

## Waterbeleid, een blik vooruit\*)

De titel van deze voordracht zou kunnen doen veronderstellen, dat men uitspraken zal horen omtrent het beleid van de centrale overheid met betrekking tot het water, zoals dat binnenskamers op papier al gereed zou liggen.

Maar zover zijn we nog niet. Ik stel er integendeel juist prijs op een aantal gedachten te ontwikkelen over een materie, die nog in ontwikkeling is en ook vrij los van hetgeen zich aan beleid dienaangaande misschien aan het uitkristalliseren is. Mijn gedachten behoeven dus niet noodzakelijkerwijs in de toekomst tot een overeenkomstig concreet beleid te voeren. Wel hoop ik, dat zij ook in Uw kring tot de gedachtenvorming over die materie zullen aanzetten.

Mij is gezegd, dat ik vrij zou zijn om te praten waarover ik wilde, maar met de wens dat daarbij de bestrijding van de waterverontreiniging aan de orde zou komen. Ik meen daaraan in het raam van mijn onderwerp te kunnen voldoen, omdat de zorg voor de kwaliteit een integrerend onderdeel vormt van wat ik onder waterbeleid versta. De bestrijding van de waterverontreiniging komt daarbij automatisch aan de orde, zij het niet steeds expliciet.

Wat ik onder waterbeleid versta wordt goed weergegeven door de definitie, die de in 1968 verschenen nota over De Waterhuishouding van Nederland geeft van het begrip waterhuishouding. In deze nota wordt waterhuishouding gedefinieerd als „het geheel van onderzoeken, technische werken en bestuurlijke maatregelen, dat nodig is om tot een zo doelmatig mogelijke kwantitatieve en kwalitatieve beheersing van het aanwezige water te komen”. U ziet: ook het kwalitatieve aspect is daarbij inbegrepen.

### Interne waterbeheersing

Waarmee hebben we nu te maken, als we over waterbeleid, aldus omschreven, spreken?

Wat beogen we met dat waterbeleid? Bij het antwoord op die vraag wil ik me beperken tot de interne waterbeheersing. De externe beheersing, de beveiliging tegen hoog buitenwater laat ik buiten beschouwing. Waar het thans om gaat is: afvoer van overtollig water, maar vooral ook voorziening in de behoeften aan water. In de eerste plaats moet hierbij gedacht worden aan de behoefte om het water te gebruiken, maar ook aan de eisen, die aan het water uit een oogpunt van milieu worden gesteld.

Water wordt voor vele doeleinden gebruikt. Elk van die doeleinden stelt zijn eigen eisen in kwantitatief en kwalitatief opzicht. Zo kunnen we denken aan gebruik ten behoeve van de scheepvaart, voor verziltingsbestrijding, voor recreatieve doeleinden, voor drinkwatervoorziening en aan aanwending in de industrie, variërend van gebruik als proceswater bij de bereiding van voedingsmiddelen en farmaceutische producten, waarvoor zeer hoge kwaliteitseisen worden gesteld, tot gebruik als koelwater, waarbij de kwaliteit juist ook tengevolge van het gebruik in het geding kan zijn. Bij beschouwing van de behoeften van de landbouw valt verder in het bijzonder op, dat 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, maar 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 grondwater en oppervlaktewater. Ik zeg daar echter meteen bij, dat grond- en oppervlaktewater uit een oogpunt van waterbeleid gezamen-

lijk de aandacht verdienen. Gezamenlijke beschouwing is nodig, niet zozeer omdat wij tegenwoordig in staat zijn de grondwaterhoeveelheid kunstmatig, door infiltratie, tot op zekere hoogte aan te vullen, maar omdat grond- en oppervlaktewater ondanks verschil in kwaliteit in vele gevallen alternatieve gebruiksmogelijkheden bieden. Het belang hiervan is gelegen in de omstandigheid, dat de grondwaterhoeveelheid relatief zeer gering is, zodat gelet ook op het kwaliteitsverschil selectief gebruik noodzakelijk is.

Verreweg het meeste oppervlaktewater komt beschikbaar via Rijn en Maas. Deze twee rivieren leveren in een gemiddeld jaar ongeveer 70 % van de totale aanvoer. Het regenoverschot draagt ongeveer 27 % bij en de kleine rivieren en beken 3 %. Ook aan de aanbodzijde constateren we verschillen in hoeveelheid naar plaats en vooral ook naar tijd. En hoezeer de kwaliteit met de hoeveelheid samenhangt, is iets waarvan we de laatste weken nog eens op harde wijze kennis nemen. Deze eerste, heel globale analyse van het begrip waterhuishouding geeft reeds een beeld van wat ik mij voorstel in mijn voordracht te doen. We willen een goed waterbeleid, en dat betekent, kort gezegd, een zo goed mogelijk op elkaar afstemmen van vraag en aanbod. Daarvoor is het van belang eerst inzicht te krijgen, waar en hoe het water ter beschikking komt en welke technische middelen ons voor de beheersing ten dienste staan.

### Hydrologisch hoofdsysteem

Ik wil daartoe trachten het hydrologisch hoofdsysteem van ons land in het kort te schetsen.

In de eerste plaats moeten wij dan onderscheiden het hoge deel van Nederland, waar de grote rivieren ons land binnenkomen en waar de afvloeiing van het overtollige regenwater door natuurlijk verval plaats vindt. Dit gebied omvat globaal genomen, Limburg, Noord-Brabant met uitzondering van een strook in het westen en noordwesten, de Utrechtse Heuvelrug, de Veluwe en de Achterhoek, Overijssel ten oosten van de IJssel en het grootste deel van Drenthe.

Het overige deel van Nederland kan grofweg worden verdeeld in twee delen. Een noordelijk deel wordt gevormd door Noord-Holland ten noorden van het Noordzeekanaal, het IJsselmeergebied, het westelijk deel van Overijssel, alsmede Friesland en Groningen. Dit noordelijk deel heeft als bindend element het IJsselmeer. Het zuidelijke deel omvat dan de rest van Nederland, dat wil zeggen het lage westen, gevormd door het poldergebied van Holland en Utrecht, het gebied der benedenrivieren en het Deltagebied.

Ik zou deze drie delen van het land met de naam hydrologische hoofdgebieden aan willen duiden. Zij kunnen worden gezien als drie afzonderlijke waterhuishoudkundige macro-eenheden. Uiteraard bestaan er tussen deze gebieden wel verbindingen. Maar de driedeling is niettemin doelmatig, juist omdat de delen behoudens enkele randvoorwaarden elk afzonderlijk in beschouwing kunnen worden genomen, zo, dat per gebied de verhouding tussen vraag en aanbod, naar hoeveelheid en hoedanigheid van het water, als afgerond probleem kan worden bepaald.

In hoofdzaak zien wij het aanbod van water zich manifesteren langs twee lijnen nl. naar het westen via Rijn, Waal en Maas en naar het noorden via de IJssel, die het IJsselmeergebied voedt. Het water stroomt langs deze lijnen op natuurlijke wijze af. Wij zijn thans echter technisch in staat om die verdeling te beïnvloeden. In de eerste plaats door de Rijnkanalisatie. Naast de betekenis hiervan voor de scheepvaart geven de Rijnstuwen, en dan met name die te Driel, de mogelijkheid de hoeveelheid water die naar het westen en naar het noorden afstromen, binnen zekere grenzen te regelen. Anders gezegd: er kan meer water via de IJssel worden ge-

\*) Voordracht gehouden op de Jaarvergadering van de Unie van Waterschappen te Nijmegen op 12 november 1971.

stuur dan onder natuurlijke omstandigheden langs die rivier afstroomt. In het westen vormen voorts de grote spuilsuizen in het Haringvliet en de inlaatsuizen die in de Volkerakdam zullen worden gebouwd, de middelen waarmee de waterverdeling in dat deel kan worden beïnvloed.

Wellicht nog van essentiële aard is de mogelijkheid om de beschikbaarheid van water ook in de tijd te beïnvloeden. In het IJsselmeer, maar ook in de bekkens in het Deltagebied worden buffervorraden gevormd, zodat op het ogenblik dat daar behoefte aan is langs reeds aanwezige of nog te vormen wegen water kan worden gevoerd naar die plaatsen van het land waar in de vraag moet worden voorzien. De daarvoor beschikbare infrastructuur zal in de toekomst zeker nog verder uitgebouwd moeten worden. Ook moeten worden genoemd de spaarbekkens, die ten behoeve van de drinkwatervoorziening worden ontworpen en die er toe dienen om de grondstof nodig voor de bereiding van drinkwater in de tijd te kunnen beheersen.

Uit deze schets volgt dat ons land uit een oogpunt van waterbeheer één groot, samenhangend geheel vormt. Ik noem: de afhankelijkheid van de grote rivieren, de mogelijkheid de verdeling van het water over de drie hydrologische hoofdgebieden te beïnvloeden, de samenhang tussen grond- en oppervlaktewater en de samenhang tussen kwantiteit en kwaliteit. Bij het te voeren beleid zullen we met die complexe samenhang rekening hebben te houden. Deze gedachte, die van de eenheid van het waterbeheer, is niet nieuw. Zij ligt in wezen reeds besloten in de definitie van het begrip waterhuishouding. En op die gedachte is in de loop van dit jaar vanuit verschillende gezichtshoeken, mede vanuit Uw kring, ook nog eens gewezen.

#### Technische mogelijkheden

De technische mogelijkheden van ons hoofdsysteem overziende moeten we de vraag stellen: hoe gaan wij daar in werkelijkheid nu mee handelen?

In de werkelijkheid gaat het er namelijk niet meer om in welke mate we technisch in staat zijn in elke afzonderlijke behoefte in kwantitatief en kwalitatief opzicht te voorzien. Voorziening in behoeften is in wezen een economische vraag in heel ruime zin. Het gaat om een afweging van alle betrokken belangen, ook als deze niet of nauwelijks in geld zijn te waarderen. Ter illustratie van wat ik bedoel, wil ik een enkel voorbeeld geven.

Voor de drinkwatervoorziening wordt de grondstof in toenemende mate onttrokken aan het oppervlaktewater. De kosten van het afgeleverde drinkwater zijn schematisch te stellen op de kosten van winning, zuivering en transport. De zuiveringskosten zijn uiteraard afhankelijk van de kwaliteit van de grondstof. De leverancier van drinkwater verlangt daarom een zo hoog mogelijke kwaliteit van zijn grondstof, het oppervlaktewater. Ons water wordt echter meerdere malen gebruikt voordat het naar zee stroomt en daarmee uit de nationale waterhuishouding verdwijnt. Door dat gebruik verliest het water de kwaliteit, waarbij het direct geschikt is als drinkwater. Nu is behoud van die kwaliteit niet altijd noodzakelijk, omdat immers niet alle water nodig is voor de drinkwatervoorziening. Tussen de belangen van de drinkwaterfabrikant en die van de andere watergebruikers zal, op deze eenvoudige wijze gesteld, een economisch optimum gevonden kunnen worden.

Veel moeilijker wordt het als wij als kwaliteitsaspect het koelend vermogen van het oppervlaktewater beschouwen. Dat het totaal koelend vermogen van onze oppervlaktewateren begrensd is, zal een ieder duidelijk zijn. De technische vraag waar verschillende centrales kunnen worden gebouwd om deze totale koelcapaciteit te benutten, interesseert ons thans niet. Wel de vraag welke belangen zich tegen opwarmen van het water verzetten, m.a.w. hoever wij mogen gaan. Deze vraag spitst zich toe op het probleem in hoeverre wij het biologisch gebeuren in het water kunnen beïnvloeden zonder dat schade optreedt, schade die niet in geld is uit te drukken. De gegeven voorbeelden maken duidelijk, dat er een span-

ning bestaat tussen vraag en aanbod. De belangenafweging, waartoe die spanning aanleiding geeft, zal er in concreto toe moeten leiden dat we prioriteiten stellen. In die zin kunnen we stellen, dat het water — goed water — een schaars goed is. Uiteraard kunnen zich ook perioden voordoen, dat water in veel directere zin schaars is. Maar die schaarste kan dus in beginsel door voorraadvorming worden ondervangen.

#### Inventarisatie

Om nu de weg naar een goed waterbeleid te vervolgen, zal in de eerste plaats van de *behoefte* een inventarisatie moeten worden opgemaakt. Voor een juiste belangenafweging moeten we weten welke *vraag* naar water — in kwantitatieve en kwalitatieve zin — er bestaat. Daarbij gaat het niet alleen om een inventarisatie van wat nu nodig is; geraamd zal ook moeten worden welke behoeften in de toekomst bestaan. Ook zal het niet louter om cijfermatig te noteren hoeveelheden en kwaliteitseisen gaan. De inventarisatie zal ook moeten omvatten de gebruiks- en andere doeleinden, die men met de gestelde vraag wil nastreven. Eerst dan immers kan die vraag in de belangenafweging worden betrokken. Tenslotte zullen de geografische spreiding en de verdeling daarvan in de tijd een duidelijke plaats in de inventarisatie moeten hebben. In beginsel betekent dit dat de inventarisatie afzonderlijk moet worden opgezet voor wat wij eerder de drie hydrologische hoofdgebieden noemden.

Aanzetten tot de hierbedoelde inventarisatie zijn op verschillende plaatsen reeds voorhanden. Landelijk geeft de nota over De Waterhuishouding van Nederland een voorlopig kader. De waarde van deze nota ligt in het overzicht, niet in de hardheid van elk cijfer afzonderlijk. Het is een voorronde, die door meer definitieve uitwerking moet worden gevolgd.

In de tweede plaats zal een raming nodig zijn van het *aanbod*, van de hoeveelheden en kwaliteit waarop we normaliter kunnen rekenen, d.w.z. bij gemiddelde afvoeren van Rijn en Maas, over de verschillende perioden van het jaar en met gebruikmaking van de beschikbare technische middelen tot verdeling van het water, zoals de stuwen in de Nederrijn en voorraadbekkens.

Voor de te bereiken kwaliteit van het water zal een raming van het effect van zuiveringsmaatregelen nodig zijn. Die raming zal zich zeker ook uit moeten strekken tot perioden met lage afvoeren. In verband met de dan slechtere kwaliteit zullen we moeten weten welke maximale onttrekkingen aan het grondwater onder normale en buitengewone omstandigheden mogelijk zijn.

Ook zal men zich voor ogen moeten stellen, welke technische voorzieningen kunnen worden getroffen, welke werken tot stand gebracht moeten worden om de vraag het hoofd te kunnen blijven bieden. Daarbij kan men denken aan spaarbekkens, aan nieuwe verbindingen in het waterhuishoudkundig hoofdsysteem, maar ook aan infiltratie om de grondwaterreserve te vergroten.

#### Waterhuishoudingsplan

En tenslotte zal getracht moeten worden, op basis van afweging van de verschillende belangen aan vraag- en aanbodzijde, een zekere planning te maken, een programma op te stellen voor het te voeren beleid. Ook hierbij zou dan weer onderscheid moeten worden gemaakt tussen het ogenblikkelijke beleid — b.v. voorraadvorming — en beleid op langere termijn, zoals werken waarvan de totstandkoming met het oog op de toekomst moet worden nagestreefd.

Het geheel van de door mij genoemde werkzaamheden — de inventarisatie en raming van vraag en aanbod, het aangeven van de mogelijke en nodige technische voorzieningen, alsmede het opstellen van een programma — zou men een plan, een waterhuishoudingsplan, kunnen noemen.

De aard van zulk een plan verdient nog wel enige toelichting. Voor elk van de hydrologische hoofdgebieden zal een apart plan kunnen worden opgemaakt. Maar dit betekent niet dat de drie plannen volledig los van elkaar kunnen staan.

De samenhang tussen de drie gebieden brengt mede, dat de plannen noodzakelijkerwijze toch ook één geheel moeten vormen.

Verder wijs ik er op, dat de waterhuishoudingsplannen niet van dien aard zullen kunnen zijn, dat zij zwart op wit vastleggen wat het beleid zal zijn, en dat zij slechts behoeven te worden uitgevoerd en als het ware bindende kracht zouden hebben. De waterhuishoudingsplannen zullen in zekere zin te vergelijken zijn met streekplannen zoals we die in de ruimtelijke ordening kennen. Zij geven een overzicht van wat er feitelijk voorhanden is en een indicatie van wat er uitgaande van die feitelijke situatie op korte en langere termijn aan beleid zou kunnen of (en bij voorkeur) zou moeten worden gevoerd.

Het zal duidelijk zijn, dat om waterbeleid in de praktijk te kunnen waarmaken méér nodig is dan het ter beschikking komen van dergelijke plannen. De overheid, die het beleid in de concrete werkelijkheid wil verwezenlijken, zal daartoe ook moeten beschikken over een beleidsinstrumentarium.

### **Vergunningenstelsel**

Eén van de beleidsinstrumenten — het meest bekende — is een vergunningenstelsel. Door middel van vergunningverlening — eventueel door weigering van een vergunning — kan de overheid bereiken, wat zij ter verwezenlijking van het beleid nodig acht. Via deze weg kan zij de kwantitatieve en kwalitatieve omvang van zowel lozingen als onttrekkingen van water bepalen. Zij kan een lozingsverbod opleggen en zo indirect tot het elimineren van de vervuiling dwingen. Zij kan de hoeveelheid te onttrekken water rantsoeneren en zo verzekeren dat ter dekking van andere behoeften voldoende water overblijft. En evenzeer met het oog op de voorziening in de behoeften kan zij degene, die water onttrekt, een doorvoerplicht opleggen.

Een vergunningenstelsel is echter niet het enige beleidsinstrument, dat kan worden gebruikt. Ik zou in dit verband willen aanhaken aan een artikel van prof. Pen in het Economisch kwartaaloverzicht van de AMRO-bank van 24 maart 1971, waarin hij een zevental benaderingswijzen opsomt, die kunnen worden gebruikt bij het tegengaan van de milieuvervuiling. Eén van die benaderingswijzen is het instellen van heffingen. Ook door middel van heffingen kan — langs prijsmechanische weg — invloed worden uitgeoefend op de kwaliteit en de kwantiteit van het water. Dat is wat de kwaliteitsbeheersing betreft geen nieuws. In de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is dit beleidsinstrument reeds opgenomen en oefent het naast het vergunningenstelsel zijn invloed uit. Het is echter denkbaar van het prijsmechanisme ook gebruik te maken ten behoeve van de kwantitatieve waterbeheersing. De schaarste aan water, in de zin als door mij ter sprake gebracht, d.w.z. de noodzaak om de voorziening in de behoefte aan water te toetsen aan de offers, die daarvoor moeten worden gebracht, geeft naar mijn mening aanleiding ook in dit verband invoering van het prijsmechanisme te overwegen.

### **Wetgeving**

Het beleidsinstrumentarium, waarover we voor de verwezenlijking van het waterbeleid moeten kunnen beschikken, zal uiteraard een basis in de wetgeving moeten vinden. En het lijkt thans een goed moment aandacht te besteden aan de vraag, in hoeverre in verband met het waterbeleid, aan wetgeving behoefte bestaat.

Onze wereld is op het stuk van deze wetgeving geen onbeschreven blad. Op het gebied van het kwalitatief beheer is van kracht de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Met betrekking tot een aantal andere aspecten zijn wetten in voorbereiding: een grondwaterwet en een wet die de totstandkoming van basisplannen ten behoeve van de drinkwatervoorziening beoogt en tenslotte — en ook dat zal U niet onbekend zijn — een wet op de waterhuishouding. Om deze laatste gaat het mij in de eerste plaats. Als geconstateerd moet worden, dat de verschillende aspecten van de water-

huishouding één samenhangend geheel vormen, dan ligt daar in opgesloten dat in onze wetgeving die samenhang ook tot uiting moet komen. De meest voor de hand liggende regeling om die samenhang gestalte te geven is de wet op de waterhuishouding. In het intern overleg ter voorbereiding van deze wet gaan de gedachten daar dan ook naar uit.

Op welke wijze kan nu bij wet worden voorzien in een zodanige samenhang van de verschillende aspecten van de waterhuishouding, dat de eenheid wordt gewaarborgd?

Naar mijn smaak zal dit mogelijk zijn door de totstandkoming van de waterhuishoudingsplannen te regelen in de wet op de waterhuishouding. Die plannen hebben immers juist de functie om door afweging van alle relevante belangen tot een integrale beleidsplanning te komen. Zij zijn m.a.w. het aangewezen middel om de gewenste samenhang te bereiken. Het meest sprekende voorbeeld in dit opzicht vormen de basisplannen voor de drinkwatervoorziening. Bij het opmaken van de waterhuishoudingsplannen voor de hydrologische hoofdgebieden kunnen de in ontwikkeling zijnde basisplannen als element van de behoefteninventarisatie worden opgenomen. Dit geldt zowel voor de kwantitatieve als de kwalitatieve aspecten van dat basisplan. Op deze wijze spelen zij geheel mee in de voorbereidingsfase. Is het waterhuishoudkundig plan eenmaal vastgesteld, dan vindt het basisplan daarin de waarborgen die in de gegeven omstandigheden mogelijk zijn. Ook het verband met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is bij deze aanpak duidelijk aan te geven. Het waterhuishoudingsplan kan enerzijds mede worden afgeleid uit de doeleinden die ten grondslag liggen aan de bestrijdingsplannen die in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zijn gemaakt, en anderzijds een indicatie geven van de kwaliteit, die voor de onderscheiden oppervlaktewateren moet worden nagestreefd.

### **Bestuurlijke structuur**

Als ik overzie, wat ik tot nu toe heb gezegd, dan blijft als belangrijkste punt over, aan welke bestuurlijke structuur ter verwezenlijking van het geschetste waterbeleid kan worden gedacht.

Zoals gezegd staat mij voor ogen een wettelijke regeling van het gehele veld van de waterhuishouding, waarbij de samenhang van de verschillende aspecten tot zijn recht komt, doordat deze aspecten zijn opgenomen in een procedure tot vaststelling van waterhuishoudingsplannen. Uitgangspunt voor de opstelling van die plannen vormen enerzijds de behoefte aan zekere hoeveelheden water en aan water van een bepaalde kwaliteit en anderzijds de mogelijkheid tot dekking van die behoefte.

Voor dit laatste zijn we in belangrijke mate afhankelijk van het water, dat via de grote rivieren tot ons komt, en van de mogelijkheden het water op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats te krijgen of te houden. Die grote rivieren zijn in beheer bij het Rijk, evenals de werken, waarmee de distributie over de hoofdgebieden kan worden beïnvloed. Het vergunningenbeleid, waarmede wordt bepaald in welke mate water aan de grote rivieren, het IJsselmeer en de Zuidhollandse en Zeeuwse stromen mag worden onttrokken, zal dan ook van rijkswege worden gevoerd. Dat geldt eveneens voor hoeveelheid en kwaliteit van water, dat op de rijkswateren wordt geloosd. Aan de aanbodzijde van de macrowaterhuishouding van ons land heeft de rijksoverheid dus een beslissende vinger in de pap.

Aan de vraagzijde, de kant van de behoefte aan water, hebben we te maken, met een zeer groot aantal belanghebbenden van uiteenlopende signatuur en verspreid over het gehele land, maar die wel per hydrologisch hoofdgebied zijn te groeperen.

### **Inspraak**

Op welke wijze kunnen we die vele belanghebbenden nu in het spel brengen, bij de zaak van het waterbeleid betrekken? Het antwoord, dat vroeger op zo'n vraag zou zijn gegeven, was heel eenvoudig. De belanghebbenden komen er aan te

pas doordat zij aan de beheerder van het water — dat is in de macrowaterhuishouding dus het Rijk — vergunning vragen tot onttrekking van water of vergunning tot lozing van water. Op de vergunningaanvraag wordt door of vanwege de Minister van Verkeer en Waterstaat beslist. En klaar is Kees. Als we het heel mooi willen doen, verschaffen we de belanghebbenden, aan wie de vergunning werd geweigerd of die over de hem opgelegde beperkingen niet tevreden is, dan verder nog een recht van beroep op de Kroon. Maar dan is het ook mooi.

Tegenwoordig zijn we met de schone eenvoud van een dergelijke constructie niet zo gauw meer tevreden. En op het terrein van de waterhuishouding in heel zijn complexe samenhang is er in elk geval reden voor twijfel, of de eenvoud hier het kenmerk van het ware in zich bergt.

Een voorbeeld van de situatie, waarmee we te maken kunnen krijgen, maakt dat wel duidelijk. Aan het IJsselmeer kan water onttrokken worden voor uiteenlopende gebruiksdoel-einden, van verziltingsbestrijding tot drinkwatervoorziening. Maar de neiging om IJsselmeerwater daarvoor te gebruiken zal afhangen van verschillende factoren: enerzijds van de meer of minder sterke behoefte aan dat water en anderzijds van de kwantiteit en de kwaliteit, die het IJsselmeer biedt. Gebruik van grote hoeveelheden kan ook betekenen, dat men daardoor de mogelijkheden tot onttrekking voor anderen beperkt. Het onttrokken water kan op zijn beurt weer voor diverse doeleinden worden benut, soms ook ver van de eerste plaats van onttrekking. U weet, dat, als de beheerder van de Friese boezem water aan het IJsselmeer ontleent, een deel van dat water in Groningen nodig is.

Het zal U duidelijk zijn dat bij de beslissing op aanvragen voor vergunningen om water aan het IJsselmeer te onttrekken een zeer groot aantal belangen, naar aard en tijd en in geografisch opzicht ver uiteen gelegen, een rol kan spelen. Essentieel is nu, dat de afweging van al die belangen niet op het ogenblik dat een bepaalde aanvraag wordt ingediend, zal kunnen plaatsvinden. Op het moment van de vergunningsaanvraag, moet het waterbeleid, d.w.z. de belangenafweging en de prioriteitenstelling die de beslissing op de aanvraag bepalen, reeds zijn voorbereid.

De conclusie is duidelijk. Als we de belanghebbenden werkelijk bij de zaak willen betrekken zullen we hen moeten betrekken bij de voorbereiding van het waterbeleid, bij de prioriteitenstelling.

Dat kan ook, nl. door hen te laten medewerken aan de waterhuishoudingsplannen, waarover ik U sprak. Inspraak dus, zult U zeggen. Dat is geen nieuwe gedachte, maar wel een vage. Daarom wil ik er nog wat verder op ingaan.

### Medewerking

De inspraak, waar ik in dit geval aan denk, zou het karakter moeten hebben van daadwerkelijke medewerking. Dat klinkt in elk geval goed, maar het is nodig om betere redenen.

Het is om te beginnen nodig om tot een werkelijke inventarisatie van alle belangen te komen. Dat medewerking van de zijde van de belanghebbenden daarbij moeilijk kan worden gemist, springt, dunkt me, dadelijk in het oog. Maar de medewerking van hun kant zal ook zodanig moeten zijn, dat zij evenzeer daadwerkelijk bij de belangenafweging worden betrokken. De mogelijkheid moet worden gezocht hen reeds zoveel mogelijk bij de voorbereiding van het waterhuishoudingsplan te betrekken.

De vraag is nu, hoe al die belanghebbenden in een bestuurlijke structuur een plaats kunnen krijgen, zo, dat een doelmatige vorm van medewerking kan worden gerealiseerd.

De enige structurering, die ik tot nu toe heb aangebracht, is de verdeling van ons land in drie hydrologische hoofdgebieden. Maar het is duidelijk, dat dit zeer grote gebieden zijn, die voor het doen medewerken van de belanghebbenden nog weinig aanknopingspunten bieden. Zij zullen op een of andere manier per hoofdgebiet in organisatorisch verband moeten worden gebracht en vertegenwoordigd.

Het ligt voor de hand dan te denken aan groepering van de

belanghebbenden naar de aard van hun belangen. Belangen van verschillende aard zullen immers aanleiding geven tot verschillende, soms tegenstrijdige wensen met betrekking tot de hoeveelheid en de kwaliteit van het water. Maar langs de weg van een vertegenwoordiging van de belanghebbenden in eerste instantie op basis van de aard van hun behoeften bereiken we toch geen bevredigende oplossing. Ook hun locatie, hun spreiding in geografisch opzicht, zal van invloed zijn op hun wensen ten aanzien van het water.

In hoeverre zouden de provincies als representant kunnen optreden? Voorzover het gaat om belangen van zeer algemene aard, die niet zozeer uit een oogpunt van gebruik, maar meer vanuit het gezichtspunt van de leefbaarheid van de streek bij het water zijn betrokken, zou naar mij voorkomt inderdaad aan de provincies kunnen worden gedacht. Voor het overige geloof ik echter niet, dat de medewerking van de belanghebbenden via de provincies — ondanks hun traditioneel belangrijkste plaats in zaken van waterstaat — de juiste gestalte kan krijgen. Bij elk der hydrologische hoofdgebieden zijn niet één, maar enkele provincies geheel of gedeeltelijk betrokken. Vertegenwoordiging van de belanghebbenden door de provincies zou inhouden, dat zij in de representatie hun eigen aard zouden verliezen. Die eigen aard zou dan als het ware diffuus worden. Bovendien zou het bezwaar bestaan, dat een geografische verdeling van de belanghebbenden tot stand komt, die uit waterhuishoudkundig oogpunt in de meeste gevallen willekeurig aandoet. De grenzen van de provincies zijn nu eenmaal in het algemeen geen waterhuishoudkundige grenzen.

Men kan natuurlijk de vraag stellen, of deze bezwaren niet — althans voor een deel — zouden kunnen worden ondervangen door een andere provinciale indeling van ons land. In Uw vergadering van een jaar geleden heeft mr. Van Riel gepleit voor wijzigingen in de Nederlandse staatsinrichting o.a. door vermindering van het aantal provincies. Ik acht dit een belangwekkende gedachte, die ook uit een oogpunt van waterstaatsbestuur nadere overweging waard is. Maar een gedachte, waarvan de realisering voor de deur staat, is het uiteraard niet. Ook de heer Van Riel zelf wees daar al op.

### De rol der Waterschappen

Ik zou in Uw kring tekort schieten, als ik de waterschappen niet op enig moment ter sprake zou brengen. Dat moment is dan nu aangebroken. Kunnen de waterschappen bij de voorbereiding van de waterhuishoudingsplannen de eerder aangeduide rol spelen? Het ligt voor de hand dit te overwegen. Door hun aard immers zijn het de waterschappen, waaraan — als het gaat om het ontwikkelen van een samenhangende visie met betrekking tot het waterbeleid — moet worden gedacht.

Verder zou ik willen zeggen dat de waterschapsvorm een aantal aantrekkelijkheden bezit. In de eerste plaats kan die vorm in geografisch opzicht op waterhuishoudkundige eenheden worden afgestemd. De hydrologische hoofdgebieden, waarvoor plannen moeten worden opgesteld, zijn zelf ook niet voor niets waterhuishoudkundige eenheden en het biedt ongetwijfeld voordelen als streeksgewijze medewerking aan de belangenafweging evenzeer vanuit een dergelijke structurering kan plaatsvinden.

In de tweede plaats verschaft de waterschapsvorm de aantrekkelijke mogelijkheid, dat een zodanige bestuurlijke opzet kan worden gekozen, dat specifiek belanghebbenden elk naar hun eigen aard groepsgewijs bij het bestuur kunnen worden betrokken. Daardoor kan het waterschap, beter dan de provincie, aan bepaalde groepen van belanghebbenden een eigen representatie verschaffen. En aldus zou de waterschapsvorm een middel kunnen zijn om aan een rechtstreekse representatie vanuit deze groepen, die los zou staan van de ook bij de waterhuishouding zo nauw betrokken waterschappen, te ontkomen.

Beide door mij genoemde punten zijn, naar het mij voorkomt, vooral van betekenis als het waterschap tevens als onttrekker (en als lozer) van het water in het groot zou op-

treten en op zijn beurt de instantie zou zijn, waarop andere gebruikers van het water weer zijn aangewezen.

Met deze opmerkingen heb ik echter nog geen antwoord gegeven op de vraag, of de waterschappen nu in feite ook speciaal de organisaties zijn, waarop voor de medewerking aan de waterhuishoudingsplannen een beroep kan worden gedaan. Of dat inderdaad het geval zal zijn, zal in belangrijke mate worden bepaald door de toekomstige ontwikkeling van het waterschapsbestel en die kan ik nog onvoldoende overzien. De visie, die van de Studiecommissie Waterschappen op dit punt wordt verwacht, zal daarop van invloed zijn. En het zal mede van het beleid van de provinciale besturen afhangen, met wat voor soort waterschappen wij in de toekomst in ons land te maken zullen hebben.

#### **Voorwaarden**

Om daadwerkelijk een voorname rol bij de voorbereiding van de waterhuishoudingsplannen te kunnen spelen, zullen de waterschappen aan een aantal voorwaarden moeten voldoen. Zij zullen in de eerste plaats het forum moeten vormen, waarvoor subregionaal, d.w.z. in streeksgebijze onderverdeling van de hydrologische hoofdgebieden, de afweging van althans de belangrijkste bij het waterbeleid betrokken belangen kan plaatsvinden. Zij zullen in dat opzicht een functie moeten vervullen, die enigszins vergelijkbaar is met die van de Engelse River Authorities. In de tweede plaats zullen zij hele grote waterstaatkundige eenheden moeten omvatten. Ook wat dat betreft kan een vergelijking met de Engelse situatie worden getrokken.

Er voltrekken zich de laatste jaren in het waterschapsbestel in snel tempo grote veranderingen: veranderingen, die kunnen betekenen, dat het waterschapswezen zich in de richting van de door mij genoemde voorwaarden ontwikkelt. De concen-

tratiegedachte lijkt haar tweede fase te zijn ingegaan. In het bijzonder in verband met de waterzuiveringstaak zien we waterschappen ontstaan van inderdaad zeer groot formaat. De bestuursstructuur van het waterschap wordt steeds meer punt van discussie. Aan de andere kant moeten we constateren, dat de ontwikkeling toch allerminst ondubbelzinnig is. De waterschapsconcentratie vindt niet overal dezelfde voortgang. Een enkele provincie dreigt zelfs duidelijk achter te geraken. Niet alle provincies dragen de waterzuiveringstaak op aan zeer grote waterschappen en, als zij dat doen, slaan zij daarbij in vele gevallen meer acht op provinciale dan op waterhuishoudkundige grenzen. Ook is nog niet duidelijk, in hoeverre die zeer grote waterschappen, die speciaal met het oog op de zuiveringstaak worden opgericht, op den duur tot waterschappen met een ruimere taak zullen uitgroeien.

De stelling is verdedigbaar dat de wijze, waarop het waterschapswezen zich verder ontwikkelt en de mate waarin het door die ontwikkeling in de toekomst een rol kan spelen in het waterbeleid, in hoge mate bepalend zal zijn voor de functie, die de waterschappen in ons staatsbestel op langere termijn in het algemeen kunnen vervullen.

Ik zou mijn betoog nu willen beëindigen. Al luisterend zal bij U misschien de gedachte zijn opgekomen, dat er nog heel wat water door de Rijn zal moeten stromen aler ideeën omtrent waterbeleid, zoals ik U heb voorgelegd, kunnen worden verwezenlijkt. Dat is in zekere zin ook zo. Dat klopt dan met mijn bedoeling een blik vooruit te werpen.

Maar: er is beweging. De Rijn stroomt, soms fors en machtig, dan weer moeizaam en belast met hinderlijke zaken. De ontwikkeling naar een frisse Rijn, die ons land tot in zijn uithoeken van water kan voorzien, vormt een stuk actuele problematiek. Zo is ook de ontwikkeling naar een waterschap dat beantwoordt aan een moderne taakstelling, uitermate actueel.