

## Eenheid in waterbeheer\*)

Het waterbeheer, dat vandaag in het middelpunt van onze belangstelling staat, is niet bepaald een probleem van de laatste tijd. Het scheppingsverhaal begint er al mee.

De in den beginne bestaande chaos krijgt, doordat scheiding gemaakt wordt „tussen wateren en wateren” door de schepping van wat „het uitspannel” genoemd wordt, een begin van ordening, waarop voortgebouwd kon worden door de scheiding van aarde en zee.

Het water, en vooral de zee, is in het vervolg van de Schrift vaak de aanduiding van een verwoestende kracht. Ik wijs op het verhaal van de zondvloed en op talrijke passages in de Psalmen.

In overeenstemming daarmee zegt de Openbaring van de nieuwe aarde o.m. „en de zee was niet meer”. Soms lijkt het inderdaad wel, zoals een schrijver laatst opmerkte, alsof God het land aan water heeft.

De binnenwateren komen er in de Bijbel wat beter af: in het paradijs ontsprong een rivier „om de Hof te bevochtigen”, de oude psalmdichters spraken met waardering over koele, heldere beken en rustige wateren en in de Apocalyps is een rivier, „helder als kristal”, het symbool van het leven.

We zijn hier echter niet bijeen voor het houden en aanhoren van kosmische beschouwingen over het water, maar om ons te beraden op de situatie, waarin we ons in Nederland, met betrekking tot het waterbeheer, bevinden.

Gezien het gekozen thema: eenheid van waterbeheer, kan daarbij ook aan de orde komen de vraag, welke wijzigingen noodzakelijk worden geacht en welke weg moet worden gevolgd om tot die wijzigingen te komen.

Mijn bijdrage aan de meningsvorming over dit onderwerp zal van bescheiden aard moeten zijn. Ik behoor namelijk niet tot de technische élite, gevormd door de ingenieurs van Rijks- en provinciale waterstaatsdiensten en ook niet tot de, ik zou haast zeggen Hoogmogenden der waterschapsbesturen. Ik ben maar een gewone civiel-ingenieur, die na zijn afstuderen in de openbare watervoorziening heeft gewerkt.

Ik zal dan ook enkele aspecten van het waterbeheer uit de gezichtshoek van de waterleidingman bezien.

Op zichzelf is dat dacht ik ook wel verantwoord, want het kan moeilijk ontkend worden, dat de openbare drink- en industriewatervoorziening de gevoeligste deelnemer is in de totale waterhuishouding.

Ik spreek hier niet uit hoofde van mijn functies, maar à titre personnel.

### Het grondwater

Bij het waterbeheer gaat het om een optimale toedeling van het water aan alle daarbij betrokken belangen en om de bescherming van de kwaliteit. Er kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen het beheer van het grondwater en het oppervlaktewater.

Zoals bekend, is het met het beheer van het grondwater in Nederland nog droevig gesteld. De grondwaterwinningen ten behoeve van de openbare watervoorziening zijn onderworpen aan de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven van 21 juli 1954. De krachtens deze Wet benodigde vergunningen worden door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne aan de waterleidingbedrijven verleend.

Een industrie daarentegen kon tot voor kort overal zonder vergunning anders dan krachtens de Hinderwet vrijelijk grondwater aan de bodem onttrekken. Omdat dat tot onaanvaardbare situaties leidde en de Centrale Overheid verstek liet gaan, hebben een aantal provincies inmiddels provinciale grondwaterverordeningen tot stand gebracht.

\*) Voordracht, gehouden op de jaarvergadering van de Unie van Waterschappen, op 12 november 1973 te Utrecht.

De meeste daarvan beperken zich tot een plicht tot registratie van de onttrokken hoeveelheden en geven de mogelijkheid tot een verbod van onttrekking zonder vergunning van Gedeputeerde Staten. Het is duidelijk dat er op grond van de huidige regelingen allerminst sprake is van een optimale toedeling van het kostbare, schaarse grondwater van goede kwaliteit.

### Algemene grondwaterwet nodig

Er is dan ook dringend behoefte aan een algemene grondwaterwet en het is bekend dat die bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in voorbereiding is. Het is alleen jammer dat daar zoveel tijd mee gemoeid is. Al in 1967 is een voorontwerp van deze wet ter beoordeling aan de diverse belanghebbende instanties voorgelegd.

Daarop is echter zoveel kritiek binnengekomen dat praktisch aan een geheel nieuwe opzet moest worden begonnen. In dit verband wil ik er op wijzen dat de voorbereiding van dergelijke, uitermate belangrijke wetsontwerpen in eerste instantie vaak te veel binnen de desbetreffende departementen wordt gehouden. Vroegtijdige raadpleging van de nauw erbij betrokken belangengroepen zou veel dubbel werk en daardoor vertraging kunnen voorkomen. Dit kan door vertegenwoordigers van de belangengroepen aan het werk van interdepartementale commissies die wetsontwerpen voorbereiden te laten deelnemen.

De kwalitatieve bescherming van het grondwater vindt tot dusver uitsluitend plaats ten behoeve van de openbare watervoorziening en wel via gemeentelijke bestemmingsplannen krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening en enige provinciale beschermingsverordeningen. Er is nog géén sprake van een algemeen kwalitatief beheer.

Bekend is het door het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid in 1971 gepubliceerde Voorontwerp van de Wet inzake Bodemverontreiniging, waarin een landelijke regeling voor het kwalitatieve grondwaterbeheer was begrepen en inmiddels heeft de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in 1972 opnieuw de voorbereiding van een wetsontwerp inzake de bodemverontreiniging aangekondigd.

Nu is het inderdaad zo dat er een sterke relatie bestaat tussen het grondwaterbeheer enerzijds en het bodembeheer anderzijds, maar het is de vraag of in de nieuwe wetgeving de twee aspecten van het grondwaterbeheer, namelijk het kwantitatieve en het kwalitatieve geheel moeten worden gescheiden en door twee verschillende ministeries afzonderlijk moeten worden behandeld.

Er is allang een tekort aan goed grondwater in ons land en voor de onttrekking ervan moeten prioriteiten worden gesteld. Om tot een zo goed mogelijke prioriteitenstelling te komen is een overlegkader nodig tussen de verschillende belangengroeperingen. Dat kan alleen binnen een samenhangend wettelijk kader en een samenhangende bestuurlijke organisatie.

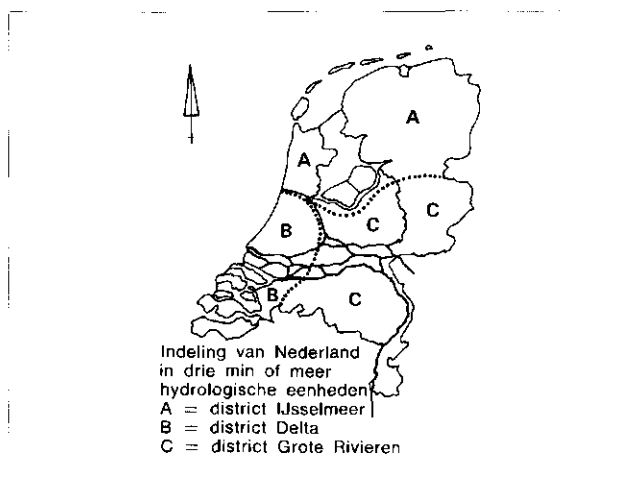
### Provinciaal beheer

De relatie met het bodembeheer brengt met zich mede dat het grondwaterbeheer moeilijk sterk kan worden gecentraliseerd. Decentralisatie ervan is onvermijdelijk. Uiteraard blijft eenheid in beleid daarbij een vereiste en het gedecentraliseerde beheer zal zich dan ook moeten richten op duidelijke centraal voor het grondwaterbeheer aangegeven richtlijnen. Het gaat hier om een beheersvraagstuk met een duidelijk universeel karakter, waarvoor de autonomie van lagere lichamen op bepaalde punten zal moeten wijken. De vraag is wat de omvang en de vorm van de voor het grondwater

noodzakelijke regionale beheers-eenheden zullen moeten zijn. Als het regionale waterbeheer in Nederland in handen zou zijn van een 15 à 20-tal grote waterschappen dan zou het mogelijk zijn dat die naast het beheer van het oppervlaktewater ook het grondwaterbeheer zouden verzorgen. De huidige situatie is echter anders en hoewel de provincies in eerste instantie administratieve lichamen zijn met een sterk controlerende taak waaraan niet bij voorbaat beheers-taken moeten worden toegewezen, geloof ik dat thans een beheer van het grondwater op provinciaal niveau het beste is. Dit zal echter niet mogen betekenen dat het beschikbare grondwater op grond van belangenafweging alleen voor het gebruik binnen de provincie wordt toegewezen maar zodanig dat nationaal gezien de meest aanvaardbare oplossing wordt verkregen.

### Het oppervlaktewater

Ik kom dan bij het beheer van het oppervlaktewater. Hoewel er een sterke natuurlijke samenhang is tussen grond- en oppervlaktewater zijn de vraagstukken die aan het beheer ervan zijn verbonden op bepaalde punten toch zodanig verschillend dat daarvoor afzonderlijke beheersstructuren nodig zullen zijn.



In zijn lezing voor de Unie van Waterschappen op 12 november 1971 bepleitte ir. J. van der Kerk, directeur-generaal van Rijkswaterstaat, het opstellen van waterhuishoudkundige plannen voor de drie gedeelten van Nederland, die min of meer als hydrologische eenheden kunnen worden gezien, namelijk het gebied „grote rivieren”, het gebied „delta” en het gebied „IJsselmeer”.

Het is bekend dat deze waterstaatkundige structuur thans het uitgangspunt van de Rijkswaterstaat vormt bij de voorbereiding en vormgeving van de grondslagen van het waterhuishoudkundig beleid van de Centrale Overheid. Daarbij vormen de grote rivieren, het IJsselmeer en de deltabekken de hoofdinfrastructuur voor de waterhuishouding die door de Centrale Overheid wordt beheerd als primair systeem. De drie te onderscheiden hoofdgebieden zijn voor de daarin aanwezige behoeften aan water aangewezen op de daarvoor in aanmerking komende onderdelen van de hoofdinfrastructuur. De waterhuishouding van deze drie hoofdgebieden vormt dan het secundaire systeem. De waterhuishouding binnen de drie hoofdgebieden zal tot de taak van de lagere Overheid behoren en het tertiaire systeem vormen.

Bij de voorbereiding van de voor het primaire systeem en de drie secundaire systemen benodigde waterhuishoudkundige plannen wordt gedacht aan bijzondere commissies, één voor de hoofdinfrastructuur en één voor ieder van de drie hoofdgebieden.

In deze commissies zouden dan naast de betrokken departementen, provincies en waterschappen ook vertegenwoordigers van de daarvoor in aanmerking komende organisaties

van belanghebbenden zitting krijgen. Dit betekent dat de desbetreffende organisaties zich zullen moeten equiperen om op verantwoorde wijze als overlegpartner in genoemde commissies te kunnen fungeren.

### Centraal Orgaan Waterleidingen

Wat nu de waterleidingsector betreft is het een gelukkige omstandigheid dat reeds thans wordt gedacht aan de instelling door de gezamenlijke waterproduktiebedrijven van een Centraal Orgaan dat namens de bedrijven als partner voor overleg met de Overheid optreedt in zaken van waterbeheer en ruimtelijke ordening.

Een voorstel daartoe komt binnenkort in een ledenvergadering van de VEWIN aan de orde. Bedoeld Centraal Orgaan zal voor de bedrijfstak openbare watervoorziening indien die daartoe uitgenodigd zou worden, en ik kan mij moeilijk anders voorstellen, als een duidelijke vertegenwoordiging in de bijzondere commissies als bedoeld in de door de Rijkswaterstaat gedachte opzet, kunnen optreden.

Daarbij komt dat, zoals bekend, er bij de Staten-Generaal thans een ontwerp tot wijziging van de Waterleidingwet ahangig is, dat een herziening van de organisatie van de openbare watervoorziening beoogt met het doel om te komen tot een beperkt aantal zowel in personeel als in materieel opzicht goed uitgeruste waterleidingbedrijven. Het is duidelijk dat ook dit de noodzakelijke samenwerking met de waterbeheerders zal bevorderen.

Zal dus de waterleidingsector, naar mag worden verwacht, als belanghebbende aan de voorbereiding van het landelijke plan en van de drie districtsplannen kunnen meewerken, zeker is het dat de waterschappen als waterbeheerders er ten nauwste bij betrokken zullen worden en dit zal van de zijde van de waterschappen ook een duidelijke en over bevoegdheden beschikkende vertegenwoordiging vragen. Nu is het bekend dat het aantal waterschappen de laatste jaren door concentratie sterk is gedaald, waardoor de versnippering van het waterbeheer minder erg is geworden, maar het is toch de vraag of niet een verdere concentratie naar voldoende grote eenheden nodig zal zijn. Gesteund door eenheden die zowel bestuurlijk als technisch goed zijn uitgerust en die alle binnen hun regio een zelfde taak hebben zal de Unie van Waterschappen naar mijn mening een belangrijke bijdrage kunnen leveren tot meer eenheid in het waterbeheer, zowel nationaal als regionaal.

Want het is toch zo dat de situatie van het huidige waterbeheer in ons land met nog te veel kleine waterstaatkundige eenheden mede oorzaak is dat de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren een raamwet is geworden, die verschillende oplossingen toestaat en waardoor, zoals uw voorzitter in het jaarverslag van het Waterschap De Dommel schrijft, de bestuurlijke chaos op het gebied van de kwaliteitszorg steeds groter wordt. En het is op dit punt dat ik mijn inleiding zou willen toespitsen.

### Versnippering van bestuurseenheden

Bij de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren is, zoals bekend, het kwalitatieve beheer van het oppervlaktewater geregeld. Dit beheer is voor de rijkswateren aan het rijk opgedragen. Het kwalitatieve en het kwantitatieve beheer zijn voor wat deze wateren betreft dus in één hand. Voor de niet rijkswateren is het kwalitatieve beheer in handen van de provinciale besturen gelegd, die hun taak aan openbare lichamen kunnen delegeren. Dit heeft er toe geleid dat dit beheer deels aan waterschappen en deels aan nieuw gevormde zuiveringsschappen is opgedragen, terwijl ook enkele provincies het beheer in eigen hand hebben gehouden.

Het is duidelijk dat deze verschillende oplossingen de eenheid in waterbeheer niet hebben bevorderd. Integendeel, in veel gevallen is het kwalitatieve en het kwantitatieve beheer in verschillende handen en ook zijn de grenzen van de verschillende beheersgebieden vaak uitermate dubieus. De huidige moeilijke en naar mijn mening ondoelmatige struc-

tuur van de kwaliteitszorg van het oppervlaktewater is enerzijds een gevolg van een nog te grote versnippering van de bestuurseenheden op regionaal niveau en anderzijds ook van een te directe koppeling van de afvalwaterzuivering met het kwaliteitsbeheer.

Waterbeheer is primair een zaak van beleid. De waterbeheerder moet rekening houden met een groot aantal meer of minder samenhangende factoren en praktisch alle bij het waterbeheer betrokken belangen hebben zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten.

Daarom behoort ook het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer op regionaal niveau in één hand te zijn en dat kan alleen als er beheerseenheden worden gevormd van voldoende grootte die goed uitgerust kunnen zijn en daardoor ook bestuurlijk voor hun taak berekend.

Naast het te grote aantal kleine beheerseenheden heeft ook een te directe koppeling van de afvalwaterbehandeling en de kwaliteitszorg geleid tot de huidige ondoelmatige structuur, die, indien daarin geen verandering wordt gebracht, in de toekomst steeds ondoelmatiger zal blijken te zijn.

De waterbeheerder moet naast het op deskundige wijze verdelen van het water aan de gebruikers ook zorgen dat de kwaliteit ervan wordt beschermd. Dat laatste houdt onder meer in dat hij in de lozingsvergunningen voor afvalwater criteria voor de verlangde kwaliteit moet opnemen, en dat de eigenaren van de werken die afvalwater lozen, die werken aan die criteria dienen aan te passen. Het betekent echter niet dat het voor een goed kwantitatief en kwalitatief waterbeheer nodig is dat de waterbeheerder zelf met de afvalwaterbehandeling is belast. Ik meen zelfs dat het gezien vanuit de Nederlandse omstandigheden niet doelmatig is.

#### Meer aandacht voor recycling

Ik zei zojuist al: waterbeheer is primair een zaak van beleid; afvalwaterbehandeling is primair een technisch vraagstuk dat steeds nauwer met dat van de openbare drink- en industriewatervoorziening verbonden raakt. Het is te verwachten dat de problemen ten aanzien van het waterbeheer

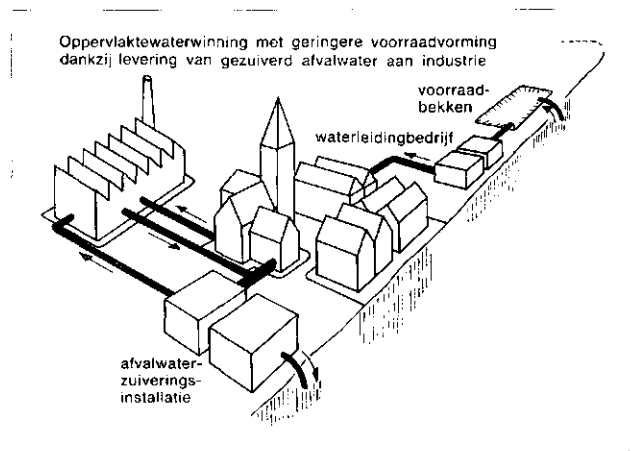
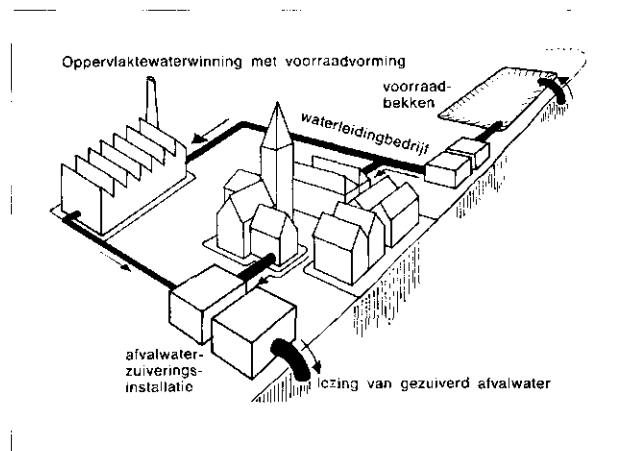
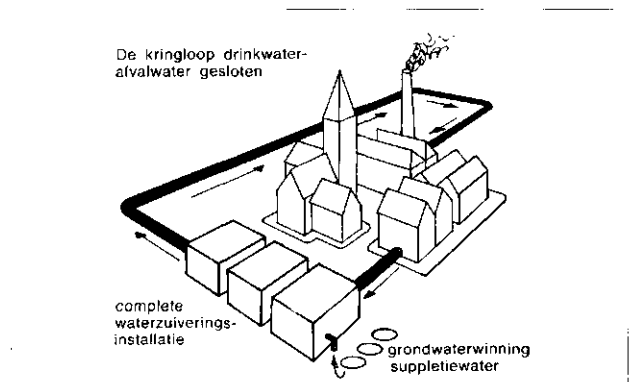
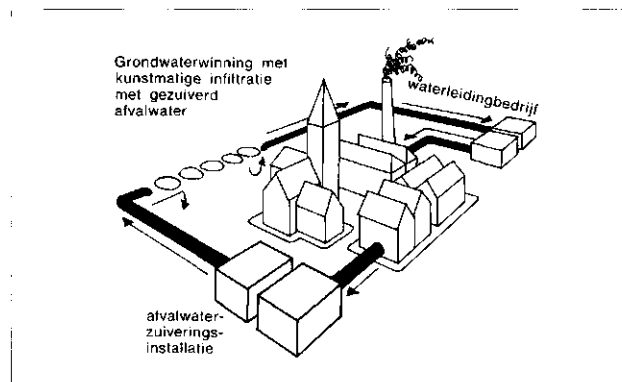
zich in de komende tijd meer en meer zullen toespitsen op het gescheiden optrekken van de openbare drink- en industriewatervoorziening en de afvalwaterbehandeling. Reeds meerdere malen is er op gewezen, dat het door de openbare watervoorziening geleverde water in hoofdzaak dient voor het transport van vuil en afval en dat maakt dat openbare watervoorziening en afvalwaterbehandeling onderdeel zijn van dezelfde kringloop. Het zijn de beide uiteinden van hetzelfde vraagstuk.

De wetenschappen waarop zij gebaseerd zijn, zijn voor een deel dezelfde en er is een sterke overeenkomst in technieken en investeringen.

Universiteiten en hogescholen hebben beide vakken dan ook onder één leerstoel gebracht. In ontwikkelingslanden, waar men in vele gevallen met een organisatorisch en technisch „maagdelijk” terrein te maken heeft, maken de openbare watervoorziening en afvalwaterbehandeling steeds gezamenlijk onderdeel uit van de ontwikkelingsprojecten. De samenhang tussen de behandeling van afvalwater en de openbare watervoorziening zal zich in de naaste toekomst nog veel duidelijker manifesteren. Meer en meer wordt onderkend dat afvalstoffen, stoffen zijn die uit een oogpunt van milieubeheer en economie na bewerking opnieuw nuttig kunnen worden gebruikt. In de hele technologie staat thans het hergebruik (recycling) in het centrum van de belangstelling. Nog deze maand wordt er in Zürich een driedaagse conferentie aan gewijd, waar meer dan 30 sprekers uit verschillende landen hun bijdrage zullen geven.

Ook afvalwater is in de geïndustrialiseerde landen langzamerhand een stof geworden die uit een oogpunt van milieubeheer en economie in aanmerking komt om weer dienstbaar te worden gemaakt.

De waterleidingbedrijven zijn niet alleen uit kwaliteitsoverwegingen, maar ook op grond van kwantiteitsoverwegingen (periodes van lage afvoer van Rijn en Maas) meer en meer gedwongen voorraden te vormen in open spaarbekken of via ondergrondse opslag. Deze voorraadvorming moet aan het steeds stijgende waterverbruik worden aangepast en dat be-



tektent dat weer meer beslag op de ruimte moet worden gelegd. Voortdurend gaan er dan ook stemmen op dat het waterverbruik moet worden afgeremd. Nu krijgen wij weliswaar tal van wijze raadgevingen over de wijze waarop op het waterverbruik zou kunnen worden bezuinigd, maar aan het hergebruik van afvalwater wordt hier te lande echter nog weinig aandacht besteed.

Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Amerika en Engeland, waar aan het onderzoek naar het hergebruik van afvalwater een hoge prioriteit is verleend. Hoewel dat op langere termijn zeker niet is uitgesloten, betekent hergebruik van afvalwater niet dat dit op korte termijn via een gesloten circuit weer als drinkwater zal worden geleverd, maar wel moeten we in dit verband al denken aan levering aan de industrie in belangrijke industriegebieden. Ook zal de aanvulling van grondwater met gezuiverd afvalwater hier te lande tot de mogelijkheden gaan behoren. Daardoor zullen in de toekomst mogelijk minder grote investeringen behoeven te worden gedaan voor de aanleg van nieuwe winningen.

Het is duidelijk dat als men het vraagstuk van het weer dienstbaar maken van het afvalwater niet alleen uit een oogpunt van milieubeheer, maar ook economisch zo goed mogelijk wil benaderen men de openbare watervoorziening en de afvalwaterbehandeling onder één noemer moet brengen. Eerst dan immers kan een goede afweging van kosten en baten plaatsvinden en kunnen een geïntegreerde lange-termijn planning en één geïntegreerd spuurwerkprogramma tot stand komen.

Samenvattend meen ik dat de afvalwaterbehandeling evenals de openbare watervoorziening als één nutsvoorziening dient te worden gezien, die niet alleen van de Centrale Overheid en van de lagere overheden een gelijksoortige benadering vraagt als de openbare watervoorziening, maar ook om behandeling binnen één kader. Voor de praktijk betekent dat tevens, dat gestreefd zal moeten worden naar een smelting van waterleidingbedrijven met instellingen van afvalwaterbehandeling tot nieuwe eenheden. Daar zal ook het publiek mee gebaat zijn, als het zich voor de waterzaken tot één instantie zal kunnen wenden.

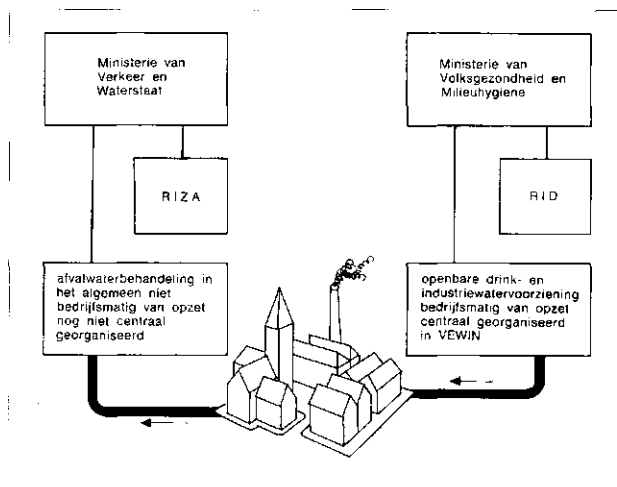
Een tendens daartoe ziet men thans in bijna alle westerse landen. De openbare watervoorziening van West-Berlijn zou al grote problemen hebben gegeven als het niet tezamen met de afvalwaterbehandeling in één bedrijf was ondergebracht. Van de heer Van Oosterom zult u horen, dat Engeland op dit terrein nog verder zal gaan. Daar worden volgend jaar de openbare watervoorziening en de afvalwaterbehandeling met het waterbeheer samen in één hand gebracht en ik kan niet nalaten op te merken dat dit onder andere ook tot gevolg zal hebben dat al het spuurwerk dat op waterbeheer,

op openbare watervoorziening en op afvalwaterbehandeling is gericht in één lichaam „The Water Research Centre” (WRC) met in totaal 450 medewerkers wordt ondergebracht, waardoor een goede coördinatie wordt verkregen en geen dubbel werk wordt verricht.

Als we nu tenslotte de situatie in Nederland ten aanzien van de openbare watervoorziening en de afvalwaterbehandeling overzien, dan blijkt dat nog veel aan de samenhang ontbreekt. Twee ministeries behandelen elk een deel. Het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening (RID) en het Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater (RIZA) zijn zelfstandig werkende instituten binnen twee afzonderlijke departementen.

De openbare watervoorziening is bedrijfsmatig van opzet en is als bedrijfstak centraal georganiseerd in de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN). De afvalwaterbehandeling daarentegen is in het algemeen niet bedrijfsmatig van opzet en tot op heden ontbreekt een centrale organisatie.

Het is zonder meer duidelijk dat zowel bij de Centrale Overheid als bij de lagere overheden tradities op zij gezet zullen moeten worden om nieuwe wegen te kunnen inslaan die uiteindelijk tot een samengaan van openbare watervoorziening en afvalwaterbehandeling kunnen leiden. Zij horen bij elkaar en het belang van samenvoeging zal gezien de te verwachten verdere ontwikkeling van de waterproblematiek op den duur steeds groter worden en daarvoor mogen zeker in dit geval tradities niet boven het bereiken van een doelmatige oplossing worden gesteld.



De administratie van de wet op de afwatering en het toezicht op de rivierschappen hebben daarin nooit enig aandeel gehad, dat wil zeggen geen direct aandeel.

De steeds ernstiger wordende vervuiling van de rivieren dwong de regering na de tweede wereldoorlog deze wet te herzien, in de eerste plaats om de onafhankelijke controle van de zuiverheid van het afvalwater tot stand te brengen. Dit toezicht werd tot nu toe uitgevoerd door de gemeenten, maar de desbetreffende wetgeving was veel te zwak. De resultaten waren dientengevolge zeer onvoldoende, vooral in de grote industriegebieden.

Onder de wet op de rivierschappen van 1948 werden deze belast met het onderhoud van de zuiverheid van het oppervlaktewater, zowel als met het daarmee samenhangende onderhoud van de riviervisserij. Ook werd hun toen de verantwoordelijkheid gegeven voor het onderhoud van de zeekeringen, aangezien dit geacht werd een logisch onderdeel te zijn van de afwatering. Tenslotte werden zij belast met het meten van de voorraad oppervlaktewater. Het werd namelijk toen reeds verwacht dat het waterverbruik snel zou toenemen en dat het daarom hoogst nodig was om een begin te maken met het systematisch meten van de regenval en van de afvoer van elk stroomgebied.

De controle op de zuiverheid van het afvalwater werd tot stand gebracht door het verlenen van vergunningen, eerst voor alle nieuwe lozingen, en verscheidene jaren later ook voor alle reeds bestaande lozingen. Hierin werden de normen vastgelegd waaraan het afvalwater moet voldoen. Herhaalde overschrijding kan leiden tot een aanklacht bij de plaatselijke rechtbank en tot beboeting.

De besturen van de nieuwe rivierschappen bestonden weer in meerderheid uit leden aangesteld door en vanuit de raden van de provincies, en een minderheid van specialisten aangewezen door de minister van landbouw, visserij en voedselvoorziening, en de minister van volkshuisvesting en plaatselijk bestuur. Bij deze laatste berustte in het bijzonder het toezicht op de zuiverheidscontrole. De bekostiging hiervan geschiedde door de reeds bestaande heffing op de plaatselijke belasting te verhogen.

#### *De watervoorziening*

De openbare watervoorziening heeft een zeer lange geschiedenis. In de grote steden begon men óf met een gemeentelijk bedrijf, óf met een particuliere onderneming. De uitbreiding van de watervoorziening over het platteland bracht streekbedrijven tot stand, gevormd door groepen van plattelandsgemeenten. Tot heden bestaan alle drie soorten naast elkaar, maar door samenvoeging is het totaal aantal bedrijven nu veel kleiner

geworden dan 30 jaar geleden, nl. van 1000 tot 200.

De openbare watervoorziening wordt bekostigd door middel van een heffing op de plaatselijke belasting waar het huishoudelijk gebruik betreft, en naar de gemeten hoeveelheid voor industrieel gebruik. De toepassing van watermeters bij huishoudelijk gebruik is in Engeland vrijwel onbekend.

#### *Het afvalwater*

De zuivering van het afvalwater en de daarbij behorende riolering is altijd door de gemeenten gedaan. In de dicht bevolkte streken bestaan er echter ook zuiveringsschappen gevormd door de belanghebbende gemeenten. In beide gevallen wordt de zuivering bekostigd door middel van de plaatselijke belasting.

Waar fabrieksafvalwater direct op de rivieren wordt geloosd inplaats van op de gemeentelijke riolen, is het de plicht van de fabrikant om dit water te zuiveren, volgens de eisen van de lozingsvergunning van 't betrokken rivierschap.

#### **De huidige toestand**

Omstreeks 1960 achtte de regering het nodig om de wetgeving op de rivierschappen verder te herzien, hoofdzakelijk vanwege de grote stijging van het waterverbruik. De vele nieuwe watervoorzieningsinstallaties, zoals stuwen en dergelijke, hadden veelal het gevolg dat de afvoer van de rivieren te klein werd, vooral gedurende droge zomers, wanneer de opvangmogelijkheden van het afvalwater onvoldoende werden.

Verder begon er toentertijd een snelle uitbreiding van het besproeien van gewassen, met alle gevolgen van dien.

Het bleek dus wenselijk een zo uitgebreid mogelijk waterbeheer in te stellen, en vooral om het beheer van het watergebruik toe te voegen aan de reeds bestaande verantwoordelijkheden van de rivierschappen. Dit werd toen tot stand gebracht in de wet op de watermiddelen van 1963. Deze gaf aan de rivierschappen de macht om de onttrekking van water uit de rivieren en uit de grond te regelen door middel van vergunningen. Tegelijkertijd werd hen de plicht opgelegd het water met behoud van de goede kwaliteit op te slaan, het tegenwoordige en toekomstige gebruik van water te bepalen, en waar nodig nieuwe watervoorzieningsreservoirs aan te leggen en meer dergelijke werken uit te voeren.

De financiering van de administratie en uitvoering van deze nieuwe taak geschiedt door middel van een belasting, berekend naar de hoeveelheid die onder iedere vergunning aan de rivieren of de grond onttrokken mag worden. De begrotingen moeten worden gemaakt voor een tijdperk van 5 jaar. De inkomsten en uitgaven voor ieder vijfjarig tijdperk moeten in evenwicht zijn.

De besturen van de gereorganiseerde rivierschappen werden verder uitgebreid, door het aanstellen van vertegenwoordigers

van de watergebruikers, dat wil zeggen de exploitanten van de waterleidingbedrijven, de industrieën en de landbouwers. De leden aangesteld door de provincies bleven echter nog steeds in de meerderheid. Het toezicht op het watergebruik ressorteert onder de minister van volkshuisvesting en plaatselijk bestuur (tegenwoordig de staatssecretaris van het milieu).

Onder deze nieuwe wet werd ook nog opgericht een raad van de watermiddelen, wier taak het werd als adviseur op te treden voor de betrokken departementen, om speciale studies te maken van de watertekorten in de drie dichtst bevolkte streken van het land, en om strategische plannen te maken voor het gehele land voor de toedeling van de watervoorraden. Dit laatste plan wordt binnenkort publiek gemaakt. Sommige onderdelen zijn echter al uitgevoerd of in uitvoering door samenwerkende waterschappen. Hierbij moet ook worden opgemerkt dat officieel het werk van deze raad beperkt was tot de kwantiteit. De mogelijke problemen vanwege de kwaliteit van het water als gevolg van hergebruik worden wel onderzocht, maar helaas door een andere regeringsinstantie.

#### **De toekomstige reorganisatie van de waterdiensten**

De vraag die onmiddellijk naar voren komt is: „waarom is het nodig geacht slechts 6 jaar nadat de nieuwe rivierschappen in functie kwamen, weer een reorganisatie te beginnen?”.

Het antwoord hierop is tweeledig. In de eerste plaats is gebleken dat de wetgeving op de zuivering van het afvalwater niet sterk genoeg is om de vervuiling van de rivieren effectief tegen te gaan. Deze conclusie is van groot belang, niet alleen vanwege het zeer snel toenemen gedurende de laatste jaren van de belangstelling van het publiek voor het milieu, maar ook omdat het steeds meer nodig wordt, vanwege het snelle toenemen van het watergebruik, om water twee of meermalen te gebruiken alvorens het naar zee af te voeren.

In de tweede plaats: de exploitanten van de waterleidingbedrijven zijn wettelijk verplicht om water te leveren aan de inwoners in hun verzorgingsgebieden. De rivierschappen zijn echter niet verplicht om deze bedrijven zonder meer de nodige vergunningen te geven.

Waar dergelijke moeilijkheden zich voordeden werd natuurlijk de vraag gesteld of onder de bestaande wet de rivierschappen voldoende gemachtigd zijn niet alleen ten opzichte van de controle van het watergebruik, maar ook van de watervoorziening.

Deze twee hoofdredenen leidden tot een nieuwe wetsherziening, waarvan de oorspronkelijke opzet was een volkomen eenheid van waterbeheer tot stand te brengen. Het plan was om een klein aantal waterschappen op te richten, en die te belasten niet alleen met de func-

ties van de bestaande rivierschappen, maar ook met

- a. de riolerings- en zuiveringstaken van de gemeenten;
- b. de exploitatie van de waterleidingbedrijven;
- c. de binnenscheepvaart;
- d. de waterrecreatie.

Bovendien werd voorgesteld dat deze waterschappen gemachtigd moesten worden om eigen zuiveringsinstallaties over te nemen waarvan de kwaliteit van het afvalwater steeds niet voldoende was, en om een veel strengere controle uit te oefenen op de vervuiling van het grondwater.

De verzorgingsgebieden van deze waterschappen zouden bestaan uit de stroomgebieden van een aantal rivieren, zo gekozen dat er in ieder gebied een voldoende watervoorraad zou zijn voor tenminste het verwachte watergebruik tot aan het eind van de twintigste eeuw.

Het spreekt echter vrijwel vanzelf dat het niet mogelijk gebleken is om het ideaal van de eenheid van het waterbeheer in één stap te bereiken. Om politieke redenen werden sommige van de voorgestelde nieuwe maatregelen niet inbegrepen in het wetsontwerp op het water, maar ligt het nu in de bedoeling van de regering om deze op te nemen in een tweede wetsontwerp, voor de bescherming van het milieu. De inhoud hiervan wordt binnenkort bekend gemaakt. Verder was het ook nodig, als gevolg van tegenstand van de betrokken instanties, om de voorstellen betreffende de binnenscheepvaart geheel te doen vervallen.

Het lag oorspronkelijk in de bedoeling van de regering om het bestuur van de nieuwe waterschappen zo klein mogelijk te houden, en ook dat alle leden — waarschijnlijk niet meer dan 15 in totaal — door de betrokken staatssecretaris en minister zouden worden aangesteld. Dit stuitte echter op zeer sterke tegenstand het verlengen van vergunningen, eerst niet bereid waren het wetsontwerp te ondersteunen zonder eerst verzekerd te zijn van een meerderheid van door hen zelf gekozen leden. Het resultaat is dat de besturen nu zullen bestaan uit maximaal 50 personen. Men vraagt zich af of het mogelijk zal zijn om met dit grote aantal efficiënt op te treden en te werken.

### **De nieuwe waterschappen**

Onder de nu goedgekeurde wet op het water van 1973 worden opgericht 10 waterschappen, die tezamen bijna 15 mln m<sup>3</sup> per dag leveren aan een bevolking van 49 miljoen. Het aantal inwoners van van het kleinste waterschapsgebied is 1,3 miljoen en van het grootste 12,1 miljoen. Zij moeten het werk van de 29 bestaande rivierschappen en van de 187 waterleidingbedrijven overnemen, tezamen met de rioleringen en de zuiveringsinstallaties van 1393 gemeenten en zuiveringschappen. Zij zijn dus belast met het algemeen waterbeheer, omvattende:

- a. de openbare watervoorziening;
- b. de zuivering van het rioolwater;
- c. het opslaan van de watervoorraad;
- d. de regeling van het waterverbruik;
- e. de controle op de zuiverheid van het oppervlaktewater;
- f. de controle (niet volledig) van de zuiverheid van het grondwater;
- g. de waterrecreatie;
- h. de afwatering en de zeeeringen;
- i. de riviervisserij.

Aangezien de reorganisatie moet ingaan op 1 april 1974, op dezelfde dag als de beter voorbereide reorganisatie van het plaatselijk bestuur, zal de financiering van de werkzaamheden van de nieuwe waterschappen in de eerste jaren geschieden volgens de reeds bestaande systemen, dat wil zeggen de watervoorziening door middel van een heffing op de plaatselijke belasting, de afvalwaterzuivering door de gemeenten, het kwantitatieve waterbeheer door middel van de lasten betaalbaar door de houders van de watergebruiksvergunningen, en de afwatering en zeeeringen door heffingen op de plaatselijke belasting en op de polderbesturen.

De nieuwe wet maakt het mogelijk om in de toekomst alle functies en werkzaamheden te bekostigen door een enkele waterbelasting op de inwoners in het gebied, zo nodig tesamen met een speciale heffing op de houders van privélozingsvergunningen.

Het toezicht over de nieuwe waterschappen ressorteert hoofdzakelijk bij de staatssecretaris voor het milieu. De af-

waterings- en zeeeringenfunctie, zowel als het beheer van de riviervisserij, blijven echter zoals voorheen onder de minister van landbouw, visserij en voedselvoorziening. De waterschappen zijn in dit laatste verband wettelijk verplicht om een afwateringsraad aan te stellen, die de speciale en exclusieve taak zal hebben om het onderhoud van de afwatering en van de zeeeringen te regelen en te financieren, en om het toezicht uit te oefenen over de polderbesturen. De leden van deze raden worden aangesteld enerzijds door de minister en anderzijds door de plaatselijke besturen, met deze laatste groep in de meerderheid. Verder wordt er voor de gebieden van de op het ogenblik nog bestaande rivierschappen een onder-afwateringsraad aangesteld, met de taak om de plaatselijke belangen te behartigen.

Onder de nieuwe wet worden ook twee nationale waterlichamen opgericht, namelijk de nationale waterraad en de raad voor de waterrecreatie. De eerste heeft de taak om kwesties van algemeen belang ten opzichte van het waterbeheer te beschouwen en daarover advies te geven, zowel aan de regeringsdepartementen als aan de waterschappen. De tweede genoemde raad zal het gebruik van de wateren voor de sport en recreatie bevorderen, en daarover advies geven. Het speurwerk dat tot nu toe gedaan is door twee onafhankelijke instituten, respectievelijk voor de drinkwatervoorziening en de zuivering van het afvalwater, wordt samengebracht onder een enkel administratief en wetenschappelijk bestuur. Deze verandering getuigt van het belang dat door de regering gehecht wordt aan de samenhangen van de drinkwatervoorziening en het hergebruik van het afvalwater.

Tenslotte moet nog opgemerkt worden dat de nieuwe waterschappen niet de exploitatie overnemen van de particuliere waterleidingbedrijven, met de overname waarvan zo'n 240 mln pond gemoed zal zijn. De officiële reden voor deze afwijking is dat deze maatschappijen doelmatig werken en dat het daarom niet noodzakelijk is om hen bij de reorganisatie te betrekken. Zij worden echter wel verplicht om zich onder de algemene leiding van de waterschappen te stellen, en in alle opzichten met hen mede te werken.