

# Wat is eigenlijk 'Waterbeheer'?\*

Ik had het voornemen dit betoog aan te vangen met een definitie van het begrip 'Waterbeheer'. Ik was er namelijk stellig van overtuigd, dat er al lang een algemeen verbreide en aanvaarde definitie van het begrip 'Waterbeheer' bestond en dat ik met hier of daar in de vakliteratuur wat te snuffelen wel zeer snel tot een definitie of ten minste tot een als zodanig bruikbare omschrijving zou komen.

Ik moet u zeggen, dat me dat is tegengevallen. U zult het niet vermoeden, maar het woord 'Waterbeheer' is pas sinds korte

Ik hoef dan maar op twee veranderingen in te gaan. Er is eerst de overgang van 'beheersing' naar 'beheer'. Voor mij heeft 'beheersing' iets passiefs, iets verdedigends, terwijl beheer meer actie in zich heeft, meer ruimte biedt. 'Beheer' is, zou ik willen zeggen, een hogere bezigheid.

Ik kan, dunkt mij, het verschil duidelijker maken door het Engels-Amerikaans vakjargon erbij te halen. 'Water-control' is dan 'waterbeheersing' en 'Water-management' kunnen we alleen maar met 'waterbeheer' vertalen.

Als we dan verder aannemen, dat het in principe weinig verschil maakt of we van 'waterhuishouding' dan wel van 'waterbeheer' spreken, dan hebben we hier een zeer bruikbare omschrijving van het begrip 'Waterbeheer'.

Nu zijn we tot dusver het grondwater nog niet expliciet tegengekomen. Dat is een eenvoudige zaak. In onze definitie maken we van 'het aanwezige water': 'het aanwezige grond- en oppervlaktewater' en aldus krijgen we het 'waterbeheer' en — in een onderschikking — het 'grondwaterbeheer' het 'oppervlaktewaterbeheer', dus:

Waterbeheer = Oppervlaktewaterbeheer + Grondwaterbeheer  
of, in symbolen:  $W = O + G$ .

Nu is het minder simpel, dan dit eenvoudige formuleetje doet vermoeden. Er bestaat namelijk een interactie tussen het grondwaterbeheer en het oppervlaktewaterbeheer. Als ik spreek over oppervlaktewaterbeheer dan heb ik op het oog het overgrote deel van ons land dat omvat het systeem van sloten, beken en kleinere rivieren, mede gericht op het bereiken en handhaven van een zo profijtelijk mogelijke grondwaterstand ten behoeve van landbouw, veeteelt en tuinbouw. Dat betekent een invloed van het oppervlaktewaterbeheer op de grondwaterstand en dat betekent in feite, dat het oppervlaktewaterbeheer een vorm van grondwaterbeheer is.

Anderzijds beïnvloedt de grondwateronttrekking het oppervlaktewaterbeheer doordat:

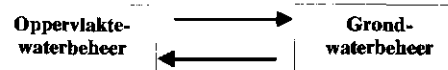
a. de grondwaterstand ter plaatse wordt beïnvloed en

b. het gewonnen water tot afvoer wordt gebracht.

We mogen dus niet eenvoudigweg schrijven  $W = O + G$ .

De zaak is zo gecompliceerd, dat we dat moeten aangeven met  $W = f(O, G)$ .

Wat meer aanschouwelijk kunnen we dit als volgt voorstellen:



Als we dit nu hebben vastgesteld als de zaken en relaties, waarmee we binnen het waterbeheer te maken hebben, kunnen we eens nagaan in hoeverre de plaats van het huidige grondwaterbeheer daarmee overeenkomt.

Het waterbeheer berust bij verschillende organen. Voor de grotere structuren moeten wij bij Rijkswaterstaat zijn. In het regionale vlak komen wij bij Provincies en Waterschappen terecht.

Dat regionale vlak nu is voor onze beschouwing over het huidige grondwaterbeheer van belang. We kunnen in dit vlak inderdaad onderscheiden: *grond- en oppervlaktewaterbeheer*.

Bij zowel het een als het ander zijn beheersorganen en -instanties werkzaam en voor het ene en het andere gebied gelden regels. Ik heb dat in onderstaand schema in hoofdzaken weergegeven en toegespitst op het kwantitatieve beheer.

We zijn nu op een belangrijk punt aangekomen. In het bijzonder waar het de regels betreft valt het een en ander op te merken. Bij de regels namelijk, die gelden voor het oppervlaktewaterbeheer, komt men geen bepalingen of aanwijzingen tegen, die zeggen dat in het oppervlaktewaterbeheer rekening moet worden gehouden met plannen of werken van grondwaterwinners. Men kan zeggen, dat het oppervlaktewaterbeheer in dit opzicht vrij is in zijn doen en laten.

Omgekeerd evenwel zijn de grondwaterwinners in hun doen en laten gebonden aan een vergunningensysteem, hetzij krachtens de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven, hetzij krachtens een Provinciale Verordening.



IR. H. HAVERKATE  
Voorzitter VWN

tijd in onze taal in gebruik. We mogen wel zeggen, dat het een modern woord is en misschien past zelfs wel de kwalificatie 'mode-woord'.

Om maar een paar voorbeelden te noemen. U vindt het niet in onze huidige waterwetgeving. U vindt het ook niet in Van Dale. U komt het evenmin tegen in de nota 'Waterhuishouding van Nederland', die de Rijkswaterstaat in 1968 uitbracht; dat wil zeggen, er wordt in de nota gesproken over het beheer van het grondwater en van het oppervlaktewater en er is ook een keer het woord grondwaterbeheer te vinden, maar als een algemene verzamelnaam voor alle deelgebieden wordt het woord 'Waterbeheer' in de nota Waterhuishouding nog niet gebruikt.

Natuurlijk wordt wel een omschrijving van de veelvuldig voorkomende term 'Waterhuishouding' gegeven, deze luidt:

'Het geheel van onderzoeken, technische werken en bestuurlijke maatregelen, dat nodig is om tot een zo doelmatig mogelijke kwantitatieve en kwalitatieve *beheersing* van het aanwezige water te komen, wordt aangeduid met de term '*waterhuishouding*'.'

Het is, moet ik zeggen, een omschrijving, die al aardig in de buurt komt van wat ik mij van een definitie van 'Waterbeheer' voorstel. Met een paar kleine, doch essentiële wijzigingen, is er al heel wat meer van te maken.

Ik zou dan willen schrijven:

'Het geheel van onderzoeken, technische werken en bestuurlijke maatregelen, dat nodig is om tot een zo doelmatig mogelijk kwantitatief en kwalitatief *beheer* van het aanwezige water te komen, wordt aangeduid met de term '*Waterbeheer*'.'

\* Voordracht VWN-vergadering 6 mei 1976.

## Waterbeheer in het regionale vlak

	Grondwaterbeheer	Oppervlaktewaterbeheer
Uitvoerders	Waterleidingen Industrie	Waterschappen
Toezichthouders, c.q. regelstellers	Min. v. Volksgezondheid en Milieuhygiëne Provincie	Provincie Min. v. Landbouw Min. v. Verkeer en Waterstaat
Regels	Grondwaterwet Waterleidingbedrijven Prov. verordeningen	Waterschapsreglement Ruilverkavelingswet

Willen we deze situatie in ons schema weergeven, dan komt dat er als volgt uit te zien:



Er zijn weerstanden ingebouwd, die moeten voorkomen dat de grondwateronttrekkers het oppervlaktewaterbeheer beïnvloeden. In omgekeerde richting ontbreken deze weerstanden.

En hier ligt — ik zeg het nog eens — de essentie van ons huidige grondwaterbeheer. Dat wil zeggen over de regels, zoals ze nú worden toegepast. Op het terrein van de onderzoeken, mathematische simulatiemodellen enz. enz. zijn we echter veel verder en van al die kennis, die er op het ogenblik bestaat, is niets terug te vinden in de regels voor het waterbeheer.

In mathematische termen uitgedrukt is bij de toepassing van de grondwaterwet het volgende aan de hand.

We hebben de formule  $W = f(O, G)$ .

Willen we de extremen van een dergelijke functie bepalen, dan moeten we  $O$  en  $G$  oplossen uit de twee vergelijkingen:

$$\frac{\delta W}{\delta O} = 0 \quad \text{en} \quad \frac{\delta W}{\delta G} = 0$$

Maar dat doen we niet, we maken ons er van af door net te doen alsof  $O$  constant is,

$$\text{dan lossen we} \quad \frac{dW}{dG} = 0 \quad \text{op.}$$

Als we daaruit  $G$  gevonden hebben zijn we zo blij dat we een oplossing hebben, dat we

niet eens meer nagaan of  $\frac{d^2W}{dG^2}$  positief of

negatief is. En dat noemen we dan 'grondwaterbeheer'.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het Structuurschema Drink- en Industrierivierwatervoorziening 1972 zijn deze zaken ook aan de orde gekomen, zij het op een wat andere wijze. Ik zou in dit verband willen citeren uit de Handelingen en wel uit het betoog van mevrouw De Boois tijdens de discussie over het onderwerp: 'Bronnen van de watervoorziening'.

'Water is ook belangrijk voor natuur en landschapsbescherming. Het zijn voor mij allemaal nevensgeschikte zaken ten aanzien van de drinkwatervoorziening.

Daarom is het zo jammer, dat dit structuurschema er nu is, want er is moeilijk een beleid uit te stippelen, nu de beleidsnota Algemene Waterhuishouding pas later komt. Eigenlijk zou dit structuurschema hierop moeten volgen, het is een afgeleide van de algemene waterhuishouding. Dit blijkt het duidelijkst bij de beschikbaarheid van het grondwater.'

Hiermee is niet alleen de positie van het

Structuurschema juist weergegeven, maar evenzeer de thans heersende positie van het grondwaterbeheer binnen het totale waterbeheer.

Dit is de kern van de zaak, hieruit komen de moeilijkheden die de bedrijven nu ondervinden voort.

Men zou nu kunnen stellen, dat er met de nieuwe Grondwaterwet geen wezenlijke verandering in dit opzicht is te verwachten. Het is de moeite waard eens na te gaan of dit een juiste bewering is.

We hebben in de aanvang geconstateerd, dat het woord 'grondwaterbeheer' in onze wetgeving niet voorkomt. Daar komt nu verandering in.

De nieuwe Grondwaterwet begint namelijk met de mededeling, dat er een Commissie Grondwaterbeheer is, die de Minister en anderen van advies zal dienen over aangelegenheden op het gebied van het grondwaterbeheer. Dat verschilt wezenlijk van wat we nu hebben.

Nu immers hebben we een Commissie, die van advies dient over de toepassing van de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven en dat is wel wat anders dan grondwaterbeheer.

Nog belangrijker evenwel acht ik het artikel in de nieuwe Grondwaterwet waarin wordt bepaald dat er per provincie moet komen een plan, dat de hoofdlijnen aangeeft voor het grondwaterbeheer. En dat plan staat in de wet vóór alle bepalingen omtrent registratie, vergunningen, schadevergoeding, etc.

Dat wijkt beduidend af van de huidige Grondwaterwet Waterleidingbedrijven.

Die begint met 'Het is verboden . . . '.

En toch waren we met deze wet, toen hij werd ingediend, redelijk ingenomen.

Ik maak dat ten minste op uit een kort berichtje, dat in 1952 in 'Water' verscheen. Dat bericht luidde:

'Bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd aanhanging gemaakt het ontwerp voor een wet inzake wateronttrekking aan de bodem door waterleidingbedrijven.

Dit ontwerp heeft vooral tot strekking om voor waterleidingbedrijven die obstakels op te ruimen, die de Hinderwet thans aan de bedrijven, die grondwater winnen, in de weg legt.

Wanneer het ontwerp tot wet verheven wordt zal het mogelijk zijn, dat een waterleidingbedrijf grondwater wint, ook al wordt daardoor aan de gronden en wateren van anderen schade toegebracht. Hiertegenover wordt de verplichting tot schadevergoeding gesteld. Voor andere grondwatergebruikers blijft de Hinderwet van kracht, zodat aan deze slechts wateronttrekking is toegestaan, wanneer dit geen schade veroorzaakt.'

Het zou jammer zijn als men over enkele jaren een gedeelte van deze voordracht met dezelfde bedoeling zou citeren.

Toch waag ik het erop te stellen, dat de grondwatervoorziening er met de in de nieuwe wet voorgeschreven provinciale beheersplannen gunstiger voor komt te staan.

Ik heb evenwel een aantal voorwaarden, waaraan moet worden voldaan, voordat ik deze stelling met klem zal kunnen verdedigen.

Een eerste voorwaarde is dan, dat het grondwaterbeheer en dus de provinciale plannen inderdaad gericht zullen zijn op het gebruik van het grondwater. Dat klinkt wat triviaal wellicht. Toch is deze voorwaarde niet zonder enige betekenis.

Wij hebben in het recente verleden immers van verschillende kanten en in snelle opeenvolging kunnen waarnemen met welk een gemak grondwateronttrekking werd afgevoerd en het alternatief 'oppervlaktewaterwinning' ervoor in de plaats werd gesteld, als gold het een gelijkwaardige mogelijkheid voor de drinkwatervoorziening.

Als een dergelijke gedachte in de beleidslijn voor het opstellen van een grondwaterbeheersplan terecht komt gaat mijn stelling niet op.

Een tweede voorwaarde is dan, dat de mogelijkheden tot grondwaterwinning niet worden beoordeeld tegen alleen de achtergrond van de bestaande waterstaatkundige toestand, maar dat tevens de mogelijkheden die een wijziging in de bestaande toestand ten gunste van de grondwateronttrekking kan bieden, aan de planning ten grondslag worden gelegd.

Een volgende voorwaarde is dat men het niet laat bij een plan dat, zoals de nieuwe wet zegt, de hoofdlijnen aangeeft voor het grondwaterbeheer. Het is dringend noodzakelijk dat de plannen nader uitgewerkt worden, want alleen indien men het geheel grondig doorziet kan men op een aanvraag tot een onttrekkingsvergunning snel beslissen. Dat is voor de waterleidingen van belang, maar wellicht meer nog voor de industrie. De industrievestiging vindt in de laatste jaren vrijwel uitsluitend plaats op industrieterreinen. Aan de keuze van de plaats en het bouwrijp maken van deze terreinen wordt de nodige zorg en tijd besteed. Het moet mogelijk zijn om tegelijkertijd vast te stellen of en zo ja tot welke hoeveelheden grondwater aan deze terreinen mag worden onttrokken. Bij bestaande kan dat alsnog gebeuren.

Aldus is het mogelijk om een min of meer met de uitgifte van de grond vergelijkbare situatie te creëren. Als de grond uitgegeven is kan er geen industrie meer bij, als de toelaatbare winning is bereikt kan er geen vergunning meer worden verleend.

Ik besef zeer wel, dat het principe 'zolang de voorraad strekt' in een vergunningensysteem voor grondwateronttrekking niet zonder moeilijkheden zal blijken te zijn. Tegelijkertijd moet men dan echter bedenken, dat het probleem nog veel ingewikkelder en tijdrovender zal zijn als men, zoals dat nu gebeurt, wacht tot een vergunningaanvraag komt en dan pas de situatie in ogenschouw neemt. In deze gedachtengang past natuurlijk evenzeer een goede en vroegtijdige planning van de kant van de bedrijfstak. En daar mag ik tenslotte nog iets van zeggen.

Ieder waterleidingbedrijf heeft zijn toekomstplanning. Bij de wet op de basisplannen, die op het ogenblik in het kader van het Structuurschema in voorbereiding is, wordt een coördinatie van deze afzonderlijke plannen voorgeschreven. De bedrijven zijn daar druk mee doende. De wet op de basisplannen evenwel bevat eveneens een vergunningensysteem. In het ontwerp van wet in het huidige stadium staat:

'Het is verboden zonder vergunning een werk tot winning van water aan te leggen, in te richten of te gebruiken dan wel te wijzigen of uit te breiden.'

De VEWIN heeft in haar eerste commentaar op de wet op de basisplannen aan de Minister geschreven dat het teleurstellend was te ervaren, dat in plaats van een eenvoudige, gemakkelijk toepasbare regeling, waarmee de in het Structuurschema aangegeven werken tegen mogelijke belemmeringen in tot stand zouden kunnen worden gebracht, een systeem is ontworpen waarbinnen een waterleidingbedrijf geen enkel werk kan uitvoeren zonder een van rijksweg verstrekte vergunning.

De VEWIN zegt verder, dat het ergste van alles is, dat dit nieuwe systeem van vergunningen komt te staan naast andere vereiste verplichtingen, o.m. die welke de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven nu met zich brengt en voorts naast de procedures en vergunningen, die met de nieuwe Algemene Grondwaterwet zullen komen.

Op zo'n manier ontstaat met de wet op de basisplannen een extra obstakel.

De VEWIN heeft gelijk.

En dat brengt mij tot de laatste voorwaarde, die gesteld moet worden voor een verbetering van de positie van de grondwaterwinning, namelijk dat er een degelijke relatie wordt gelegd tussen de wet op de Basisplannen en de Algemene Grondwaterwet. Dat overduidelijk wordt vastgelegd, welke de status is van de Provinciale Grondwaterbeheersplannen en dat overbodige procedurele obstakels uit de weg worden worden geruimd.

Ik kom dan weer bij de definitie van waterbeheer, die ik u in het begin noemde. Daarin was sprake van onderzoeken, technische werken en bestuurlijke maatregelen.

Ik heb zojuist veel nadruk gelegd op de planning en de planning heeft naar mijn opvatting ook zoveel betekenis, dat ze in een definitie niet gemist kan worden.

Ik wil daarom de definitie, die ik in het begin gaf, aanpassen. Ik voeg dan tevens de relatie tussen het grond- en oppervlaktewaterbeheer in door niet te spreken van 'beheer', maar van *geïntegreerd beheer*. Met dat alles wordt mijn definitie:

'Waterbeheer is het geheel van onderzoeken, de op deze onderzoeken steunende plannen, technische werken en bestuurlijke maatregelen, dat dient om te komen tot een zo doelmatig mogelijk geïntegreerd beheer van het aanwezige grond- en oppervlaktewater.'

Als ik dan mijn betoog mag samenvatten in een advies, dan zou ik de bedrijfstak in overweging willen geven de slogan: wees wijs met water niet in de eerste plaats te richten op de consument, die er toch nauwelijks raad mee weet, maar op de wetgevers en de waterbeheerders, die nog mogelijkheden te over hebben.

