

Waterbeheer in Nederland *)

Probleemstelling

Wie over drinkwater spreekt, spreekt over water, maar dan water dat drinkbaar is, dat dus voldoet aan bepaalde eisen, gesteld met het oog op de consumptie daarvan door mensen zonder schade voor hun gezondheid. Welke eisen in concreto aan drinkbaar water moeten worden gesteld is niet het punt dat mij hier bezig zal houden; wel daarentegen de vraag wie de zorg draagt of moet dragen voor de verschaffing van dat drinkbare water. Ik maak daarbij nog deze preliminaire opmerking, dat alle drinkbare water niet werkelijk gedronken wordt; als ik in het navolgende gewag maak van drinkwater bedoel ik dan ook water, dat gedronken *kan* worden; of water van die kwaliteit dan bv. als bedrijfswater ook aantrekkelijk is voor bedrijven is voor mijn betoog een vraag van secundaire aard. Dit zou slechts anders zijn indien waterleidingbedrijven niet slechts drinkbaar water maar ook nog ander water zouden leveren. Dit lijkt mij in het algemeen niet een realistische hypothese.

Drinkwater wordt, door speciaal daartoe ingerichte bedrijven, dus de waterleidingbedrijven, gemaakt of gehaald uit grondwater of uit oppervlaktewater dat daarvoor geschikt is; dat is ons allen nu wel bekend.

Dit technische gegeven heeft uiteraard zijn bestuurlijke tegenhanger en wel in de vraag: welke overheidsorganisatie moet er verantwoordelijk voor zijn, dat dat geschikte oppervlaktewater er is en dat geschikte grondwater er is, gegeven de mogelijkheden, geboden door feitelijke, d.w.z. de natuurlijke situatie, al dan niet gecorrigeerd door kunstmatig ingrijpen.

Bestaand beheer van het oppervlaktewater

Vele overheidsinstanties dragen zorg voor het oppervlaktewater maar dan wel volgens een bepaalde, vaak historisch gegroeide taakverdeling. De plaatselijke waterhuishouding pleegt — er zijn wel uitzonderingen, maar die zijn nu niet van groot belang — aan waterschappen te zijn toevertrouwd, onder het bekende toezicht van Gedeputeerde Staten en het even bekende oppertoezicht van de Kroon, zoals de art. 206 en 205 van de Grondwet het bepalen. De waterkering, d.w.z. de verdeling tegen een teveel aan water van buiten, is vaak op dezelfde wijze georganiseerd maar dat aspect interesseert ons op het ogenblik minder.

De kwaliteitsbeheersing van het oppervlaktewater zal ingevolge de nieuwe Wet verontreiniging oppervlaktewateren ten dele ook door plaatselijke of regionale organisaties worden verzorgd, doordat de provinciale besturen hen daartoe roepen.

Ook op provinciaal niveau wordt dus verantwoordelijkheid gedragen voor de evenvermelde aspecten van zorg voor het oppervlaktewater en zulks dan niet alleen in de sfeer van het toezicht. De provincie Friesland beheert een eigen boezem en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren belast de provinciale besturen in de eerste plaats met de kwaliteitszorg voor die wateren die niet onder rijksbeheer vallen.

Tenslotte beheert het Rijk, ruw gezegd en voorzover hier van belang, het IJsselmeer en de grote rivieren en stromen, met de daaraan verbonden kwantiteits- en kwaliteitsaspecten, waarvan onze nationale waterhuishouding verreweg in hoofdzakelijk afhankelijk is.

In de praktijk bestaat ten aanzien van het beheer van oppervlaktewateren reeds een zekere op de waterstaatswet-

geving berustende samenhang, al moet daaraan nog wel worden verbeterd, zoals later zal worden aangeduid.

Wie grote rivieren noemt denkt vooral aan de Rijn, die het hoofdaandeel van de watertoevoer naar Nederland voor zijn rekening neemt. Wat het beheer van die rivier betreft is ons land aangewezen op de medewerking van de bovenstrooms liggende landen en daarmee komt een internationaal aspect de beheerssituatie compliceren. Nationaal kunnen wij het kwaliteitsbeheer van de Rijn niet redelijk verrichten als dat niet door een internationaal beheer van die rivier wordt gesteund.

Bestaand beheer van het grondwater

Voor het grondwater ligt de zaak onduidelijker. Dit soort water heeft, als ik het goed begrepen heb, tot voor betrekkelijk korte tijd eigenlijk alleen voor de waterleidingbedrijven een vraagstuk betekend en is dan ook uit die gedachten-gang beheerd, voorzover hier althans van beheer kan worden gesproken. De Grondwaterwet waterleidingbedrijven regelt eerder de consequenties van het onttrekken van grondwater aan de bodem dan dat zij een grondwaterbeheer schept. Allengs echter bieden zich meer gegadigden voor het grondwater aan, zoals U hebt kunnen horen. Grondwater wordt, neen, is alreeds een schaarste-artikel, zeker op bepaalde plaatsen in ons land, dat dus moet worden gedistribueerd onder de gegadigden, naar bepaalde normen en prioriteiten.

Voor de bestuurlijke beheersing van dit proces bestaat nog niet een samenhangend wettelijk kader noch een samenhangende bestuurlijke organisatie. Bekend is geworden, dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een wetsontwerp voorbereidt dat betrekking zal hebben op het kwantiteitsbeheer van het grondwater en dat het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid werkt aan een wet voor de kwalitatieve kant van de zaak, als onderdeel van het beheer van bodemmilieu. Verder zijn maatregelen getroffen door provinciale besturen ter bescherming van waterwingebieden tegen vervuiling e.d. Met het grondwater als zodanig bemoeien zich ook al enige waterschappen en provinciale besturen, en bij mijn weten, ook enkele gemeenten. Die bemoeienis lijkt mij dan echter minder ingegeven te zijn door de zorg voor een goede verdeling van het grondwater dan wel door de zorg tegen bederf van het grondwater en verziltting van de bodem. Daarom kan ook hier niet van een omvattend beheer worden gesproken. Men tracht hier wel iets aan te doen, zoals de provincie Zuid-Holland, maar de resultaten daarvan moeten beperkt zijn, omdat een werkelijk distributiesysteem van goed grondwater bij een provinciale verordening niet voldoende kan worden verzekerd.

Andere vraagstukken van waterhuishouding

Ook bekend moet zijn, dat op het ministerie van Verkeer en Waterstaat gedacht wordt aan een wet op de waterhuishouding die een bestuurlijk patroon van beheersing moet bieden van het ook al schaarse, althans in bepaalde omstandigheden schaarse oppervlaktewater, ons toegevoerd door de grote rivieren. Het drietal stuwen in de Rijn-Lek bieden reeds de waterstaatstechnische expressie van deze zorg, doordat zij als het ware als kranen functioneren voor het dirigeren van Rijnwater naar verschillende delen van ons land, al naar gelang de behoefte en de mogelijkheden. In tijden van waterovervloed kan men met dit stelsel, straks bovendien nog in samenhang met de beheersing van de wateren in het Delta-gebied, relatief goed water opslaan voor droge tijden en voorts kan men met die stuwen in tijden van droogte althans

*) Voordracht gehouden op de buitengewone algemene ledenvergadering van de VEWIN, d.d. 25 maart 1971 in het Kurhaus te Scheveningen.

een bepaald peil ten behoeve van de scheepvaart aanhouden. Maar dit alles zal moeten worden geschraagd door een wettelijk fundament waarin de verantwoordelijkheden worden vastgelegd, de belangenafweging wordt gestructureerd en juridische middelen worden verschaft.

Daarnaast wordt door het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid ernstig gewerkt aan z.g. basisplannen voor de drinkwatervoorziening waarbij uiteraard ook een beheer van oppervlaktewater en van grondwater aan de orde komt. Wat mij daarover bekend is geworden geeft mij de indruk, dat van een intense verwevenheid met de algemene waterhuishouding moet worden uitgegaan. Dit zal consequenties moeten hebben voor de te kiezen beheersvorm en -organisatie. Gecomplieerder wordt het nog als men indachtig is aan het feit, dat het drinkwater reeds nu, maar sterker nog in de toekomst, afkomstig moet zijn uit oppervlaktewater dat door infiltratie eerst tot grondwater wordt getransformeerd.

Voorts wordt het aanleggen van oppervlaktespaaarbekken zoals die in de Biesbosch, als ik het goed begrijp, vooral gezien als een drinkwateraangelegenheid. De daarvoor nodige waterstaatkundige bewerktuiging blijft voor mij wat in de mist. Men kan de vraag stellen of een spaarbekken ten behoeve van de drinkwatervoorziening, dat is dus een kunstmatig meer met dijken er om heen en al, een waterstaatswerk is waarvoor ingevolge de grondwet en de waterstaatswet het Rijk en de provinciale besturen uit dien hoofde dus een zekere verantwoordelijkheid dragen. Het lijkt mij dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

Ik weet onvoldoende wat er nog verder op het terrein van de waterhuishouding op stapel staat maar wat ik heb vermeld moet wel genoeg zijn om een indruk te geven, dat er gebrek is aan samenhang in het beheer van het water waaraan drinkwater moet worden ontleend.

Taakverdeling ten aanzien van het beheer

Nu kan de verbrokkeling van het beheer als zoëven geschetst haar goede reden hebben. Het water heeft nu eenmaal voor onze samenleving zoveel aspecten, dat een zekere taakverdeling onvermijdelijk is. Een van de belangrijkste aspecten is de waterstaatkundige situatie; deze toont sterk plaatselijke accenten en sterk nationale accenten, met alle tussenvallende schakeringen, om van de internationale accenten (denk vooral weer aan de Rijn) nog niet te spreken. Er zijn dan ook goede redenen voor het decentraliseren van bepaalde beheerstaken, zoals ook geschiedt doordat waterschappen plaatselijk of regionaal beheren. Voor beheer door provinciale besturen kunnen ook goede waterstaatkundige gronden bestaan, terwijl zij zich ook kunnen beroepen op hun grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de waterstaat. Centraal beheer wordt gemotiveerd door factoren als zoëven reeds wat breder uitgemeten, t.w. in het algemeen de nationale waterhuishouding. Wij hebben met betrekking tot het beheer rekening te houden met het functioneren en ook moeten functioneren van een stuk decentralisatie.

De nieuw opkomende taken, zoals de regulering van de nationale waterhuishouding, het grondwaterbeheer, de spaarbekken, de infiltratie voor drinkwatervoorziening, stellen echter eisen die in vele opzichten niet zo eenvoudig in het traditionele gedecentraliseerde waterstaatkundige denken passen. De instelling van de z.g. Diepdelverscommissie, die de functie en structuur van de waterschappen in deze tijd moet onderzoeken, bewijst zulks reeds ten dele. Het blijkbaar moeizame vorderen van de voorbereiding van wetten op deze terreinen wijst erop, dat ook de centrale overheid obstakels bij de uitwerking ontmoet. Intussen stijgt de nood en wordt het organiseren van een doeltreffend beheerspatroon steeds urgenter. In de nota: De waterhuishouding van Nederland (1968) en TP 2000 (1971), blz. 97 e.v. kan men argumenten hierover vinden. Het congres van heden is geïnspireerd door de noodzaak van een doortastende aanpak, uit een oogpunt van zorg voor de toekomst van de drinkwatervoorziening, een eerste levensbehoefte voor iedereen.

Relevante factoren

Door welke factoren moet de keus uit verschillende mogelijkheden tot organiseren van een doeltreffend beheer worden bepaald? Dat zijn er vele, die vaak ook nog in verschillende richting wijzen. Hier kan de drinkwaterkwestie illustratief zijn.

Goed drinkwater is een zaak van volksgezondheid. De volksgezondheid moet in het algemeen duidelijk prioriteit hebben boven bv. belangen als van prettig kunnen zeilen, waartoe ook water nodig is. Het is verder volstrekt duidelijk, dat het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid in ons land het aangewezen ministerie is om de eisen aan te geven waaraan drinkwater moet voldoen en te zorgen, dat die eisen ook vervuld worden.

Ook de bepaling van de kwantiteit van het drinkwater is natuurlijk een zaak van volksgezondheid; ook op dit stuk zullen dus eisen van de zijde van laatstgenoemd ministerie op tafel gelegd en gerealiseerd moeten worden.

Maar het water in het algemeen is een zaak, voor vele doelen bestemd. Water is — mag ik de term eens proberen? — multifunctioneel.

Water dient ook industriedoeleinden waarbij de eisen die met het oog op een industrieel proces aan het te gebruiken water moeten worden gesteld nog kunnen uitgaan boven die, te stellen aan drinkwater. Alleen betreft het hier dan niet een behoefte in de sfeer van het openbaar nut als „public utility”, maar een behoefte van bepaalde bedrijven. Die bedrijven moeten dan ook gewoon als afnemers worden gezien die in hun eigen belang specifieke eisen zullen stellen ten aanzien van het hun te leveren water en desnoods zelf het hun geleverde water zullen moeten verbeteren.

Water dient ook voor recreatie: varen, zwemmen, vissen. Water biedt ook een levensmilieu voor flora en fauna, van groot gewicht in de cyclus van het leven in het algemeen en niet alleen dat van de mensen. Dit alles stelt eisen vooral aan de kwaliteit van het water. Water dient ook als transportmedium; de grote rivieren en kanalen behoren tot de verkeersinfrastructuur en de waterkwantiteit in die rivieren en kanalen moet ook met het oog daarop worden beheerd. Water dient de landbouw, lang niet het geringste belang en daarvoor ontstaat zowel een kwaliteits- als een kwantiteitsvraagstuk.

Zo zullen nog wel meer belangen aan te wijzen zijn, die geëind moeten worden door water, wat dan zijn weerslag heeft op de eisen te stellen aan dat water

Verder kan men denken aan de functie van het water als afvoermiddel voor vuil, van welke aard ook; dit is een negatief aspect, omdat het disfunctioneel werkt ten opzichten van veel van wat hiervoor gezegd is. Ook dit moet beheerst — en teruggedrongen — worden.

Voor verschillende van deze door het water te dienen belangen kunnen, op het centrale niveau, andere ministeries dan dat van Verkeer en Waterstaat zich sterk maken; een pleidooi voor aanvoer van goed industriewater als ook voor afvoer van gebruikt industriewater kan bv. worden gebracht door het ministerie van Economische Zaken en dat van Landbouw en Visserij; recreatie e.d. vinden hun verdedigers in het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk; de visstand hoort tot de zorg van het ministerie van Landbouw en Visserij, evenals de zorg dat de landbouw en veeteelt met goed water bediend worden. Het vervoer te water ressorteert weliswaar onder de Minister van Verkeer en Waterstaat, maar bij een ander Directoraat-Generaal dan de Hoofddirectie van de Waterstaat.

Uit al die gezichtshoeken worden eisen ten aanzien van het water gesteld.

Geeft deze veelheid van belangen op zich zelf reeds moeilijkheden met het oog op het beheer van het water, daarnaast heeft water de merkwaardige eigenschap dat het mobiel is; dank zij die eigenschap zijn de beheersproblemen extra gecompliceerd. Anderzijds worden zij sterk vereenvoudigd doordat het water zich voor beheersproblemen als een samenhangende eenheid presenteert. Het begrip: waterstaat-

kundige samenhang, krijgt allengs een wijdere, verder strekkende betekenis die juist daarom steeds minder gedooft dat daarop inbreuk wordt gemaakt op grond van factoren die aan die eenheid vreemd zijn. Waterbeheer vraagt met andere woorden om een aanpak als geheel, die niet mag worden doorbroken dan terwille van nog gewichtiger belangen.

Eenheid van waterbeheer

Nu heeft het, vooral door het lanceren van de basisplannen voor de drinkwatervoorziening, de schijn, dat men van de zijde van het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid het vraagstuk van het waterbeheer slechts benadert vanuit de sfeer van de volksgezondheid. Ik stel de zaak nu even scherp, niet met de bedoeling om iemand een verwijt te maken, maar uitsluitend omdat door de zaken scherp te stellen ook de meningsverschillen duidelijk geprofileerd worden. Het spreekt vanzelf dat het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid het waterprobleem *moet* benaderen uit een oogpunt van zorg voor de volksgezondheid. Daarin zit voor mij geen meningsverschil. Wel zie ik een meningsverschil als het gaat om de consequenties van die benadering voor het beheer over het water. Ik heb nl. de indruk, dat uit het gezichtspunt van de volksgezondheid de claim wordt gesteld, dat de zorg voor de drinkwatervoorziening o.m. meebrengt het aanleggen van systemen voor voorraadvorming onder beheer van dat ministerie, zoals spaarbekkens en infiltratiesystemen en dat van daaruit een zekere beheersverantwoordelijkheid wordt opgeëist voor wat er met oppervlaktewater en met grondwater gebeurt.

In zulk een opzet wordt de eenheid van het waterbeheer doorbroken terwille van de volksgezondheid, doordat men aan de laatste factor een hogere betekenis voor de beheersconstructie toekent. Zoiets nu lijkt mij niet een juiste afweging, omdat enerzijds de belangen van de drinkwatervoorziening veilig gesteld kunnen worden zonder dat het nodig is daarvoor het waterbeheer te fragmenteren, en anderzijds grote bezwaren verbonden zijn aan een verbreking van de eenheid van het waterbeheer.

Belangenafweging

Wij moeten met het water woekeren, speciaal met water van goede kwaliteit, en die goede kwaliteit moet ook bereikt worden. Dat woekeren moet gebeuren niet alleen met het oog op de volksgezondheid maar ook met het oog op die vele andere belangen, die evenzeer gediend moeten worden. Welk belang daarbij, als er strijd tussen diverse belangen is, de prioriteit moet hebben kan niet altijd bij voorbaat worden vastgesteld, al zal als regel de drinkwatervoorziening wel zwaarder wegen dan de andere belangen. Excepties hierop kan ik mij echter wel denken; bv. bij desastreuze situaties, zoals wanneer verdrinking het alternatief zou zijn. Nu is dit wel een extreem en gezocht, misschien en hopelijk ook irreeël voorbeeld. Toch meen ik te mogen volhouden, dat de prioriteit van het drinkwater om zo te zeggen relatief variabel is, doordat in bepaalde omstandigheden die behoefte zonder overwegend bezwaar kan wijken voor andere behoeften, totdat een punt is bereikt, dat het drinkwater voorrang moet genieten. Een voorbeeld hiervan kan zijn, dat aan het verversen van boezemwateren tijdelijk voorrang moet worden gegeven boven het aanvullen van drinkwaterbekkens. Zulke kwesties nu illustreren m.i. de noodzaak, de belangenafweging als een continu proces te zien dat alleen goed tot zijn recht kan komen als het water als een eenheid wordt beheerd.

Decentralisatie

De noodzaak van eenheid van beheer van het water brengt m.i. echter niet mee, dat dat beheer over de gehele linie centraal moet worden verzorgd. Ik heb er reeds op gewezen dat de Grondwet in het algemeen uitgaat van een water(staats)beheer op drie niveaus, t.w. Rijk, Provincie en Waterschap. De decentralisatie van het waterbeheer is enerzijds feitelijk

een onvermijdelijkheid waar regionale en plaatselijke situaties een specifieke benadering aangewezen doen zijn, en is anderzijds ook staatsrechtelijk en staatkundig een beginsel waaraan veel betekenis behoort te worden gehecht. De eenheid van het waterbeheer mag niet verder reiken dan voor het doel noodzakelijk is en dat doel is het verzekeren van het bestuurlijk antwoord op de samenhang van de situatie met betrekking tot het water. Die samenhang stelt ook eisen die het nationale kader te boven gaan; men denke wederom vooral aan de Rijn, ten aanzien waarvan met kracht moet worden gestreefd naar eenheid van internationaal beheer, waarin ook de Nederlandse belangen tot gelding komen. Ik keer echter terug naar de Nederlandse situatie.

Organisatorische consequenties

Ik meen, dat een oplossing mogelijk is die recht doet aan de wezenlijke belangen, verbonden aan de eenheid van het waterbeheer, enerzijds en van o.m. de volksgezondheid anderzijds. Gezien de noodzaak, dat het waterbeheer — een doodnormale zaak overigens — dienstbaar moet zijn aan al de belangen die met het water gemoeid zijn, dus ook de drinkwatervoorziening, moet er een organisatie zijn die aan al die te dienen belangen ruimte biedt hun inbreng te plegen in het waterbeheer als totaliteit. Aldus kunnen de volksgezondheid, de visserij, de recreatie, de vervoerbelangen, de landbouw, hun inbreng doen in die ene organisatie die zo goed mogelijk zorgt dat er water is en dat het water aan de eisen voldoet en die, bij strijdigheid van belangen, tot afweging van prioriteiten in staat is. In die organisatie moeten dan verder ook de belangen van gedecentraliseerd waterbeheer kunnen worden ingebracht, welk gedecentraliseerd waterbeheer evenzeer voor verschillende belangen zal moeten kunnen opkomen, met de op dat gedecentraliseerd niveau te organiseren inspraak van die belangen. In de waterschappen tracht men dit reeds te verwerken al stuit men daarbij op moeilijkheden die zonder hulp van de wetgever niet zullen kunnen worden opgelost.

Wat ik bepleit is dus een centraal waterbeheer over alle aspecten aan het water verbonden, met gebruikmaking, voorzover mogelijk, van het systeem van territoriale, in dit geval tegelijk waterstaatkundige decentralisatie, zulks dan met de nodige waarborgen, dat het netwerk van deze decentralisatie zich voegt naar de grote lijnen van het centraal waterbeheer. Dit denkpatroon is reeds, ik herhaal het, opgenomen in het waterstaatshoofdstuk van de Grondwet en heeft ook hier zijn grote betekenis.

Functionele fragmentatie te vermijden

Nu lijkt het wel alsof de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet waterleidingbedrijven, de komende wetgeving omtrent grondwaterbeheer — en kwalitatieve zin enerzijds en kwantitatieve zin anderzijds — en de gedachte Wet op de basisplannen voor de drinkwatervoorziening geënt zijn op een functionele fragmentatie van het beheer van het water als totaliteit, doordat bepaalde aspecten daarvan afzonderlijk geregeld worden. Inderdaad is zo'n ontwikkeling ingezet maar dat is geen reden haar tegen de achtergrond van feitelijke samenhang van alle waterproblemen zonder meer als juist te aanvaarden. Het is ook hier weer een kwestie van afweging. Ik kan mij denken, dat oppervlaktewater en grondwater, hoe natuurlijk samenhangend ook, toch minder direct samenhangen dan oppervlaktewateren met elkaar, maar als men dan de ontwikkeling ziet van opzettelijke transformatie van oppervlaktewater tot grondwater wordt die samenhang intenser. Ik kan ook zien, dat de kwaliteitszorg voor het water intens samenhangt met de kwantiteitszorg daarvoor, al zijn er verschillende factoren in het geding; kwaliteitsbeheer stelt ten dele andere eisen dan kwantiteitsbeheer, maar uiteindelijk betreft het allemaal het water, met zijn veelheid van bestemmingen. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren geeft aan de organisatorische opzet van het kwaliteitsbeheer dan ook een elastische inslag,

zulks echter vooral op grond van doelmatigheidsoverwegingen; het kwaliteitsbeheer blijkt technisch nu eenmaal een bestuurlijke aanpak te vereisen van vrij grote allure die door de kleinere, traditionele waterschappen met de klassieke plaatselijke waterhuishoudingstaak niet voldoende kan worden verzekerd. Deze territoriale en tegelijk functionele decentralisatie van een deel van het waterstaatsbeheer wordt niet-termin toch geplaatst in de eenheid van het totaal, doordat de klassieke lijn naar het centrale oppertoezicht over de waterstaat en de uitvloeisels daarvan is gehandhaafd. De functionele decentralisatie is hier met andere woorden, waar zij al om doelmatigheidsredenen moet worden geaccepteerd, uiteindelijk, zij het misschien niet op volledig bevreemdende wijze, opgenomen in de eenheid van het algemene, centrale beheer. Wat voor de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geldt, lijkt echter niet te zullen gelden voor de regeling voor de basisplannen voor de drinkwatervoorziening. De bestuurlijke bewerktuiging van dat deel van het waterbeheer schijnt buiten het algemene waterbeheer te zullen worden geplaatst.

Tegen een dergelijke functionele fragmentatie van het algemene waterbeheer moet dunkt mij ernstig worden gewaarschuwd. Deze aanpak leidt tot complicaties die wij ons niet kunnen veroorloven, en leidt tot duplicaties die onnodig zijn. Wat dit betreft is mij bij het lezen van een toch vrij recente publikatie van drinkwaterzijde¹⁾ opgevallen, dat vrijwel voorbijgegaan wordt aan de samenhang van de hierbedoelde basisplannen met het algemene waterbeheer, zoals te verzorgen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Tegelijk krijgt de buitenstaander mede daardoor de indruk, dat onderzoekingen zoals ten aanzien van de kwaliteit van het water in de Rijn — en de Maas — en de interpretatie van de consequenties daarvan, zowel van de kant van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (het RIZA) als van die van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid (het RID) worden verricht zonder de toch zo voor de hand liggende samenwerking; hiervan wordt althans bijzonder weinig ophef gemaakt.

Het kan zijn, dat ik hiermede een onjuist beeld van de werkelijkheid geef; ik hoop het en uit het organiseren van dit congres leid ik af, dat men in elk geval zoekt naar wegen om verbetering te bereiken. Uit een bericht in het tijdschrift *H₂O* van 4 maart jl. (blz. 104) blijkt, dat de door de Algemene Rekenkamer gesuggereerde integratie van RID, RIZA en RAAD door de daarbij betrokken bewindslieden althans voorlopig wordt verworpen. Deze insiders zien de bezwaren daarvan blijkbaar duidelijker dan een outsider dat vermag te doen. Gelukkig leggen zij in die uitlating wel nadruk op samenwerking, en dat is inderdaad wel het minste dat men mag verwachten. Toch behoren m.i. in elk geval het RID en het RIZA sterker met elkaar verbonden te worden dan zij thans schijnen te zijn.

Een verdere consequentie van mijn gedachtengang is dat de openbare drinkwatervoorziening, eng verbonden als zij steeds meer zal worden met het algemene waterbeheer, ook organisatorisch eerder zal moeten worden verbonden met de organisatie die het algemene waterbeheer moet verzorgen dan met de organisatie die zich verantwoordelijk moet stellen dat betrouwbaar drinkwater wordt afgeleverd. Aldus valt de nadruk op controle van de zijde van het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid op het eindprodukt der waterleidingbedrijven die in het geheel van het waterbeheer zullen functioneren.

Vorm van centraal beheer

Indertijd heeft de bekende Commissie Waterrecht van de Vereniging voor Administratief Recht²⁾ al gepleit voor eenheid van centraal beheer ten aanzien van de waterhuishouding. Ik geloof dat die commissie dit goed gezien heeft en dat haar conclusie door de ontwikkeling sedertdien wordt gesteund. De vorm van dat centraal waterbeheer is een zaak op zich; het zou m.i. niet juist zijn daarbij niet aanstonds te denken aan de Dienst van de Rijkswaterstaat die nu reeds

tot opdracht heeft waterbeheer te verzorgen met het oog op alle te dienen belangen. De Raad van de Waterstaat met al zijn commissies bewijst hierbij dan de dienst, dat het de inbreng van de diverse belangen kanaliseert. Wel moet men hierbij in het oog houden, dat deze Raad (slechts) adviseert en geen beleidsverantwoordelijkheid draagt.

De verantwoordelijkheid voor het beleid ten aanzien van de inachtneming van de diverse belangen behoort in ons staatsbestel bij een minister te liggen die daarover verantwoording aflegt aan de Staten-Generaal. De integratie van deze en dergelijke belangen bij het als een eenheid georganiseerde waterbeheer mag niet alleen maar afhangen van de inbreng in een adviescollege zoals de Raad van de Waterstaat maar moet ook op ambtelijk niveau reeds gerealiseerd worden. Nu is het voldoende bekend, dat de opdeling van het rijksbestuur over ministeries er vrij gemakkelijk toe leidt, dat de aandacht en het gevoel van verantwoordelijkheid van de ministers en hun ambtenaren vooral gericht raken op de taak van het eigen ministerie. Dit is op zich volstrekt juist; het tegenovergestelde zou een bijzonder kwalijke zaak zijn. Wanneer echter de zorg voor het eigen ministerie zozeer de benaderingswijze van de algemene bestuursproblemen van het rijk beïnvloedt, dat het regeringsbeleid als geheel gebrek aan samenhang vertoont, is het mis. Het rijksbestuur moet een eenheid zijn, zij het behartigd door ministers, meer in het bijzonder verantwoordelijk voor delen daarvan. De ministers zijn daarnaast dus ook verantwoordelijk voor de handhaving van de samenhang van het regeringsbeleid en als de ministers daarvoor verantwoordelijk zijn hebben ook hun ambtenaren zich daarnaar te gedragen.

Voor ons onderwerp heeft dit deze consequentie, dat de minister, belast met de verantwoordelijkheid voor het waterbeheer, zijn taak zo moet vervullen dat de andere ministeries die — om het zo uit te drukken — bij dat waterbeheer belang hebben, daarbij ook aan hun trekken komen; elk ministerie heeft aan de daaruit voortvloeiende belangenafweging mede te werken.

Noodzaak van coördinatie

Zoals gezegd moet volgens mij de taakverdeling zo zijn, dat het waterbeheer als een eenheid wordt georganiseerd, dus onder één minister ressorteert. De nu te stellen eis van coördinatie heeft betrekking op het verwerken in dat waterbeheer van andere belangen waarvoor andere ministeries verantwoordelijk zijn. Die andere ministeries zullen moeten kunnen meedenken over afweging van prioriteiten van de diverse ingebrachte belangen zonder bij voorbaat het belang, verzorgd of behartigd door het eigen ministerie, het overwicht toe te kennen.

Hiermede raak ik een algemeen vraagstuk van coördinatie tussen ministeriële deeltaken die in een eenheid moeten worden gebundeld, of, om het met een modern woord te zeggen, geïntegreerd. Ook ten aanzien van het milieubeheer rijzen tegenwoordig dergelijke problemen, waarbij het waterbeheer op zijn beurt een van de componenten is die moeten passen in één samenhangend milieubeheer.

De coördinatie tussen ministeriële activiteiten is staatsrechtelijk een verantwoordelijkheid van de ministers, die daartoe o.m. gebruik kunnen maken van de ministerraad of van colleges dan wel commissies uit de ministerraad. Daarvan zijn wel voorbeelden³⁾. Bij goed bestuur moet echter die coördinatie al op lager, dus ambtelijk niveau van rijksbestuur worden bereikt, althans voorbereid. Dit wil zeggen dat als de ministeries zelf te dien aanzien een taak hebben,

1) Zie de brief met bijlagen van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 5 november 1969 (zitting 1969-1970, 10404).

2) Geschrift XLVII van 1963; zie o.m. conclusies I en III op blz. 51 en 52.

3) Zie hierover bv. prof. mr. H. Th. J. F. van Maarseveen: De heerschappij van de ministerraad (1969), blz. 44-46.

allerlei horizontale verbindingen tussen de ministeries nodig zijn alsook de mentale bereidheid die verbindingen inhoud te geven. Ik kan op dit aspect niet verder ingaan en moet volstaan met het stellen van principes.

Centraal waterbeheer is onderdeel van centraal waterstaatsbeheer

Een ander punt moet ik nog aanroeren. Is het noodzakelijk of wenselijk het centrale waterbeheer los te maken uit de eenheid van het centrale waterstaatsbeheer, dat meer omvat dan alleen zorg voor het water? Ik zie dat niet; het waterbeheer zoals tot dusverre als vraag van verantwoordelijkheid voor de waterhuishouding aan de orde is geweest hangt ook samen met de verantwoordelijkheid ten aanzien van waterkeringen. Een verzekering van een goede waterhuishouding is ondenkbaar zonder een goed functionerende waterkeringszorg. Deze samenhang mag niet zonder overwegende noodzaak verbroken worden. Ik zou met andere woorden de „natte” waterstaat zeker niet in stukken willen laten uiteenvallen. Of het enig voordeel biedt wel de toch ook eng verbonden „natte” waterstaat en „droge” waterstaat te scheiden waag ik te betwijfelen. Ik meen dat klemmende argumenten daarvoor niet licht gevonden zullen worden, al zal deze vraag natuurlijk altijd gesteld kunnen worden. Voor het onderwerp van dit congres is dit punt evenwel al te zeer buiten de orde.

Of en in hoeverre de hiervoor ontwikkelde denkbeelden omtrent de integratie van het centrale, algemene waterbeheer consequenties moeten hebben voor de gedecentraliseerde waterstaatszorg is een vraag die ik thans nog niet durf te beantwoorden. Het lijkt mij dat de eerdergenoemde diepdelvers-commissie hierop een antwoord zal moeten trachten te geven.

Conclusie

Mijn conclusie is dan ook, dat wij op de verkeerde weg zijn als basisplannen voor de drinkwatervoorziening worden ontworpen los van het beheer van het water in het algemeen, als het beheer van het water voor de drinkwatervoorziening los gedacht wordt van het beheer van het water in het algemeen en als het grondwater voor wat het beheer betreft in een deel kwaliteit en een deel kwantiteit wordt opgesplitst. Dit alles moet als een eenheid gezien worden en wel onder de ambtelijke verantwoordelijkheid van de dienst die daarvoor naar zijn aard in aanmerking komt, t.w. de Rijkswaterstaat en onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. In dat centrale beheer dienen de specifieke bij het water betrokken belangen tot uitdrukking te komen.

Ik bepleit niet een afzonderlijke Minister voor de Waterhuishouding. Ik geloof, dat men met het nastreven daarvan een soortgelijke vergissing maakt als het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid maakt wanneer het vanuit het denkbeeld der basisplannen een deel van het waterbeheer claimt. Men moet de waterhuishouding niet isoleren uit het geheel van de waterstaat, met name niet uit de „natte” waterstaat. Of er een aparte Minister voor de Waterstaat zou moeten komen is een geheel andere zaak. Het verdedigen daarvan zou gemotiveerd kunnen worden door het gewicht van zo'n portefeuille vooral in deze tijd. Hiermede kom ik echter tegelijk op een geheel ander terrein, t.w. dat van het al of niet instellen van nieuwe ministeries of het hergroeperen van taken over reeds bestaande ministeries en dat lijkt mij meer speciaal een opdracht voor diegenen die straks een zinvolle uitleg moeten geven aan wat de kiezers op 28 april geacht worden te hebben gewild.