

Organisatorische en juridische consequenties van het Structuurschema Drink- en Industrierwatervoorziening 1972*)

Het Structuurschema voor de Drink- en Industrierwatervoorziening 1972 betekent een praktische toepassing van het in de nota „Openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid” uitgestippelde kader voor overleg en besluitvorming op het gebied van de planologie. Uitdrukkelijk zij hier vooropgesteld dat het structuurschema méér omvat, nl. een nationale deelplanning voor de waterhuishouding, voorzover deze raakpunten heeft met de watervoorziening. Tevens geeft het structuurschema een kader voor de programmering en uitvoering door de bedrijfstak van de openbare watervoorziening van de werken in de sector van de waterproductie. Het structuurschema omvat alle aspecten van de toekomstige ontwikkeling in deze sector.

*) Voordracht voor de VWN op 16 mei 1973.

belangen — volkomen verantwoord voorkomen. Daarbij komt nog, dat de organisatie van een echte inspraakprocedure nog in een experimenteel stadium verkeert. Deze feitelijke situatie moet niet onderschat worden. Misschien moet voor elk plan wel een eigen inspraakprocedure worden gezocht. Uniforme regels, die met een zeker automatisme kunnen worden gehanteerd lijken met het karakter zelf in strijd. In Engeland, waar men tamelijk veel ervaring heeft met inspraak bij planologische maatregelen, heeft men bij een aanpassing van de wetgeving voorgeschreven, dat geen bestemmingsplannen in procedure kunnen worden gebracht als er geen verantwoorde mogelijkheden tot inspraak aan vooraf zijn gegaan. Hier dus geen uniforme regeling. Ook in ons land zal de inspraak voorshands plaatsvinden met vallen en opstaan. Dit alles horende, zult u zich afvragen of de nota openbaarheid ruimtelijk beleid nu een regeringsstuk is, dat de procedure voor de planologische kernbeslissing reeds op gang kan brengen. U vraagt dan naar het karakter van deze nota. Velen hebben met u deze vraag gesteld en hem zelf beantwoord met de stelling: de nota is bedoeld als discussie-stuk. Men meende deze stelling te kunnen poneren, omdat de nota de procedure niet vervat in strikte rechtsregels, die men blijkbaar een absolute noodzaak acht. Dit blijkt uit één van de zeer schaarse commentaren uit vakkringen van het bestuur, die tot nog toe zijn verschenen. „Wie verwacht, dat er op een boeiend en actueel terrein eindelijk eens spijkers met koppen worden geslagen, komt bedrogen uit”, zo luidt dit commentaar, dat dan verder zegt: „de nota wordt gekenmerkt door een grote mate van vrijblijvendheid. Alle mogelijkheden worden in beschouwing genomen, op uitvoerbaarheid overwogen en in het gunstigste geval in overweging gegeven. Vrijwel nergens is sprake van het stellen van duidelijke rechtsregels”.

Naast de opvatting, dat de nota openbaarheid ruimtelijk beleid pas toepassing zou kunnen vinden door een uitvoerige nieuwe wetgeving, is er nog een politiek argument om de toepassing op te schorten. Dit argument is gegoten in de vraag: Wat betekent in de praktijk een nota, die nog niet in het parlement is behandeld? Is het niet verstandig eerst deze behandeling af te wachten alvorens de spelregels van de nota te gaan toepassen? Wie de nota goed heeft gelezen, zal hebben gemerkt, dat deze vragen ook door de regering zijn gesteld en beantwoord. De regering verklaart nadrukkelijk, dat zij ten aanzien van de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid de in de nota neergelegde procedure thans als gedragslijn bij de voorbereiding van

Achtereenvolgens zullen deze aspecten van het structuurschema hier worden besproken.

1. Het structuurschema als planologische kernbeslissing

De reeds geciteerde nota onderscheidt de volgende categorieën van ruimtelijk relevante beslissingen op Rijksniveau:

- a. beslissingen en standpuntbepalingen over hoofdlijnen en beginselen, die van algemeen belang zijn voor het ruimtelijk beleid;
- b. beslissingen over concrete beleidsplannen, die van belang zijn voor het ruimtelijk beleid, maar die geen directe invloed hebben op de bestemming van bepaalde gronden;
- c. beslissingen over concrete beleidsplannen, die van belang

planologische kernbeslissingen aanvaardt. Zij kan dit doen, zo licht de regering belanghebbenden en belangstellenden in, omdat de verschillende onderdelen van deze procedure zonder enige wijziging en aanvulling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en andere wetten in de besluitvorming kunnen worden ingepast. Het lijkt ook logisch, dat de regering van oordeel is, dat er geen enkele belemmering is om toepassing te geven aan de procedure van de planologische kernbeslissing, als het gaat om het tot stand brengen van nationale hoofdlijnen en beginselen voor de ruimtelijke ordening van ons land en van concrete plannen, die van deze hoofdlijnen en beginselen afwijken. In het parlement is immers bij herhaling aan verschillende regeringsteams gevraagd langs welke wegen zij de openheid en de openbaarheid van het bestuur op elk niveau zou bevorderen. Uit deze drang van de volksvertegenwoordiging is de benoeming voortgekomen van een commissie, die belast was met het aangeven van deze wegen tot openbaarheid. Het spreekt vanzelf, dat het parlement elke procedure tot openbaarheid in principe toejuicht en de behandeling van de nota in de Staten-Generaal kan eigenlijk alleen leiden tot kritiek op onvoldoende openbaarheid en tot meer dwingende voorschriften tot grotere openbaarheid. Het lag voor de hand, dat in het kader van de ruimtelijke ordening, die de coördinatie van belangen tot een essentieel deel van zijn taak rekent en die de zelfontplooiing van de mens als een doel ziet, de openbaarheid steeds hoog is aangeslagen. Zowel de opvatting, dat de mondigheid van de burger eist, dat hem een aandeel wordt gegeven bij de beleidsvoorbereiding van overheidsbeslissingen, waardoor deze beslissingen aan kwaliteit kunnen winnen, maar ook om te voorkomen, dat anderen vanuit hun technisch specialisme gaan uitmaken, wat goed is voor de burger. Aan beide elementen wil de inspraakprocedure van de nota openbaarheid ruimtelijk beleid tegemoet komen. Het is waar, dat deze procedure nieuwe elementen brengt in het proces van de ruimtelijke ordening. Misschien kan wel gesteld worden dat deze nota een nieuwe fase in dit proces markeert. Dat is geen plotselinge ontdekking. De memorie van toelichting bij de rijksbegroting van 1971 spreekt over nieuwe wegen in de ruimtelijke ordening. Tot deze wegen worden met name gerekend de noodzakelijke geachte inspraakprocedures. De wijze, waarop deze procedures in de nota zijn ingevoerd, zal ertoe kunnen bijdragen, dat de mens als vormgever en drager van de samenleving en van de wetenschappelijk-technische ontwikkeling de mogelijkheden open houdt tot zijn zelfontplooiing.

- zijn voor het ruimtelijk beleid en die wèl een directe invloed hebben op de bestemming van bepaalde gronden;
- d. beslissing op Rijksniveau, die een directe invloed hebben op de bestemming van bepaalde gronden, maar die niet zonder meer van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid.

Het structuurschema zal de volgende elementen bevatten:

- een raming van de waterbehoeften op lange termijn (ca. 30 jaar);
- een schema voor de aanleg van werken om in de nabije toekomst (tot ca. 1980) en in een verdere toekomst (tot ca. 2000) in die behoeften te kunnen voorzien;
- beschouwingen over de financieel-economische en internationale aspecten van deze lange-termijnplanning;
- een overzicht van de procedures, door middel waarvan de Regering voornemens is aan haar beleid ten aanzien van de watervoorziening uitvoering te geven.

Kernpunt van de structuurschema is de toekomstige aanleg van werken voor de waterproductie; de hieromtrent aangekondigde beleidsvoornemens plaatsen het schema in categorie a. van de genoemde beslissingen op Rijksniveau. De Regering heeft de beslissingen, behorende tot deze categorie, tezamen met die van categorie b., aangemerkt als „planologische kernbeslissingen”. Voor het tot stand brengen daarvan zijn procedures ontwikkeld, die in bijlage I van de Nota zijn aangegeven. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de zgn. „aanvullende procedure” voor de beslissingen, welke binnen een wettelijk kader passen waarin reeds met planologische aspecten rekening wordt gehouden (bijv. bij het Rijkswegenplan) en een „zelfstandige procedure” voor de beslissingen waarbij dat niet het geval is. Voorshands behoort het Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening tot de laatstgenoemde groep.

Het laatste hoofdstuk van het structuurschema bevat een uitwerking van de procedure, waarbij ook aandacht is gegeven aan de plaatsen, die de belangen van de bedrijfstak van de openbare watervoorziening, de waterhuishouding en de algemene milieuhygiënische aspecten daarbij innemen. Na de voorbereiding van het structuurschema worden de Rijksplanologische Commissie (RPC) en de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor de Milieuhygiëne (ICMH) daarover gehoord, terwijl het schema aan de Raad van de Waterstaat ter kennisgeving wordt toegezonden. De adviezen van RPC en ICMH zijn inmiddels uitgebracht; de volgende stap zal zijn de vaststelling en publikatie door de Regering, na beraad in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit de Ministerraad. Daarna komt gelegenheid tot het indienen van bezwaren en advisering door de provinciale besturen. Alvorens het structuurschema definitief door de Regering wordt vastgesteld zal tenslotte de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening zich daarover uitspreken. Na de vaststelling krijgt ook de Tweede Kamer nog gelegenheid voor beraad, alvorens het structuurschema in werking treedt.

Het structuurschema zal in principe eens in de vijf jaar, danwel zodra de ontwikkelingen daartoe nopen, worden herzien. Uiteraard is in alle fasen van voorbereiding van het structuurschema terugkoppeling naar vorige fasen mogelijk, indien essentiële wijzigingen dit wenselijk maken.

Het structuurschema betekent nog geen concrete ruimtelijke reservering voor de daarin aangeduide werken. Plaats en omvang daarvan staan in de meeste gevallen nog onvoldoende vast. Bovendien is het niet zeker dat ze alle tot uitvoering zullen komen. Thans nog onzekere factoren, die daarop een beslissende invloed zullen hebben, zijn de toekomstige ontwikkeling van het waterverbruik, de toekomstige kwaliteit en kwantiteit van het oppervlaktewater en de technische ontwikkelingen m.b.t. de waterzuivering. Kenmerkend voor een toekomstplan als dit, dat de veiligstelling van de voorziening in een essentiële levensbehoefte beoogt, is dat het uitgaat van de thans realiseerbare mogelijkheden en daarbij een niet te optimistische visie geeft. Wèl is het zo, dat de in

het structuurschema meestal zeer voorlopig en globaal aangeduide lokaties van de technische werken vrij dienen te blijven van ingrepen, die de realisering van die werken ten enenmale onmogelijk zouden maken. Op alle bestuursniveau's dient daarmee rekening te worden gehouden, en in dit opzicht bewerkt dus het structuurschema een planologische reservering.

Concrete planologische maatregelen ten aanzien van bepaalde terreinen zullen hun plaats vinden in de basisplannen, die krachtens een thans in voorbereiding zijnde wettelijke voorziening bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld. Deze basisplannen zullen hun aanloop krijgen in een tien-jarenplan, dat door de bedrijfstak van de openbare watervoorziening in overeenstemming met het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening zal worden opgesteld. Dit plan zal een programmering omvatten van studie, besluitvorming, procedures en uitvoering van de verschillende projecten.

De basisplannen kunnen worden aangemerkt als concrete beleidsmaatregelen, die van belang zijn voor het ruimtelijk beleid en een directe invloed hebben op de bestemming van bepaalde gronden en wateren. Zij vallen daarom onder de reeds eerder aangeduide categorie c. van planologisch relevante beslissingen op Rijksniveau.

2. Het structuurschema als nationaal facetplan in het kader van de waterhuishouding

Dat de waterhuishoudkundige aspecten in het structuurschema zwaar wegen, blijkt wel uit het feit, dat bij de voorbereiding daarvan zowel Rijkswaterstaat als provinciale waterstaatsdiensten belangrijke bijdragen hebben geleverd. Essentieel is immers, dat voor de geplande werken voor waterproductie voldoende water van voor de bereiding van drinkwater geschikte kwaliteit beschikbaar zal zijn.

Evenals in planologisch opzicht het structuurschema, eenmaal vastgesteld, een conserverende werking zal hebben, betekent het voor de waterbeheerders, dat zij met de hun ten dienste staande middelen de in het schema aangegeven mogelijkheden tot waterwinning zoveel mogelijk zullen dienen veilig te stellen.

Ook voor de waterhuishoudkundige aspecten wordt het bestaande centrale overlegkader, de Raad van de Waterstaat, ingeschakeld. Het ontwerp-structuurschema wordt aan de Raad alleen ter kennisneming toegezonden, omdat het daarbij nog niet rechtstreeks om de realisering van concrete projecten gaat. Het concept-tienjarenplan, dat deze projecten verder uitwerkt, gaat naar de Raad om advies, voorzover in het plan werken met belangrijke waterstaatkundige implicaties zijn opgenomen. Evenals bij de planologie gaat het hier om inpassing van het belang van de watervoorziening tussen velerlei andere belangen. Een moeilijkheid daarbij is, dat deze belangen, in tegenstelling met die van de watervoorziening, vaak nog onvoldoende gedefinieerd en gewogen zijn. Een werkgroep „Organisatie waterbeheer” van het KIVl heeft daartoe in een rapport, dat onlangs is gepubliceerd in deel I van de serie Mens en Milieu van de Stichting Toekomstbeeld der Techniek, de oprichting aanbevolen van een nationaal *Planbureau-Waterbeheer*, functionerend als onafhankelijke groep van deskundigen uit de verschillende deelbelangen naast het bestaande bestuursapparaat. Daarbij zouden mijns inziens ook regionale planbureau's bij de provincies kunnen passen. Deze kunnen een overlegkader vormen voor de uitwerking en realisering van de plannen, die op nationaal niveau zijn voorbereid, en ook aandacht geven aan regionale en lokale omstandigheden, die bij de nationale planning wellicht aan de aandacht zouden ontsnappen.

3. Het structuurschema als programma voor de uitvoering van waterwinningswerken

De waterleidingbedrijven, die voor de openbare watervoorziening verantwoordelijk zijn, zullen bij het voorbereiden en uitvoeren van hun werken voor winning, opslag en transport

van water aan het structuurschema zijn gebonden. Formeel zal deze binding worden vastgelegd in de reeds aangeduide regeling tot aanvulling van de Waterleidingwet, waarin naast de basisplannen ook een vergunningstelsel voor genoemde werken zal worden opgenomen. De vergunningen zullen worden verleend door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Het vergunningstelsel is erop gericht dat slechts de in het structuurschema, in het tien-jarenplan of in de basisplannen aangeduide werken en daarmee verband houdende, althans daarmee harmoniserende werken worden uitgevoerd en dat deze werken met elkaar in harmonie blijven. Met het vergunningstelsel kan bovendien worden bereikt, dat de werken slechts worden ondernomen door een instelling die zowel over voldoende financiële middelen als over de nodige technische kennis voor de uitvoering van het werk binnen de te stellen tijdslijmieten beschikt. Gezien de grote omvang, die een aantal werken zullen hebben, zal het waarschijnlijk in verscheidene gevallen nodig zijn dat de waterleidingbedrijven, die in de eerste plaats tot realisering van die werken groepen zijn, zich tot een samenwerkingverband aaneensluiten.

Daarnaast is een hechte samenwerking binnen de bedrijfstak ook voor een goede nationale planning van de openbare watervoorziening een noodzakelijke voorwaarde. Dit komt vooral naar voren bij de reeds genoemde planning op

middelange termijn, in de vorm van tien-jarenplannen. Terwijl voor het structuurschema de Rijksoverheid, vertegenwoordigd door het RID, het initiatief genomen heeft, is het de bedoeling dat de bedrijfstak een eerste opzet maakt voor het tien-jarenplan. Een werkgroep van de VEWIN heeft voorstellen ontwikkeld om daartoe een afzonderlijk orgaan voor de waterwinning te stichten, waarin in principe alle waterwinnende bedrijven zullen participeren en hun ontwikkelingsplannen zullen inbrengen. Het orgaan zal daarbij, in het kader van het opstellen van het tien-jarenplan, de eventuele verschillende gezichtspunten van de bedrijven dienen te harmoniseren en naar buiten toe de bedrijfsbelangen bij de verschillende overheden moeten behartigen.

Hoe dichter men de werkvoorbereiding en -uitvoering nadert, hoe meer behoefte er bestaat aan goede overlegkaders, waardoor enerzijds wordt verzekerd dat de plannen in harmonie met andere belangen zijn en anderzijds een tijdige uitvoering van de nodige werken wordt gewaarborgd. Als slotopmerking past hier de aantekening dat juist de goede belangenharmonisatie en de tijdigheid zaken zijn, die gemakkelijk met elkaar in conflict raken en ons daarom nu zorgen geven. Vandaar de noodzaak om in ieder geval aan de zijde van de openbare watervoorziening te zorgen voor een integrale planvoorbereiding.