

de organisatie van de waterstaatszorg in de provincie groningen

door j. w. remkes, gedeputeerde voor waterstaatszaken*

Juist nu het waterstaatsbestel in onze provincie in versneld vaarwater is terecht gekomen, verheugt het mij in de gelegenheid gesteld te worden om voor het front van uw troepen acte de présence te geven en iets over dit boeiende onderwerp te zeggen. Ook om op die wijze te onderstrepen dat van de kant van de provincie een constructieve samenwerking met de waterschappen op hoge prijs wordt gesteld en door mij de afgelopen tijd ook als zodanig is ervaren.

Voor versneld vaarwater is op dit terrein ook alle aanleiding. Te lang zijn feitelijke ontwikkelingen in de voor onze provincie zo belangrijke waterstaatszorg de afgelopen jaren achterwege gebleven. Na belangrijke besluiten op dit terrein in de jaren '60, kenmerkten de jaren '70 zich in de eerste plaats door stagnatie als gevolg van diepgaande politieke meningsverschillen over de toekomst van het waterstaatsbestel in onze provincie.

Het gevolg daarvan is dat ons waterschapsbestel nu niet in alle opzichten is toegesneden op de uitoefening van de belangrijke taken die de komende jaren aan de orde zullen zijn. Het gevolg is ook – de actuele discussie over de concentratie van het Veendammer gebied spreekt in dit opzicht boekdelen – dat veranderingen nu aanmerkelijk gecompliceerder zijn en gepaard gaan met veel – op zich begrijpelijke – weerstanden vanwege de ingrijpende bestuurlijke en financiële consequenties. De overtuiging van G.S. dat fundamentele wijzigingen nodig zijn, heeft ook geleid tot de procedure zoals die tot dusver gevolgd is. Wij hebben afgezien van het produceren van nog weer eens dikke stapels papier, maar hebben bewust gekozen voor een beperking tot een interimrapportage van het POWG. Op hoofdpunten wordt daarin nader ingegaan op de samenhang tussen het beheer van de scheepvaartkanalen, het waterkwaliteitsbeheer, de zorg voor de watervoorziening, de concentratie van

waterschappen en de verdere democratisering van de waterschappen. De neerslag van onze besluitvorming daarover is te vinden in onze brief van juni vorig jaar, waarin gegeven de regeringsnota's ter zake en gegeven de geografisch-waterstaatkundige structuur van onze provincie, op hoofdpunten een aantal lijnen naar de toekomst getrokken worden. Daarover heeft ook intensief overleg met uw Bond plaatsgevonden, wat er uiteindelijk toe geleid heeft dat daarover op hoofdpunten overeenstemming is ontstaan.

Thans is de vraag aan de orde, hoe die voornemens op een zorgvuldige wijze uitgewerkt en uitgevoerd kunnen worden. Vanzelfsprekend zal ook dat gebeuren in zeer nauwe samenspraak met alle betrokkenen en zeker niet in de laatste plaats met uw Bond en de afzonderlijke waterschappen.

doelstelling en uitgangspunten

Aan de vernieuwing van ons waterstaatsbestel zullen een drie-tal uitgangspunten ten grondslag moeten liggen. Centraal dient te staan het streven naar een doelmatige uitoefening van de waterstaatszorg, met een evenwichtige en op elkaar afgestemde verdeling van taken over waterschappen en provincie. In de tweede plaats dient bij de benadering daarvan het principe van de decentralisatie leidraad te zijn. Ook waterstaatstaken dienen op een zo laag mogelijk overheidsniveau – zo dicht mogelijk bij de burgers – uitgeoefend te worden. In de derde plaats dienen – om te voorkomen dat ze ondergesneeuwd raken – deze taken primair uitgevoerd te worden door het functionele waterschapsbestel, ingebed in het

algemeen bestuur van de provincie. Primair door het waterschapsbestel, tenzij andere – niet in de eerste plaats op de weg van het waterschap liggende – belangen hiermee heel uitdrukkelijk op gespannen voet staan. Dan zou het vanuit die andere belangen tot onevenwichtigheden leiden, maar dan zou er ook sprake zijn van een oneigenlijke financiële verantwoordelijkheid van de waterschappen en dus van de ingelanden, voortvloeiend uit oneigenlijke waterschapstaken.

Bezien door de bril van deze drie uitgangspunten, zal deze opvatting anno 1984 wel een aantal consequenties dienen te hebben.

- Waterschappen zullen zowel bestuurlijk als ambtelijk/technisch voldoende moeten zijn toegerust om een goede taakuitvoering te kunnen garanderen. Daarvoor is in het algemeen een bepaald draagvlak nodig.
 - Met inachtneming van het functionele karakter, zullen ook waterschappen moeten voldoen aan de eisen die aan andere openbare bestuursorganen worden gesteld. Daarbij denk ik aan beroepsmogelijkheden, geregelenteerde vormen van openbaarheid e.d.
 - Mede via verbreding van de waterschapsbesturen moet zorg gedragen worden voor een integrale behartiging van alle betrokken belangen.
 - De grondslagen voor wat betreft de bestuurssamenstelling en het heffingssysteem zullen voor de hele provincie globaal dezelfde moeten zijn; de hele provincie dient dus ook in waterschapsverband te worden ondergebracht.
- Er is geen enkele aanleiding om in Grootegast en Veendam geen heffing gebouwd van de betrokken burgers te vragen, terwijl dat in Delfzijl, Appingedam, Zuidhorn en Hoogkerk wel gebeurt. Er is óók geen enkele aanleiding om in de eerstgenoemde plaatsen in de

* voordracht tijdens de vergadering van de Groninger Waterschapsbond op 29 februari jl. te Haren

toekomst een heel ander bestuursregiem te hanteren dan in de laatstgenoemde plaatsen.

Het zal duidelijk zijn dat deze gedachten zich moeilijk verdragen met de 'Nota Functie en Structuur van de Groningse Waterschappen' uit de periode 1974 – 1978. Een citaat uit die nota – waar de provincie enige landelijke faam mee verwierf – moge dat verduidelijken: 'Het is om algemeen principiële redenen en om voor de provincie Groningen in het bijzonder praktische redenen in het algemeen noodzakelijk, noch gewenst, dat de zorg voor de waterhuishouding bij een functionele bestuursvorm (doelcorporatie) berust'. In deze opvatting wordt het functioneel bestuur afgezworen, zou de provincie een veel zwaardere taak krijgen en zou er voor de waterschappen niet of nauwelijks een taak overblijven. Zoals duidelijk mag zijn geworden, ben ik het met deze laatste opvattingen oneens.

taakverdeling

Gezocht moet worden naar een doelmatige rolverdeling in de waterstaatszorg, met name tussen provincie en waterschappen. Naar mijn mening houdt de provincie zich op dit moment bezig met teveel uitvoerende taken op dit beleidsterrein. Mede daarom is de provincie op dit ogenblik bezig met een inventarisatie van belangen en een analyse van de eigen inspanning op het terrein van de waterstaatszorg. Deze operatie zal moeten leiden tot een herordening van taken bij het vaarwegenbeheer en het waterkwantiteitsbeheer. Daarbij speelt het feit dat in de nieuwe Wet op de waterhuishouding nieuwe instrumenten aangereikt zullen worden om de verantwoordelijkheid van de provincie in het vorm geven aan een gecoördineerd waterbeheer vanzelfsprekend een rol. Tegen deze achtergrond moet u de



Aan deze . . .

en aan gene zijde van de Dollarddijk



besprekingen ook verklaren, die momenteel gaande zijn over het beheer van de kanalen in het Herinrichtingsgebied. Gegeven de belangen die in het geding zijn en gerelateerd aan de onderscheiden beheeraspecten ligt hier naar mijn oordeel in de eerste plaats een taak voor het waterschap en de gemeenten. Overigens – maar dit terzijde – mag u uit mijn opvattingen over decentralisatie concluderen dat ik voor wat betreft het beheer van de hoofdkanalen op het standpunt sta, dat de provincie dit moet blijven doen. Juist ook vanuit een optimale afstemming van de belangen van scheepvaart en waterhuishouding, is de provincie hier het meest aangewezen orgaan. Bij de herordening van taken zal voorsnog – zeker bij de huidige

organisatie van het waterschapsbestel – het waterkwaliteitsbeheer buiten beschouwing blijven, ook al zou er in algemene zin best iets vóór te zeggen zijn om ook hier tot een overdracht van taken te komen.

toezicht

Als we praten over de relatie provincie-waterschappen kan het provinciale toezicht niet onbesproken blijven. Voorop dient daarbij te staan dat de waterschappen in principe zelf baas in eigen huis dienen te zijn. De provincie moet niet op de stoel van de waterschappen willen gaan zitten. Bij het uitoefenen van toezicht dient de provincie een zekere terughoudendheid

aan de dag te leggen; u bent als waterschapsbesturen primair zelf verantwoordelijk. Inbedding van het functionele bestuur in het algemene bestuur dient niet te ontaarden in gemillimeter en betutteling. Ook niet, omdat een gedetailleerd toezicht de slagvaardigheid van het waterschapsbestuur in de weg kan staan. Daarop zal de provincie zich wezenlijk hebben te beraden. Bij de planvorming in het kader van de Wet op de waterhuishouding dient de provincie zich te beperken tot de echte hoofdlijnen. In het kader van de nieuwe Waterschapswet zullen we kritisch na moeten gaan welke toezichthoudende taken de provincie wil vervullen en hoe we dat toezicht uit willen oefenen. Globaliteit en een verschuiving van preventief naar repressief toezicht zal daarbij voorop staan. Die primaire eigen verantwoordelijkheid schept echter ook verplichtingen. De verplichting dat de waterschappen de hun opgedragen taken goed vervullen. Bij voorbeeld de verplichting om zelf goed uitgewerkte leggers van schouwbare voorwerpen aan G.S. ter goedkeuring voor te leggen, zodat de provincie zich tot een marginale toetsing kan beperken.

concentratie

Wie kiest voor een centrale rol van het functionele waterschapsbestel in de waterstaatszorg, zal ook bereid moeten zijn daar de nodige consequenties uit te trekken. In het verlengde van mijn opvattingen over de rolverdeling tussen provincie en waterschappen ligt dan ook dat het grote aantal waterschappen in onze provincie drastisch wordt teruggebracht. Waterstaatkundig is er geen enkele reden die dit grote aantal rechtvaardigt. Integendeel, ik meen dat het waterschapsbestel in Groningen onvoldoende is meegegroeid met de maatschappelijke ontwikkelingen en een

barrière vormt om de in sommige situaties nog zo nodige verbeteringswerken uit te voeren. Het pak is op een aantal plaatsen te nauw geworden!

Om de concentratie nu serieus ter hand te nemen spelen nog een aantal specifieke ontwikkelingen en overwegingen een rol. In de eerste plaats de wetgeving die al gerealiseerd is of binnenkort op stapel staat. Te denken valt aan:

- Bevoegdhedenwet Waterschappen, die o.m. voorschriften bevat voor heffing en inning van de omslag, het indienen van bezwaren en het instellen van beroep.
- Wet op de waterhuishouding, waarin o.m. bepaald gaat worden dat ieder waterschap een kwantitatief beheersplan opstelt.
- Algemene Waterschapswet; hierbij zal o.m. een nieuwe bestuurlijke en financiële basis aan het waterschapsbestel ten grondslag worden gelegd.

Het mag duidelijk zijn dat deze wetgeving gericht is op en uitgaat van grote goed geoutilleerde waterschappen, met een eigen ambtelijk en technisch apparaat. De eisen die de wetgever aan waterschappen stelt gaan geheel voorbij aan het bestaan van kleine waterschappen. De provincie is gehouden om binnen de lijnen van die wetgeving te opereren en daarmee uitvoering aan te geven. Alleen al om deze reden is concentratie van waterschappen nodig. Het is ook niet voor niets dat het rijk de provincie bij verschillende gelegenheden heeft laten weten dat een spoedige concentratie nodig is. Een citaat uit de Memorie van Toelichting bij de begroting 1984 van Verkeer en Waterstaat spreekt wat dat betreft voor zichzelf: 'bevorderen dat ook in die delen van het land waar dat nog nodig is, met voortvarendheid de reorganisatie van het waterschapsbestel ter hand wordt genomen.'

Daarnaast spelen in de tweede plaats de

volgende overwegingen een rol.

- Concentratie kan in die delen van onze provincie waar dat vooral in ruilverkavelings- en landinrichtingsverband nog nodig is, waterhuishoudkundige verbeteringen stimuleren.

Dit is in de eerste plaats van belang voor het realiseren van concurrerende inkomensvorming in de agrarische sector; een optimale waterhuishouding is daarvoor één van de belangrijke voorwaarden. Het is ongetwijfeld ook om deze reden dat van de zijde van de landbouworganisaties in het verleden op verdergaande concentratie is aangedrongen.

- Van de werken die in dat verband uitgevoerd worden dient een goed beheer gewaarborgd te zijn.
- Ook uit hoofde van een rechtvaardige financiële lastenverdeling - wie belang heeft dient ook financieel bij te dragen - is concentratie nodig. Dit geldt ook voor de invoering van de heffing gebouwd en in de toekomst voor eventuele omslagen voor andere belangencategorieën.
- De waterschappen moeten voldoende slagvaardig kunnen reageren in hun relatie tot andere overheden, bij voorbeeld in discussies over de wisselwerking tussen waterhuishouding enerzijds en milieu en ruimtelijke ordening anderzijds.

Ik hoop aan de hand van deze argumenten duidelijk gemaakt te hebben welke inhoudelijke overwegingen G.S. bij het uitstippelen van onze voornemens zwaar hebben laten wegen. De concrete stand van zaken bij de uitvoering daarvan is kort samengevat de volgende.

- Er wordt gewerkt aan een systematische opheffing van de waterschappen voor bijzondere doeleinden.

- De besprekingen met de vier inliggende polders in de 1e afdeling van het Waterschap Westerkwartier zijn

afgerond; voorstellen tot opheffing kunnen binnen afzienbare tijd aan de Staten worden voorgelegd.

– Voor wat betreft het Veendammer gebied zijn er op kernpunten knopen doorgehakt en is een samenhangend pakket voorstellen ontwikkeld, waarbij geprobeerd is op evenwichtige wijze aan alle belangen recht te doen. Ik hoop dat dit nog dit jaar leidt tot voorstellen aan de Staten, waarbij ook het Waterschap Fiemel en de buiten waterschapsverband gelegen gronden in Stadskanaal worden betrokken.

– Er zijn eerste besprekingen gevoerd met de twee polders in Noord-West Groningen, evenals met de Reitdieppolders. Ik hoop dat we dit najaar in de vervolgesprekken kunnen constateren, dat men er op eigen kracht uitgekomen is; anders zal de provincie zelf de keuzes maken.

– Nog in maart zullen er besprekingen plaatsvinden met de waterschappen in de tweede Afdeling van het waterschap Westerkwartier.

– Dit najaar zullen soortgelijke gesprekken gevoerd worden met de waterschappen in de Eemskanaalboezem.

Door het recente initiatief van de waterschappen Duurswold, Oldambt en Fivelingo ziet het er naar uit dat ons streven voor de 1e fase van de concentratie, te weten niet meer dan 10 waterschappen; al bijstelling behoeft. Het college juicht deze vrijwillige initiatieven toe en zal ze ook honoreren, tenzij er zodanig zwaarwegende waterstaatkundige en/of bestuurlijke argumenten in het geding zijn dat op grond daarvan een andere voorkeur uitgesproken zou moeten worden. Voor zover dat nu valt te overzien is dat in deze situatie niet het geval, evenmin als dat het geval is bij de opbloeiende liefde tussen de waterschappen Fiemel en Reiderzijlvest.

Ten aanzien van de wijze waarop het

concentratieproces weer op gang is gebracht en voortgaat nog het volgende. Het College heeft gemeend de eigen beleidsvoornemens maar erg duidelijk op tafel te moeten leggen. Om vertraging te voorkomen, hebben wij niet de indruk willen wekken dat de uitgangspunten op zich nog ter discussie staan. Lange onzekerheid en voortkabbellende onduidelijkheid is naar mijn stellige overtuiging in niemands belang. Wie de recente discussie over de Veendammer concentratie in de staten-commissie heeft gevolgd, kan ook niet anders dan tot de conclusie komen dat deze uitgangspunten politiek zeer breed gedragen worden.

Wat heel uitdrukkelijk wel ter discussie staat zijn de voorwaarden – ook in financieel opzicht – waaronder de concentratie plaatsvindt. Het resultaat van die gesprekken zal moeten zijn dat er een zo groot mogelijke duidelijkheid ontstaat over de financiële consequenties voor de ingelanden, óók een element waar uw Bond op heeft aangedrongen. Om tot redelijke oplossingen te komen, zijn bij die financiële condities een aantal modaliteiten denkbaar, onder meer afhankelijk van de mate waarin en het tempo waarmee nog verbeteringswerken moeten worden uitgevoerd.

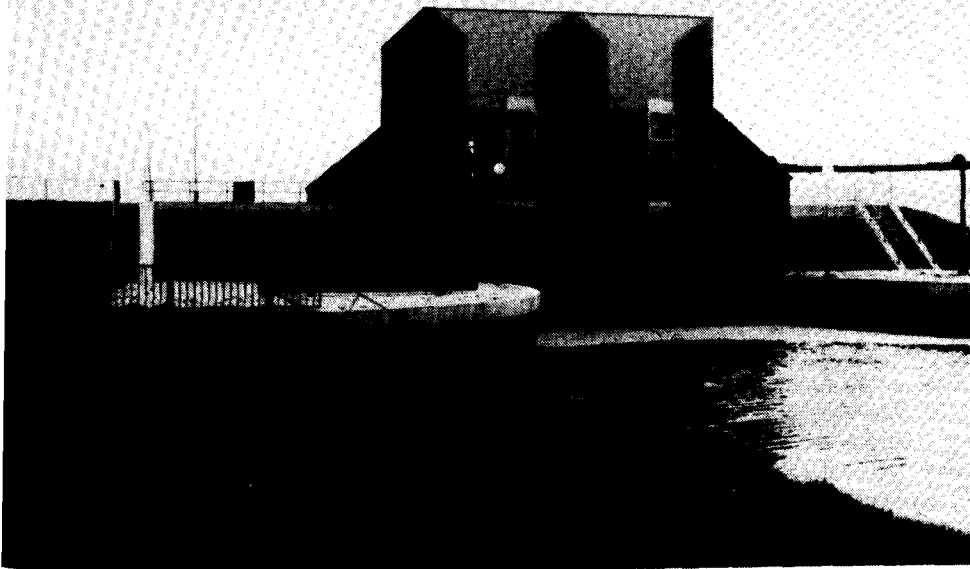
dijkbeheer

De Staten zullen half maart een Nota van G.S. over dit onderwerp behandelen. In aansluiting op de regeringsnota ter zake wordt daarin principieel gekozen voor het onderbrengen van het beheer van onze zeedijken bij het functionele waterschapsbestuur. Daarin worden ook over een aantal kernpunten, zoals het omslagplichtig gebied, de vraag 1 of 2 dijkwaterschappen en de relatie met bestaande boezemwaterschappen, de bestuursamenstelling en de financiële regeling bij overdracht van het beheer, principe-uitspraken gedaan. Het heeft mij

verheugd – ook al waren de tonen wat verschillend – dat het bestuur van de Bond zich na uitvoerig overleg met onze voorstellen heeft kunnen verenigen. Nadat de Staten hebben gesproken zal nader overleg plaats dienen te vinden over de verdere uitwerking en met name over een voor alle partijen bevredigende financiële constructie en zullen we moeten werken aan een nadere invulling van de gekozen organisatorische opzet. De relatie tussen het dijkwaterschap en de betrokken boezemwaterschappen én het duidelijk vastleggen van verantwoordelijkheden en gezagsverhoudingen zal daarbij speciale aandacht moeten krijgen. Ik sluit voor de toekomst – als daar een duidelijker wettelijke basis voor is – overigens bepaald niet uit dat wij de minister zullen verzoeken van het dijkwaterschap een interprovinciaal waterschap te maken. Langs die weg stellen wij het betrokken Drentse gebied, binnen de N.A.P. 2m⁺ grens, graag in de gelegenheid hun bijdrage aan het dijkbeheer te leveren.

bestuursamenstelling

Een ander onderwerp waar wij ons in de naaste toekomst intensief mee bezig zullen moeten houden is de samenstelling van de waterschapsbesturen. Uw Bond heeft het rapport van de Commissie Merckx onderschreven; ook G.S. hebben dit als uitgangspunt aanvaard. Kiezen voor dat uitgangspunt betekent kiezen voor verdere democratisering en verbreding van de waterschapsbesturen; het betekent echter ook kiezen voor functionele samenstelling en verkiezing van die besturen, zodanig dat belang en zeggenschap nauw met elkaar verbonden blijven. Ik ben daarbij echter wel van mening dat, gegeven de ervaringen elders in het land – in de vorm van afgekeurde reglementen – én gegeven de feitelijke onmogelijkheid om op dit moment de financiële basis van het waterschapsbestel via inwonersomslagen



Versterken, om langs die weg het bouwwerk van onze waterstaatszorg een nog hechtere basis te geven. Het streven van de provincie is er op gericht om dat in samenspraak en via een zakelijke discussie – ieder vanuit eigen verantwoordelijkheid – met u te doen. U bent ten slotte vrijwel iedere dag in de praktijk bezig vorm te geven aan de concrete zorg voor de waterstaat. Die betrokkenheid ontmoet in provinciale kring veel waardering en respect.

te verbreden; het niet wenselijk is om in dit opzicht al te zeer op wetgeving vooruit te lopen. Eerst zal meer zicht moeten bestaan op de tekst van de nieuwe Waterschapswet. Daarna kan tot invulling daarvan worden overgegaan. In het kader van de bestuurlijke vormgeving van waterschappen dient ook aandacht geschonken te worden aan de vraag hoe, gegeven de schaalvergroting, toch via een vorm van binnenwaterschappelijke decentralisatie, de betrokkenheid, zelfwerkzaamheid en controleerbaarheid van en door de ingelanden zoveel mogelijk in stand kan blijven of gestimuleerd kan worden. Langs die weg kan ook een grote mate van bureaucratie of technocratie worden voorkomen.

worden aangehouden, gerelateerd aan de belangen die in het geding zijn;

- welke grondslag voor de heffing gebouwd moet gekozen worden;
- willen we in deze provincie wel of niet komen tot de invoering van een inwonersomslag een pachtersomslag en – waar de voorlopige teksten van de nieuwe Waterschapswet van uitgaan – een gebruikersomslag gebouwd;
- willen we – en zo ja tot welke grens en in welke gevallen – binnen één waterschap voor dezelfde categorie omslagplichtigen verschillende omslagen toestaan, of juist niet.

Bij de beantwoording van deze vragen dient vanzelfsprekend een zekere samenhang te bestaan met de toekomstige samenstelling van de besturen.

financiën

Behalve de zeggenschap, behoort ook de verdeling van de financiële lasten gerelateerd te zijn aan het belang van de verschillende betrokken groepen. Dit jaar zal er – mede aan de hand van het gezamenlijke Unie/Ipo-rapport van de Commissie Elfferich en het rapport Oldambt – een discussie in de Staten van Groningen plaatsvinden over de financiële basis van het waterschapsbestel. Vragen die in deze discussie aan de orde zullen behoren te komen zijn onder meer:

- welke verhouding tussen de omslag gebouwd en de omslag ongebouwd moet voor de toekomst als oriëntatiepunt

Ik heb geprobeerd op een aantal hoofdpunten mijn opvattingen over de toekomst van de organisatie van de waterstaatszorg in Groningen in hun onderlinge samenhang te geven. Verder heb ik een aantal vragen in uw midden gelegd, die we in samenspraak met elkaar zullen moeten beantwoorden. Ik hoop u duidelijk gemaakt te hebben, dat de waterschappen naar mijn mening belangrijke pijlers in die organisatie dienen te blijven. Het waterschapsbestel zal de komende jaren sterk in beweging zijn. Ik hoop u ook duidelijk gemaakt te hebben dat het provinciale streven er op gericht is dat bestel verder te versterken.