

# Beheer en bestuur waterhuishouding\*)

In Nederland wordt al eeuwen naar de ordening van de loop van het water gestreefd, omdat het teveel aan water duidelijk lastig is en soms zelfs gevaarlijk. Voor een ordening van het gebruik van het water was geen noodzaak aanwezig omdat de tekorten slechts incidenteel en dan nog hoofdzakelijk lokaal voorkwamen. De kans op kwantitatieve tekorten neemt



IR. H. M. OUDSHOORN  
hoofdingenieur-directeur van de  
Directie Waterhuishouding en  
Waterbeweging van de Rijks-  
waterstaat

echter toe. Bovendien is het water steeds minder geschikt voor gebruik geworden. Beide feiten vinden hun oorzaak in de ontwikkelingen die in onze samenleving plaatsvinden, waardoor enerzijds steeds meer water nodig is van een kwaliteit die minder voorkomt, en anderzijds het water steeds zwaarder wordt belast met afvalstoffen waardoor het van oudsher het natuurlijke afvoermedium is. Met name dit laatste kan bij te zware belasting gevolgen hebben voor alle in de natuur voorkomende vormen van leven.

Naast een ordening van de loop van het water wordt dan ook een ordening van het gebruik van water steeds wenselijker, met als doel in de eerste plaats om te voorkomen dat in de toekomst de menselijke samenleving met tekorten aan bruikbaar water te kampen krijgt, en in de tweede plaats om ervoor te zorgen dat het milieu waarin de mens leeft en waarvan hij afhankelijk is, in stand blijft.

Water wordt voor vele doeleinden gebruikt, zoals scheepvaart, verziltingsbestrijding, recreatieve doeleinden, drinkwatervoorziening en aanwending in de industrie (variërend van proceswater tot koelwater) land- en tuinbouw (waarbij ook van een teveel aan water sprake kan zijn). Er is derhalve een grote diversiteit aan behoeften, zowel in hoeveelheid als in hoedanigheid. Maar niet alleen in deze opzichten, ook naar tijd — per seizoen — en naar plaats — per streek — lopen de behoeften uiteen.

Tegenover die behoeften, de vraag dus naar het artikel water, staat het aanbod: het aanwezige, beschikbare water. We maken dan een onderscheid tussen grond-

water en oppervlaktewater, maar men moet daar meteen bij constateren, dat grond- en oppervlaktewater uit een oogpunt van waterbeleid gezamenlijk de aandacht verdienen. Gezamenlijke beschouwing is nodig niet zozeer omdat wij tegenwoordig in staat zijn de grondwaterhoeveelheid kunstmatig tot op zekere hoogte aan te vullen door infiltratie maar omdat grond- en oppervlaktewater ondanks verschil in kwaliteit in vele gevallen alternatieve gebruiksmogelijkheden bieden.

Het belang hiervan ligt in de omstandigheid, dat de grondwaterhoeveelheid relatief gering is, zodat gelet op het kwaliteitsverschil selectief gebruik noodzakelijk is.

Ook in het aanbod van oppervlaktewater constateren we verschillen in hoeveelheid naar plaats en vooral ook naar tijd. En hoe sterk dan bovendien de kwaliteit met de hoeveelheid kan samenhangen, is iets wat ons bij voortduring keihard duidelijk wordt gemaakt.

We moeten nu een goed waterbeleid opbouwen en dat betekent, kort gezegd een zo goed mogelijk op elkaar afstemmen van vraag en aanbod. Daarvoor is het zaak eerst inzicht te krijgen, waar en hoe het water ter beschikking komt en welke technische middelen ons voor de beheersing ten dienste staan.

Uitgangspunt vormt de indeling van Nederland in een drietal hydrologische hoofdgebieden (oostelijk gebied, IJsselmeer-gebied, Zuidwestelijk gebied) die elk beschouwd kunnen worden als een eenheid met betrekking tot hun waterhuishouding. De drie gebieden samen vormen weer één groot samenhangend geheel.

Daarbij wordt bedoeld op de manier waarop het te gebruiken water beschikbaar komt en op het aanwezige systeem van

wateren en waterbouwkundige werken, voor de verdeling van water naar plaats en tijd. Elk van de drie hoofdgebieden zou onderverdeeld kunnen worden in kleinere gebieden, die ook weer waterhuishoudkundige eenheden vormen. Binnen deze waterhuishoudens moet de waterbeheersing goed geregeld zijn. Is dat nog niet het geval, dan moeten daartoe de nodige plannen worden opgesteld, onder beoordeling en afweging van alle betrokken belangen.

Deze waterhuishoudens zijn geen gesloten eenheden: er komt water in, er wordt water gebruikt voor uiteenlopende doeleinden en er gaat water uit; er kunnen met elkaar strijdige belangen zijn en belangen, die niet optimaal bevredigd kunnen worden.

Dat betekent, dat er sprake zal zijn van een wisselwerking tussen de regionale waterbeheersingsplannen met hun onderverdeling en een landelijk plan.

In dit landelijk plan zal de waterverdeling worden vastgelegd in de hoofdinfrastructuur voor de drie hydrologische hoofdgebieden die in het voorgaande reeds zijn genoemd. Dit betreft dus alleen het oppervlaktewater in de grote rivieren en het IJsselmeer.

In de regionale plannen vervolgens zal de verdeling van het aan de hoofdgebieden toevallende water worden vastgelegd over de in die gebieden aanwezige waterstaatkundige eenheden en belangengroeperingen die voor hun watervoorziening rechtstreeks op de hoofdinfrastructuur zijn aangewezen, zoals de scheepvaart, de grote drinkwaterleidingbedrijven, de electriciteitscentrales en dergelijke. In deze plannen zal ook rekening gehouden moeten worden met het in het gebied zelf aanwezige oppervlaktewater en niet te vergeten het grondwater.

Daar de plannen in zekere zin elkaars randvoorwaarden vormen als in een

*Een blik in de zaal; onder de toehoorders o.m. prof. W. F. J. M. Krul (vooraan, tweede van links), die onlangs 80 jaar is geworden. Hij kreeg een hartelijk applaus van de zaal.*



\*) Samenvatting van een inleiding, gehouden op een gecombineerde VEWIN/VWN vergadering, op 4 januari 1974 te Utrecht.

masterplan-deelplan verhouding, zullen zij aan wijziging onderhevig zijn. Omdat zij een bepaald moment voor de dan bestaande toestand gelden, komt wijziging in aanmerking als de ontwikkeling van een bepaalde behoefte tot onevenredige tekorten leidt. Er zal dan een nieuwe waterverdeling moeten worden vastgesteld. Als daarmee niet een bevredigende oplossing kan worden verkregen zal zelfs de infrastructuur moeten worden gewijzigd, zodat daarna een nieuw plan kan worden vastgesteld.

De wijze, waarop het landelijke plan en de regionale plannen tot stand zullen komen, zal worden vastgelegd in de wet op de Waterhuishouding, die nu in voorbereiding is. Daarbij wordt gedacht aan een viertal breed samengestelde commissies (een voor het landelijke plan, en drie voor de regionale plannen), waarbij rijks- en andere overheden naast niet-ambtelijke instanties zitting hebben. Deze zullen het opstellen van de plannen ter hand moeten nemen en ten behoeve daarvan de bij de waterbeheersing betrokken belangen moeten afwegen. Essentieel is, dat de afweging van al die belangen niet pas zal kunnen plaatsvinden op het ogenblik dat een bepaalde aanvraag wordt ingediend. Op dat moment moet het waterbeleid, d.w.z. de belangenafweging en de prioriteitenstelling die de beslissing op de aanvraag bepalen, al zijn voorbereid. De conclusie is duidelijk. Als we de belanghebbenden werkelijk bij de zaak willen betrekken dan moeten we dat doen bij de voorbereiding van het waterbeleid, bij de prioriteitenstelling.

Dat kan ook, nl. door hen te laten medewerken aan de waterhuishoudingsplannen. De inspraak, waar ik in dit geval aan denk, moet het karakter krijgen van daadwerkelijke medewerking.

Het is om te beginnen nodig om tot een werkelijke inventarisatie van alle belangen te komen. Dat daarbij medewerking van de zijde van de belanghebbenden moeilijk kan worden gemist, is duidelijk.

Maar de medewerking van hun kant zal zodanig moeten zijn, dat zij ook daadwerkelijk en constructief bij de belangenafweging worden betrokken.

De vraag is nu, hoe de bestuurlijke structuur kan worden om al die belanghebbenden een zodanige plaats te kunnen geven, dat een doelmatige vorm van medewerking kan worden gerealiseerd. Dezerzijds bestaat de voorkeur voor een constructie, die enerzijds de verantwoordelijkheid voor het beheer van de hoofdinfrastructuur voor de waterhuishouding laat berusten bij het Rijk, doch welke anderzijds voorziet in een zo volledig mogelijke participatie vanuit de kring van



*Voorzitter van het eerste gedeelte van de vergadering was de heer W. Mensink, die halverwege werd opgevolgd door de heer ir. H. Haverkate. Achter de tafel v.l.n.r. de heren L. E. Taylor, ir. H. M. Oudshoorn, ir. H. Haverkate, W. Mensink, ir. G. Wijnstra en ir. C. van der Veen, die de discussie inleidde.*

de belanghebbenden in de voorbereiding van de plannen. In deze constructie zou de voorbereiding van de bedoelde plannen in handen kunnen worden gesteld van de reeds genoemde commissies, één voor het landelijk plan en één voor ieder van de drie districtsplannen, waarin de betrokken departementen, de provincies en de waterschappen benevens de daarvoor in aanmerking komende organisaties van belanghebbenden vertegenwoordigers zouden hebben aan te wijzen.

Maar het is duidelijk, dat het om zeer grote gebieden gaat, die voor het doen medewerken van de belanghebbenden nog weinig aanknopingspunten bieden. Zij zullen op een of andere manier per hoofdgebied in organisatorisch verband moeten worden gebracht en vertegenwoordigd.

De taak van de bovenbedoelde commissies zal niet louter adviserend behoren te zijn, maar gedeeltelijk ook beleidvoorbereidend. Met dit laatste wordt bedoeld op de aan deze commissies te verstrekken opdracht het resultaat van het overleg neer te leggen in een voorontwerp van het plan.

Een goed geregelde waterhuishouding is in ons land van elementaire betekenis, die haar invloed ook doet gelden op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het is daarom niet verwonderlijk, dat in het kader van de uit te brengen Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening ook een structuurschema voor de waterhuishouding in voorbereiding is, naast een aantal andere structuurschema's, die elk een bepaald gebied, van belang voor een planmatige, optimale ruimtelijke ontwikkeling bestrijken.

Dit structuurschema zal voor de lange termijn globaal aangeven de voorzieningen op het gebied van de waterhuishouding,

voorzover die van betekenis zijn voor het ruimtelijk beleid op rijksniveau. Hierdoor zal de waterhuishouding, ook wat het procedurele aspect betreft, haar plaats krijgen in het algemene kader van de ruimtelijke ontwikkeling van ons land.

## Discussie

De discussie die op deze voordracht van ir. H. M. Oudshoorn zou volgen, werd ingeleid door ir. C. van der Veen, die o.m. de vraag opwierp of de indeling in de drie hoofdgebieden wel zo relevant is. Daarop concentreerde zich de discussie dan ook voornamelijk en minder op de vraag, of er al of niet een centraal orgaan namens de waterleidingbedrijven als gesprekspartner met de Rijksoverheid kan meepraten over de verdeling der wateren.

Hoe een reorganisatie van het waterbeheer in de praktijk kan uitpakken, beschreef de Brit L. E. Taylor, wiens informatie weliswaar niet veel afweek van hetgeen de in Engeland wonende Nederlander H. van Oosterom eind vorig jaar voor de Unie van Waterschappen vertelde [H<sub>2</sub>O (6) 24 (643)] — hoe kan het ook anders, hij behandelde hetzelfde onderwerp — maar die meer inging op de actuele gevolgen van de per 1 april a.s. in werking komende ingrijpende reorganisatie. Van een discussie op deze voordracht kon uiteraard nauwelijks sprake zijn; hoogstens van een aanvullende informatie.

