

Haasje over spelen; bestuurskundige kanttekeningen bij integraal waterbeheer

Voordracht gehouden tijdens het NVA-symposium 'Naar een integraler waterbeheer?' op 7 maart 1986 te Amersfoort.

1. Inleiding

De omgang met het water kan beschouwd worden als een voortgaand rationalisatieproces. Daarbij zijn wij steeds onafhankelijker geworden van de grillige nukken van het water. We beslissen nu zelf waar het water kan blijven en waar het moet verdwijnen; waar het zout, brak of vers, zal zijn; waar de rivieren zullen uitmonden. Ook heeft onze invloed geleid tot een vergroting van de diversiteit van watertypen en met het water verbonden landschapstypen. Maar met de intensivering en schaalvergroting van onze



DR. P. GLASBERGEN
Vakgroep Planning en Beleid/
Interfacultaire Vakgroep
Milieukunde, RU Utrecht

interventies zijn de complexe consequenties daarvan ook steeds meer zichtbaar geworden. We beseffen nu dat beïnvloeding van de kwantiteit van het oppervlaktewater de kwaliteit daarvan kan beïnvloeden, en omgekeerd; dat deze ingrepen mede de kwantiteit en kwaliteit van het grondwater beïnvloeden; en dat kwantitatieve en kwalitatieve beïnvloeding van het grondwater gevolgen heeft voor het oppervlaktewater. Met elk van deze ingrepen kan bovendien een ander maatschappelijk belang gediend zijn. In vele gevallen zal honorering van de aanspraken van het ene belang directe consequenties hebben voor de mogelijkheid om aan de wensen van een ander belang tegemoet te komen. Het waterbeheer zal dan ook alle – niet bij voorbaat gelijkgerichte – belangen in haar besluitvorming moeten betrekken. Hierbij past een andere vorm van overheidsplanning dan we gewend zijn.

De veelal projectgerichte, technische planning, die uitgaat van in hoge mate autonome bestuursorganen is ontoereikend geworden. Bij het toekomstig waterbeheer zal meer rekening gehouden moeten worden met de samenhang in het functioneren van oppervlaktewater, grondwater, oevers en technische infrastructuur, met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle bijbehorende fysieke, chemische en biologische kenmerken en processen. De nieuwe benadering is de watersysteembenadering. Deze benadering stelt het watersysteem (inclusief landsystemen waar grondwater een essentieel onderdeel van uitmaakt) centraal. Via een integraler afweging van de wensen van de samenleving ten aanzien van functies en het functioneren van watersystemen (sectoren en facetten) wordt beoogd deze af te stemmen op de mogelijkheden van de systemen.

De notie van een watersysteem – als een complex geheel van interdependente relaties – en de watersysteembenadering – als een poging om tot een integrale afweging van belangen te komen – is te beschouwen als een fase in een ontwikkelingsproces. Zij heeft echter verreikende consequenties. Deze betreffen met name het bestuurlijk functioneren van die publiekrechtelijke organen die ten aanzien van elementen van een watersysteem een functie vervullen. De zichtbaar geworden onderlinge afhankelijkheid van het handelen van deze organen dwingt tot andere, nieuwe bestuurlijk-organisatorische maatregelen, gericht op introductie van samenhang in beleid en beheer. In plaats van in termen van beslissingen van afzonderlijke en autonome bestuursorganen dient veeleer gedacht te worden in termen van onderling afhankelijke beslissingen van een complex van bestuursorganen. Een interdependent watersysteem is immers nog geen geïntegreerd systeem. Integratie is eerst te bereiken na onderlinge afstemming van de activiteiten van die organen die met betrekking tot een watersysteem elkaar wederzijds beïnvloedende activiteiten ontplooiën. We moeten – kortom – planmatig leren denken en handelen in termen van bestuursystemen. De watersysteembenadering dwingt tot het zoeken naar nieuwe reguleringsmechanismen voor de bestuursystemen. Een kernvraag is hoe we daaraan het beste vorm kunnen geven. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, althans een richting te kunnen aangeven voor een antwoord, is het van belang een goed zicht te hebben op de algemene kenmerken van het verloop van een proces van beleidsintegratie. Wat zijn de intrinsieke kenmerken van zo een proces? Welke min of meer autonome ontwikkelingsgang doet zich altijd voor? Hierop richten wij in het volgende allereerst de aandacht. Vanuit deze theoretische beschouwing kijken we vervolgens naar de praktijk van het waterbeleid en -beheer op dit moment en de ontwikkelingslijnen die daarin herkenbaar zijn.

Geconstateerd zal worden dat beleidsintegratie, als een poging om het probleemoplossend vermogen te bevorderen, leidt tot centralisme. Nieuwe bestuurlijk-organisatorische problemen worden daardoor opgeroepen. De watersysteembenadering plaatst ons voor een aantal bestuurlijke dilemma's.

2. Intrinsieke kenmerken van een proces van beleidsintegratie

Los van het materiële object of de materiële inhoud heeft een proces van beleidsintegratie een aantal algemene kenmerken. Deze kenmerken kunnen onderscheiden worden in de 'aanjagers' van het proces, de mechanismen volgens welke het proces zich vervolgens voltrekt, en de uitkomsten, in de zin van

bestuurlijk-organisatorische consequenties. De volgende procesgang is ons inziens karakteristiek.

A. *De aanjagers.* De oorsprong van een integratieproces ligt bij een toenemend besef van interdependente relaties tussen beleidsproblemen. Men beseft dat de berg er niet zou zijn zonder het dal en het dal niet zonder de berg, dat beide tot één systeem behoren, en dat beleid dat zich beperkt tot het dal of de berg ons nooit in staat kan stellen het systeem als zodanig te zien en bewust te beïnvloeden. Bij sterk geïsoleerde beleidsproblemen kan de probleemoplossing nog plaatsvinden door in hoge mate autonome, zich specialiserende bestuursorganen. Als echter deze beleidsproblemen beschouwd gaan worden als aspecten van een breder, samenhangend probleem, dan wordt ook duidelijk dat dit complexere probleem niet meer hanteerbaar is in een strikt gescheiden taakuitoefening van bestuursorganen. Differentiatie en specialisatie van bestuursorganen leidt tot veronachtzaming van de samenhang, die mede door de specialisatie steeds meer herkend wordt. Met het groeien van het inzicht in de onderlinge afhankelijkheid van het handelen van de betrokken bestuursorganen, zal dan ook tevens de wens toenemen om de onderlinge relaties tussen de deelprobleemoplossers te regelen. Men raakt doordrongen van het besef dat, om het als samenhangend erkend cluster van beleidsproblemen doelmatig te kunnen aanpakken, een onderlinge afstemming van de activiteiten wenselijk, zo niet onvermijdelijk, zal zijn.

De belangrijkste aanjagers van een integratieproces zijn hiermee geïntroduceerd. De eerste is specialisatie van bestuursorganen op deelterreinen. De tweede is verbreding van het perspectief; het ontdekken van bredere samenhangen tussen beleidsproblemen. Zij werken als aanjagers als zij samen voorkomen.

B. *De mechanismen.* Bij beleidsintegratie gaat het om het georganiseerd samenvoegen van tot dan toe niet of in een ander verband met elkaar samenhangende activiteiten. Een samenhang die dan bovendien iets extra's dient op te leveren. We hebben daar een oud spreekwoord voor: 'de som is meer dan de delen'. Die som wordt door bestuurlijk-organisatorische veranderingen, door vormgeving aan structuren en processen van beleidsvorming en -uitvoering bereikt. De tweede fase van een proces van beleidsintegratie bestaat dan ook uit een doelbewuste ordening van de afhankelijkheidsrelaties tussen de betrokken bestuursorganen. Die ordening van de onderlinge afhankelijkheid verloopt langs twee, elkaar beïnvloedende en versterkende, lijnen. De eerste lijn

is die van uniformering en hiërarchisering van waarden, doeleinden en normen. Opvattingen over wat te doen, in welke volgorde, kristalliseren zich uit en worden vastgelegd in formele plannen. De tweede lijn is die van herstructurering van de bevoegdheden en competenties van de betrokken deelprobleemoplossers. Door standaardisering, reglementering en disciplineren van de deeltaken wordt de beheersbaarheid van het gedrag van bestuursorganen, alsmede hun samenspel, vergroot.

Hiermee zijn de belangrijkste mechanismen – planvorming en herverdeling van taken – van een proces van beleidsintegratie geïntroduceerd.

C. De consequenties. Karakteristiek voor een proces van beleidsintegratie is dat in de derde fase het proces veelal versterkt wordt. Beleidsintegratie veronderstelt één of meerdere punten van waaruit gestuurd wordt. Als men merkt dat de sturing niet of niet voldoende werkt, ligt al gauw de conclusie voor de hand dat dit het gevolg is van een onvoldoende geëquipeerd centraal punt. Een oplossing wordt dan gezocht in een versterking van de mechanismen van beleidsintegratie [1]. In de eerste lijn leidt dit tot een perfectionering van de planvorming. Dit wordt versterkt doordat normenstelsels/planstelsels meestal deze trek gemeen hebben, dat zij zo volledig mogelijk willen zijn. Zij moeten sluitend zijn; een interne logica en samenhang bezitten. In de tweede lijn leidt de meer geprogrammeerde werkwijze tot een nadere bepaling van de competenties van de afzonderlijke organen. Tezamen dient men als één georganiseerde groep te handelen. Een verticalisering van de taak- en bevoegdheidsverdeling is hiervan het onvermijdelijke gevolg. De preoccupatie met beleidsintegratie zal in de praktijk dus snel tot centralisme leiden. Dit wordt bevorderd doordat de beide mechanismen elkaar versterken. Er is planvorming nodig voor taakverdeling, taakverdeling voor planvorming. Meer planvorming leidt tot de precisering van de taakverdeling. Dit laatste roept weer de vraag naar meer uitgewerkte planvorming op. Uit het voorgaande blijkt dat een proces van beleidsintegratie dus meer dan alleen een inhoudelijke betekenis heeft. Er vloeien directe bestuurlijk-organisatorische consequenties, in de vorm van een beperking van het autonome handelen van bestuursorganen, uit voort.

3. Integratie in de praktijk van het waterbeheer en -beleid

Watersystemen worden zowel direct als indirect, zowel bewust als onbewust, door tal van maatschappelijke processen beïnvloed. De watersysteembenadering benadrukt nog

eens dat de overheid ten aanzien van die processen een brede verantwoordelijkheid heeft. Vanuit die verantwoordelijkheid dient de overheid sturend op te treden. Om deze sturing te realiseren zal – zo blijkt uit onze theoretische duiding van het integratieproces – waarschijnlijk een oplossing gezocht moeten worden in een herstructurering van de relaties tussen de bestuursorganen op basis van een richtinggevend plan.

Deze ontwikkelingsgang is in aanzet in de praktijk van het waterbeleid en -beheer, zo menen wij, ook duidelijk waarneembaar. De aanjagers zijn herkenbaar, de mechanismen zijn reeds in werking gesteld.

Zoals bekend is het waterbeheer van oudsher opgesplitst in een aantal aparte beleidssectoren, te weten grondwaterkwantiteitsbeheer, grondwaterkwaliteitsbeheer, oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer, waterhuishouding en waterkering. Een specialisatie van de daarbij betrokken bestuursorganen was hiervan het gevolg. Zo heeft zich bijvoorbeeld – wij beperken ons tot de regionale schaal – de laatste decennia een vrij rigoureuze proces van concentratie van waterschappen voltrokken. Dit proces was onvermijdelijk omdat het hecht verbonden was met en voortvloeide uit een ingrijpende verandering in de waterstaatszorg zelf. Deze vereiste een technische, administratieve en bestuurlijke specialisatie, alsmede een financiële inzet, die slechts door schaalvergroting mogelijk en verantwoord te realiseren was. Wat zich in de waterschapswereld voltrok, is illustratief voor wat zich elders, bij het aan waterbeheer gelieerde belangen, en op andere bestuursniveaus, voordeed. De specialisatie en daaruit voortvloeiende reorganisaties van de openbare drinkwatervoorziening is een pregnant voorbeeld. Hetzelfde kan gezegd worden van de profilering van het provinciaal bestuur als richtinggevend bestuur op vele voor het waterbeheer relevante deelterreinen. Al dan niet voortvloeiend uit wettelijke voorschriften kwamen verordeningen tot stand op het vlak van de bescherming van de bodem en het grondwater, de verwijdering van industriële afvalstoffen, de bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewateren, het peilbeheer etc. [2].

Deze specialisatie van taken, waarin we duidelijk de werking van de eerste aanjager van een integratieproces herkennen, vond plaats onder handhaving van een gesplitst beheer; een scheiding in het beheer van oppervlaktewater en grondwater enerzijds en in een aantal gevallen tussen het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer anderzijds. Ook de zich ontwikkelende idee dat, teneinde ad hoc beleid en beheer te voorkomen, richtinggevend planvorming noodzakelijk zou zijn, spitste zich tot voor kort toe op de beleidssectoren afzonderlijk. Er werd

gedacht in termen van een viertal planvormen: het provinciale waterhuishoudingsplan; het waterkwaliteitsplan; het grondwaterbeheersplan; en het grondwaterbeschermingsplan. Voordat we echter goed aan de idee van deze plannen gewend waren, verbreedde zich al het perspectief. De in onder meer de dereguleringsnota's uitgesproken gedachte dat de plannen op het gebied van het grondwaterbeheer en het kwantitatieve en kwalitatieve oppervlaktewaterbeheer zouden moeten worden samengesmolten, kreeg gestalte in een wijziging van het ontwerp van de Wet op de waterhuishouding, waarin nagenoeg de gehele planvorming voor het waterbeheer geconcentreerd zal worden.

Opvallend is dat deze tweede aanjager van een proces van beleidsintegratie zich als het ware in etappes versnelt. Immers, naast het besef van de noodzaak van eenheid in waterbeheer, zijn wij ook steeds meer doordrongen geraakt van de hechte relaties tussen het waterbeheer, het milieubeheer en de ruimtelijke ordening. De taak van het waterbeheer en het milieubeheer voor respectievelijk de objecten 'water' en 'milieu', zal vergelijkbaar worden met die van de ruimtelijke ordening voor 'ruimte'. Het ruimtelijk beleid is een al langer erkend facetbeleid, het milieubeleid en het waterbeleid ontwikkelen zich duidelijk in deze richting. Beseft wordt tegelijk dat tussen deze drie invalshoeken hechte relaties bestaan, dat zij niet alleen complementair zijn, maar ook in hoge mate overlappen. Dit brengt met zich mee dat de beleidsvorming op deze terreinen (waterhuishoudingsplan; milieubeleidsplan; streekplan), waarvan het zwaartepunt van integratie en coördinatie op provinciaal niveau ligt, ook niet los van elkaar kan geschieden.

In de toekomst zal er, volgens de huidige inzichten, sprake zijn van drie parallel aan elkaar lopende, voor een deel facetmatige beleidsterreinen die elk betrekking hebben op hetzelfde object van planning en beleid, namelijk de fysieke omgeving [3]. Elk beleidsterrein wordt gekenmerkt door een eigen besluitvormingskader, wettelijk kader, planningsstelsel, procedure-verloop, overleg-structuur en inspraak-organisatie. Door haasje over te springen van het ene plan naar het andere hoopt men de samenhang in beleid en beheer, waarvan op zich vaststaat dat die noodzakelijk is, te bevorderen [4]. Maar zal dit effect ook optreden?

4. Een blik op de toekomst

Of de voren geschetste nieuwe situatie de helderheid en efficiency van de besluitvorming – ook voor betrokken burgers en belangengroepen – zal bevorderen, is afhankelijk van de reguleringsmechanismen die zullen uitkristalliseren. Reguleringsmechanismen vervullen de functie van

arbeidsverdeling, van erkenning van wederzijdse competenties en bevoegdheden, van vastlegging van de wijze van prioriteitstelling, van oplossing van competentiegeschillen, en vooral ook dragen zij bij aan de onderlinge afstemming van deeltaken.

In principe staan het openbaar bestuur verschillende reguleringsmechanismen ter beschikking. De minst geprofileerde is de vrijwillige uitwisseling van informatie tussen bestuursorganen. Een wat verder gaande vorm is het vastleggen van spelregels voor overleg of het vastleggen van het uitgangspunt dat beslissingen genomen moeten worden 'in overeenstemming met'. Bestuursovereenkomsten, zowel privaatrechtelijke als publiek-rechtelijke, zijn een derde vorm. Een vrij zware constructie is het gezamenlijk plannen op de verschillende beleidsterreinen, uitmondend in één plan, onder verantwoordelijkheid van uiteindelijk één bestuursorgaan.

In het voorgaande is gesteld dat voor de onderlinge afstemming van het waterbeleid, het milieubeleid en het ruimtelijk beleid vooralsnog expliciet voor een pragmatische aanpak gekozen is. Maar zal die ook doeltreffend zijn? Op basis van onze theorie over het verloop van een integratieproces achten wij een andere ontwikkelingslijn waarschijnlijker. In het volgende kijken we eerst naar de beleidsinhoudelijke kant en vervolgens naar de bestuurlijk-organisatorische.

In de beleidsinhoudelijke lijn zijn onzes inziens al gauw fricties te verwachten. Al was het alleen al door het feit dat de verschillende plannen op verschillende tijdstippen gereed komen en weer herzien worden.

Fundamenteel nog is het probleem van de koppeling van drie vormen van facetachtige planning. De notie van facetplanning is immers al ingevoerd om met betrekking tot sectorbeleid uitdrukking te geven aan de noodzaak van een algemeen ontwikkelingsperspectief. Nu, de wens tot afstemming van het ruimtelijk beleid, het milieubeleid en het waterbeleid – vormen van planning die weliswaar omvattend zijn, maar telkens toch een eenzijdige integratie geven – dwingt als het ware tot de ontwikkeling van een nog meer omvattende, nog meer samenhangende visie. Alleen op basis daarvan kan een afstemming en synthese tot stand gebracht worden.

Met deze constatering zitten we weer midden in de veel besproken problematiek van de verhouding tussen sector-, facet- en integrale planning, zoals die door de commissie De Wolff in de beginjaren zeventig voor het eerst aan de orde is gesteld. Het zou hier te ver voeren om daar verder op in te gaan. Wel menen wij op grond van onze eerdere constatering dat planstelsels de neiging hebben om min of meer automatisch te

streven naar volledigheid, te kunnen stellen dat de meest voor de hand liggende ontwikkeling in de beleidsinhoudelijke lijn die is naar één richtinggevend plan voor zowel de ruimtelijke ontwikkeling, het milieu als het water. Het provinciale niveau is bij uitstek het niveau voor de ontwikkeling van zo een integratief 'leefmilieuplan voor de fysieke omgeving'.

De uitdijning van het bereik van de planvorming zal ook in de bestuurlijk-organisatorische lijn consequenties hebben.

De kernvraag is of de vele verantwoordelijkheden, die nu bij verschillende instanties berusten, daar ook blijven of zullen worden samengebracht. Op grond van onze theoretische duiding van een proces van beleidsintegratie lijkt het laatste waarschijnlijk.

In de nota 'De waterhuishouding van Nederland' is al de wenselijkheid uitgesproken om per oppervlaktewater slechts één beheerder verantwoordelijk te doen zijn voor zowel de zorg voor de waterkwaliteit als de waterkwantiteit, terwijl ook het vaarwegbeheer hierbij zoveel als mogelijk dient te worden betrokken. Alhoewel een reorganisatie op dit moment niet bepleit wordt, is daarmee wel een denkrichting vastgelegd. Deze sluit aan bij het al jaren geleden door de Unie van waterschappen uitgesproken standpunt dat de oprichting van een zuiveringsschap als een overgangsfase beschouwd dient te worden. Het grote waterschap zou de meest geëigende instantie zijn voor zowel het kwantitatieve als kwalitatieve waterbeheer. Maar sommigen gaan al een stap verder. Zij wijzen op de verbondenheid van het waterkwaliteitsbeheer met de wetgeving op het gebied van het milieu.

Het waterkwaliteitsbeheer zou geregeld moeten worden door provinciale overheden, en dan nog eerder in het kader van de milieuwetgeving dan in het kader van het waterstaatsbeheer. De standpunten lopen duidelijk uiteen, ook per provincie. Voor ons is vooral de vraag relevant hoe de functie van het waterschap en het zuiveringsschap ingeschat zal worden als door verbreding van het planningsperspectief het doelobject nog meer van karakter zal veranderen.

De beheersorganen raken nu al andere belangen dan die welke men in de eerste plaats op het oog had. De aard van die belangen kan zeer uiteenlopend zijn, variërende van het milieubelang tot het belang van een verantwoorde ruimtelijke en sociaal-economische ontwikkeling van een regio. De watersysteembenadering en de intentie van de onderlinge afstemming van het waterbeleid, het milieubeleid en de ruimtelijke ordening gaat nog een stap verder. Het gaat dan om belangen die van een dermate algemene aard zijn, en die zo sterk verweven zijn met het algemene provinciale beleid inzake de fysieke

omgeving, dat onzes inziens opnieuw de vraag actueel zal worden of de functionele bestuursvorm wel de meest geëigende bestuursvorm is voor een belangrijk deel van het beleidsveld. Als de tendens naar bredere planvorming op provinciaal niveau zich doorzet, dan, zo menen wij, is de consequentie een verdere inperking van de autonomie van de doelcorporaties. Zij zullen of opgenomen worden in de provinciale organisatie, of de facto als een provinciale dienst gaan functioneren.

5. Beleidsintegratie opnieuw bezien

In het begin van het betoog is gesteld dat we planmatig moeten leren denken en handelen in termen van bestuursystemen. Hierbij dient wel bedacht te worden dat bestuursystemen, anders dan watersystemen, niet volgens natuurwetten of universele modellen functioneren. Bij bestuursystemen gaat het om een samenhang die sociaal geconstrueerd is, dat wil zeggen het gevolg van menselijk handelen. De samenhang in een bestuursstelsel is het gevolg van interacties van de bij een bepaald beleidsprobleem betrokken organen. De ordening in bestuursystemen komt tot stand door toepassing van reguleringsmechanismen die door de betrokken organen geconstrueerd zijn, in stand gehouden of veranderd worden, met het oog op hun onderlinge afhankelijkheid. Die ordening is dynamisch, beïnvloedbaar en veranderbaar. De door ons op basis van een theorie over het verloop van een integratieproces geschetste ontwikkelingsgang is dan ook weliswaar waarschijnlijk, maar niet noodzakelijk. Er zijn keuzemogelijkheden. Men kan ook voor iets anders kiezen. Op dit punt gekomen past een aantal relativerende opmerkingen. Deze betreffen met name een aantal fundamentele problemen waar een proces van beleidsintegratie ons voor stelt [5].

In de eerste plaats dient bedacht te worden dat alles met alles samenhangt. Samenhang is op zich een leeg begrip. Als je een samenhang in beleid en beheer wil bewerkstelligen, dan zijn er in feite geen grenzen. Het feit dat de overheid een samenhangend beleid wil voeren, zegt dan ook nog niets over de inhoud en richting daarvan. Omdat de te maken keuzen niet uit de ontdekte samenhangen zelf af te leiden zijn, gaat het in essentie om politieke keuzen. In de tweede plaats dient bedacht te worden dat samenhang een op harmonie gericht begrip is. Het beoogt bepaalde conflicten te bezweren, te 'harmoniseren'. Het roept daarmee echter altijd weer andere conflicten op. Bestuurlijk-organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen van een samenhangend beleid ten aanzien van één cluster van beleidsproblemen, doen altijd gelijktijdig het probleem ontstaan van de relatie met

bestuurlijk-organisatorische maatregelen voor een ander cluster van beleidsproblemen. Bij het zichtbaar worden van steeds meer interdependente processen en problemen heeft herstructurering van de relaties tussen bestuursorganen slechts een relatieve betekenis. Nieuwe bestuurlijk-organisatorische problemen zullen erdoor ontstaan.

We stuiten hier op een fundamentele paradox. Een paradox die inherent is aan een proces van beleidsintegratie. Autonoom optreden van bestuursorganen kan het soms buitengewoon moeilijk maken een gelijkgericht en consistent beleid en beheer te voeren. Sommige situaties vereisen een grote mate van coördinatie op straffe van het mislukken van sturing of zelfs het optreden van tegengestelde effecten. Tegelijk is het zo dat juist doordat in iedere deelsector het beleid in wisselwerking tussen het betrokken orgaan en het betrokken deel van de samenleving tot stand komt, de inbreng van een pluriformiteit aan belangen nog enigszins gewaarborgd is. Dankzij hun betrekkelijke zelfstandigheid verschaffen bestuursorganen de samenleving een zekere waarborg dat allerlei op zichzelf met elkaar strijdige waarden toch nog zoveel mogelijk verwezenlijkt worden. Zeker bij sturing van maatschappelijke ontwikkelingen waarbij het aantal onzekere factoren groot is, is die maatschappelijke sturing juist door de autonomie van bestuursorganen vaak nog enigszins effectief [6]. Toegespitst op integratie van waterbeheer: steeds meer samenhangen worden ontdekt waarvoor steeds weer bestuurlijk-organisatorische veranderingen noodzakelijk zijn. Tegelijk echter kunnen deze maatregelen contra-productief werken. De oplossing is dan erger dan de kwaal.

6. Slot

De problematiek die hier aan de orde is gesteld, speelt zich af tussen het maatschappelijk krachtenveld aan de ene kant en het watersysteem aan de andere kant. In de nota 'Omgaan met water' is deze problematiek als het ware weggeïmagineerd. Volgens deze nota zijn differentiatie, flexibiliteit, afstemming, harmonie en integratie de kenmerken van de watersysteembenadering. Uit ons betoog zal echter duidelijk geworden zijn dat juist deze begrippen zich moeilijk verdragen met de aan een integratieproces inherente karakteristieken. Het inzicht dat bij het huidige waterbeheer nog onvoldoende rekening gehouden wordt met alle relevante belangen, stuwt naar centralisme, zowel in de planvorming, als wat betreft de organisatorische vormgeving van het waterbeheer. Hoe moet deze ontwikkeling nu gewaardeerd worden?

In de beleidsinhoudelijke lijn achten wij het vliegwielen-effect van planvorming, uitmondend

in één leefmilieuplan voor de fysieke omgeving, nagenoeg onvermijdelijk. Deze ontwikkeling kan positief ingeschat worden. Zo'n plan heeft onzes inziens een belangrijke intern-horizontale coördinatiefunctie voor het provinciaal beleid. Wat echter vermeden moet worden is dat dit plan het karakter krijgt van een allesomvattend systeem. Centraal dient de perperspectieffunctie te staan, dat wil zeggen dat het plan zich dient te richten op zwaartepunten en hoofdlijnen. Het gaat daarbij om een keuze van die elementen waarop in ieder geval de sturing gericht dient te zijn. Het plan zal echter ook een extern-verticale coördinatiefunctie vervullen. Om deze functie te kunnen vervullen komen bestuurlijk-organisatorische maatregelen in het vizier. De kernvraag is hoe de onvermijdelijke beleidsinhoudelijke integratie tot stand kan komen, zonder dat de negatieve consequenties die aan centralisme verbonden zijn, daarbij worden meegenomen. In dit verband is het van belang te beseffen dat de bestuursorganen die bij aspecten van het beleidsveld betrokken zijn, in verschillende typen van verhoudingen tot elkaar kunnen staan. Dit heeft consequenties voor de keuze van de reguleringsmechanismen. Voor organen die in een concurrentieverhouding tot elkaar staan zijn 'beslechttingsvoorzieningen' noodzakelijk: er moeten knopen doorgemaakt kunnen worden. In het geval dat organen wel van elkaar afhankelijk zijn, maar onderling niet in een concurrentiepositie verkeren, kan met 'communicatievoorzieningen' volstaan worden. Het gaat dan meer om het leveren van een gezamenlijke inspanning op basis van wederzijdse informatievoorziening. Daar waar in de onderlinge relaties sprake is van beide elementen, en dat is het geval op het beleidsterrein dat onze aandacht heeft – in bepaalde opzichten heeft men elkaar nodig, maar in andere opzichten bestrijdt men elkaar – zal een combinatie van beslechttings- en communicatievoorzieningen noodzakelijk zijn. De communicatievoorziening is het beste gewaarborgd bij relatief autonome uitvoeringsorganen, die elk hun eigen inbreng kunnen hebben. Dan wordt een maximaal profijt gehaald uit de daar aanwezige kennis en informatie. Als we dit gegeven willen vasthouden, dan betekent dit dat voor de beslechttingsfunctie in eerste instantie het beste gekozen kan worden voor regulering van het overleg en het vastleggen van het uitgangspunt dat besluiten op de deelplanningen genomen moeten worden 'in overeenstemming met' het leefmilieuplan voor de fysieke omgeving. Realisering van de bovengenoemde voorzieningen zal ongetwijfeld inperking van de autonomie ten gevolge hebben, maar kan een al te drastische reorganisatie, met alle negatieve consequenties vandien, voorkomen.

Noten

1. Gunsteren, H. R. van (1985). *Het begrip sturing: schetsen ten behoeve van onderzoek*. In: M. A. P. Bovens en W. I. Witteveen (red.), 'Het schip van staat'; beschouwingen over recht, staat en sturing. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 288/289.
 2. Baan, N. van der en Glasbergen, P. (1985). *Grondwaterbeleid en milieubescherming*. Het beleid inzake een onbeschermd milieuelement, geïllustreerd aan de regio het Gooi. Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, met name hfdst. 3 en 4.
 3. Stam, W. A. M. (1985). *Planvorming waterbeheer, milieubeheer en ruimtelijke ordening; een probleemverkenning*. 'Planologische discussiebijdragen'. Delftsche Uitgevers Maatschappij BV, Deel III, p. 1157-1168.
 4. Tweede Kamer, Zitting 1983-1984, 18292, nrs. 1 en 2 (1984). *De planning van het milieubeleid*. 's-Gravenhage, p. 45.
 5. Tjeenk Willink, H. D. (1984). *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*. Tjeenk Willink, Zwolle.
 6. Lammers, C. J. (1983). *Organisaties vergelijkenderwijs*. Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties. Uitgeverij het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, p. 181.
- Bovens, M. A. P. *Individuele autonomie en sturing*. In: 'Het schip van staat', pp. 87-110 (zie noot 1).

Overige geraadpleegde literatuur

- Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17367. *Regelingen inzake de waterhuishouding* (de wet op de waterhuishouding).
- Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 18010 (1983). *Plan integratie milieubeleid*. 's-Gravenhage.
- Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18793, nrs. 1 en 2 (1985). *De waterhuishouding van Nederland*. 's-Gravenhage.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1985). *Omgaan met water*. Naar een integraal waterbeleid. 's-Gravenhage.
- Commissie voor hydrologisch onderzoek TNO (1985). *Planvorming regionaal waterbeheer*. TNO, 's-Gravenhage.

Staat eist f 5 miljoen van lijmfabrikant voor bodemverontreiniging

De Staat heeft de kleefstoffenfabrikant Fasson Nederland BV aansprakelijk gesteld voor de verontreiniging van de grond op de Goudsberg in Lunteren. De overheid eist terugbetaling van de vijf miljoen gulden, die zij heeft uitgegeven voor het schoonmaken van de vervuilde grond. De landsadvocaat heeft tevens de voormalig beheerder van de Goudsberg en de eigenaar van een transportbedrijf uit Opheusden gedagvaard. Zij worden mede verantwoordelijk gesteld voor de bodemvervuiling. Het terrein op de Goudsberg blijkt verontreinigd te zijn met onder meer olie, lijmrusten en aceton. De beheerder van de Goudsberg zou aan het transportbedrijf zonder over een vergunning te beschikken toestemming hebben gegeven in 1972 en 1973 vaten met lijmafval in een zandafgraving te storten. Fasson heeft volgens het ministerie van Milieubeheer niet gewezen op de gevaren die verbonden zijn aan het storten van dergelijk afval. Bovendien heeft de fabrikant niet gecontroleerd of het afval werd gestort op een plaats waar dat was toegestaan. Omdat de vaten een gevaar opleverden voor de volksgezondheid en het milieu moesten ze worden verwijderd. De verontreinigde grond moest worden afgegraven. Sinds de instelling van de interimwet bodemsanering beschikt de overheid over de mogelijkheid de kosten van het schoonmaken van de bodem te verhalen op de vervuilers. Inmiddels zijn al tientallen bedrijven voor een dergelijk geval aansprakelijk gesteld en gedagvaard. (ANP)

Drinkwater en integraal waterbeheer

Voordracht gehouden tijdens het NVA-symposium 'Naar een integraler waterbeheer?' op 7 maart 1986 te Amersfoort.

1. Inleiding

Nederland is een waterrijk land, rijk bedeeld met neerslag en gevoed door twee grote rivieren.

Gemiddeld hebben wij de beschikking over maar liefst 90 miljard m³ zoet water per jaar ofwel circa 6.000 m³ per inwoner, ofwel ruim 2 m³ per m² landoppervlakte.

Welk land is in zulke gezegende omstandigheden?

Van die 90 miljard m³ is thans slechts 1,1 miljard m³ nodig voor de openbare drink- en industriewatervoorziening en dat is slechts 1,2% van de gemiddelde aanvoer van water naar ons land.



IR. TH. G. MARTIJN
directeur bij de VEWIN

Bovendien gaat het in onze sector om watergebruik. Het merendeel komt als gezuiverd afvalwater weer terug op de Nederlandse wateren.

De oppervlakkige beschouwer zal zeggen: waar maakt men zich in Nederland druk over? Toch doen wij dat, ook vanuit de sector van de openbare watervoorziening. En waarom wij dat doen, dat hoop ik met deze voordracht nog eens te onderstrepen.

Water doorloopt cirkels, kleinere en grotere. Het is daarbij de drager van stoffen en andere fysische grootheden die tijdens de cirkelgang worden opgebouwd en afgebroken in een continu proces. De stoffen en fysische grootheden komen van buiten, het milieu in de breedst mogelijke betekenis. Zij worden in dezelfde of gewijzigde vorm weer aan dat milieu afgegeven.

Alleen al die cirkelgang van het water pleit voor een integraal waterbeheer.

In die cirkelgang heeft de drinkwatervoorziening zijn plaats, stelt zijn eisen en ondervindt concurrentie van andere belangen die ook in die cirkelgang hun plaats moeten vinden. Wij denken daarbij aan de landbouw, de scheepvaart, het natuurbehoud, de recreatie, de visserij, de verziltingsbestrijding en dergelijke. Ik versta onder integraal waterbeheer, op zijn simpelst gezegd, een beheer waarbij *tezamen* de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van grond- en oppervlaktewater, op door een ieder geaccepteerde grondslagen, worden gewogen en leiden tot concrete beheersmaatregelen.

En dat dan – een stap verder – geïntegreerd in een gedefinieerd milieubeheer.

Hoe dat zou kunnen is door de voorgaande sprekers naar voren gebracht, ook hoe de rol

van de verschillende bestuurslagen daarbij zou kunnen of moeten zijn.

Essentieel voor een goed beheer is dat de verschillende sectoren duidelijk en inzichtelijk hun eisen en wensen naar voren brengen.

De sector van de openbare watervoorziening doet dat op een wijze die ik u in deze voordracht wil uiteenzetten en waar wij zelf van vinden dat wij daarmee bijdragen aan het instrumentarium dat nodig is om anderen een integraal waterbeheer te kunnen laten voeren. Vanuit die optiek wil ik u iets vertellen over de organisatie van onze bedrijfstak, de problemen die wij met de grondstoffen voor onze openbare watervoorziening tegenkomen en het door ons, samen met het Ministerie van VROM, ontwikkelde instrumentarium van de middellange termijnplanning.

Tenslotte zal ik nog een paar opmerkingen maken over de vooral in het verleden nog wel eens voorgestelde mogelijkheid tot verdere integratie van de drinkwatervoorziening met de afvalwaterbehandeling.

2. Organisatie

Circa 90 waterleidingbedrijven verzorgen op dit ogenblik de openbare drink- en industriewatervoorziening in Nederland. Afgezien van een enkel particulier bedrijf zijn die bedrijven eigendom van de lagere overheden.

Als uitvoeringsvorm kennen wij de gemeentelijke tak van dienst of samenwerkingsverbanden in de vorm van een naamloze vennootschap, een gemeenschappelijke regeling of een stichting. Ook is er één provincie die een waterleidingbedrijf exploiteert.

De waterleidingbedrijven vallen onder het regiem van de Waterleidingwet waarin staat vermeld dat:

'De eigenaar van een waterleidingbedrijf is gehouden zorg te dragen, dat de levering van deugdelijk drinkwater aan de verbruikers in zijn distributiegebied gewaarborgd is in zodanige hoeveelheid en onder zodanige druk als het belang der volksgezondheid vereist'.

Het belang der volksgezondheid staat in die taakstelling centraal en hier liggen taken voor de overheden én de waterleidingbedrijven.

Voor de overheden om randvoorwaarden te scheppen waarbinnen de waterleidingbedrijven hun taken naar behoren kunnen uitvoeren. Voor de waterleidingbedrijven om zich voor die taken uit te rusten.

De kwaliteit van de grondstof is in hoge mate tevens bepalend voor de kwaliteit en zeker ook voor de prijs van het geproduceerde drinkwater.

De overheid kan daardoor niet volstaan met het stellen van eisen aan het drinkwater, zij moet ook als beheerder van het openbare water zorgen dat dit in goede kwaliteit en in voldoende hoeveelheden ter beschikking

staat. De overheid is naast behartiger van de volksgezondheid tegelijkertijd grondstofleverancier aan de waterleidingbedrijven.

Dit laatste schept verplichtingen waarvan het goed is dat de waterleidingbedrijven de overheid daaraan bij voortduring herinneren. Dat kan ook de internationale overheid zijn, wanneer het over grensoverschrijdende rivieren gaat, zoals de Rijn en de Maas. De gezamenlijke waterleidingbedrijven hebben vroegtijdig onderkend dat het vele voordelen biedt om een aantal taken gezamenlijk uit te voeren.

Zij richtten daartoe de VEWIN en het KIWA op.

De VEWIN als beleidsorgaan, het KIWA als technisch instituut. In het kader van het onderwerp van deze dag is vooral de planningstaak van de VEWIN, die uitmondt in een periodiek op te stellen tienjarplan van grote betekenis. Ik kom daar later op terug. Laten we eerst nog eens nagaan hoe het gesteld is met de bronnen voor de openbare watervoorziening.

3. Grondwater

De winning van grondwater heeft vanouds de voorkeur van de waterleidingbedrijven. Niet voor niets is tweederde van de huidige productie van drinkwater uit die bron afkomstig.

Eén van de belangrijkste redenen voor die voorkeur is de doorgaans goede en constante kwaliteit, waarbij uit een oogpunt van volksgezondheid de hygiënische betrouwbaarheid van uitermate groot belang is. Het behoud van die kwaliteit is daarom van uitzonderlijk belang. Dit geldt te meer omdat een eenmaal in het grondwater geraakte verontreiniging daar niet of nauwelijks meer uit te verwijderen is.

Het vervult de waterleidingbedrijven met grote zorg, dat uit gebeurtenissen in de laatste jaren steeds duidelijker wordt, dat het grondwater bij voortduring aan de dreiging van verontreinigingen blootstaat.

Dit betreft zowel lokale verontreinigingen (vuilstorten, vervuilde industrieterreinen, lekkende olietanks en dergelijke) als verontreinigingen met een meer uitgestrekt of diffuus karakter (zure regen, nitraat ten gevolge van overmatige bemesting). Bescherming tegen deze bedreigingen van de grondwaterkwaliteit wordt reeds lang door de waterleidingbedrijven geëist.

Kort samengevat

Waarborgen voor een ongestoorde grondwaterwinning zullen moeten worden verkregen door: continue bewaking van de kwaliteit van het grondwater; maatregelen ter voorkoming van lokale verontreinigingen; maatregelen ter voorkoming van diffuse verontreinigingen.

4. Oppervlaktewater

Op een enkele uitzondering na wordt het oppervlaktewater in Nederland gewonnen uit voor vele doeleinden intensief gebruikte bronnen (Rijn, Maas, IJsselmeer).

Dit betekent, dat rekening moet worden gehouden met de mogelijke aanwezigheid van verontreinigingen, alsmede met de kans op een tijdelijke verontreiniging door calamiteiten of moedwillige lozingen.

Calamiteiten, ik denk daarbij aan het vrijkomen van gevaarlijke stoffen bij scheepsbotsingen en dergelijke, zullen altijd mogelijk zijn en het waterwinstelsysteem zal daarmee rekening moeten houden. Niet voor niets vindt oppervlaktewaterwinning in Nederland uitsluitend plaats met inschakeling van grote watervoorraden die in calamiteuze omstandigheden kunnen worden ingezet.

Anders ligt het met de verontreiniging van onze instromende rivieren.

Laat ik mij beperken tot enige beschouwingen over de Rijn. In 1984 werd een recordwaarde van de gemiddelde chloridevracht te Lobith bereikt van 395 kg/sec.

Het vorige record werd in 1979 gehaald met 375 kg/sec. Eind 1985 was de zoutbelasting zo hoog dat de Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland moest besluiten de inname van het water uit het Lekkanaal te Nieuwegein te staken.

Ook de problematiek van de microverontreinigingen in het Rijnwater is nog lang niet opgelost. De aanwezigheid van natuurvreemde stoffen in het Rijnwater is een punt van aanhoudende zorg.

Sommige van deze stoffen hebben carcinogene en/of mutagene eigenschappen. Met uiterst gecompliceerde zuiveringsprocessen moeten de waterleidingbedrijven aan die verontreinigingen het hoofd bieden. En dat met de wetenschap dat de zuiveringsinstallaties geen enkele stof voor de volle 100% kunnen verwijderen en de aanwezigheid van carcinogene en mutagene stoffen in drinkwater principieel ongewenst is.

Vanwege het hoge gevaarpotentieel van vele organische microverontreinigingen hebben de waterleidingbedrijven bij herhaling aangedrongen op afdoende maatregelen van de overheden in het Rijnstroomgebied, zoals een snelle uitwerking van de zogenaamde 'zwarte lijst' door de Europese Gemeenschappen en de Internationale Rijncommissie en het opbouwen van een permanent controlesysteem ter opsporing van schadelijke stoffen in het Rijnwater.

Naar vermogen hebben de oppervlaktewaterverwerkende waterleidingbedrijven voorkómen dat door een steeds verdergaande verslechtering van de kwaliteit van de ruwe grondstof in het verleden, een ongestoorde drinkwatervoorziening in

gevaar is gekomen. Maar het komt er daarbij veelal wel op neer dat de waterleidingbedrijven met technische middelen hebben gecompenseerd wat elders had moeten en moet gebeuren, namelijk terughouding van de verontreiniging aan de bron waar die verontreiniging ontstaat.

Kort samengevat

Waarborgen voor een ongestoorde oppervlaktewaterwinning zullen moeten worden verkregen door:

- vermindering van de verontreiniging van het oppervlaktewater door terughouding van de verontreiniging aan de bron waar die verontreiniging wordt geproduceerd;
 - continue bewaking van de kwaliteit van het oppervlaktewater en met name controle op de lozers van verontreinigingen.
- Naar mijn mening heb ik met het voorgaande in grote lijnen aangegeven wat, in de optiek van de waterleidingbedrijven, de uitkomsten zouden moeten zijn van het waterbeheer. Kort gezegd: waarborgen scheppen voor een kwantitatief ongestoorde onttrekking van grond- en oppervlaktewater en bestrijding van de verontreiniging aan de bron.

Wil men dat de beleids- en beheersinstanties (de overheden) de verschillende sectoren waarvoor beleid en beheer gevoerd moet worden, goed kunnen bedienen, dan zal de sector zijn zaakjes goed op een rij moeten hebben. De drinkwatersector heeft zijn zaakjes op een rij staan met de verschijning van de periodiek op te stellen tienjarenplannen.

5. Tienjarenplannen

Van groot belang zijn in de eerste plaats de structuurschema's voor drink- en industrie-watervoorziening, die de regering vaststelt. In 1984 kwam het tweede structuurschema tot stand. Het structuurschema is een instrument van ruimtelijke ordening, gehanteerd door de overheid om op landelijk niveau voor lange termijn de winning van water ten behoeve van drinkwater- en industriewatervoorziening te garanderen. Hieruit blijkt dat de overheid maatregelen wenst te nemen om het de waterleidingbedrijven mogelijk te maken hun wettelijke taak te verrichten: het leveren van voldoende water in goede kwaliteit. Het structuurschema strekt er niet alleen toe om voldoende water als grondstof ter beschikking te stellen, maar treft ook maatregelen dat dit beschikbaar gestelde water van een aanvaardbare kwaliteit is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de voor het structuurschema opgestelde richtlijn, dat grondwater van goede kwaliteit bij voorkeur voor de bereiding van drinkwater ter beschikking moet staan.

De planningshorizon van het structuurschema bedraagt ongeveer 25 jaar. In het verlengde van het structuurschema ligt het door de VEWIN opgestelde tienjarenplan

voor de winning van grond- en oppervlaktewater.

De algemene doelstelling van het tienjarenplan is als volgt:

- a. Het bevorderen van een consistente en tijdige besluitvorming op de diverse beleidsniveaus in relatie met de openbare watervoorziening, speciaal op de gebieden van ruimtelijke ordening en waterbeheer.
 - b. Het bieden van een mogelijkheid om inhoud en strekking van de middellange termijnplanning van de openbare watervoorziening effectief en harmonieus te verwerken in de waterhuishoudkundige plannen van Rijk, provincies en waterschappen, in de streekplannen en in de gemeentelijke bestemmingsplannen.
 - c. Het verstrekken van informatie ter ondersteuning van een tijdige vergunningverlening. Tezamen met het structuurschema vormt het tienjarenplan een planningssysteem, waarmee wordt beoogd de openbare watervoorziening in de toekomst veilig te stellen door middel van planologische en waterhuishoudkundige reserveringen.
- Het tienjarenplan is zeer concreet, gericht op de realisering van waterwinwerken. Het geeft de capaciteitsplanning voor de waterleidingtechnische werken voor winning en productie in de komende 10 tot 15 jaar. Het gehele planningssysteem is geregeld in hoofdstuk IV van de Waterleidingwet dat binnenkort van kracht wordt. Het laatste tienjarenplan verscheen in 1984.

6. Naar een integraler waterbeheer?

Tenslotte dan ook nog een paar opmerkingen van mijn kant over de vraag: gaan wij langzamerhand naar een integraler waterbeheer toe?

Als ik de voorgestane acties en ideeën op mij laat inwerken zoals uiteengezet in de nota 'Omgaan met water' van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en zie hoe langzamerhand het instrumentarium zich ontwikkelt, kan ik die vraag alleen maar positief beantwoorden. Een integrale watersysteembenadering en een daarop afgestemde harmonisatie van bestuur en beheer lijkt ook uit het gezichtspunt van de openbare watervoorziening een goede zaak. Natuurlijk zal er nog de nodige afstemming moeten plaatsvinden; de wegen lijken daarvoor open te liggen. Naar mijn mening levert de bedrijfstak van de openbare watervoorziening in ieder geval een adequaat instrumentarium om ons 'belang' in dat integraal waterbeheer de plaats te geven die het verdient.

● ● ●

Waterbeheer in de provincie: het probleem van het te korte dekentje

Voordracht gehouden tijdens het NVA-symposium 'Naar een integraler waterbeheer?' op 7 maart 1986 te Amersfoort.

1. Enkele algemene opmerkingen

Het denken over integraal waterbeheer heeft in de afgelopen decennia een grote vlucht genomen. Het laatste resultaat daarvan, de Rijksnota 'Omgaan met water' geeft daarvan een treffende illustratie. Op zich is het verheugend dat het integraal waterbeheer of de waterhuishouding – ik gebruik de termen in het vervolg door elkaar, al zijn er duidelijk verschillen – zo'n grote aandacht krijgt en dat steeds gezocht wordt naar verfijning in het denken erover. Hoewel het een klassiek beleidsterrein is, is de betekenis ervan voor ons leven en onze samenleving evident en dat neemt in feite nog steeds toe.



MR. J. H. HUURMAN
hoofd van de afdeling
Waterstaat en Milieu van de
provinciale Griffie van Limburg

Ook de wetgeving vertoont deze tendens. Na de WVO en de Grondwaterwet is er een Wet op de waterhuishouding op komst en – zoals blijkt uit de toelichting op de wijziging van die ontwerp-wet – wordt zelfs gestreefd naar een integrale waterwet. Hieruit blijkt dat de dynamiek op dit gebied groot is.

Daar zit evenwel ook een 'maar' aan. Al dat beleidsdenken – en de zojuist genoemde Rijksnota stelt vele zaken ter discussie – dient immers na verloop van tijd zijn beslag te krijgen in concrete regels, plannen en uitvoeringsmaatregelen van de verschillende verantwoordelijke overheden. Nu paart de waterstaatsorganisatie een grote mate van stabiliteit aan flexibiliteit, zodat veranderingen vrij eenvoudig en zonder opvallende schokken plegen te worden verwerkt. Maar soms heb ik de indruk dat het op het ogenblik wel erg snel gaat en dat het mooie nieuwe idee soms meer doel dan middel is. De uitvoerbaarheid van de visies kan daarbij in het gedrang komen.

Dat is geen goede ontwikkeling. Het gaat immers nog steeds om een maatschappelijk verantwoorde zorg voor het water, die in de praktijk van alle dag haar gestalte zal moeten krijgen. Willen de visies tot werkelijkheid worden, dan is enige rust wellicht geboden en zal vooral de wetgever door het aanbieden van een doeltreffend en effectief formeel instrumentarium alle deelnemers in het proces de gelegenheid moeten geven om tot verwezenlijking van de visies te komen. In dat licht bezien kan de integrale waterwet voorlopig nog wel even wachten en dient eerst de ontwerp-wet op de waterhuishouding tot wet te worden. Sinds het eind van de jaren zeventig wordt daaraan met veel inspanning

gewerkt, zonder dat het tot dusverre tot een afronding is gekomen.

2. De provinciale rol in het waterbeheer

Ik acht deze algemene opmerkingen van belang, omdat zij te maken hebben met de rol die de provincie in dit geheel is toebedeeld. De belangrijke plaats, die de provincie van ouds in de waterstaatszorg inneemt, is vanzelfsprekend bekend. Ook de nieuwe taakstelling, die de wetgever de provincie toedient, laat dit onverlet. De provincie maakt plannen en verordeningen op het terrein van het oppervlaktewater en het grondwaterbeheer; gedeeltelijk heeft de provincie ook vergunningverlenende bevoegdheid. De gewijzigde ontwerp-wet op de waterhuishouding – inmiddels gedereguleerd en wel – noopt de provincies over enkele jaren te komen tot een provinciaal waterhuishoudingsplan dat alle aspecten van het waterbeheer voor de niet-rijkswateren omvat. Het plan is in beginsel een hoofdlijnenplan, maar kan op de terreinen waar de provincie zelf beheerder is ook concreet en uitvoeringsgericht zijn. De voorbereiding vindt plaats in nauwe samenwerking met de beheerders, die zelf een beheersplan opstellen, onder goedkeuring van de provincie.

De provincie dankt die taakstelling enerzijds aan historische motieven, anderzijds – en vooral – aan het feit dat zij die taak goed in haar overige takenpakket kan integreren. Via de ruimtelijke ordening kunnen functies van wateren en watervoorkomens worden bepaald en kunnen bepaalde vormen van watergebruik worden gestuurd. Via de invalshoek van de milieuzorg kan onder meer op basis van emissie- en kwaliteitsnormen een geïntegreerd milieubeleid worden gevoerd.

Voorts is de schaal waarop de provincie opereert zodanig, dat zij een juist evenwicht tot stand kan brengen tussen het vaak wat abstractere rijksbeleid en de concrete uitvoering op beheersniveau. Bovendien is de provincie een algemene democratie, waarin eventuele sectorale of doelcorporatieve aspecten zodanig kunnen worden ingebed, dat van een afgewogen politieke consensus binnen het territorium kan worden gesproken. De toezichthoudende taak van de provincie op waterstaatsgebied is daarmee overigens wat op de achtergrond geraakt.

3. Het probleem van het te korte dekentje

Het hebben van zoveel goede mogelijkheden om een integraal waterbeheer of in ieder geval een integraler beheer te bevorderen kent echter ook zijn problemen. En daar dient zich 'het probleem van het te korte dekentje' aan. Dat kan als volgt worden toegelicht.

Het provinciaal waterhuishoudingsplan beperkt zich zoals gezegd tot de hoofdlijnen van beleid, voorzover de provincie zelf geen beheerder is.

Welke zijn nu die hoofdlijnen, welke kennis moet de provincie bezitten om die hoofdlijnen aan te geven en wat is de positie van de waterschappen hierbij?

De recente ervaring met de voorbereiding en vaststelling van de waterkwaliteitsplannen heeft in veel gevallen geleerd dat er op dit punt sprake kan zijn van een zekere spanning tussen provincie en waterschappen. Waren deze laatste tot voor kort zowel planner als uitvoerder van beleid, thans – en naar uit de laatste wetsontwerpen blijkt in steeds toenemende mate – heeft de provincie de belangrijke beleidsbepalende rol. Dat is nogal frustrerend voor de waterschappen die zich hierbij beroepen op hun praktisch inzicht en kennis van de feitelijke situatie. Daar heeft men de provincie niet zo bij nodig; met de klassieke vorm van toezicht zou best volstaan kunnen worden.

Men zal er echter oog voor moeten hebben dat de provincie zich, voordat zij de hoofdlijnen van beleid kan formuleren, in de technische, financiële en economische uitvoerbaarheid van het beleid moet verdiepen. Dat betekent dat de provincie zich min of meer noodgedwongen, ook al wil zij zich beperken, vrij gedetailleerd met de materie moet bezighouden en specifieke kennis zal moeten dragen van de concrete situatie. De ruimte voor het bepalen van eigen beleid door de waterschappen wordt daardoor sterk beperkt. En ook al schrijft de wet dan een complementaire planning voor, het blijft een te kort dekentje, waaraan dan weer de provincie trekt, dan weer het waterschap. En in dat krachtenveld zullen de waterschappen er rekening mee moeten houden dat de provincies in de toekomst steeds meer een belangrijke beleidsbepalende rol zullen blijven spelen.

In zekere zin doet het verschijnsel zich ook in de relatie Rijk-provincie voor. Zo zullen de provincies bij de opstelling van het waterhuishoudingsplan op hun beurt rekening dienen te houden met de nota 'De waterhuishouding van Nederland', waarin de hoofdlijnen van het nationale waterhuishoudkundige beleid zijn aangegeven. Daarenboven heeft het Rijk een planningsstelsel voor de eigen wateren in de provincie. De rijkswateren hebben veelal een zodanige relatie met de overige oppervlaktewateren en vaak ook met het grondwater, dat een provinciaal plan, dat niet mede betrekking heeft op de rijkswateren, in feite onvolledig is. Het provinciaal plan is immers, veel meer dan vroeger, een gebiedsgericht plan in plaats van een waterstaatkundig

gericht plan, alle gedachten over de watersysteembenadering ten spijt. Ook hier zit een zekere spanning.

4. De relatie waterbeheer, ruimtelijke ordening en milieuhygiëne

Men kan het te korte dekentje van het waterbeheer in de provincie relateren aan de bestuursverantwoordelijkheden in het verticale vlak, in zekere zin geldt dat ook in het horizontale, en wel in het bijzonder op het punt van de relatie met de ruimtelijke ordening en de milieuhygiëne. Nu zal men zeggen dat de provincie één en ondeelbaar is en dat daardoor de beleidsafstemming eenvoudig is te realiseren; iedereen weet dat dat in de praktijk minder eenvoudig is dan het lijkt.

De ruimtelijke ordening heeft in de loop van de jaren een eigen traditie in denken en in bestuurlijke vormgeving opgebouwd, voorzien van een stevige wettelijke basis. Het facetmatige van de ruimtelijke ordening houdt in dat dit beleidsterrein zich op alle ruimtelijk relevante terreinen etaleert en zijn visies in zijn plankaders neerlegt; ook dus op het gebied van het waterbeheer, niet alleen waar het de ruimtelijk in te passen voorzieningen betreft, maar ook op het waterbeheer als zodanig. Datzelfde is in zekere zin het geval met de milieuhygiëne, ook al is dat een nieuwer terrein. Maar ook hier zijn provinciale beleidsplannen op komst. Ik verwijs in dit verband naar de nota 'Meer dan de som der delen' van minister Winsemius. Opvallend hierbij is dat ook de milieuhygiëne, die zich mede tot het water uitstrekt, langzamerhand als facet wordt gezien.

Naast deze wettelijke planningssystemen dient zich ook dat van het waterbeheer aan, tot uitdrukking komend in de planfiguren op grond van de Wet op de waterhuishouding. Sprekend over het provinciale niveau zijn er op het water derhalve in de toekomst drie planningssystemen van toepassing, met veelal ieder een eigen juridische binding. Men zou kunnen spreken van een driesporenbeleid voor het water. Het lijkt wel erg veel van het goede en coördinatievraagstukken, competentiestrijden en dergelijke lijken onvermijdelijk. Ook hier speelt weer het probleem van het te korte dekentje.

5. De planningsbehoefte in de waterhuishouding

Het voorgaande impliceert geenszins dat de voorziene planningsstructuur voor de waterhuishouding op korte termijn niet nodig zou zijn. Integendeel: het beleidsterrein van de waterhuishouding bezit een eigen bestaansrecht op de gronden zoals die onder meer zijn geschetst in de M.v.T. op de ontwerp-wet waterhuishouding en een goed systeem van

planvorming is daarbij onontbeerlijk. Er dient evenwel voor gewaakt te worden dat het beleidsterrein steeds verder uitdijt tot een soort facetterrein, met als gevolg steeds meer overlappingsen en competentieproblemen. Ook al worden er thans veel hoogwaardiger eisen gesteld, de waterhuishouding kenmerkt zich nog steeds door haar praktische, op voorzieningen, maatregelen en beheersdaden gerichte karakter. Waterhuishouding is en blijft vooral een sectorbeleidsterrein, ook al zijn er vele relaties met andere sectoren en facetten waarmee rekening moet worden gehouden. Kennis van zaken, goede samenwerking en een praktisch oog voor nieuwe dingen zijn daarbij de beste garanties voor toekomstig welslagen.

6. Het provinciaal waterhuishoudingsplan

Om aan dat praktische aspect wat kracht bij te zetten volgen hieronder nog enkele opmerkingen over de inhoud van het provinciaal waterhuishoudingsplan en de wijze van voorbereiding. In de eerste plaats lijkt het noodzakelijk dat wil de provincie de hoofdlijnen van haar beleid adequaat kunnen aangeven, het uitvoeren van beleidsanalytisch onderzoek op basis van goede inventarisaties en gegevensbestanden plaatsvindt.

Dit onderzoek biedt de mogelijkheid om de in het waterhuishoudingsplan op te nemen uitgangspunten en doelstellingen (op termijn) kwantitatief te onderbouwen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de specificering en kwantificering van de problemen naar omvang, plaats en tijd, en om het ontwikkelen van beleidsalternatieven, die gericht zijn op het oplossen dan wel voorkomen van knelpunten.

Bij beleidsanalyse worden de effecten van de onderzochte alternatieven op de betrokken belangen vastgelegd en op zo overzichtelijk mogelijke wijze gepresenteerd. Bij dit proces kan de inschakeling van de computer een belangrijk instrument zijn. De waterhuishoudkundige problematiek wordt hierdoor overzichtelijker en sneller toegankelijk.

Het is duidelijk, dat het beleidsanalytisch onderzoek in nauwe interactie tussen bestuurders enerzijds en beleidsambtenaren en onderzoekers anderzijds dient plaats te vinden. De bestuurders kunnen en zullen in de loop van het onderzoek bij de formulering van onderzoeksvragen, bij de keuze van alternatieven etc., betrokken worden. Tenslotte wegen zij de scores op de door hen aangegeven criteria in de voor hen relevante grootheden. De door de bestuurders aangebrachte gewichtsverdeling tussen de criteria zal een weergave zijn van het door hen voorgestane beleid.

Ofschoon het een iteratief proces is, kunnen in de onderzoeksstappen de volgende fasen worden onderscheiden:

- fase 1: verkenning en aanpak;
- fase 2: analyse van de huidige situatie en de situatie bij voortzetting van het huidige beleid;
- fase 3: formulering van de beleidsalternatieven en bepaling van de effecten daarvan;
- fase 4: evaluatie en besluitvorming.

De meeste provincies bevinden zich in de eerste of tweede fase. Vooral de komende jaren zal fase 2 erg belangrijk worden, waarbij duidelijk zal gaan worden waar de problemen van nu en de toekomst zitten. Niet verwacht mag worden dat de provincies alle nieuwe methoden en technieken direct onder de knie zullen hebben. Maar een aanpak langs de hiervoor geschetste weg lijkt de enige juiste om systematisch te komen tot uitspraken voor het te voeren beleid op lange termijn.

7. Conclusies

1. Het denken over de waterhuishouding dient zoveel mogelijk gelijke pas te houden met de praktische uitvoerbaarheid ervan.
2. Het wetsontwerp waterhuishouding dient zo spoedig mogelijk tot wet te worden.
3. De waterhuishouding dient zich niet tot facetterrein te ontwikkelen, maar een – zij het brede – sector te blijven.
4. De waterschappen dienen er blijvend rekening mee te houden dat de provincie een essentiële, beleidsbepalende rol in het regionaal waterbeheer zal vervullen.
5. Voor een goed provinciaal waterhuishoudingsplan is een beleidsanalytische en gefaseerde aanpak noodzakelijk.

● ● ●

Waterschappen en Integraal waterbeheer

Voordracht gehouden tijdens het NVA-symposium 'Naar een integraler waterbeheer?' op 7 maart 1986 te Amersfoort.

Alvorens te spreken over het door mij te behandelen onderwerp, wil ik graag twee prealabele opmerkingen maken. De discussie over integraal waterbeheer door waterschappen is in Unieverband nog gaande; ik spreek dus nadrukkelijk op persoonlijke titel. Verder is mijn ervaring met dit onderwerp dat het vrij diffuus is en dat een duidelijke ontwikkeling van gedachten hierover enige tijd kost; het is maar de vraag of ik zelf al aan het eind van die gedachtengang ben.



IR. J. J. DE GRAEFF
Unie van Waterschappen

Mijn verhaal valt uiteen in twee onderdelen. Ten eerste ga ik kort in op de inhoud van enkele onlangs verschenen beleidsnota's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. En ten tweede, en dat is voor mij uiteraard de hoofdzaak, zal ik spreken over de betekenis van het thans uitgedragen rijksbeleid voor de waterschappen.

1. Het rijksbeleid met betrekking tot de waterhuishouding

Bezien wij het landelijke beleid met betrekking tot de waterhuishouding dan kan worden geconstateerd dat de accenten daarbij in sterke mate zijn verlegd. Daarvan getuigen in het bijzonder de (tweede) Nota Waterhuishouding van 1984 en het (derde) IMP voor de periode 1985-1989.

Deze accentverschuivingen betreffen onder meer een verbreding van de belangen waarop kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer zijn gericht, alsmede een toename van de intensiteit waarmee de betreffende beheerstaken worden uitgeoefend. Daarnaast kan het volgende worden vastgesteld:

- de Nota geeft aan dat verdere grote ingrepen in het waterhuishoudkundig hoofdsysteem niet meer te verwachten zijn. De aandacht verschuift daarmee naar het beheer van dit systeem met behulp van de daartoe in beginsel reeds aanwezige middelen;
- het IMP staat eveneens sterk in het teken van de zorg voor het oppervlaktewater zelf. Er is een duidelijke verschuiving waar te nemen van aandacht voor afvalwaterzuivering naar aandacht voor kwaliteitsdoelstellingen voor het watermilieu. Beide ontwikkelingen lopen parallel en geven aan dat het waterbeheer tendeert van uitbreiding van infrastructuur naar samenhangende beheersing van het water gegeven de beschikbare infrastructurele middelen.

De Nota draagt deze filosofie op verschillende plaatsen uit. Zo krijgt — ik citeer —

'de tendens tot een samenhangende aanpak van waterkwantiteit en -kwaliteit, van oppervlakte- en grondwater en van aquatisch ecosysteem en onderwaterbodems een krachtige stimulans'. Ook het IMP bevat deze teneur. Reeds in het voorwoord spreken de verantwoordelijke bewindslieden van de 'voortdurende wederzijdse beïnvloeding van kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van grond- en oppervlaktewater'. In het IMP zelf wordt onder meer gewezen op de mogelijkheid van het voeren van kwantiteitsbeheer ten behoeve van het kwaliteitsbeheer, waarvan voorbeelden worden genoemd. En, last but not least, wordt de aandacht verlegd, of liever gezegd verbreed, van waterkwaliteitsbeheer als de zorg voor de fysieke toestand van het water naar waterkwaliteitsbeheer als de zorg voor het aquatisch ecosysteem, 'een samenhangend geheel van water, bodem, oevers en het bijbehorende planten- en dierenleven'. Samenvattend komt uit deze regeringsnota's een beeld naar voren, dat kan worden omschreven als een toenemende nadruk op de noodzaak tot een samenhangend beheer van alle verschijningsvormen van water, waarbij dat water niet als zuiver de vloeistof moet worden opgevat, maar tevens als aquatisch ecosysteem in zijn samenhang met de 'grensvlakken', waaronder met name de onderwaterbodem en de oever. En dit beeld zou dan kunnen worden samengevat onder de noemer integraal waterbeheer. En dan verschijnt vervolgens, in het najaar van 1985, de notitie 'Omgaan met water'. Substantieel voegt deze notitie aan het eerder geformuleerde regeringsbeleid weinig toe. Immers, opnieuw wordt gewezen op allereerste samenhangen die ook reeds in de Nota Waterhuishouding en in het IMP waren signaleerd, zij het dat die samenhangen nu bijeen worden gevoegd in het begrip 'systeem'. Opnieuw ook wordt naar voren gebracht dat de aandacht zich verlegt van het nemen van infrastructurele maatregelen naar het beheer van het watersysteem zelf. En ten derde is het creatief omgaan met watersystemen, waarvoor nadrukkelijk wordt gepleit, mijns inziens iets waar wij in Nederland al eeuwenlang mee bezig zijn. Maar met deze constatering wil ik niet de betekenis van de notitie onderschatten. Integendeel, zij is wel degelijk van belang. Immers, vormde de noodzaak tot samenhangend waterbeheer nog slechts een onderdeel van eerdere nota's, nu is dit een centrale beleidsdoelstelling geworden die gelaarde met actieprogramma's, dia-series en lezingen met grote nadruk onder onze aandacht wordt gebracht. En voorts wordt het watersysteem nu zo nadrukkelijk gekozen als uitgangspunt voor bestuur en beheer, dat andere overwegingen daaraan welhaast ondergeschikt lijken te worden gemaakt.

2. Waterschappen en integraal waterbeheer

En dat brengt mij dan tot het pièce de résistance, de betekenis van een en ander voor het waterschapsbestel. Ik wil daarover de prealabele opmerking maken, dat mijns inziens de essentie van integraal waterbeheer voor de waterschappen is dat het kwantiteitsbeheer, het kwaliteitsbeheer, het oppervlaktewaterbeheer en het grondwaterbeheer zodanig worden gevoerd dat deze beheersvormen niet alleen met elkaar rekening houden, maar ook dat zij waar mogelijk doelbewust voor elkaar worden ingezet. En dat is dan, ik zei het al, niets nieuws; nieuw is slechts de nadruk waarmee de noodzaak van deze afstemming onder onze aandacht wordt gebracht. Dat leidt tot de volgende vragen:

- wat zijn de consequenties voor het takenpakket van de waterschappen;
- wat zijn de consequenties voor de waterschapsorganisatie;
- en wat zijn de consequenties voor de concrete taakuitoefening.

Op deze onderdelen wil ik in het navolgende afzonderlijk ingaan.

2.1. Het takenpakket van de waterschappen

Integraal waterbeheer betekent dat wij het water als één geheel moeten zien, onafhankelijk van de vraag waar het zich bevindt. Dit leidt allereerst tot de vraag of ook het grondwaterbeheer ten principale een waterschapstaak zou zijn. Ook in de notitie 'Omgaan met water' wordt deze vraag, zij het op indirecte wijze, aan de orde gesteld. Zuiver vanuit fysieke overwegingen geredeneerd is voor een bevestigend antwoord op deze vraag zeker iets te zeggen. Dat geldt dan in het bijzonder voor het zogenaamde ondiepe grondwater, dat als het ware — zeker in sommige delen van Nederland — in directe verbinding staat met het oppervlaktewater. Aan de andere kant heb ik ook aarzelingen, en die zijn van bestuurlijke aard. Allereerst zou het waterschapsterritoir zich dan namelijk aanmerkelijk gaan verbreden, en ongetwijfeld gaan overlappen met het territoir van andere waterbeheerders zonder dat een duidelijke begrenzing kan worden aangegeven; een afbakening van hydrologisch goed van elkaar te onderscheiden grondwatervoorraden lijkt immers bepaald niet eenvoudig. Het risico ontstaat dan van een organisatie met vaag afgebakende beheersgrenzen en een vage afbakening van belanghebbenden, hetgeen de kracht van de functionele bestuursvorm van het waterschap zou ondermijnen. Ik wijs in dit verband op het proefschrift van dr. J. T. van den Berg 'Waterschap en functionele decentralisatie', waarin op deze zaak wordt ingegaan. Daarin wordt onder meer gesteld, dat ten principale slechts die taken functioneel kunnen worden gedecentraliseerd die een zodanig specifiek

karakter hebben dat afzonderlijke behartiging daarvan mogelijk is. En dat kan men zich voor het grondwaterbeheer afvragen. Zo is bijvoorbeeld het grondwaterbeheer niet los te zien van het bodembeheer, het bodembeheer niet los van de afvalstoffenproblematiek, de afvalstoffenproblematiek niet los van de gehele milieuproblematiek, de milieuproblematiek niet los van de ruimtelijke ordening. En dan heb ik nog lang niet alle dwarsverbanden, systemen zo u wilt, geschetst. De systeembenadering levert dus geen kant en klare vertaling naar de bestuurlijke organisatie op; we moeten naar samenhangende eenheden zoeken, maar de grens moet zeker ook op bestuurlijke overwegingen worden getrokken. En dan zou de conclusie wel eens kunnen zijn – die de door mij aangehaalde auteur in elk geval trekt – dat wij de beheersverantwoordelijkheden niet ten principale moeten verleggen. Wel zullen steeds goede coördinatiemechanismen tussen provincie en waterschap aanwezig moeten zijn. En ten slotte is de omstandigheid, dat in de praktijk in sommige gebieden het oppervlaktewaterbeheer materieel de enige bepalende factor is voor het beheer van het grondwater, mogelijk aanleiding om gebruik te maken van de aanstaande wijziging van de Provinciewet. Op grond daarvan (zie artikel 113) zal het mogelijk worden dat de provincie de haar opgedragen taken delegeert aan het waterschap, indien dat daarmee instemt. In de door mij geschetste situatie kan dat zeer doelmatig zijn. Maar dat is iets geheel anders dan het beheer van het grondwater ten principale aan het waterschap op te dragen.

Een volgende vraag met betrekking tot het takenpakket van de waterschappen betreft de door deze overheidslichamen gediende belangen. Ging het vroeger (bij het kwantiteitsbeheer) vooral om de doelstellingen bewoonbaarheid en bruikbaarheid van de bodem, en (bij het kwaliteitsbeheer) vooral om een goede kwaliteit van water bestemd voor menselijk gebruik, nu strijden meer belangen om de eerste plaats: drink- en industriewatervoorziening, recreatie, visserij, scheepvaart en last but not least de belangen van natuur- en landschap. Dat vergt van het waterschap een goede afweging, en ook een duidelijke keuze indien die belangen onverenigbaar zijn. Dit alles is natuurlijk geen nieuws. Wel moeten wij ons realiseren dat de bewustwording van alle belangen die met het waterbeheer samenhangen wordt gestimuleerd door de nadruk die op de noodzaak van integraal waterbeheer wordt gelegd, en dat dat nog in sterkere mate dan thans het geval is zal leiden tot de noodzaak van afwegen. In dat verband is het bovendien noodzakelijk om goed van elkaar te onderscheiden wat nu de belangen zijn waar het waterschap voor staat, en welke belangen

weliswaar door de taakuitoefening van het waterschap worden geraakt doch voor welker behartiging het niet is opgericht. Insiders zullen hier ongetwijfeld het onderscheid herkennen tussen taakbelangen en verwante belangen als gehanteerd door de commissies Merckx en Elfferich. Dat onderscheid is van betekenis, zowel voor de kwantiteitsbeheerder als kwaliteitsbeheerder, met name in een tijdgewricht waarin het credo 'integraal waterbeheer' zou kunnen doen vermoeden dat het waterschap voor alles zorg moet dragen dat door zijn taakuitoefening wordt geraakt. Goed zal in het oog moeten worden gehouden waar de taken van het waterschap ophouden en die van een andere overheid beginnen: het feit dat bovengenoemde belangen de taakuitoefening van de waterschappen bepalen betekent nog niet het omgekeerde, namelijk dat de waterschappen voor al die belangen 100% verantwoordelijk zijn. Een zorgvuldige grensafbakening – essentieel voor goed functioneel bestuur – is noodzakelijk. In dit opzicht moet men zich realiseren dat de systeembenadering van de notitie 'Omgaan met water' de nadruk legt op de samenhang van de totale natuurlijke gemeenschap, terwijl het in bestuurlijk opzicht juist van belang is de taken van de verschillende voor die gemeenschap verantwoordelijke overheden goed van elkaar te onderscheiden. De discussie over de consequenties van integraal waterbeheer zal voor een deel in dit spanningsveld verlopen.

2.2. De waterschapsorganisatie

Vragen die door de gedachte van integraal waterbeheer worden opgeroepen zijn:

- loopt de waterschapsorganisatie voldoende synchroon met de bestaande 'watersystemen'?
- is er de noodzaak, daar waar thans aparte zuiveringsschappen en kwantiteitbeherende waterschappen bestaan, om die op korte termijn om te vormen tot 'all-in' waterschappen?

Wat het eerste betreft: die vraag lijkt over het algemeen bevestigend te kunnen worden beantwoord. Van oudsher immers zijn waterschappen ontstaan in, in hydrologisch opzicht, samenhangende gebieden (bijvoorbeeld stroomgebieden of bemalingsgebieden). In dat opzicht lijken derhalve geen grote veranderingen – incidentele situaties daargelaten – op de waterschapsorganisatie af te komen.

Meer nadrukkelijk echter doet zich de tweede vraag voor: de wenselijkheid tot integratie van zuiveringsschappen en kwantiteitsbeheerders. In de Nota waterhuishouding en ook in de notitie 'Omgaan met water' zijn aan dit onderwerp de nodige passages gewijd. Die komen er op neer dat per oppervlaktewater slechts één beheerder

verantwoordelijk zou moeten zijn, doch dat dit beginsel niet direct tot een drastische reorganisatie moet leiden. Eerder is hier sprake van een leidraad bij wijzigingen in het waterschapsbestel die zich van tijd tot tijd voordoen. Dat uitgangspunt lijkt mij juist, en wel om de volgende redenen:

- allereerst stelt het kwantiteitsbeheer, in het bijzonder de detailwaterhuishouding, andere eisen dan het waterkwaliteitsbeheer. Bij de detailwaterhuishouding immers is er de noodzaak van een zorgvuldige afstemming van de waterpeilen op de wensen van de ingelanden. Deze 'fijnregelaar' wordt bevorderd indien sprake is van niet al te grote beheerseenheden, met een korte afstand tussen het besturend apparaat en de belanghebbenden. Het kwaliteitsbeheer daarentegen is, mede gelet op de hoge kosten die de bouw van zuiveringsinstallaties met zich meebrengt, grootschaliger van aard;
- voorts heeft de waterschapsorganisatie in de afgelopen decennia een grootscheepse reorganisatie achter de rug (van enkele duizenden waterschappen vlak na de oorlog tot circa 200 thans). Er is op veel plaatsen dan ook eerder behoefte om de aandacht te concentreren op de feitelijke taakuitoefening dan om opnieuw de vaak nog in het recente verleden gekozen organisatiestructuur opnieuw te veranderen.

Ik pleit daarbij overigens niet voor het fixeren van de huidige situatie; bedoeld is slechts te signaleren dat telkenmale de behoefte aan vorming van all-in waterschappen uit een oogpunt van integraal waterbeheer moet worden afgewogen tegen het (in meer of mindere mate aanwezige) spanningsveld van de eisen die de verschillende taakgebieden van het waterschap stellen aan de schaal daarvan. Tevens speelt daarbij de inzichtelijkheid van de bestuurlijke organisatie voor de burger een rol. Daarbij kan de conclusie zijn dat integratie moet worden geprefereerd en dat aan de behoefte tot kleinschaligheid op het vlak van de detailwaterhuishouding op andere wijze moet worden tegemoet gekomen (bijvoorbeeld door de interne organisatie van het waterschap tot op zekere hoogte te deconcentreren). Ook echter kan de conclusie zijn dat de beoogde samenhang moet worden verwezenlijkt door procedures en afspraken die de kwantiteits- en de kwaliteitsbeheerders in de pas doen lopen. Met andere woorden, van geval tot geval zal de meest geëigende oplossing moeten worden gekozen. Ik zou overigens nog willen onderstrepen, dat eventuele reorganisaties in het waterschapsbestel die nodig zouden zijn, primair een zaak zijn van provinciale reglementering. Daarmee misken ik zeker niet de bevoegdheden die het rijk in deze toekomst. Evenmin zou ik willen ageren tegen de wat verdergaande bevoegdheden die het

rijk zou krijgen indien het voorontwerp van Waterschapswet op dit punt de parlementaire eindstreep haalt. Maar wel zou ik willen waarschuwen voor eventuele blauwdrukken voor de bestuurlijke organisatie, op rijksniveau vervaardigd. Zulke blauwdrukken zouden naar mijn idee niet in ons bestuurlijk stelsel passen, en overigens ook weinig kansrijk zijn.

2.3. *De taakuitoefening van de waterschappen*

De relatie tussen kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer komt met name tot uitdrukking op beheersniveau. Zo hebben van oudsher tot het kwantiteitsbeheer gerekende beheersinstrumenten als het klein onderhoud van watergangen (het gebruik van bestrijdingsmiddelen, de verwijdering van kroos en drijvend vuil), het groot onderhoud (baggeren), het doorspoelen respectievelijk het peilbeheer mede effecten op het kwaliteitsbeheer; soms worden zij daarvoor doelbewust ingezet (bijvoorbeeld in het kader van de eutrofiëeringsbestrijding). Ook is er een relatie tussen de inrichting van het stelsel van watergangen en het kwaliteitsbeheer: door 'compartimentering' kan soms worden bereikt dat verontreinigingen zich niet over het gehele beheersgebied uitstrekken. Voorts kan in dit verband worden gewezen op de toelaatbaarheid van overstorten, respectievelijk effluentlozingen, waarbij niet alleen kwaliteitsoverwegingen een rol spelen, maar ook kwantiteitsoverwegingen (het voorkomen van verondieping, de aanwezigheid van voldoende water).

De samenhang tussen kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer plaatst de waterschappen duidelijk voor een aantal afstemmingsvragen. Daarbij kan mijns inziens een onderscheid worden gemaakt tussen afstemming op het punt van de planvorming, afstemming op het punt van de uitvoering, afstemming op het punt van de financiering en afstemming op het punt van beleidsonderbouwend onderzoek. Op deze punten vindt thans in verband van de Unie van Waterschappen een studie plaats, die – uitgaande van de bestaande bestuurlijke organisatie – zal moeten leiden tot aanbevelingen om samenhangend waterbeheer in de praktijk te bevorderen. Vooruitlopen op de conclusies van deze studie is uiteraard niet goed mogelijk; wel zou ik in algemene zin het volgende voorschot willen nemen:

Ad a (de planvorming). Voor een harmonieuze ontwikkeling van de provinciale waterhuishoudingsplannen en de beheersplannen van de waterschappen lijkt het aan te bevelen deze plannen ambtelijk te laten voorbereiden door werkgroepen die gemengd zijn samengesteld (dat wil zeggen bestaande uit ambtenaren van de bij het betreffende gebied betrokken provincie en waterschappen); vanzelfsprekend ligt het zwaartepunt telkens bij de overheid voor wie

het betreffende plan wordt geschreven en ligt daar ook de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid. Regel zou het echter tevens moeten zijn dat er de mogelijkheid is om over een eenmaal opgesteld concept-plan op bestuurlijk niveau overleg te plegen alvorens het wordt vastgesteld. Van belang is voorts dat de beheersplannen van de waterschappen duidelijke uitgangspunten bevatten voor het beleid met betrekking tot de vanuit kwaliteitsrespectievelijk kwantiteitsoogpunt gewenste beheersmaatregelen als de locatie van effluentlozingen, het doorspoelen, het inlaten van water, het baggeren en de wijze van 'klein' onderhoud.

Ad b (de uitvoering). Uitvoering van kwantiteitsmaatregelen op verzoek van de kwaliteitsbeheerder kan het best projectgewijs geschieden: de kwaliteitsbeheerder verzoekt telkenjare dan wel ad hoc de kwantiteitsbeheerder welke maatregelen hij uit kwaliteitsoogpunt gebiedsgewijs getroffen zou willen zien. Op deze wijze kunnen geen misverstanden ontstaan. Bij strijdigheid van belangen (bijvoorbeeld als om kwantiteitsredenen water moet worden ingelaten, doch zulk water uit kwaliteitsoogpunt onwenselijk is) zal de in het kader van de planvorming gestelde functie respectievelijk prioriteit van functies soms uitkomst kunnen bieden. Indien dat plan – dat in beginsel uit hoofdlijnen dient te bestaan – geen uitkomst biedt, is bestuurlijk overleg tussen kwantiteitsbeheerder en kwaliteitsbeheerder aangewezen. Verder is wederzijdse informatievoorziening van groot belang: conceptlozingsvergunningen, concept-schema's voor groot en klein onderhoud en gegevens met betrekking tot waterinlaat en -uitslag moeten worden uitgewisseld, waarbij zoveel mogelijk gelegenheid tot overleg moet worden geboden. Noodzakelijk is ten slotte het periodiek bijeenkomen van kwantiteits- en kwaliteitsbeheerder, in het bijzonder op ambtelijk niveau.

Ad c (de financiering). Uitgangspunt dient mijns inziens te zijn dat de kwaliteitsbeheerder ook die kwantiteitsmaatregelen financiert die uit een oogpunt van bescherming van het aquatisch ecosysteem noodzakelijk zijn. Door een projectgewijze uitvoering van werkzaamheden als hiervoor genoemd kan verschil van mening over de kostentoedeling worden vermeden: de kosten van kwantiteitsmaatregelen worden door het kwantiteitsbeheer gedragen tenzij het kwaliteitsbeheer daarom expliciet heeft gevraagd. Een bijzonder vraagstuk in dit verband zijn de kosten verbonden aan de eventuele sanering van verontreinigde onderwaterbodems. Daarover zou het standpunt kunnen luiden dat de 'historische erfenis' wordt opgeruimd met een financiering uit de algemene middelen (conform het saneringsbeleid met betrekking tot de

'bovenwaterbodems'), doch dat de verdere kosten die uit kwaliteitsoogpunt voor die bodems moeten worden gemaakt door de kwaliteitsbeheerder worden betaald. Bij de financiering van maatregelen als voren-geschetst doet zich natuurlijk wel de vraag voor of de kosten daarvan, indien die een bepaald niveau overschrijden, redelijkerwijs uit de heffing kunnen worden betaald; de vraag komt dan al gauw om de hoek of in de toekomst enigerlei verbreding van de financieringsbasis van het waterkwaliteitsbeheer noodzakelijk is.

Ad d (onderzoek). Op het gebied van het waterbeheer opereren thans enkele instellingen die beogen tot informatievoorziening respectievelijk tot coördinatie te komen: de STORA (Stichting Toegepast Onderzoek Reiniging Afvalwater), waarin de kwaliteitsbeheerders verenigd zijn teneinde gezamenlijk hun onderzoeksgelden te besteden in de meest gewenst geachte richting en binnenkort het SAMWAT (Samenwerkingsverband Waterbeheer), waarin beheerders én onderzoeksinstituten beogen op het gehele terrein van het waterbeheer onderzoeksresultaten te inventariseren en toegankelijk te maken. Nader zal moeten worden onderzocht – en ook daarover wordt in verband van de Unie van Waterschappen een studie opgezet – of in de toekomst een organisatie zou moeten worden gecreëerd die richting geeft aan al het onderzoek met betrekking tot het waterbeheer.

Samenvattend komt het mijns inziens op twee conclusies neer. Ten eerste ben ik van mening dat integraal waterbeheer zeer wel mogelijk is binnen de functionele bestuursvorm van het waterschapsbestel zoals wij dat heden ten dage kennen, en zoals dat zal worden gestructureerd door de Waterschapswet; sterker nog, mijns inziens is het waterschap, van oudsher behartiger van verschillende belangen, daarvoor uitstekend geëquipeerd. Ten tweede stelt integraal waterbeheer het functioneel bestuur nadrukkelijk voor een aantal bestuurlijke en operationele opgaven, met name op het punt van een adequate afstemming van taken. Gaarne ga ik er van uit dat de waterschappen aan deze opgave zullen voldoen.



Voordracht gehouden tijdens het NVA-symposium 'Naar een integraler waterbeheer?' op 7 maart 1986 te Amersfoort.

1. Samenvatting

Aan de hand van onderzoek bij 12 gemeenten in Nederland ga ik na wat de positie van deze gemeenten in het waterbeheer is.

Hierbij wordt aandacht besteed aan de beheersaspecten van oppervlaktewater en grondwater, zowel wat betreft kwaliteit als kwantiteit.

Uit het onderzoek blijkt voor deze 12 gemeenten de volgende betrokkenheid bij het waterbeheer:



IR. M. K. H. GAST
hoofd Riolering en
Waterbeheersing Amsterdam,
thans directeur Gemeentewaterleidingen (Amsterdam)

kwantiteitsbeheer	8
scheepvaartbeheer + vaarwegbeheer	10
actief kwaliteitsbeheer	
• zuiveringstaak	1
• aanvullende maatregelen	12
beheer grondwaterpeil	12
drinkwatervoorziening	
• produktiebedrijf	3
• bescherming waterwingebieden	4

Daarnaast is de gemeente de ideale vertolker van de wensen vanuit de stedelijke samenleving ten aanzien van het integrale waterbeheer.

Conclusie is dat de gemeente onmisbaar is bij het beheer van het stedelijk water en dus ook bij het integrale beheer daarvan.

2. Inleiding

De titel boven dit artikel klinkt als een stelling die een wat korzelige reactie zou kunnen zijn op het feit dat in de stukken en voordrachten over het integrale waterbeheer de gemeente als lagere overheid in het algemeen ofwel gemeenten als individuele beheerders op vele plaatsen in het land niet genoemd worden.

De titel kan ook als een uitnodiging opgevat worden om na te gaan welke activiteiten gemeenten in het waterbeheer vervullen en wat de positie van de gemeente, of gemeenten in het integrale waterbeheer zou kunnen zijn. Het kader van de discussie is gebaseerd op de nota 'Omgaan met Water', in 1985 uitgebracht door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, welke als ondertitel heeft: naar een integraal waterbeleid.

Onder het begrip 'integraal waterbeheer' wordt verstaan: 'een watersysteembenadering, die inhoudt een afwegen van wensen van de samenleving ten aanzien van functies en functioneren van sectoren en facetten van het watersysteem om te komen tot een optimaal afstemmen door middel van



De Montelbaanstoren te Amsterdam, een oude verdedigingsstoren waarin sedert 1878 het stadswaterkantoor gevestigd is.

een technisch en juridisch instrumentarium'. Het begrip integraal waterbeheer moet nog nader uitgewerkt worden door middel van onderzoek.

In een later stadium moet aangegeven worden welke watersystemen onder het integrale waterbeheer vallen en welk instrumentarium voor dit beheer ontwikkeld moet worden.

3. Inbreng gemeenten

Uitgaande van de omschrijving van de watersysteembenadering kan de gemeente op een aantal manieren in beeld komen. Ten eerste als degene die wensen van met

name het stedelijk deel van de samenleving onder woorden brengt en inbrengt ten behoeve van de bedoelde optimale afstemming.

Het kwantiteitsbeherende en in mindere mate ook het kwaliteitsbeherende waterschap is in het algemeen sterk op het agrarische deel van de samenleving gericht. De waterschappen zijn bovendien meer gericht op het aanbrengen van meer regionale infrastructurele voorzieningen en het aangeven van beheersdoelstellingen op een regionaal niveau. Diverse sectoren zoals natuurbescherming, drinkwaterbereiding, visserij etc. plegen hun

eigen belangen voldoende zelf onder woorden en naar voren te brengen.

De gemeente kan echter bij uitstek zowel het stedelijk meer ecologische als het stedelijk meer waterhuishoudkundige belang in beeld brengen.

Ten tweede zijn gemeenten in verschillende gevallen op aspecten van het waterbeheer de beherende instantie, bijvoorbeeld daar waar stedelijk gebied vanouds buiten waterschapsverband ligt, dan wel buiten waterschapsverband gebracht is (ontpolderd).

Ten derde voeren gemeenten dikwijls beheersactiviteiten uit die een wezenlijk onderdeel zijn van het realiseren van een beheersaak door een andere overheid. Ik denk bijvoorbeeld aan doorspoelen, drijf-vuilverwijderen, het beheer van kunstwerken, maar ook onderdelen van het grondwaterbeheer. Tevens vormt de gemeente dikwijls een schakel in het beheer van doorgaande vaarwegen, waarbij zij ook zelf aan dat beheer deelneemt dan wel het geheel voor haar rekening neemt.

Waar de kosten van die activiteiten ook door de gemeente gedragen worden en deze plaats vinden in een wereld waarin de koppeling van belang, betaling en zeggenschap een algemeen gehanteerd uitgangspunt is, is dit eens te meer een aanleiding om te kijken naar de positie van de gemeente in het integrale waterbeheer.

Het feit dat de watersystemen die onder het integrale beheer zullen gaan vallen, nog aangewezen moeten gaan worden, zou kunnen betekenen dat mijn opmerkingen voorbarig zijn in het bijzonder wellicht ten aanzien van de detailwaterhuishouding in de steden.

U moet mijn bijdrage dan maar zien als een schot voor de boeg of een inbreng in de meningsvorming over de keuze van de systemen.

4. De beheerstaken

Als onderdelen van het integrale waterbeheer beschouw ik:

- kwantiteitsbeheer van oppervlaktewater;
- beheer van waterkeringen;
- vaarwegbeheer;
- scheepvaartbeheer;
- kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater;
- kwaliteits- en kwantiteitsbeheer van grondwater;
- drinkwatervoorziening.

In deze beheerstaken zijn een passief en een actief aspect te onderscheiden.

Onder het passieve beheer versta ik:

- het regelen van het beheer;
- het controleren van de uitvoering van het beheer en de daarmee bereikte resultaten;
- het opstellen van de beheersplannen en het aangeven welke acties ondernomen

moeten worden om de gewenste ontwikkeling in de beheersaak aan te brengen.

Onder het actieve beheer versta ik het daadwerkelijk nemen van alle maatregelen, structureel en incidenteel en het feitelijk beheren van de objecten.

Aan beide aspecten van de beheersaak zijn kosten verbonden. Belangrijk is wie deze kosten draagt en hoe de besluitvorming over het al dan niet besteden van de desbetreffende financiën geregeld is. Welke invloed hebben burgers en bedrijven op de kosten waaraan zij een bijdrage moeten leveren?

5. De gemeente in het waterbeheer

Een probleem bij een algemeen getinte beschouwing als deze is de vraag over welke gemeenten van de ± 750 die er in Nederland zijn, we het eigenlijk hebben.

Voorzover ik heb kunnen nagaan zijn er geen landelijke cijfers beschikbaar over het gemeentelijk aandeel in het waterhuishoudkundige beheer.

Ik heb derhalve een keuze moeten doen en mij beperkt tot die gemeenten waar ik wat van weet, hetzij omdat ik er zelf gewoond heb, hetzij omdat ik er werk of werkcontacten mee heb vanuit mijn huidige functie. Uiteraard geen ideale steekproef, doch wel een vrij willekeurige groep.

De eerste categorie gemeenten bestaat uit: Meppel, Zwolle, Alkmaar, Wageningen, Ede, Amersfoort, Nijkerk en Zeevang (NH). De andere categorie bestaat uit: Amsterdam, Haarlem, Hilversum en Zaanstad.

Ik heb van deze gemeenten tezamen met ir. H. W. B. van der Molen, hoofd van het bureau Waterschapszaken van de gemeente Amsterdam, zo actueel mogelijke informatie verzameld.

Mocht het beeld dat ik gekregen heb in incidentele gevallen in werkelijkheid genuanceerder zijn, dan zal dit de algemene lijn van mijn verhaal niet essentieel veranderen.

Ten aanzien van de verschillende beheerstaken ontstaat het volgende beeld:

a. Kwantiteitsbeheer

Van de genoemde 12 gemeenten liggen er maar liefst 8 geheel of gedeeltelijk buiten waterschapsverband. Doorgaans betreft dit de stadsdelen, waar de gemeente zelf vanouds grachten en singels heeft aangelegd zoals in Meppel, Alkmaar, Wageningen en Amersfoort.

In gevallen als Amsterdam en Haarlem zijn daar ook ontpolderde uitbreidingsgebieden aan toegevoegd en strekt het gemeentelijk kwantiteitsbeheer zich verder uit. In Ede en Hilversum was vanouds weinig water aanwezig, doch is vooral in uitbreidingsplannen oppervlaktewater aangebracht voor de beheersing van het grondwaterpeil, de

afvoer van regenwater en uit stedenbouwkundige overwegingen.

In het geval van Hilversum beheert de gemeente ook de zogenaamde Waschmeren.

In geheel Noord-Holland ligt 22% van het grondgebied buiten waterschapsverband. Dit betreft enerzijds de duingebieden, voor grondwater en drinkwater belangrijk, anderzijds vrijwel het gehele grondgebied van Amsterdam, het Gooi, en grote delen van Alkmaar en Haarlem.

De desbetreffende gemeenten voeren de volgende werkzaamheden uit en dragen de kosten daarvan:

- peilbeheer, bemaling;
- beheer en onderhoud van waterlopen;
- beheer en onderhoud waterkeringen en beschoeiingen;
- beheer van kunstwerken;
- vergunningverlening.

In gemeenten die wel in waterschapsverband opgenomen zijn, voert de gemeente desalniettemin vaak een deel van het beheer uit en draagt zij doorgaans de kosten daarvan. Dit betreft dan:

- onderhoud waterlopen;
- onderhoud waterkeringen en beschoeiingen;
- beheer en bediening van kunstwerken;
- peilbeheer van kleinere watergangen.

In Nijkerk voert de gemeente zelfs het peilbeheer uit in de hoofdwaterloop van het waterschap.

b. Scheepvaartbeheer en vaarwegbeheer

Voor de economische ontwikkeling van een stad kan een vaarweg met havenfaciliteiten voor de beroepsvaart van groot belang zijn. De gemeente is dikwijls betrokken bij het beheer van deze vaarweg en haven.

Daarnaast is in vele steden het beheer van ligplaatsen en havens voor recreatievaart en woonschepen in gemeentelijke handen. Dit is het geval in Meppel, Zwolle, Alkmaar, Amersfoort, Nijkerk, Amsterdam, Haarlem, Hilversum, Zaanstad en Wageningen, tezamen 10 van de onderzochte 12 gemeenten.

c. Kwaliteitsbeheer

Het kwaliteitsbeheer in de zin van de WVO is nergens aan gemeenten opgedragen.

Het voornemen van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland om Amsterdam als 4e kwaliteitsbeheerder in de provincie aan te wijzen, zou hierin slechts een incidentele verandering brengen.

De zuiverende instanties zijn belast met de passieve beheersaak op dit gebied.

De actieve taak vullen zij in de praktijk in door de aanleg van een regionale infrastructuur van (eind)rioolgemalen, transportleidingen en rioolwaterzuiveringsinrichtingen.

Vele gemeenten in Nederland leveren actieve bijdragen aan het kwaliteitsbeheer. Zij treden handelend op bij ongewenste toestanden en zorgen ervoor dat de kwaliteit van het stedelijk oppervlaktewater acceptabel is.

Ik denk hierbij aan:

- doorspoelen;
- baggeren;
- drijfvuilverwijderen;
- handelen bij luchthappen of sterfte van vis;
- optreden bij calamiteiten.

In alle onderzochte gemeenten was dit het geval.

De inbreng van de zuiverende instanties beperkt zich doorgaans tot onderzoek en het nemen van administratief-juridische maatregelen.

Het is altijd de lokale overheid die daadwerkelijk optreedt, en die bovendien de enige is die weet, welke diensten en bedrijven ingeschakeld moeten worden om situaties te klaren. De gemeente draagt ook de kosten van haar activiteiten in dezen. De behandeling van dit soort gevallen verloopt overigens overal in een goed samenspel tussen beide lagere overheden.

d. Grondwaterbeheer

Bij grondwaterbeheer wordt doorgaans aan onttrekking van grondwater voor drinkwaterproductie of industriële doeleinden gedacht.

In het stedelijk gebied is echter, – evenals in het landelijk gebied – het beheersen van het grondwaterpeil, het freatisch oppervlak, belangrijk.

Dit om te voorkomen dat:

- er wateroverlast in kruipruimten, tuinen, perken e.d. ontstaat door een te hoge grondwaterstand;
- houten funderingen gaan rotten door een te lage grondwaterstand.

Oorzaken van beweging van de grondwaterstand kunnen bijvoorbeeld zijn:

- drangwater;
- toename of afname van grondwateronttrekking;
- lekken van rioolleidingen dan wel het vervangen van lekke rioolbuizen door gesloten buizen.

Het gaat hier altijd om zeer locale situaties, waar de gemeente de instantie is die aangesproken wordt:

- als beheerder van het rioolstelsel;
- als instantie die drainages aanlegt;
- als uitvoerder van het bouw- en woningtoezicht;
- of als degene van wie de inwoners verwachten dat zij iets doet.

Alle genoemde gemeenten hebben hier in meerdere of mindere mate mee te maken. Amsterdam heeft alleen al langs de hoofdstrengen van de riolering meer dan 2.000 peilfilters staan om de grondwater-

stand te bewaken, maar ook Amersfoort, Alkmaar, Nijkerk en Ede hebben peilbuizen geplaatst.

Tevens hebben de gemeenten een voortdurend groeiend aantal kilometers drainageleiding of drainageriool in beheer.

e. Drinkwater

Van de onderzochte gemeenten hebben Amersfoort en Amsterdam een gemeentelijk waterleidingbedrijf. Deze bedrijven hebben ook een verzorgende functie naar de regio. Ede neemt deel aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat een regionaal waterleidingbedrijf beheert. In Haarlem, Nijkerk, Zwolle en Hilversum vervult de gemeente een actieve rol bij de bescherming van grondwater ten behoeve van de drinkwaterwinning.

6. De gemeente in het integraal waterbeheer

In de huidige beheerssituatie komt volledig integraal waterbeheer, waarbij alle beheersapparaten in één bestuurlijke hand zijn, slechts voor bij een aantal rijkswateren, wellicht bij een enkel provinciaal water, en na toewijzing van ook het passieve kwaliteitsbeheer bij het grootste deel van de wateren in de gemeente Amsterdam.

In alle andere situaties is er sprake van een samenwerking waarbij de gemeente aspecten behartigt zoals:

- het (actieve) kwantiteitsbeheer in een aantal gevallen;
- onderdelen van het actieve kwaliteitsbeheer overal waar stedelijk water is;
- het beheer of beheersen van het oppervlakkige grondwater;
- scheepvaart- en vaarwegbeheer;
- drinkwaterverzorging of grondwaterbescherming.

Voordelen van deze gemeentelijke inbreng zijn:

- de detailkennis;
- het beschikken over technische, personele en financiële middelen;
- de kennis van het samenspel van diensten en bedrijven, waardoor een efficiënt maatschappelijk handelen ontstaat.

Vrijwel overal draagt de gemeente ook de kosten van haar beheersinbreng.

7. Conclusie

Op grond van de uitkomsten van het onderzoek bij de genoemde 12 gemeenten zou ik het vraagteken gezet aan het begin van deze voordracht willen vervangen door de conclusie: de gemeente is onmisbaar bij het waterbeheer in stedelijke gebieden en dus ook bij het integrale beheer van het stedelijk watersysteem.

● ● ●

AB-zuiveringsproces voor behandeling afvalwater DOMO-Bedum

Bij de zuivelfabriek DOMO te Bedum (Groningen) is een nieuw zuiveringsprincipe toegepast, dat het afvalwater optimaal reinigt en waarbij zoveel energie vrijkomt, dat de installatie nauwelijks of geen externe brandstof nodig heeft.

Het zuiveringsproces is opgesplitst in twee achtereenvolgende trappen: A (adsorptie) en B (beluchting).

In de A-trap wordt circa 50% van de vervuiling geadsorbeerd aan het surplusbacteriemateriaal, dat daardoor veel energie bevat. In de B-trap vindt restafbraak en stikstofoxydatie plaats. Met het project, waarvoor het advies- en ingenieursbureau Grontmij de engineering en het ontwerp leverde en dat turn-key door Esmil in december 1985 werd opgeleverd, is een bedrag van circa f 6 miljoen gemoeid. De DOMO-fabriek bracht tot voor kort haar afvalwater naar de Waddenzee.

Na een bedrijfseconomische analyse werd besloten een eigen zuivering te bouwen, waarbij gebruik kon worden gemaakt van door de overheid ter beschikking gestelde subsidies. Aan Grontmij werd opdracht verleend het optimale zuiveringssysteem vast te stellen en op semi-technische schaal te onderzoeken en voorstellen te doen voor de full-scale afvalwaterbehandeling.

In eerste instantie is nagegaan in hoeverre een anaërobe zuivering tot de mogelijkheden zou behoren. De conclusie was, dat de aard en de sterk variërende samenstelling van het afvalwater (calcium) zich niet goed lenen voor de toepassing van dit zuiveringsprincipe. Bovendien zou nazuivering met een aërobe installatie noodzakelijk zijn.

Past men aërobe zuivering met twee achtereenvolgende zuiveringstrappen volgens het AB-principe toe, dan is de netto energiebehoefte van het gehele proces vrijwel te verwaarlozen. Het bij vergisting van slibstoffen uit de eerste trap vrijgekomen biogas kan namelijk worden gebruikt om de energie te leveren voor de beluchting van het afvalwater. Deze herbenutting van energie zorgt ervoor, dat de exploitatie van een tweetrapszuivering veel gunstiger is dan van een ééntrapszuivering. Met het AB-proces kan ook direct de vereiste effluentkwaliteit worden bereikt. Een derde voordeel is het vermogen om zich snel aan te passen aan de veranderingen in de samenstelling van het afvalwater. Deze samenstelling wijzigt zich tamelijk sterk gedurende de dag als gevolg van schoonmaken, opstarten en stilleggen van de fabriek.