruiken en private eigendomsrechten zoveel mogelijk te respecteren. De burger is daarmee veel beter af dan bij centrale aansturing."

De Telegraaf pleit consequent voor het opheffen van waterschappen.

"Dat herken ik. Samen met Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond veronderstelt de Telegraaf dat de waterschappen te duur zijn en onvoldoende worden gecontroleerd. Men valt dan vooral over de regionale verschillen in tarieven. De markt zegt bovendien alles altijd goedkoper te kunnen, maar voor alles wat niet rendabel is, moet bijbetaald worden. Kijk maar naar de gevolgen van de marktwerking in het openbaar vervoer en de zorg. In Engeland heeft men na de privatisering van het waterbeheer de OFWAT ingesteld om de tarieven in de hand te houden. Maar wat zie je? De OFWAT laat als centrale prijsregulator grotere prijsstijgingen toe dan onze eigen waterschapsbesturen. En dan heb ik het nog niet eens over de overstromingen die Engeland voortdurend teisteren en waarvan Nederland dankzij het decentrale waterschapsmodel gevrijwaard blijft. Vergelijk ook eens hoe de heffingen van de verschillende bestuurslagen in Nederland stijgen volgens het CBS in de periode 2006-2008: gemeenten + 11,7 procent, provincies + 16 procent, Rijk + 8,4 procent en waterschappen + 3,2 procent. In een publiek bestel leveren wij kwaliteit tegen lage

kosten en met een grote innovatiekracht. Niet voor niets staan grote buitenlandse bedrijven te trappelen om ons hier over te nemen. Zowel waterleidingbedrijven als waterschappen zijn proeftuinen voor nieuwe technologische ontwikkelingen. Met Norit heeft Waterschap Regge en Dinkel een membraanbioreactor in Ootmarsum ontwikkeld. Een jaar na oplevering had Norit soortgelijke installaties in Canada, China en Dubai verkocht. Ook die bijdrage leveren we aan de Nederlandse economie."

Hoe is uw werkzaam leven verlopen?

"Van 1980 tot 1988 studeerde ik bestuurskunde aan de Universiteit Twente, toen de enige opleiding op dat gebied in Nederland. Vanaf 1983 was dat ook in Leiden en in Rotterdam mogelijk. Gedurende mijn studie heb ik drie jaar in Den Haag gewerkt in het kader van de reorganisatie van de rijksdienst onder leiding van Tjeenk Willink. Daar heb ik veel geleerd en uitvoerig in de Haagse keuken kunnen kijken."

"In 1988 begon de tweede milieugolf in Nederland. Aan de Universiteit Twente is toen een milieu-instituut opgericht door professor Bressers. Ik ben als onderzoeker aangesteld, ben opleidingsdirecteur geworden van een MBA-opleiding Milieu-management en heb veel vergelijkend onderzoek gedaan naar de organisatie van het waterbeheer in Europa en in de Verenigde Staten. In 2004 ben ik gepromoveerd op dat onderzoek. 'Water Governance and Institutional Change' was de titel van mijn dissertatie. Het ging daarbij om het inzichtelijk maken van de mate waarin institutionele stelsels in verschillende Europese landen het waterbeheer meer geïntegreerd of meer gefragmenteerd maken."

"In 1998 heb ik op persoonlijke titel meegedaan aan de waterschapsverkiezingen

hier in Twente. In het kiesdistrict Enschede had ik van de 29 kandidaten de meeste stemmen. Ik ben toen zowel in het algemeen als in het dagelijks bestuur benoemd en heb zes jaar de portefeuille Financiën beheerd, een halve dagtaak. De eerste vijf jaar onder Paul van Erkelens als watergraaf, daarna onder Annelies Verstand en Ria Holsheimer. Toen in 2007 een open procedure voor een nieuwe watergraaf begon, heb ik gesolliciteerd en ben ik benoemd."

Wanneer bent u hoogleraar geworden?

"Als uitvloeisel van het programma Leven met Water is een zogeheten leertafel geformeerd, bestaande uit zes bijzondere leerstoelen van één dag per week. Aan de Vrije Universiteit Amsterdam en aan de universiteiten van Utrecht, Wageningen, Rotterdam, Delft en Twente, ieder met een eigen accent. Begin dit jaar ben ik tot hoogleraar in Twente benoemd. Bedoeling van de leertafel is dat de hoogleraren er samen voor zorgen dat de institutionele kant

“Waterschappen moeten voldoende decentrale binding behouden”

van het waterbeheer meer aandacht krijgt, zowel in Nederland als internationaal. Het buitenland moet kunnen zien wat Nederland op dit gebied te bieden heeft. Een soort internationale marketing van onze kennis op bestuursgebied, naast die door het NWP en Dutch Delta Design."

Wat is uw ambitie voor de toekomst?

"Wat ik al noemde: de innovatiekracht van de watersector groter maken. Op het gebied van energiewinning uit water bijvoorbeeld, ook de ontwikkeling van stedelijke waterkringlopen, samen met andere overheden, bedrijven en kennisinstituten."

"Tweede punt is de institutionele kant van het waterbeheer meer zichtbaar maken. Laten zien wat de kracht is van functioneel bestuur en van het decentrale waterschapsmodel. Meedenken met andere landen over een adequate institutionele vormgeving van hun waterbeheer."

"Een derde ambitie is de bestuurskracht van waterschappen versterken. Bij bestuurskracht gaat het erom hoe je brede maatschappelijke binding organiseert. Die 24 procent opkomst bij de verkiezingen lijkt op een grote afstand tot de burger te wijzen, maar in de praktijk is die afstand klein. Ook gaat het erom of je in staat bent vitale coalities te sluiten met andere instanties, zoals gemeenten, provincies en de landbouw- en natuurorganisaties. En hoe kunnen waterschappen nog verder professionaliseren in omgevingsgerichtheid? Dat waterschappen opschalen, hoeft geen probleem te vormen. Belangrijk is dat je voldoende decentrale binding organiseert."

Maarten Gast