

# Onze waterhuishouding — nu en morgen

Lezing uitgesproken op de NVA-dag 'Beleidsinstrumenten in het waterbeheer', die op 16 mei 1979 in Utrecht werd gehouden.

weren van milieuvervuilende produkten.

— Wat bestrijden wij? Antwoord: alle afvalwater, alle oppervlaktewaterkwaliteit bedreigende processen en produkten.

— Wie bestrijdt? Antwoord: primair degene die verantwoordelijk is voor het ontstaan van afvalwater, en vervolgens ook de waterkwaliteitsbeheerders en de anderen die eisen kunnen stellen m.b.t. milieuvervuilende processen en produkten.

— Waarmee bestrijden wij afvalwater? Antwoord: met de beste bestaande of de beste uitvoerbare technische middelen.

Daarmede is de cirkel doorbroken.

In de afgelopen jaren hebben zich op het gebied van de waterhuishouding interessante ontwikkelingen voorgedaan. En ook op dit moment is er nog veel gaande. Ik denk hierbij aan de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, maar ook aan de Grondwaterwet en de in voorbereiding zijnde wet op de Waterhuishouding. Alvorens echter op de beleidsinstrumenten zelf in te gaan, wil ik u het kader schetsen waarbinnen de instrumenten geplaatst moeten worden, namelijk het beleidsterrein van de waterhuishouding.



IR. M. A. VAN WEEL  
hoofd van de afdeling Waterhuishouding van de Hoofddirectie van de Rijkswaterstaat

Water, in de meest ruime zin, vervult vele belangrijke en uiteenlopende functies in onze samenleving. Het is drinkwater voor mens en dier, het fungeert als proces- en koelwater, het heeft een functie bij het vervoer (scheepvaart), maar niet in de laatste plaats fungeert het als biotoop voor het aquatisch leven.

Water manifesteert zich op verschillende wijzen. Het zit in de vorm van ijs in de gletsjers, als waterdamp in de lucht, als vloeistof in de bodem, in rivieren en meren en in de zee. Deze verschijningsvormen zijn echter niet onafhankelijk van elkaar, maar zijn verbonden door de hydrologische kringloop. Dit betekent bijvoorbeeld dat neerslag overgaat in grondwater en grondwater weer in oppervlaktewater. Dit betekent ook dat voor de 'grondstof' water in principe geen uitputting kan optreden, zoals bijvoorbeeld voor een grondstof als aardolie het geval is. Het betekent echter niet dat het gebruik van water ongelimiteerd is. Rivieren hebben immers geen oneindige afvoer en ook de grondwatervoorraden zijn eindig. Ook kunnen beperkingen optreden doordat de kwaliteit van het water voor één of meer doeleinden onvoldoende is. Water kan echter ook voor overlast of gevaar zorgen, bijvoorbeeld door te hoge waterstanden.

Dit alles maakt dat de loop en de hoedanigheid van het water zo goed mogelijk moet worden beheerst. Op dit beheersen — van de vloeibare fase — richt zich nu de waterhuishouding.

Bij deze waterbeheersing zijn vele belangen in het geding. Deze belangen zijn niet altijd gelijkgericht. In een concrete situatie zal een maatregel die gunstig is voor het ene belang niet gunstig behoeven te zijn voor een ander

belang. Dit houdt in dat een belangenafweging zal moeten plaatsvinden.

Hiermee zijn wij aangeland bij de vraag welk doel bij de waterhuishouding nastreefd moet worden. Het antwoord op deze vraag luidt in algemene zin, dat de waterbeheersing gericht dient te zijn op een zo evenwichtig mogelijke behartiging van alle betrokken belangen.

Met andere woorden, dat er gestreefd dient te worden naar een maatschappelijk gewenste waterbeheersing. Dit laatste kan als de hoofddoelstelling van de waterhuishouding worden beschouwd.

Deze hoofddoelstelling kan uiteraard verder worden uitgewerkt in subdoelstellingen en enkelvoudige doelstellingen. Ik zal dat nu niet doen, maar wil wel enige punten nader belichten.

Allereerst wil ik benadrukken dat de hoofddoelstelling betrekking heeft op zowel grond als oppervlaktewater en zowel op het 'zoete' oppervlaktewater als het 'zoute' kustwater. Op de fysieke samenhang van met name de 'zoete' oppervlaktewateren en het grondwater in de hydrologische kringloop heb ik reeds gewezen. Er is echter ook een beleidsmatige samenhang, waarop ik later nog zal terugkomen.

Een tweede punt waar ik nog op zou willen wijzen is, dat de doelstelling betrekking heeft op de waterbeheersing in ruime zin.

Het omvat zowel de beïnvloeding van de loop als van de hoedanigheid van het water. Met andere woorden het betreft zowel de waterkwantiteit als de waterkwaliteit. De reden hiervoor wil ik nu nader voor u belichten.

De maatschappelijke gewenste beheersing van de waterkwantiteit kan vanuit 3 aspecten worden belicht. Ten eerste dient er naar te worden gestreefd dat de juiste hoeveelheid water aanwezig is. Dat wil zeggen dat enerzijds rekening dient te worden gehouden met een situatie van water-schaarste, doch anderzijds ook met een situatie van water-overlast. Men zou dit aspect 'aanbod' kunnen noemen.

Het tweede aspect is het scheppen van omstandigheden voor de levering van water. Het is immers niet alleen van belang dat de juiste hoeveelheid water aanwezig is, doch ook dat deze de gewenste bestemming bereikt. Men zou kunnen spreken van het aspect 'distributie'. Het derde aspect is het bevorderen van een rationeel gebruik van water. Het streven dient namelijk niet gericht te zijn op een maximaal gebruik van water, maar veel meer op een optimaal gebruik van water. Water dient in zekere zin toch beschouwd te worden als een schaarse grondstof, waarmee niet onzorgvuldig moet worden omgesprongen.

Deze op zich juiste beschrijving van de kwantitatieve waterbeheersing is echter niet

volledig. Immers een voldoen aan het eerste aspect, de juiste hoeveelheid, betekent nog niet dat daarmee de verschillende belangen in voldoende mate zijn gediend. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat het beschikbare water uit kwalitatief oogpunt voor de verschillende belangen geschikt is. Dit betekent dat men zowel bij de beoordeling of de juiste hoeveelheid water aanwezig is, als bij de distributie van het water rekening moet houden met de benodigde en de beschikbare waterkwaliteit. Zoals de kwantiteit niet los gezien kan worden van de kwaliteit, zo kan de kwaliteit beïnvloed worden door de kwantiteit. Men denke aan kwantitatieve maatregelen ter voorkoming van ernstige waterverontreiniging. Of en de mate waarin voor een bepaald water maatregelen getroffen moeten worden hangt af van de functies die men aan het water toekent en hierbij spelen ook weer de genoemde kwantitatieve aspecten een rol. Maar de aard van de maatregelen kan ook worden beïnvloed door de wijze waarop de kwantiteit kwalitatief wordt beheerd. Zo is voor wateren waarop veel Rijnwater wordt ingelaten, defosfatering van de lozingen mogelijk minder zinvol dan voor wateren waar dat niet het geval is. U vraagt zich wellicht af waarom ik zo uitgebreid ben ingegaan op het algemene beleidsterrein van de waterhuishouding, terwijl ik het toch zou hebben over beleidsinstrumenten in het waterbeheer. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat ik u de samenhang heb willen schetsen tussen waterkwantiteit en waterkwaliteit en die tussen grondwater en oppervlaktewater. Ook heb ik willen duidelijk maken dat het streven in de waterhuishouding gericht moet zijn op een maatschappelijk gewenste waterbeheersing en dit laatste dus in ruime zin geïnterpreteerd. Welke middelen staan ons nu ter beschikking om dit doel te verwezenlijken? Daar zijn allereerst, wat ik zou willen noemen, de technische middelen. Hiertoe reken ik de waterstaatkundige infrastructuur met de daarin voorkomende sluizen, stuwen, zuiveringsinstallaties e.d. Naast deze technische middelen beschikken we over de meer in het juridische vlak gelegen beheersmiddelen als vergunningen en heffingen. Ik zal mij nu verder met deze tweede categorie van instrumenten bezig houden en wel om te beginnen in het kader van het waterkwaliteitsbeheer. De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren biedt de wettelijke basis voor het kwalitatieve waterbeheer. Deze wet levert als instrumenten voor het realiseren van het beleid: de verboden, de vergunningen en de heffingen. Deze instrumenten zijn direct gericht op de lozing van verontreiniging als zodanig en wel op de lozing op een opper-

vlachtewater. Voor de afvoer van één oppervlaktewater naar een ander oppervlaktewater gelden deze instrumenten niet direct. Hiervoor kan wel de verklaring van ongenoegzaamheid worden gehanteerd en kan eventueel daarna een heffing worden opgelegd. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de beleidsinstrumenten opzichte van de lozing een sluitend geheel vormen. Hoewel deze beleidsinstrumenten in handen zijn gelegd van de waterkwaliteitsbeheerder, betekent dit nog niet dat deze de waterkwaliteit ook volledig kan beheersen. De beïnvloeding van de waterkwaliteit door kwantitatieve maatregelen valt buiten dit kader. In dit verband kan men denken aan doorspoelen, maar ook aan vergroting van de inlaat van bijv. Rijnwater ten behoeve van toegenomen onttrekkingen. De conclusie dient dan ook te zijn dat een afstemming nodig is van het kwantiteitsbeheer met het kwaliteitsbeheer. Bezien we vervolgens de ontwerp-Grondwaterwet, dan biedt deze de wettelijke basis voor het beleid met betrekking tot de grondwateronttrekkingen. Ook hier is de vergunning het instrument. Daaraan is, zoals u wellicht bekend zal zijn, de heffing als instrument toegevoegd. Analooq aan de WVO valt de beïnvloeding van het grondwater door kwantitatieve maatregelen in het oppervlaktewatersysteem buiten het kader van deze wet. Dit geldt ook voor cultuurtechnische maatregelen, welke mogelijk invloed hebben op de grondwaterkwantiteit. Wederom kan dus de conclusie getrokken worden dat een afstemming nodig is met het kwantiteitsbeheer van het oppervlaktewater. Na eerdergenoemde beleidsinstrumenten wil ik thans ingaan op de planvorming, die in de nabije toekomst in het kader van de WVO en de Grondwaterwet zal moeten plaatsvinden. De plannen die in het kader van deze wetten zullen moeten worden opgesteld zullen de hoofdlijnen van respectievelijk het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer en het grondwaterbeheer moeten bevatten. Deze plannen zullen kunnen dienen als beleidsnorm en toetsingsnorm bij het daadwerkelijk beheer, zoals dat bijvoorbeeld tot uiting komt in beslissingen inzake het verlenen, weigeren of intrekken van vergunningen. De gedachtenvorming ten aanzien van de feitelijke inhoud van de plannen is nog gaande. Het nieuwe IMP zal voor wat de waterkwaliteitsplannen betreft hierover meer duidelijkheid verschaffen. Duidelijk is in elk geval dat een beschrijving van de feitelijke toestand niet zal kunnen ontbreken en dat tevens zal moeten worden aangegeven welke 'wensen' er bestaan. Dit betekent voor de waterkwaliteitsplannen dat moet worden aangegeven welke functies een water moet kunnen vervullen. Hierbij kan men zowel

aan de algemene ecologische functie denken als aan specifieke functies zoals bijv. grondstof voor de drinkwaterbereiding. Bij de grondwaterplannen zal men moeten aangeven welke behoefte aan grondwater er is, benevens de doeleinden — ofwel de 'functies' — waarvoor dit water bestemd is. Vervolgens moeten de wensen worden afgestemd op de mogelijkheden. Dit afwegingsproces zal dan moeten leiden tot genoemde hoofdlijnen van het te voeren beleid. Bekijken we nu deze planvorming vanuit de door mij genoemde feitelijke samenhang tussen enerzijds de waterkwantiteit en de waterkwaliteit en anderzijds tussen het grondwater en het oppervlaktewater, dan is het duidelijk dat er een afstemming zal moeten plaatsvinden. Dit wordt nog versterkt door het volgende: bij de keuze of en zo ja in welke mate een bepaalde functie door het grondwater moet worden uitgeoefend, zal mee dienen te spelen in welke mate het oppervlaktewater in kwalitatief en kwantitatief opzicht een alternatief biedt. En deze redenering geldt ook in omgekeerde richting. Ik zou dit de beleidsmatige samenhang tussen het oppervlaktewater en het grondwater willen noemen. Het voorgaande leidt mij dan ook tot de conclusie dat er een noodzaak is tot het opstellen van *waterhuishoudingsplannen*. Hierin zal een samenhangende visie op grondwater- en oppervlaktewaterbeheer in kwalitatief en kwantitatief opzicht moeten worden geboden. Met andere woorden: er zal aangegeven moeten worden welke de doelstellingen zijn van het beleid ten aanzien van de waterhuishouding. Tevens zal moeten worden uiteengezet op welke wijze het waterhuishoudkundig beheer ter verwezenlijking van deze doelstellingen wordt gevoerd. Hierbij zal met de geschetste, zowel feitelijke als beleidsmatige samenhang rekening moeten worden gehouden. Ik heb nu, zij het heel globaal, geschetst waarom er waterhuishoudingsplannen moeten komen en wat de inhoud daarvan zal moeten zijn. Thans wil ik nog iets zeggen over wie voor de planvorming zorg zal moeten dragen. Hierbij moet eerst vermeld worden dat de gedachten uitgaan naar één landelijk plan en een aantal regionale plannen om de planvorming van de waterhuishouding vorm te geven. Uiteraard zal het Rijk verantwoordelijk zijn voor het landelijk plan. Met betrekking tot de regionale plannen zou men kunnen denken aan de provincies en aan de waterschappen. Bepalend voor deze keuze is de functie en de inhoud van de plannen. De plannen zullen de hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de waterhuishouding moeten bevatten, hetgeen onder meer inhoudt dat een afweging van alle bij het

water betrokken belangen zal moeten plaatsvinden. Hiervoor is de provincie de meest geschikte instantie. Daarom gaan de gedachten uit naar de provincie als planvaststellende instantie en verantwoordelijk voor de regionale planvorming.

Uiteraard zullen de waterschappen, gezien hun taken op zowel het terrein van het kwantitatief als kwalitatief oppervlaktewaterbeheer, een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van de waterhuishoudingsplannen.

Een ander punt dat ik nader zou willen belichten is de vraag waarop het plan betrekking heeft. Het ligt in de bedoeling om het landelijk plan direct te richten op *die* oppervlaktewateren, die van landelijke betekenis zijn. De regionale plannen zouden dan de resterende oppervlaktewateren en het grondwater dienen te omvatten. De begrenzing van de regionale plannen zal zodanig dienen te zijn, dat de gebieden die waterhuishoudkundig gezien samenhangen ook tesamen worden bekeken. Dit zal echter inhouden dat in veel gevallen de regionale plangebieden interprovinciaal van karakter zullen zijn. Hetgeen betekent, dat hierbij een vorm van interprovinciale samenwerking geboden zal zijn.

Een derde en laatste punt waarover ik, terzake van de waterhuishoudingsplannen, nog iets wil zeggen is de relatie met de grondwaterplannen en de waterkwaliteitsplannen. Naar mijn mening is het gewenst, dat er in de uiteindelijke situatie feitelijk één samenhangend plan is — het waterhuishoudingsplan. Het waterkwaliteitsplan en het grondwaterplan zullen hierin opgenomen moeten zijn. Ik realiseer mij echter terdege dat dit niet direct na de inwerkingtreding van de Wet op de Waterhuishouding geëffectueerd zal kunnen worden. Een overgangperiode zal dan ook niet gemist kunnen worden. Dit laat echter het uiteindelijke doel onverlet.

Ik heb nogal lang stil gestaan bij de beleidsinstrumenten wetgeving en planvorming in het waterbeheer. Gelet op het thema van de dag zeker niet ten onrechte overigens. Toch meen ik er goed aan te doen in het gezelschap van de NVA en als medewerker van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat — eerste verantwoordelijke voor de waterkwaliteit — even stil te staan bij enkele beleidsinstrumenten in het waterkwaliteitsbeheer. Ik zou het met name nog even willen hebben over de WVO en het IMP, me hierbij realiserend aldus instrumenten als de vergunningverlening en de heffingen onvoldoende tot hun recht te hebben laten komen.

Het nieuwe Indicatief Meerjaren Programma 1980-1984, dat in concept-vorm gereed is, zal in het teken staan van de verdere uitbouw van het waterkwaliteitsbeleid.

Daarbij wordt aangesloten bij de besluitvorming op internationaal niveau, met name voor wat betreft de waterkwaliteitsdoelstellingen. Mede in verband hiermee is bij de thans bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wijziging van de WVO, aan het IMP een duidelijker plaats toegekend. Het IMP zal in de waterkwaliteitsplannen moeten doorwerken en zal derhalve de kwaliteitseisen moeten aangeven waaraan het oppervlaktewater zal moeten voldoen. Dit betreft niet alleen de specifieke kwaliteitseisen in verband met een bepaalde gebruiksbestemming van het water, maar ook die, welke verband houden met de bescherming van het aquatisch leven.

Op deze manier zullen de normen nationaal operationeel gemaakt worden van een drietal in EG-verband vastgestelde richtlijnen voor de waterkwaliteit, te weten ten behoeve van de drinkwaterbereiding, voor zwemwater en voor viswater, nationaal operationeel gemaakt worden.

De internationaal vastgestelde richtlijnen hebben echter ook betrekking op het voorkomen en beperken van lozingen. In dit verband kan worden gewezen op de EG-richtlijn van mei 1976 inzake de vermindering van de verontreiniging door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen, de zogenaamde zwarte en grijze lijststoffen. Helaas moet geconstateerd worden dat slechts stap voor stap vorderingen gemaakt worden bij de invulling van deze kaderrichtlijn. Dit hangt samen met het feit dat bij de discussies rond de invulling van het raamwerk per stof over saneringsnormen en termijnen moet worden onderhandeld. Deze onderhandelingen zijn in het algemeen gecompliceerd en kunnen derhalve tijdrovend zijn. Bovendien kan zich het verschijnsel voordoen, dat een binnen een bepaald kader bereikt onderhandelingsresultaat pas daadwerkelijk door de onderscheidene regeringen wordt overgenomen wanneer dit strookt met hetgeen in een ander kader ten aanzien van hetzelfde onderwerp wordt bereikt. Op deze wijze kunnen met name de werkzaamheden in de Internationale Rijncommissie, de Europese Commissie en de Parijse Commissie elkaar beïnvloeden. Hoewel enerzijds een gecoördineerde uitvoering van de verschillende regelingen van belang is, dient te worden gesteld dat anderzijds specifieke kaders soms andere prioriteiten met andere saneringsnormen en -termijnen kunnen vergen. De wederzijdse beïnvloeding van internationale overlegkaders heeft echter ook positieve aspecten in die zin, dat van wederzijdse kennis en ervaring gebruik gemaakt kan worden. Een voorbeeld hiervan is een door de Rijkswaterstaat in 1973 gestart onderzoeksproject, dat gericht is op het uitbouwen, aanpassen en waar nodig ontwikkelen van laboratoriummethoden voor de bepaling

van de toxiciteit, afbreekbaarheid en bioaccumulatie van afvalstoffen in het zee-milieu. Dit project is thans voor een groot deel afgerond; de resultaten zullen binnenkort internationaal aan de orde worden gesteld. De bij deze studie verzamelde gegevens zullen een belangrijke rol kunnen spelen, onder meer bij de uitwerking van de EG-richtlijn.

In de eerdergenoemde wijziging van de WVO wordt een stelsel van waterkwaliteitsplannen geïntroduceerd. Teneinde dit stelsel van plannen zo goed mogelijk te kunnen laten functioneren, is het gewenst dat de waterkwaliteitsplannen qua doelstellingen zoveel mogelijk op elkaar afgestemd zijn, en tevens een vergelijkbare uitvoeringsvorm hebben. Om dit te kunnen waarborgen is in de WVO de mogelijkheid geschapen om bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels te stellen ten aanzien van de inrichting van een waterkwaliteitsplan.

Op deze wijze vormt het waterkwaliteitsplan een belangrijk element in het geheel van beleidsinstrumenten.

In onze waterhuishouding zijn op dit moment veel ontwikkelingen te signaleren. Deze ontwikkelingen hebben met elkaar gemeen dat zij moeten leiden tot een goed-functionerende beheersstructuur gebaseerd op evenwichtig op elkaar afgestemde beleidsinstrumenten.

Aldus wordt in de waterhuishouding van nu gewerkt aan de structuur voor de waterhuishouding van morgen.



## VUT-regeling bij WAPROG

Bij de Waterleidingmaatschappij voor de Provincie Groningen WAPROG zal met ingang van 1 januari a.s. een regeling van kracht worden waarbij personeelsleden vanaf hun 63e jaar vervroegd kunnen uittreden met behoud van 100 % salaris gedurende de eerste 3 maanden, 90 % voor de volgende 9 maanden en 80 % voor de laatste 12 maanden, waarna zij op hun 65e jaar pensioenrechten hebben als hadden zij tot en met hun 64e jaar gewerkt. GS van Groningen hebben dit besluit in september jl. goedgekeurd.