

“Waterschappen onder bestuurlijk dak provincies”

Naast de politieke partijen heeft ook het InterProvinciaal Overleg (IPO), de koepelorganisatie van de twaalf Nederlandse provincies, een duidelijk standpunt ingenomen over de organisatie van het regionale waterbeheer in de toekomst. In het interview met Luc Kohsiek, dijkgraaf van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, in H₂O nr. 10 van dit jaar, gaf deze reeds aan dat in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen verschillende partijen het opheffen van de waterschappen als aparte bestuursorganisatie in hun verkiezingsprogramma hadden opgenomen. De waterschappen verweren zich met kracht tegen dit plan. Voorstanders van dit voornemen dat tot doel heeft ‘de bestuurlijke drukte in het middenveld’ te verminderen, zijn de provincies. Aanleiding voor een gesprek met ir. Jan Ploeger, directeur IPO, met water, mobiliteit, ruimtelijke ordening en cultuur in zijn portefeuille.

Hoe zien de provincies de organisatie van het waterbeheer in de toekomst?

“Het plan is vrij eenvoudig. Om te beginnen dient de zuiveringstaak afgesplitst te worden en met het gemeentelijk rioleringsbeheer samengebracht te worden in afvalwaterbedrijven, die vervolgens bedrijfsmatig aangestuurd kunnen worden. Dezelfde ontwikkeling die je in de drinkwatersector gezien hebt. Taakstelling en normstelling zijn geregeld, het toezicht eveneens en dan is voor de uitvoering geen aansturing door een democratisch gekozen, politiek orgaan meer nodig. Dat kan een directie met een Raad van Commissarissen doen. De zorgtaken die dan overblijven zijn de hoogwaterbescherming en het peilbeheer. De zorg voor de droge voeten.”

“Het peilbeheer van het grondwater is in belangrijke mate bij de provincies gebleven. Het peilbeheer van het oppervlaktewater, dus de afvoer van overtollig water en de aanvoer van water in tijden van droogte zijn nauw verknoot met het gebiedsbeheer, met de zorg voor landbouw, natuur en landschap. Bij dit peilbeheer zie je dat de afstand tussen het waterschapsbestuur en de belanghebbenden door de opschaling veel groter geworden is. Die veel grotere waterschappen zijn inmiddels gepolitiseerd na de laatste verkiezingen. Effect van die twee ontwikkelingen is nu dat waterschap en provincie elkaar in het gebiedsbeheer steeds meer voor de voeten gaan lopen.”

De verkiezingen waren bedoeld om tot democratisering van het waterschap te komen.

“Ja, maar het resultaat hier in Delfland bijvoorbeeld was dat 13 ‘lijsten’ aan de verkiezingen deelgenomen hebben. Wat de verschillen tussen hen is, is aan niemand duidelijk te maken. Ook de mensen van de politieke fracties merken nu dat zij in het waterschap over dezelfde punten gaan praten als hun collega’s in de Staten.

Bovendien is de belangrijkste taak de veiligheid, de bescherming tegen hoog water. Daar is geen enkele politieke discussie over mogelijk. De normering is vastgelegd door het Rijk; elke vijf jaar wordt aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de stand van zaken. Het belang van de primaire veiligheid strekt zich verder uit dan alleen de inwoners van het betreffende waterschap. De financiering is in mijn ogen dan ook een rijkstaak. Ik zou het principieel vinden dat die kosten, niet alleen die van investeringen maar ook die van beheer en onderhoud, door het Rijk gedragen worden en uit de algemene belastingen betaald worden. Maar bekostiging via de waterschapsomslag is op dit moment onomstreden.”

“De bestuurlijke keuzes die er dan nog overblijven, liggen zo dicht bij die van het provinciaal bestuur dat het IPO geen reden ziet om die niet onder één dak te brengen. Zij rechtvaardigen in ieder geval niet het in stand houden van een aparte bestuurlijke laag. Alle twaalf college’s van Gedeputeerde Staten delen dit standpunt. Het waterschap als technisch administratieve organisatie moet uiteraard wel blijven bestaan. Het beheer dat nu gevoerd wordt, zal ook in de toekomst gevoerd moeten worden.”

Waterstaatkundige grenzen lopen anders dan provinciegrenzen.

“Als je daar goed naar kijkt, valt dat reuze mee en is de invloed daarvan beperkt. Bovendien hebben de provincies er vaker mee te maken. Er zijn ook grensoverschrijdende buslijnen, waarvan de aanbesteding geregeld moet worden. De provinciale weg loopt ook niet dood bij de provinciegrens.”

“Waar de overlap groter is, zoals op de grens van Groningen en Drenthe, hebben we te maken met twee provincies die gewend zijn intensief samen te werken. Daar regelt men het openbaar vervoer gezamenlijk, daar worden al afspraken gemaakt over de verdeling van de woningbouw tussen Assen

en Groningen. Provincies zijn volwassen organisaties die zulke problemen samen oplossen. Grensoverschrijdend beleid kan in een gezamenlijk ontwikkelingsplan worden vastgesteld. Een uitvoeringsorganisatie regelt daarna het beheer. Provincies kennen op diverse gebieden gezamenlijke uitvoeringsarrangementen.”

“De eigen heffing stelt de uitvoering van de waterschapstaken veilig, waarmee ook de veiligheid is geborgd. Ik zie ook geen redenen om die systematiek los te laten. De provincie kent ook eigen heffingen zoals de grondwaterheffing, die alleen voor een bepaald doel besteed worden. Reken maar dat de Staten erop zullen toezien dat aparte gelden ook gescheiden gehouden worden.”

“De wettelijke zorgtaken van het waterschap zijn goed vastgelegd en ingekaderd. De beleidsruimte op het gebied van veiligheid is volledig dichtgetimmerd, ik zei het al. Daar heb je geen apart bestuur voor nodig. Waar die beleidsruimte er wel is, zoals bij het realiseren van voldoende waterberging, kan integratie met landbouw en natuurontwikkeling juist een interessante mix van oplossingen bieden. De provincie kan die problemen dan gelijk oppakken en werk met werk maken. Vraag is wel of een eigen heffing ook een prikkel inhoudt voor efficiënt beheer. In de drinkwatersector hebben we gezien welke efficiëncywinst met een voldoende competitieve benchmark te bereiken was. Dat bleek veel meer dan iemand vooraf voorzien had. Maar ook een bezuinigingsopdracht vanuit een algemeen bestuur kan wonderen doen. Verdere integratie in de waterketen vormt een wezenlijk onderdeel van ons plan. De VNG en Unie van Waterschappen hebben aangegeven de bezuinigingsmogelijkheden te gaan realiseren. We zullen zien hoever zij daarmee komen. Een zekere doorzettingsmacht zou behulpzaam kunnen zijn.”

Worden de waterschappen slachtoffer van hun eigen succes?

“De waterschappen laten zien dat zij door schaalvergroting en professionalisering uitstekend in staat zijn om hun geregelmenteerde waterschapstaak uit te voeren. Maar nu dit bereikt is, vervalt de noodzaak van een eigen bestuur. Prof. mr. Alfred van Hall schreef in 2005 al een artikel in de Staatscourant dat de historische trits belang - betaling - zeggenschap zijn tijd gehad had als beginsel voor de samenstelling en de verkiezing van het waterschapsbestuur. Bij de herziening van de Waterschapswet is toen gekozen voor een algemene verkiezing op basis van lijsten, ook van politieke partijen. Gevolg is twee parlementen die over dezelfde materie gaan. Twee keer naar de stembus voor dezelfde keuzes. De kiezer begrijpt er niets meer van en je creëert overbodige bestuurlijke drukte.”

Wordt dat ook teruggemeld vanuit de politieke partijen?

“De aardverschuiving in het standpunt van het CDA kan ik alleen op die basis verklaren. Als een reactie op de ervaring die men inmiddels in de praktijk heeft opgedaan. Op regionale bijeenkomsten van de PvdA kon



Jan Ploeger (foto: Michelle Muus).

je die ook horen. Want over de standpunten die nu ingenomen worden, zijn intern stevige debatten gevoerd."

"De waterschappen onderkennen de problemen zelf ook. Zij hebben recent de brochure 'Waterschappen, krachtige spelers in gebiedsontwikkeling' uitgegeven. Daarin pleiten ze voor een cultuuromslag bij de waterschappen, verbetering van de kennis en de opleiding van medewerkers én het verbinden van wetenschap en praktijk. Maar daarin wordt ook duidelijk aangegeven dat het waterbelang in ruimtelijke ordeningsplannen geregeld moet worden, dat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening ruime mogelijkheden biedt om het waterbelang in te brengen in structuurvisies en daarmee de ruimtelijke kwaliteit te versterken."

"De conclusie die het IPO uit deze constatering trekt, is echter een andere. De politieke verantwoordelijkheid voor de gebiedsontwikkeling ligt bij het provinciaal bestuur. Dat is een duidelijke situatie. Met de professionele inbreng vanuit de waterschappen hebben we geen moeite, wel met de politiek-bestuurlijke saus die daaroverheen gaat. Die maakt de situatie onduidelijk. Van het overnemen van provinciale taken op het gebied van de ruimtelijke ordening kan natuurlijk helemaal geen sprake zijn."

Moet de Grondwet gewijzigd worden?

"Het is een misverstand om te denken dat het bestuur van de waterschappen in de Grondwet is vastgelegd. Thorbecke heeft in 1851 centrale taken bij het Rijk gelegd en het regionaal en lokaal bestuur aan provincies en gemeenten opgedragen. De taken daarvan worden in onderliggende wetgeving geregeld. De enige taak die hij in de Grondwet expliciet aan de provincie

heeft toegekend, is het instellen en inrichten van waterschappen. Dat hebben de provincies ook gedaan en dat is later in de Waterschapswet en in de Waterwet verder geregeld."

"Het ontstaan van waterschappen hangt samen met de ontstaansgeschiedenis van Nederland. Daarin hadden de steden de macht. Waterschappen zijn opgericht als een soort Vereniging van Eigenaren, om het gezamenlijk belang van de landeigenaren te behartigen. Napoleon heeft de eerste aanzet tot de huidige staatsvorm gegeven. Hij heeft ook de gemeenten ingesteld. Thorbecke heeft dat verder uitgewerkt."

"De Grondwet biedt geen belemmering om het waterschap anders in te richten. Als de ambtelijke organisatie intact blijft, kan de secretarisdirecteur deel uitmaken van het managementteam van de provincie. Een gedeputeerde kan de rol van dijkgraaf op zich nemen en de bestuurlijke discussies worden in Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gevoerd. Een dergelijke verandering is zonder grondwetswijziging door te voeren."

Waar komt deze impuls ineens vandaan?

"Uit ergenis van de bestuurders over hoe discussies nu lopen, de politisering van het waterschapsbestuur en de taken die het naar zich toetroekt. Het wordt te druk op hetzelfde veldje, het moet simpeler, met minder gedoe. Er zijn teveel overleggen en platforms. Bij het Deltaprogramma zie je het weer gebeuren: de organisatie dijt alsmaar uit, het is net zelfrijzend bakmeel. Daar wil het IPO vanaf."

Hoe bent u directeur bij het IPO geworden?

"Ik ben geboren in 1954 in Geldrop, bij de Dommel, in een buurt waar vroeger veel wateroverlast optrad. Van 1971 tot 1979 studeerde ik in Delft Civiele Techniek, richting Verkeerskunde. Ik ben dus niet de natte, maar de droge kant opgegaan. In 1980 ben ik gaan werken bij het adviesbureau Van Roon in Den Haag. Wij adviseerden onder andere gemeenten over de verkeerskundige kant van bestemmingsplannen en structuurplannen. In 1990 ben ik overgestapt naar de Dienst Verkeerskunde van Rijkswaterstaat, de latere Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Daar ben ik in het management terechtgekomen. Ik ben lid geweest van het projectteam dat op het ministerie van Verkeer en Waterstaat de nota Mobiliteit opstelde, die de basis gelegd heeft voor het vervangen van het stelsel van subsidieregelingen op vervoersgebied door een brede doeluitkering aan provincies en stadsgewesten."

"In 2002 ben ik bij het IPO in dienst gekomen, eerst als projectleider, na de omzetting naar een vereniging als lid van het directieteam dat uit drie man bestaat. Ik houd mij vooral met de zware fysieke dossiers bezig: water, mobiliteit, ruimtelijke ordening en cultuur."

"Water opnemen in integrale omgevingsplannen"

Hebben de provincies voldoende deskundigheid om de watertaak op zich te nemen?

"In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zijn de vaststelling van het beleid en de doorwerking daarvan uit elkaar gehaald. Belangrijke zaken zoals de Ecologische Hoofdstructuur of de bescherming van de kustlijn zijn wettelijk vastgelegd. Daar moet iedereen zich bij de verdere planvorming aan houden."

"Daarnaast geeft het Rijk aan wat het van nationaal belang acht, de provincies in structuurvisies en eventueel in provinciale verordeningen wat zij van provinciaal belang vinden. Uiteindelijk werken die visies door in de gemeentelijke bestemmingsplannen. De huidige provinciale waterplannen hebben het karakter van zo'n structuurvisie. Maar onze voorkeur is deze onderdeel te maken van integrale omgevingsplannen."

"We zijn nu bezig om de wijze waarop de provincies dit aanpakken, te vergelijken. Met een licht instrumentarium van planvorming en toetsing of met een zwaardere aanpak met veel verordeningen. Belangrijk is hoe je het best kunt inspelen op de maatschappelijk dynamiek. Hoe je tot de beste afweging van alle belangen komt, inclusief het waterbelang. De deskundigheid daarvoor heeft het IPO zeker."

Maarten Gast