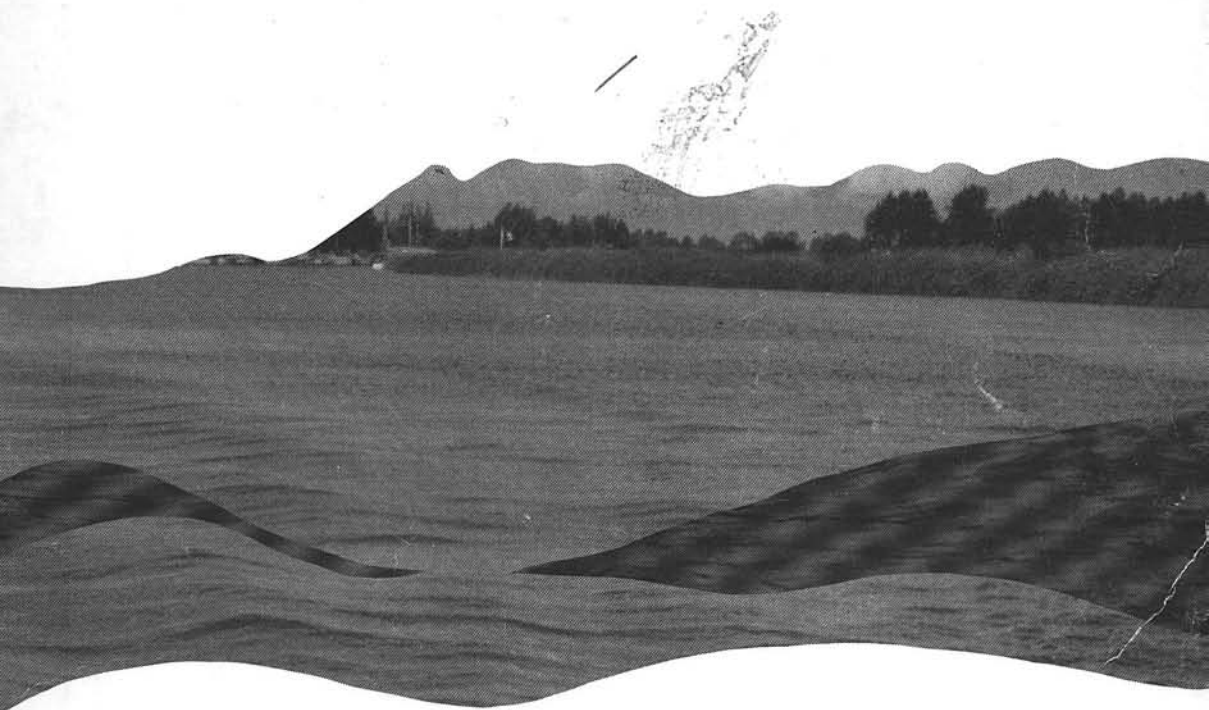


# SAMENHANG EN SAMENSPEL IN HET WATERBEHEER

het streven naar integraal waterbeheer

2001 5224



2001

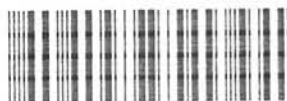




1594720

SAMENHANG EN SAMENSPEL  
IN HET WATERBEHEER

Bibliotheek TU Delft



C

1686352



# **Samenwerkingsproject**

TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT  
Vakgroep Techniek, Bedrijf en Bestuur  
Sectie Recht en Bestuurskunde

Prof. mr J. Wessel (projectleider)  
Ir J.H.P. Baltissen  
Mr C.J. Compaijen

RIJKSUNIVERSITEIT UTRECHT  
Interfacultaire Vakgroep Milieukunde  
Sectie Bestuurskundig en Sociaal-  
ruimtelijk Milieuonderzoek

Prof. dr P. Glasbergen (projectleider)  
Drs C.B.F. Kuijpers  
Drs M.C. Groenenberg

# SAMENHANG EN SAMENSPEL IN HET WATERBEHEER

## het streven naar integraal waterbeheer

Prof. dr P. Glasbergen  
Prof. mr J. Wessel

Ir J.H.P. Baltissen  
Mr C.J. Compaijen  
Drs M.C. Groenenberg  
Drs C.B.F. Kuijpers

2001 5224



*Uitgegeven en gedistribueerd door:*

Delftse Universitaire Pers  
Stevinweg 1  
2628 CN Delft  
Telefoon (015) 78 32 54

*In opdracht van:*

Vakgroep Techniek, Bedrijf en Bestuur  
Sectie Recht en Bestuurskunde  
Technische Universiteit Delft  
Telefoon (015) 78 35 65

Interfacultaire Vakgroep Milieukunde  
Sectie Bestuurskundig en Sociaal-ruimtelijk  
Milieuonderzoek  
Rijksuniversiteit Utrecht  
Telefoon (030) 53 18 88

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Samenhang

Samenhang en samenspel in het waterbeheer : het streven naar integraal waterbeheer /  
P. Glasbergen en J. Wessel, e.a. - Delft : Delftse Universitaire Pers. - III.  
Uitg. in opdracht van de Technische Universiteit Delft en Rijksuniversiteit Utrecht.  
Vakgroep Techniek, Bedrijf en Bestuur, Sectie Recht en Bestuurskunde. - Met lit. opg.  
ISBN 90-6275-389-2  
SISO 648 UDC [351.79:628.1] NUGI 693  
Trefw.: integraal waterbeheer ; bestuurlijke coördinatie ; Nederland.

Copyright © 1988 the authors.

No part of this book may be reproduced in any form by print, photo-  
print, microfilm or any other means, without written permission from  
Delft University Press.

# INHOUDSOPGAVE

## VOORWOORD

## INHOUDSOPGAVE

	blz.
<b>DEEL I</b>	
<b>DOELSTELLING EN PROBLEEMSTELLING VAN HET ONDERZOEK</b>	
1. INTRODUCTIE	1
1.1. Achtergronden	1
1.2. Karakter	2
1.3. Wijze van uitvoering	3
2. ONTWIKKELINGEN IN HET WATERBEHEER	5
2.1. Inleiding	5
2.2. Verkenning van het probleemveld	6
2.3. Verkenning van het beheersveld	9
2.4. Samenhang als bestuurlijke opgave	14
<b>DEEL II</b>	
<b>VERKENNING VAN DE PROBLEEMSTELLING</b>	
3. OPVATTINGEN EN MENINGEN OVER INTEGRAAL WATERBEHEER	15
3.1. Inleiding	15
3.2. Noodzaak van integraal waterbeheer	16
3.3. Aspecten van integraal waterbeheer	19
3.4. Stimulerende factoren bij integraal waterbeheer	21
3.5. Remmende factoren bij integraal waterbeheer	24
3.6. Slot	26
4. HET STREVEN NAAR INTEGRAAL WATERBEHEER NADER BESCHOUWD	27
4.1. Inleiding	27
4.2. De watersysteembenadering	28
4.3. Het begrip integraal waterbeheer	29
4.4. Integraal waterbeheer als besturingsprobleem	31
4.5. Verkenning van het besturingsprobleem	32
4.6. Slot	35
<b>DEEL III</b>	
<b>ENKELE ASPECTEN NADER BEZIEN</b>	
5. AFSTEMMING : TAAKVERDELING EN INSTRUMENTARIUM	37
5.1. Inleiding	37
5.2. Aspecten van afstemming	37
5.3. Typering afstemmingsproblematiek	39
5.4. Afstemmingsbehoefte	41
5.5. Slot	42

6.	ANALYSE VAN DE TAAKVERDELING IN HET WATERBEHEER	43
6.1.	Inleiding	43
6.2.	Instanties in het waterbeheer	44
6.3.	De taakverdeling in het beheersveld	52
6.4.	De taakverdeling bezien vanuit de ordeningsprincipes	59
6.5.	De taakverdeling bezien in het licht van afstemmingsproblemen	60
6.6.	Slot	62
7.	ANALYSE AFSTEMMINGSinSTRUMENTARIUM WATERBEHEER	65
7.1.	Inleiding	65
7.2.	Historische beschouwing	65
7.3.	Afstemmingsinstrumenten in het waterbeheer	67
7.4.	Knelpunten met betrekking tot de afstemmingsinstrumenten	77
7.5.	Slot	79

#### DEEL IV

#### SAMENVATTING EN TOEKOMSTPERSPECTIEVEN

8.	SAMENHANG EN SAMENSPEL IN HET WATERBEHEER; AANZET TOT EEN VERANDERINGSSTRATEGIE	81
8.1.	Inleiding	81
8.2.	Ervaringen met het vooronderzoek	81
8.3.	Het streven naar integraal waterbeheer als veranderingsproces	82
8.4.	Veranderingsnoodzaak	82
8.5.	Veranderingsrichting	85
8.6.	Veranderingsstrategie	87
8.7.	Onderzoek ten behoeve van een nadere onderbouwing van de veranderingsstrategie	88

#### APPENDIX

#### METHODISCHE BENADERING ANALYSE WATERBEHEER

A.1.	Inleiding	93
A.2.	Context van de benadering	93
A.3.	De benadering	94
A.4.	Relatieschema's	96
A.5.	Nabeschouwing	102

NOTEN	103
-------	-----

LITERATUUR	105
------------	-----

#### BIJLAGEN

A.	Omschrijving taakstelling onderzoek integraal waterbeheer	109
B.	Samenstelling begeleidingscommissie onderzoek integraal waterbeheer	111
C.	Samenwerkingsverband Delft - Utrecht	113
D.	Vragenlijst interviews	115
E.	Lijst praktijkgevallen	117
F.	Wetten relevant voor integraal waterbeheer	119
G.	Instrumenten cluster waterhuishouding	121



## TEN GELEIDE

Dit rapport bevat de neerslag van een vooronderzoek. Het onderzoek betreft het waterbeheer. De centrale vraag waarom het in dit onderzoek gaat, is: welke middelen zijn er voorhanden om een - wat men noemt - integraal waterbeheer te realiseren?

Integraal waterbeheer is een benadering van de zorg voor het in ons land voorkomende water waarbij alle aspecten in gezamenlijk verband aan bod komen. Alle aspecten wil zeggen niet alleen de zorg voor oppervlaktewater en grondwater en de verscheidenheid aan belangen die daarbij tegenwoordig is betrokken, maar vooral ook een benadering vanuit samenhangende watersystemen.

Waterbeheer in deze zin is dus een complex begrip van betrekkelijk jonge datum. Men vindt de gedachte van het integrale waterbeheer beschreven in de notitie "Omgaan met water", die de Minister van Verkeer en Waterstaat in september 1985 aanbood aan de Tweede Kamer. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat een onderzoek dat zich begeeft in de vraag hoe een dergelijk integraal waterbeheer moet worden gerealiseerd, start met een voorstudie. Van de resultaten van deze voorstudie bevat het rapport de weergave. De studie is uitgevoerd door de universiteiten van Delft en Utrecht, in opdracht van de Rijkswaterstaat. Reeds uit dit vooronderzoek blijkt hoe gevarieerd de bestuurlijke werkelijkheid is, waarin het waterbeheer wordt uitgeoefend, en hoe moeilijk het valt daarvan met enkele pennestroken de lijnen te schetsen. Maar de voorlopige bestuurskundige analyse laat ook reeds zien, dat ook een complexe werkelijkheid zich voor een structurende benadering kan lenen. Het rapport bevat in al zijn voorlopigheid interessante beschouwingen dienaangaande, die zeker ook buiten de kring van geïnteresseerden in de waterstaatswereld de aandacht verdienen. De begeleidingscommissie acht het daarom een goede zaak dat de opdrachtgever er in heeft toegestemd, dat aan het rapport door middel van publicatie algemene bekendheid wordt gegeven.

De voorzitter van de begeleidingscommissie,

A. Warburg



**DEEL I**

**DOELSTELLING EN PROBLEEMSTELLING  
VAN HET ONDERZOEK**



## HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE

### 1.1. Achtergronden

De problematiek van de samenhang en onderlinge afstemming in het overheidsbeleid vormt een van de kernproblemen van het openbaar bestuur. Op diverse beleidsterreinen worden brede beleidsvisies ontwikkeld die gericht zijn op het bereiken van een meer geïntegreerde of samenhangende beleidsvorming. Een van de beleidsterreinen waar momenteel getracht wordt meer samenhang in de beleidsvoering te bereiken betreft het beleid inzake de waterhuishouding, in het navolgende aangeduid met de ruimere term waterbeheer. Dit beheer is in beweging. De huidige visie binnen het waterbeheer is dat meer rekening zal moeten worden gehouden met de samenhang tussen oppervlaktewater, grondwater en de wateren met inbegrip van vaarwegen, bodems, oevers en technische infrastructuur en de ermee gediende belangen. In de nota Waterhuishouding (1) en het IMP-Water 1985 - 1989 (2) worden de eerste aanzetten gegeven tot een meer integrale benadering. Een verdere uitwerking wordt gegeven in de notitie "Omgaan met water" (3). Een belangrijk aspect van integraal waterbeheer is dat voor een doelmatige en doeltreffende zorg voor de waterhuishouding een integrale afweging van belangen, die spelen rond watersystemen, vereist is.

De integrale benadering in het waterbeheer bouwt voort op ontwikkelingen gericht op meer samenhang in het waterbeheer, die voortvloeien uit een situatie in het verleden waarbij het waterbeheer (althans voor wat belangrijke elementen van enerzijds het oppervlaktewater anderzijds het grondwater betreft) min of meer was opgedeeld in onafhankelijke deelterreinen. Men denke aan het beheersterrein van de fysieke structuur die het water draagt met de daarbij behorende kunstwerken, alsmede aan het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater en grondwater.

De per deelterrein voorkomende beheersproblemen werden toen impliciet beschouwd als te isoleren problemen waarbij probleemoplossing slechts kon plaatsvinden door in belangrijke mate autonome en specialistische bestuursorganen.

De integrale benadering die nu in de diverse nota's wordt gepropageerd stelt tegen deze achtergrond gezien verreikende eisen aan de inrichting van het waterbeheer en het beschikbare technische en juridische instrumentarium. Immers bij een integrale afweging van belangen die spelen in relatie tot watersystemen zijn verschillende beleidssectoren betrokken, waarvoor taken en bevoegdheden berusten bij diverse overheidslichamen. Het mag duidelijk zijn dat daartoe afstemming van activiteiten tussen de verantwoordelijke overheidslichamen nodig is.

## 1.2. Karakter

In het onderhavige onderzoek, verricht in opdracht van Rijkswaterstaat, gaat het om de vraag op welke wijze tot meer samenhang in het waterbeheer kan worden gekomen, hoe afstemming verkregen kan worden en welke knelpunten in dat verband kunnen optreden. De nadruk ligt daarbij op bestuurlijke, organisatorische en instrumentele aspecten. Voorafgaande aan het eigenlijke (hoofd)onderzoek is een vooronderzoek gedaan, waarvan dit rapport de verslaggeving bevat.

Voor een overzicht van de beschrijving van de inhoud van het te verrichten en in de offerte betrokken onderzoek zie men bijlage A. Ter voldoening aan de daartoe strekkende opdracht is allereerst een oriënterend vooronderzoek verricht, waarin de mogelijkheden en beperkingen van het streven naar een integraal waterbeheer in de breedte zijn verkend.

In principe kan men de studie van integraal waterbeheer vanuit een drietal standpunten benaderen. Men kan uitgaan van de huidige situatie en de samenwerkingsbehoeften in kaart brengen. In de tweede plaats kan men uitgaande van de huidige situatie speuren naar potentiële samenwerkingsmogelijkheden, waarbij de bestaande taakinhoud en taakverdeling als uitgangspunt kan dienen. Tenslotte kan men uitgaan van een watersysteembenadering, d.w.z. van een verbreding van het object van het waterbeheer en de daaruit resulterende samenwerkingsbehoeften (zowel de minimale als potentiële) in kaart brengen. In het onderhavige vooronderzoek is gekozen voor een combinatie van de eerste en de tweede invalshoek. Gestreefd is naar het produceren van een globale schets van de huidige situatie in het waterbeheer, van de daarbij betrokken instanties en hun taken en van het beschikbare instrumentarium. De nodige begrippen zijn nader omschreven, er is een inventariserende interviewronde gehouden en de belangrijkste knelpunten zijn in kaart gebracht. Een meer diepgaande, met name ook toekomstgerichte, studie zal plaatsvinden in het kader van het hoofdonderzoek. Het onderhavige rapport bevat de resultaten van dit vooronderzoek in de volgende vorm:

- a. Het rapport beoogt een oriënterende inventarisatie en analyse van bestuurlijk-juridische en bestuurlijk-organisatorische factoren en knelpunten te bieden met betrekking tot de integratie van het waterbeheer;
- b. Het rapport bevat voorts een aanzet voor een analysekader en een onderzoeksmodel voor het hoofdonderzoek. De strekking van mogelijk vervolgonderzoek zal gespecificeerd worden in separaat uit te brengen offertes.

In het eerste deel van dit rapport (en de erbij behorende bijlagen) wordt de in deze inleiding geschetste probleemstelling uitgewerkt. In het tweede hoofdstuk worden de ontwikkelingen in het waterbeheer geschetst, onderverdeeld naar ontwikkelingen in het probleemveld en in het beheersveld. Het tweede deel bevat een verkenning van de probleemstelling.

Het derde hoofdstuk bevat de voornaamste bevindingen van de interviews. Het vierde hoofdstuk verschaft inzicht in enige door ons gebruikte termen. Het derde deel gaat nader in op de voor afstemming relevante taakverdeling en instrumenten.

In een vijfde hoofdstuk wordt daartoe allereerst nader ingegaan op afstemmingsvragen. Het zesde hoofdstuk bevat een uiteenzetting van de in het waterbeheer relevante instanties en hun voornaamste taken. Het zevende hoofdstuk geeft een overzicht van het instrumentarium.

Het vierde deel schetst de toekomstperspectieven.

Het achtste hoofdstuk geeft een samenvatting van het voorgaande en conclusies omtrent de mogelijkheden en beperkingen van integraal waterbeheer. Het bevat tevens beschouwingen omtrent het hoofdonderzoek.

In een appendix wordt een benadering voor een systematisch signaleren van afstemmingssituaties weergegeven.

Het rapport gaat vergezeld van diverse bijlagen.

De rapportage van het vooronderzoek is zowel gebaseerd op analyse van de beschikbare literatuur als op interviews met deskundigen ten aanzien van (aspecten) van waterbeheer.

### **1.3. Wijze van uitvoering**

Het onderhavige vooronderzoek is uitgevoerd door het samenwerkingsverband Delft - Utrecht, waarin de Sectie Recht en Bestuurskunde van de vakgroep Techniek, Bedrijf en Bestuur van de TU Delft samenwerkte met de Sectie Bestuurskundig en Sociaal-ruimtelijk milieu-onderzoek van de Interfacultaire Vakgroep Milieukunde van de RU Utrecht (4).

Het onderzoek geschiedde onder de tweehoofdige leiding van prof. mr J. Wessel en prof. dr P. Glasbergen door onderzoekers, die deels apart deels in nauwe samenwerking met elkaar het onderhavige veld verkenden.

Parallel aan het onderhavige onderzoek werd ook onderzoek verricht voor de OECD, waarvoor door prof. dr Glasbergen als nationaal consultant in samenwerking met prof. mr Wessel een rapport over de integratie van het Nederlandse waterbeheer werd uitgebracht.

Het onderhavige vooronderzoek kende een gefaseerde opzet. Globaal genomen omvatte deze een oriënterende theoretische fase (analysekader, takenanalyse, instrumenten-analyse), een interviewfase en een fase voor eindrapportage.

Vanuit Delft zijn bouwstenen aangedragen voor de instrumenten-analyse, vanuit Utrecht voor de taken-analyse.

Van de zijde van de opdrachtgever, Rijkswaterstaat, werd het onderzoek begeleid door een begeleidingscommissie. In deze begeleidingscommissie hebben ook personen uit de kring van de Unie van Waterschappen en het IPO-water zitting genomen. Voorzitter was mr A. Warburg; mr H.H.A. Teeuwen fungeerde als secretaris. Voor een overzicht van de samenstelling van de begeleidingscommissie zie men bijlage B bij dit rapport.





## HOOFDSTUK 2 ONTWIKKELINGEN IN HET WATERBEHEER

### 2.1. Inleiding

Door zijn specifieke geografische ligging aan de Noordzee, in een delta van enkele grote rivieren, heeft Nederland vanouds een unieke band met het water. Het beheersen en beheren van het water is ten onzent door de eeuwen heen een belangrijke bestaansvoorwaarde geweest. Ook nu is dat nog het geval.

Maar met name in de laatste eeuw is het karakter van het waterbeheer aan het veranderen. Het gebruik van water voor uiteenlopende doeleinden is sterk toegenomen en meer belangen zijn bij het water betrokken geraakt. De belangenconflicten bij het beheren en beheersen zijn - in vergelijking met vroeger - in aantal en mate van complexiteit toegenomen. Daarnaast is door de uitvoering van tal van grotere en kleinere waterhuishoudkundige werken de mogelijkheid tot beheersing van de waterkwantiteit en -kwaliteit sterk toegenomen. Deze beheersing heeft vele effecten. De samenhang en onderlinge afhankelijkheid en de complexiteit van het veld is daardoor toegenomen. Waterbeheerders van nu worden derhalve geconfronteerd met een groot aantal complexe en continu veranderende opgaven.

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen in het waterbeheer beschreven. Hierbij zal een onderscheid gemaakt worden tussen :

- a. de aard van het probleemveld en de veranderingen daarin (par. 2.2.);
- b. de aard van het beheersveld en de veranderingen daarin (par. 2.3.).

ad a. Onder een probleemveld wordt verstaan een complex van (inhoudelijke) problemen dat een zekere samenhang vertoont.

Het probleemveld van het waterbeheer kenmerkt zich door een object dat enerzijds duidelijk identificeerbaar en concreet is, maar anderzijds twee duidelijk te onderscheiden componenten telt (grondwater en oppervlaktewater, dit laatste weer te verdelen in zout/zoet) die beide zeer open einden hebben (de atmosfeer, de zee en de diepere ondergrond).

ad b. Onder een beheersveld wordt verstaan een geheel van activiteiten en handelingen van bij het probleemveld betrokken instanties.

Het beheersveld van het waterbeheer kenmerkt zich door een historisch gegroeide diversiteit, zowel in de erbij betrokken instanties als naar gerichtheid en intensiteit van beleid.

De beschrijving van de ontwikkelingen in het probleemveld is met name gericht op veranderingen in de aard van het waterbeheer.

De beschrijving van de veranderingen in het beheersveld is met name gericht op veranderingen in het handelen van de instanties.

De ontwikkelingen in het probleemveld en het beheersveld staan niet los van elkaar. Zo kan geconstateerd worden dat door veranderingen in de aard van het waterbeheer in het beheersveld de vraag is gerezen op welke wijze - uitgaande van de bestaande beheersstructuur - tot een meer samenhangende aanpak van de problemen kan worden gekomen. Hieruit blijkt dat beide velden zich in een voortdurende spanningsrelatie tot elkaar bevinden. Het hieruit voortvloeiende streven naar samenhang kan gezien worden als een bestuurlijke opgave. De daaruit voortvloeiende probleemstelling komt in par. 2.4. aan de orde.

## 2.2. Verkenning van het probleemveld

In de loop der tijden is de invloed van de mens op het object water sterk toegenomen. En naarmate meer invloed optrad en mogelijk was, werden van diverse zijden steeds hogere en ook andere eisen aan de kwaliteit en de kwantiteit van het water gesteld.

Zo zijn in de afgelopen eeuwen de eisen die gesteld werden aan de veiligheid van dijken en de bescherming tegen wateroverlast continu verhoogd. Als reactie op de watersnoodramp zijn de eisen nog eens bijgesteld. Het voldoen aan deze nieuwe veiligheidsnormen heeft consequenties voor vele belangen.

Ook de mogelijkheden om overtollig water in natte perioden af te voeren zijn door tal van waterstaatswerken in het kader van landinrichtingsprojecten sterk vergroot. En de capaciteit van de gemalen kan thans vrij onbeperkt worden uitgebreid.

Voorts is men in staat om het tot een bepaald gebied behorende water vast te houden, te bewaren en door middel van een stelsel van kanalen en leidingen gebiedsvreemd water naar hoger gelegen gebieden te transporteren om in droge perioden het daar bestaande watertekort aan te vullen.

Het gebruik van water, voor uiteenlopende doeleinden, neemt sterk toe. Door een stijging van de welvaart en de daarmee samenhangende industriële ontwikkelingen stijgt de behoefte aan water van voldoende hoeveelheid en helderheid, zowel oppervlaktewater als grondwater. In 1976 bedroeg het totale bekende waterverbruik 1582 miljoen m<sup>3</sup>, in 1980 was dit opgelopen tot 1605 miljoen m<sup>3</sup>. Rekening wordt gehouden met een toename tot 2500 miljoen m<sup>3</sup> in het jaar 2000.

Ook in de land- en tuinbouw is de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar water sterk toegenomen (berekening, Westland). Tegelijkertijd wordt het oppervlaktewater gebruikt voor de lozing van afvalstoffen van industrie en huishoudens. De kwaliteit van het water wordt hierdoor ernstig aangetast. Door onzorgvuldige omgang met bestrijdingsmiddelen, afval- en meststoffen wordt de kwaliteit van het hier en daar reeds schaarse grondwater ernstig bedreigd.

De toename van de economische bedrijvigheid eiste dat er betere mogelijkheden kwamen voor transport over water. Kanalen en rivieren moesten ge-

schikt worden gemaakt voor grotere en bredere schepen. Daarnaast is in de afgelopen jaren het gebruik van water voor recreatie sterk gegroeid. De vele pleziervaartuigen op de binnenwateren vereisen aanpassingen van de vaarwegen en infrastructuure werken.

In dezelfde tijd dat bovengenoemde ontwikkelingen zich voordoen, groeit ook het besef dat het milieu op een aantal fronten op een onacceptabele wijze wordt aangetast. Het water wordt gezien als een belangrijke milieucomponent en bij het beheer moet daarom meer rekening worden gehouden met ecologische processen en kringlopen. Tevens ontstaan, mede door ervaringen met zeer droge zomers zoals die van 1976, gedachten gericht op beperking van de groei van het waterverbruik.

Het waterbeheer wordt gekenmerkt door een grote complexiteit, meerlagige interdependentie, differentiatie en pluriformiteit.

Een dynamische rol bij de ontwikkelingen in het waterbeheer is vervuld door de enorme uitbreiding die de infrastructuur onderging. Deze maakte het mogelijk dat zowel op lokaal, als op regionaal en nationaal niveau meer samenhang tot stand kwam. Zo kon onder meer op nationaal niveau een scheiding tot stand worden gebracht tussen zout en zoet water en kreeg men bovendien door manipulatie-voorzieningen tal van keuzemogelijkheden.

Bovengenoemde ontwikkelingen in het waterbeheer hebben tevens geleid tot het besef dat :

- a. de diverse ingrepen in het water elkaar wederzijds kunnen beïnvloeden;
- b. bij elk van de interventies andere maatschappelijke belangen in het gedrag kunnen zijn,
- c. en - daaruit voortvloeiende - de idee dat op de lange termijn de samenhang der dingen, via een integrale afweging van belangen, nadrukkelijker de aandacht vraagt bij het omgaan met water.

ad a. Ter illustratie van de stelling dat de diverse ingrepen in het water elkaar wederzijds kunnen beïnvloeden, kan worden gewezen op het volgende.

Beheersmaatregelen op het gebied van de waterkwantiteit (onttrekking, lozing, doorspoeling) kunnen gevolgen hebben voor de waterkwaliteit. Ook het omgekeerde kan het geval zijn, met name in die gevallen waarin doorspoeling noodzakelijk wordt geacht voor de bewaking van de waterkwaliteit.

Verontreiniging van het oppervlaktewater kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van het via infiltratie met oppervlaktewater te voeden grondwater.

Verbetering van de waterafvoer door ontwaterings- en afwateringsmaatregelen doen het water in het voorjaar versneld wegstromen. Dit water is in de zomer niet langer beschikbaar, zodat verdrogingsverschijnselen kunnen optreden. Eenzelfde effect hebben puntvormige onttrekkingen ten behoeve van de drink- en industriewatervoorziening en voor de beregening in de landbouw. De kwaliteit van het oppervlaktewater kan voorts beïnvloed worden door het optrekken van zout grondwater.

ad b. De bij het waterbeheer betrokken belangen kunnen op velerlei wijzen met elkaar in conflict komen.

De maatschappij stelt eisen op het gebied van de beveiliging tegen wateroverlast: men eist droge voeten. De hieruit voortvloeiende maatregelen kunnen conflicteren met de maatregelen die op verdeling van water gericht zijn, voortvloeiend uit schaarste aan water. De scheepvaart stelt eisen aan de veiligheid en aan het waterpeil (bevaarbaarheid); de landbouw stelt eisen ten aanzien van de peilen, het chloridegehalte en aan de wateraan- en -afvoer; het natuurbelang hecht o.m. waarde aan de dynamiek van het water en aan de grondwaterstanden; industrieën hebben water nodig als grondstof, als koelvloeistof en om hun afval te lozen; de drinkwatervoorziening vraagt om zuiver grond- en oppervlaktewater etc.

In vele gevallen zal honorering van de aanspraken van het ene belang directe consequenties hebben voor de mogelijkheid om aan de eisen van een ander belang tegemoet te komen.

ad c. De veranderingen in het maatschappelijk denken over water komen duidelijk tot uitdrukking in de diverse reeds in de inleiding van dit rapport vermelde overheidsnota's.

In de eerste in 1968 verschenen nota "De Waterhuishouding van Nederland" stond de beschikbaarheid van water - ongeacht de kosten - als grondstof nog centraal. Het in de nota geformuleerde beleid droeg daarom een sterk infrastructureel karakter.

De nota ging uit van de samenhang tussen Zuiderzeewerken, Deltawerken en Rijnkanalisatie en beoogde deze verder uit te bouwen onder meer door het realiseren van een Noord-Zuid-koppeling.

In latere jaren kreeg men behalve voor de kosten/baten-afweging ook oog voor de ecologische belangen en randvoorwaarden. Van daaruit groeide het inzicht dat bij de besluitvorming over het realiseren van bepaalde op specifieke belangen gerichte maatregelen mede de effecten voor andere belangen moesten worden meegenomen. Als voorbeeld voor een dergelijke doorbraak moge dienen de erkenning dat het Grevelingenmeer meer gediend was met een zout water regiem. De geschetste evolutie van denkbeelden komt tot uitdrukking in de in december 1984 verschenen tweede nota "De Waterhuishouding van Nederland". Deze nota steunt op de belangrijke beleidsanalytische PAWN-studie, waarin vele bij de waterhuishouding betrokken belangen in hun samenhang in beschouwing zijn genomen.

In feite bracht deze nota een integrale aanpak van de waterhuishouding op het terrein van de waterkwantiteit. In de nota wordt immers geconstateerd dat de eveneens noodzakelijke uitbreiding van die integrale aanpak tot ecologische elementen op dat moment nog niet mogelijk was. Genoemde nota leidde echter wel reeds tot het op economische gronden op grote schaal afzien van in het verleden als noodzakelijk aangemerkte werken. Uitgangspunt werd dat men in bepaalde perioden met een zekere schaarste zou moeten leren leven en

overigens uit de bestaande infrastructuur het maximale rendement zou moeten halen.

Daarmee trad een verschuiving op van de sfeer van het steeds verder uitbreiden van de infrastructuur naar die van het beheer en wel in de vorm van een doelmatig samenhangend, als integraal te kenschetsen beheer. Planning werd daarbij gezien als een belangrijk instrument voor het in de toekomst te voeren beheer en beleid. Behalve de laatstgenoemde nota waterhuishouding gaven ook de IMP' s en met name het IMP-Water 1985-1989, aanzetten tot een meer integrale benadering van de waterhuishouding.

In de in september 1985 verschenen notitie "Omgaan met water" wordt een langere-termijn visie op het waterbeheer ontwikkeld. In de notitie wordt geconstateerd dat in het verleden in het waterbeheer te veel de nadruk is gelegd op het medium water, alsmede op de gebruiksmogelijkheden daarvan als grondstof en transportmiddel en op de bescherming ervan tegen de schadelijke gevolgen van menselijk handelen. Thans wordt echter mede aandacht gevraagd voor het actief en maatschappijgericht omgaan met watersystemen. Wat onder deze watersystemen moet worden begrepen zal in hoofdstuk 4 nader ter sprake komen. Hier zij er reeds op gewezen dat deze systemen primair als functionerende entiteiten worden opgevat en dat daartoe ook allerlei aanhorigheden als oevers en bodems worden gerekend.

Een vernieuwing van het bestaande waterbeheer wordt noodzakelijk geacht, uitmondend in een beheer waarin het samenwerken met de natuur en het omgaan met watersystemen centraal staat: een watersysteembenadering.

Om de beoogde samenhang in het waterbeheer op lange termijn te kunnen realiseren worden in genoemde notitie een aantal aandachtspunten geformuleerd, die in de komende jaren moeten worden uitgewerkt. Daartoe behoort ook de bezinning op het bestuurlijk-juridisch instrumentarium.

### 2.3. Verkenning van het beheersveld

Onder invloed van de hierboven vermelde maatschappelijke ontwikkelingen is met name in deze eeuw de beheersing en het beheer van water ingrijpend van karakter veranderd. Er is sprake (geweest) van:

- 1) een meer op interne samenhang gerichte zorg voor het waterbeheer;
- 2) een intensivering van de zorg voor het waterbeheer.

Deze ontwikkelingen zijn gegrondvest in een toenemende technische beheersbaarheid van in hoofdzaak de kwantiteit van het oppervlaktewater, die mede in dienst is gesteld van de kwaliteitszorg ervan en van die van het grondwaterbeheer.

Door deze vergroting van de interne samenhang en intensivering van het waterbeheer is de bestuurlijke beheersbaarheid van handelingen met betrekking tot het water steeds meer het centrale probleem geworden. Bestuurlijk-organisatorisch zijn de volgende ontwikkelingen zichtbaar:

- a. de institutionalisering van het beheersveld in relatief zelfstandige sectoren;
- b. de ontwikkeling van planstelsels, die later ineengeschoven worden;
- c. besef voor de relaties tussen waterbeheer, milieubeleid, natuurbehoud en ruimtelijke ordening;
- d. voornemens voor een integrale Waterwet.

Wij zullen hieronder deze elementen stap voor stap behandelen.

- a. De oriëntatie op meer interne samenhang en intensivering van het waterbeheer werd in de aanvang bestuurlijk-organisatorisch vorm gegeven door institutionalisering van het beheersveld in een aantal relatief zelfstandige sectoren, te weten het grondwaterkwantiteitsbeheer, het grondwaterkwaliteitsbeheer annex bodembeheer, het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer en het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer. Daarnaast kan ook genoemd worden de zorg voor het tot stand brengen van infrastructurele voorzieningen. De meeste van deze sectoren zijn min of meer gericht op één belang:
  - het grondwaterkwaliteits- en -kwantiteitsbeheer was in het verleden vooral - althans wat het diepere grondwater betreft - gericht op het belang van de openbare drinkwatervoorziening;
  - het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer wordt meer en meer gericht op preventie via aanpak van zwarte lijststoffen e.d. en heeft manipulatiemogelijkheden rond de scheiding zout/zoet. Daarnaast is het als milieuzorg gericht op verbetering van de waterkwaliteit in het bijzonder via afvalwaterzuivering;
  - het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer vindt plaats ten behoeve van tal van belangen. In tijden van schaarste geeft men prioriteit aan de landbouw en de scheepvaart.

Voor elk van deze sectoren is aparte regelgeving ontwikkeld. In de jaren zeventig was de situatie op het terrein van het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer van grond- en oppervlaktewater als volgt (1):

- het grondwaterkwantiteitsbeheer was verdeeld over de provincies en de rijksoverheid. Het Rijk regelde grondwateronttrekkingen met behulp van een werk t.b.v. waterleidingbedrijven. De provincies regelden de overige onttrekkingen;
- het grondwaterkwaliteitsbeheer was een taak van de provincies. Deze maakten verordeningen gericht op de bescherming van de bodem tegen verontreinigingen, met name in waterwingebieden;
- het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer vond plaats door het Rijk, de provincies en vele waterschappen. Soms ook door gemeenten;
- voor het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer was landelijke wetgeving ontwikkeld. Uitvoering vond in principe plaats door het Rijk, provincies, zuiveringsschappen en andere waterschappen.

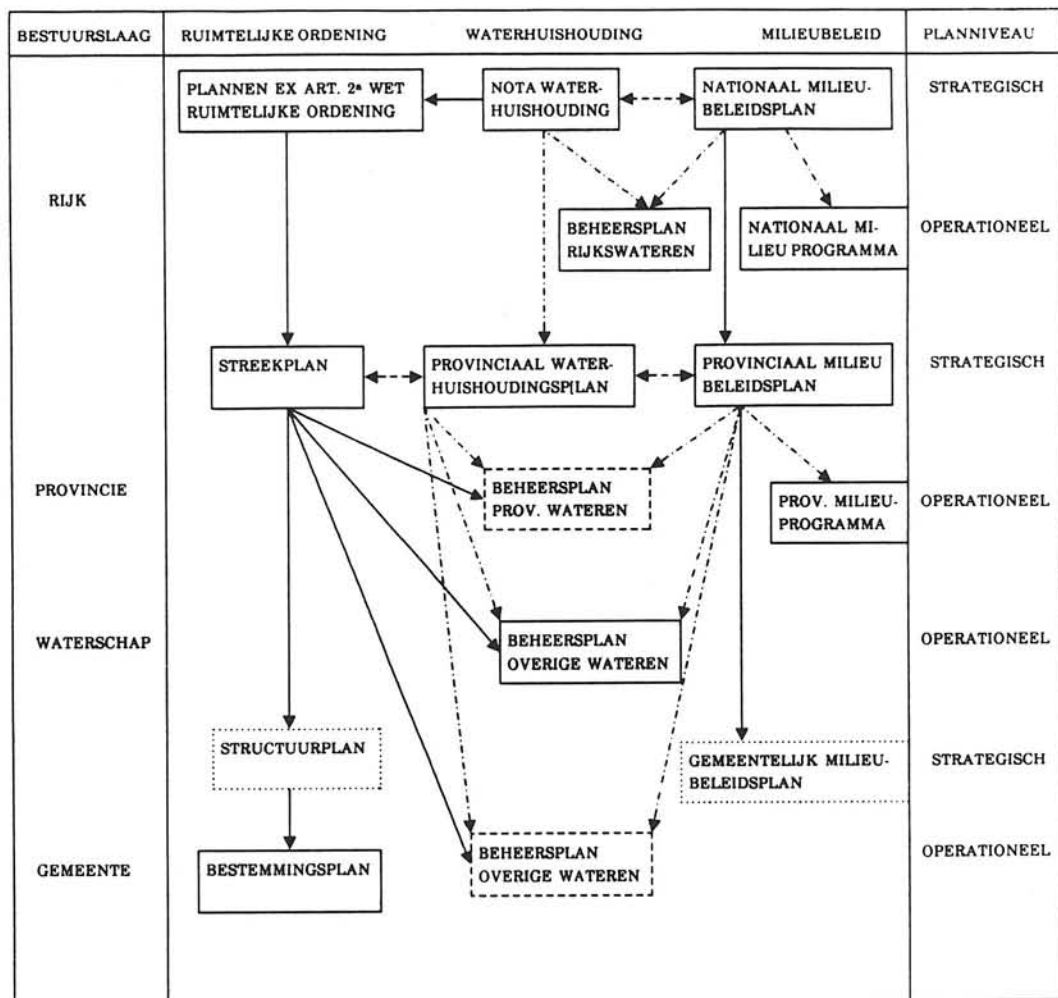
- b. In de jaren tachtig tekent zich, onder invloed van de bovengeschetste veranderingen in het probleemveld, ook een verandering in het beheersveld af. De belangrijkste ontwikkeling is het besef dat naast uitbouw van de regelgeving ten aanzien van aspecten van het waterbeheer ook verdergaande planvorming (gecombineerd met regelgeving) noodzakelijk is om beleidsmatig het probleem van de samenhang te kunnen aanpakken. In de beginjaren tachtig wordt gedacht aan een aantal planstelsels (in principe één per sector), later worden de plannen ineengeschoven. Het streven naar meer samenhang in het waterbeheer heeft in de wetgeving in de jaren tachtig vooral gestalte gekregen op het terrein van de planvorming.
- In de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is - ter legalisering van een reeds in de provinciale praktijk in gang gezette ontwikkeling - een systeem van waterkwaliteitsplannen tot ontwikkeling gebracht. Een nieuwe Grondwaterwet voorzag in grondwaterplannen, waarbij vooral kwantitatieve gezichtspunten domineerden. Het kwaliteitsbeheer van het grondwater werd bestreken door de Wet bodembescherming, die voorzag in bodembeschermingsplannen en grondwaterbeschermingsplannen. Het in maart 1982 ingediende ontwerp van een Wet op de waterhuishouding bevatte enerzijds regels inzake het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer, anderzijds regels ter bevordering van meer doelmatigheid en samenhang in het beheer van de waterhuishouding. Als belangrijkste instrument op laatstgenoemd terrein beschouwt men de planvorming. Daartoe werden zowel op rijks- als op provinciaal niveau extra overkoepelende plannen geïntroduceerd.
- Opvallend is dat de planningstaak in al deze wetten voor een niet onbelangrijk deel in handen is gelegd van het provinciale niveau dat zich daarmee - evenals op de terreinen van ruimtelijke ordening en milieubeheer - als het planningsniveau bij uitstek is gaan manifesteren. Aan de provincie is daarmee een belangrijke coördinerende functie op het terrein van de planning van het waterbeheer toebedacht.
- Onder invloed van de dereguleringsoperatie en de noodzaak om aansluiting te vinden tussen de planvorming in de waterhuishouding en die in het milieubeheer en meer in het algemeen om de samenhang in het waterbeheer te dienen, worden vervolgens de planvormen uit de Grondwaterwet, de WVO en het ontwerp-Wet op de waterhuishouding samengevoegd. Voor een systematisch overzicht van de aldus ontstane planstructuur zij verwezen naar figuur 1, op blz. 13 weergegeven.
- c. Deze ontwikkeling is samengegaan met een toenemend besef van de relaties tussen het waterbeheer en het milieubeleid, het natuurbehoud en de ruimtelijke ordening (2).
- Zowel het milieubeleid als het ruimtelijk beleid kennen evenals het waterbeheer eigen besluitvormingskaders, wettelijke kaders, planningsstelsels, procedures, overlegstructuren en uitvoeringsorganisaties. Voor het integraal natuurbehoud zijn deze op basis van een herziening van de Natuurbeschermingswet volop in ontwikkeling.

Zowel het milieubeleid als het waterbeheer zijn zelfstandige terreinen, die vooral op het punt van de kwaliteitszorg elkaar evenwel gedeeltelijk overlappen. Bij het waterbeheer staan tot nog toe de ontwikkeling, werking en bescherming van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan in de maatschappelijk gewenste richting centraal. Beoogd wordt via een integrale afweging de wensen van de samenleving zo goed mogelijk af te stemmen op de mogelijkheden van de waterhuishoudkundige systemen. Bij het milieubeleid vormt het voorkomen, tegengaan en eventueel ongedaan maken van verontreiniging of aantasting van het fysieke milieu de dominante benadering. Op Rijksniveau wordt thans voorzien in een nationaal milieubeleidsplan dat een strategisch karakter heeft. Op provinciaal niveau dienen eveneens dergelijke plannen tot stand te komen, waarin de hoofdlijnen van het milieubeleid voor een periode van acht tot tien jaar worden vastgelegd. Daarnaast komt op beide niveaus een uitvoeringsprogramma milieubeleid van operationele aard, dat een tijdshorizon van vier jaar bestrijkt.

Gegeven deze situatie dient een goede afstemming van de planvorming op beide beleidsterreinen plaats te vinden. Methodisch wordt daartoe onder meer gestreefd naar een systeem van gezamenlijk plannen, waarbij bijdragen worden geleverd vanuit beide betrokken beleidsterreinen. De gezamenlijke planvorming wordt in de beleidsvoering ingebracht via een systeem van haasje-over sprongen (3).

De nauwe samenhang tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening treedt aan het licht als men aandacht schenkt aan de relatie tussen het water en de fysieke structuur die het water draagt als deel van de ruimtelijke structuur, aan functietoekenning aan water en aan het uitvoeren van waterstaatkundige werken. De ruimtelijke ordening kent een grotendeels wettelijk vastgelegd gelaagd systeem van planvorming op drie niveaus, te weten dat van het Rijk (nota's, structuurschetsen, structuurschema's) dat van de provincie (streekplannen) en dat van de gemeenten (structuur- en bestemmingsplannen). Als algemeen richtsnoer voor deze relatie geldt het beginsel van de tweesporigheid in combinatie met de coördinatiemogelijkheden vervat in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bovendien is in het gewijzigd ontwerp van de Wet op de waterhuishouding voor de afstemming van de plannen op provinciaal niveau een specifieke afstemmingsregeling opgenomen. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening en in de voorgenomen regeling voor de milieubeleidsplannen zal een soortgelijke, maar omgekeerde, dus spiegelbeeldconstructie worden opgenomen. Voor de samenhang tussen deze aldus in relatie tot elkaar gebrachte beleidsterreinen zie men figuur 1, weergegeven op blz. 13.





-----> REKENING HOUDEN MET  
VOLGENS WETTELIJKE BEPALINGEN

----- AFHANKELIJK VAN  
DE SITUATIE

————> COÖRDINATIE

----- NIET VERPLICHT

-----> HAASJE OVER

Figuur 1.: RELATIESCHEMA PLANSTRUCTUUR WATERHUISHOUDING MILIEUBELEID EN RUIMTELIJKE ORDENING

d. De toekomst; naar een integrale Waterwet?

Het ligt in het voornemen in de toekomst de Wet op de waterhuishouding uit te bouwen tot een integrale Waterwet. Dit zal op zodanige wijze kunnen plaatsvinden dat een aantal bestaande wetten zoals de WVO en de Grondwaterwet alsmede enige andere wetten, de waterstaat betreffende, daarin zullen opgaan. Deze wet zal het nodige besturingsinstrumentarium met bijbehorende bepalingen van organisatorische en procedurele aard dienen te bevatten, benodigd om verder vorm te geven aan een integraal waterbeheer op basis van een watersysteembenadering. Ook de afstemming op aanpalende beleidsterreinen en met name op dat van het milieubeleid, dat van het natuurbehoud en dat van de ruimtelijke ordening dient daarin regeling te vinden.

De voorbereiding van die wet zal overigens nog geruime tijd in beslag nemen.

#### 2.4. Samenhang als bestuurlijke opgave

Tegen de bovengeschetste achtergrond kan nu worden aangegeven wat de vraagstelling is van het onderhavige oriënterende vooronderzoek.

Uitgangspunt daarbij is dat het waterbeheer wordt gekenmerkt door:

- spreiding van de zorg voor essentiële aspecten van de waterhuishouding over diverse bestuursorganen;
- terwijl ook vanuit andere beheersvelden functies vervuld worden die voor het waterbeheer van essentieel belang zijn;
- en dat een en ander vraagt om besturingsmogelijkheden van voor het waterbeheer relevante handelingen die rekening houdt met de elkaar beïnvloedende effecten van die handelingen.

Het streven naar meer samenhang en samenspel in het waterbeheer kan derhalve beschouwd worden als een bestuurlijke opgave voor de nabije toekomst. De vraag hoe uitgaande van de bestaande bestuursstructuur die bestuurlijke opgave vervuld kan worden is de centrale probleemstelling van dit oriënterende onderzoek.

Teneinde deze probleemstelling te kunnen uitwerken dient een nadere toespitsing ervan plaats te vinden. De gestelde bestuurlijke opgave is immers veelomvattend en heeft betrekking op tal van zaken als betrokken instanties, hun opvattingen omtrent hun eigen beheerstaken en de wijze van toepassing van wet- en regelgeving alsmede de wijze waarop zij met elkaar omgaan. Gebaseerd op de interviews zal in het volgende hoofdstuk allereerst een beeld worden geschetst van de opvattingen en meningen over integraal waterbeheer binnen de voor dit beheer relevante beleidsterreinen.

## **DEEL II**

### **VERKENNING VAN DE PROBLEEMSTELLING**



## HOOFDSTUK 3      OPVATTINGEN EN MENINGEN OVER INTEGRAAL WATERBEHEER

### 3.1. Inleiding

De visie op het waterbeheer in Nederland is duidelijk in beweging. De huidige integrale visie op het waterbeheer moet men ook tegen deze achtergrond beschouwen. Het vormt geen eindpunt voor het beleid, maar moet worden gezien als een leidraad voor toekomstige beleidsontwikkelingen.

In dit verband is het van belang op te merken dat integraal waterbeheer, zoals neergelegd in de notitie "Omgaan met water", primair nog een rijksvisie is. Aan de opstelling van deze notitie, waarin de integrale watersysteembenadering wordt gepresenteerd, is weinig bestuurlijk overleg voorafgegaan. Alhoewel inmiddels de meest direct betrokkenen positief hebben gereageerd op de filosofie die ten grondslag ligt aan de watersysteembenadering, heeft men nog betrekkelijk weinig praktijkervaring opgedaan met deze benadering en het hieraan ten grondslag liggende integratiedenken. Teneinde inzicht te kunnen krijgen in de mogelijkheden en knelpunten van integraal waterbeheer is het om die reden noodzakelijk na te gaan hoe de direct betrokkenen bij het waterbeheer in Nederland reageren op het beleidsconcept integraal waterbeheer. Hierbij is een onderscheid gemaakt in interne en externe samenhang. Bij interne samenhang gaat het om samenhang tussen onderdelen in het waterbeheer. Bij externe samenhang moet men denken aan samenhang tussen (onderdelen van) het waterbeheer, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer.

In dit hoofdstuk zal verslag worden gedaan van de resultaten van een interviewronde met 30 personen. Deze interviewronde, die gehouden werd in de periode februari-maart 1987, had het karakter van een oriëntatie. Een representatief beeld in kwantitatieve zin wordt niet nagestreefd. Het doel was om in betrekkelijk korte tijd een globaal maar zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen van de heersende opvattingen ten aanzien van de bestuurlijke, organisatorische en juridische vragen die spelen rond integraal waterbeheer. De keuze van de respondenten is om die reden zeer gericht geweest en heeft plaatsgevonden in nauw overleg met de begeleidingscommissie. Gekozen zijn vertegenwoordigers van de betrokken overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en belangenorganisaties. De twee laatstgenoemde groepen zullen in het vervolg worden aangeduid als de categorie externe belangen (1). De vertegenwoordigers van de overheid vallen uiteen in een drietal categorieën: rijksoverheid, provincies, waterschappen (2). Hoewel de meningen van de respondenten per categorie een zekere teneur vertonen, gaan door deze wijze van presentatie onvermijdelijk enige nuanceverschillen in de antwoorden verloren.

In tabel 3.1 is de verdeling van de respondenten naar aantallen weergegeven.

TABEL 3.1: Verdeling van de respondenten over de diverse bestuursniveaus en andere betrokken belangen.

Categorieën	Aantal respondenten
Rijk	8
Provincies	7
Waterschappen	8
Externe belangen	7
Totaal	30

Behalve een redelijke spreiding over betrokken instanties is aandacht besteed aan spreiding over ambtelijke en bestuurlijke respondenten. Ook is zoveel mogelijk rekening gehouden met geografische spreiding. Bedacht dient echter te worden dat de opvattingen en meningen die in dit hoofdstuk weergegeven worden, geplaatst dienen te worden naast andere reacties op de notitie "Omgaan met water" (b.v. van de Unie van Waterschappen, het IPO, de Raad van de Waterstaat etc.).

De opzet van dit hoofdstuk is nu als volgt. Allereerst zal worden ingegaan op de opvattingen van de respondenten ten aanzien van de noodzaak van integraal waterbeheer. Daarbij zal een overzicht worden gegeven van de beweegredenen van de respondenten om al dan niet voor meer samenhang te pleiten. Vervolgens zal worden ingegaan op de verschillende aspecten van integraal waterbeheer en hoe de respondenten denken over de wijze van uitvoering van integraal waterbeheer. Hierbij zal een overzicht worden gegeven van de stimulerende en remmende factoren die het bereiken van integraal waterbeheer kunnen beïnvloeden. In de slotparagraaf volgen dan nog enkele conclusies over de opvattingen van de respondenten ten aanzien van het beleidsconcept integraal waterbeheer.

### **3.2. Noodzaak van integraal waterbeheer**

De noodzaak van meer samenhang en onderlinge afstemming van de activiteiten in het waterbeheer wordt door alle respondenten onderkend, echter niet zonder het aanbrengen van enige nuancering. Die nuancering heeft betrekking op de gewenste mate van samenhang, het tempo waarin en de wijze waarop zulks tot stand dient te worden gebracht. Dit laatste punt zal in paragraaf 3.4. aan de orde komen.

Wat de twee andere punten betreft, van verschillende kanten wordt ervoor gewaarschuwd dat van het streven naar meer integratie in het waterbeheer geen dogma moet worden gemaakt en dat de realisering gefaseerd dient plaats te vinden. Bij dit laatste stelt men zich voor dat er prioriteiten gesteld worden, bijvoorbeeld door in eerste instantie de nadruk te leggen op afzonderlijke projecten. Als concreet zichtbaar kan worden gemaakt wat het voordeel is van een samenhangende aanpak in het waterbeheer kan, zo meent

men, veel onrust in de bestuurlijke sfeer voorkomen worden. Er zal in ieder geval duidelijk naar voren komen dat niet voor elk probleem dezelfde mate van samenhang is vereist. Steeds moet worden gezocht naar een optimale samenhang, passend bij de schaal van de problematiek.

De eensgezindheid is iets minder groot als we kijken naar de beweegredenen van de respondenten om te pleiten voor meer samenhang. De volgende driedeling valt op. Sommigen zien vooral de financiële voordelen van een integrale aanpak. Zij leggen de nadruk op het goedkoper en efficiënter kunnen oplossen van problemen in het waterbeheer. Anderen daarentegen benadrukken veel meer de kwetsbaarheid van het milieu en de relaties die er bestaan tussen de verschillende milieucompartimenten. Zij wijzen op het grootschalige karakter van de waterkwaliteitsproblematiek, waarvan de oplossing medeneming van het milieubelang in de besluitvorming vereist. Dit wil zeggen dat met betrekking tot de waterverontreiniging ook een goed milieubeleid dient te worden gevoerd. De waterhuishouding heeft immers geen brongerichte kant: met integraal waterbeheer kan niet voorkomen worden dat milieuvreemde stoffen in het watersysteem geraken. Nog weer anderen pleiten voor meer samenhang met het oog op verbetering van het beheer van het beschikbare technische instrumentarium. Zij geven aan dat de technische infrastructuur meer dienstbaar gemaakt kan worden, door deze voor verschillende doeleinden in te zetten.

Andere redenen die genoemd worden lijken grotendeels samen te vallen met de belangen van de instanties die de respondenten vertegenwoordigen. Zo zijn de respondenten behorende tot de categorie externe belangen voorstanders van meer samenhang in het waterbeheer, omdat men verwacht directer en in een vroeger stadium bij de planvorming betrokken te worden. De respondenten behorende tot de categorie waterschappen benadrukken de noodzaak van een betere afstemming en taakafbakening in de operationele sfeer. Met name de relatie grondwaterbeheer-oppervlaktewaterbeheer wordt in dit verband enige malen genoemd. De respondenten van het provinciale bestuursniveau en de departementen van V&W en VROM tenslotte zien in een meer samenhangend beheer het antwoord op competentievragen, die er nu bestaan tussen het waterbeheer en het milieubeheer, waardoor de problematiek van bijvoorbeeld de eutrofiëring en de onderwaterbodems beter aangepakt kan worden.

De noodzaak van meer samenhang in het waterbeheer wordt algemeen gevoeld. Moeilijker is het om hierbij een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen interne en externe samenhang. Uit de interviews blijkt dat dit onderscheid niet altijd duidelijk is. Dit komt onder meer naar voren bij de typering van problemen in het waterbeheer als problemen van in hoofdzaak interne dan wel in hoofdzaak externe aard. Zo wordt het probleem van de eutrofiëring van het oppervlaktewater door de respondenten wisselend als een intern of een extern probleem beschouwd. Dit lijkt samen te hangen met de wijze waarop men met eutrofiëring wordt geconfronteerd. Eutrofiëring wordt door de meeste respondenten in de meeste gevallen gezien als een in hoofdzaak extern probleem, tenzij de eutrofiëring van een water wordt veroorzaakt door het inlaten van eutroof water van elders, dan lijkt men het te beschouwen als een intern probleem.

Als probleemvelden die meer samenhang behoeven worden nu door de respondenten aangewezen:

- a) De relatie grondwaterkwaliteit-oppervlaktewaterkwaliteit.  
Grondwateronttrekkingen kunnen leiden tot grondwaterstandsverlagingen. Dit kan het nodig maken water van elders aan te voeren. Dit - gebiedsvreemd - water is van een andere kwaliteit en heeft daarom mogelijk negatieve effecten op natuur en milieu. De respondenten noemden diverse voorbeelden waarbij onvoldoende rekening werd gehouden met bovengenoemde interrelaties.
- b) De relatie rioleringsbeheer en oppervlaktewaterkwaliteit.  
Door het ontbreken van rioleringen ofwel door rioleringsstelsels met een te kleine capaciteit kan er een verslechtering van de kwaliteit van het oppervlaktewater optreden. Door de respondenten zijn veel probleemgevallen genoemd die duidelijk hebben gemaakt dat het vaak ontbreekt aan een goede afstemming tussen rioleringsactiviteiten door gemeenten en het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer.
- c) De relatie ruimtelijke ordening-waterbeheer.  
Toekenning van functies aan gebieden kan beperkingen inhouden voor bepaalde activiteiten binnen het waterbeheer. Bijvoorbeeld wijziging van de natuurlijke grondwaterstand in de nabijheid van een waardevol natuurgebied. Omgekeerd kan het ook voorkomen dat activiteiten t.b.v. het waterbeheer consequenties hebben voor de ruimtelijke inrichting. De respondenten hebben een aantal gevallen genoemd waarbij het ontbreken van een goede afstemming tussen deze beleidsvelden probleemsituaties heeft doen ontstaan.
- d) De relatie landbouw-waterbeheer.  
Een probleem van gelijke orde als het voorgaande kan zich voordoen met de relatie landbouw-waterbeheer. De landbouw stelt eigen eisen aan het waterbeheer (m.n. grondwaterstand). Deze eisen zijn niet altijd verenigbaar met eisen die andere belangen bij het waterbeheer stellen. Het niet vroegtijdig afstemmen van deze eisen kan in de praktijk leiden tot problemen die door de respondenten meermalen worden gememoreerd.
- e) De financiering van het waterbeheer.  
De financiële structuur in het waterbeheer is zeer versnipperd en weinig eenduidig. Zo bestaan er bijvoorbeeld met betrekking tot de riolering meerdere heffingen. Door veel respondenten wordt deze situatie als ondoelmatig ervaren.
- f) De bestuurlijke begrenzingen in het waterbeheer.  
Zowel de nationale als de provinciale grenzen zijn soms bestuurlijke hinderpalen voor een doelmatig waterbeheer. Zo worden door de respondenten problemen genoemd die samenhangen met het rigide hanteren van provinciale grenzen, waardoor hydrologische problemen met een interprovinciaal karakter niet op een effectieve en efficiënte wijze kunnen worden opgelost. Wat betreft de nationale grenzen merken de respondenten op, dat bij het waterbeheer in het algemeen, maar in de notitie "Omgaan met water" in het bijzonder, de internationale aspecten van het waterbeheer niet altijd in voldoende mate in het oog worden gehouden. Met name het waterkwaliteitsbeheer vereist een meer samenhangende



aanpak, waarbij o.a. gedacht wordt aan het opstellen van internationaal uniforme normen.

Opvallend is dat in deze opsomming de relatie oppervlaktewaterkwantiteit-oppervlaktewaterkwaliteit ontbreekt. Deze relatie wordt door de respondenten dan ook niet als een belangrijk probleemveld gezien. Indien zich problemen voordoen, betreft het veelal concrete problemen die goed beheersbaar zijn, zoals bijvoorbeeld kwaliteitsbaggerwerk of het bestrijden van kroos. Vaak bestaan er voor dergelijke situaties afspraken tussen de lokale waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheerders.

Ook de relatie oppervlaktewaterkwantiteit-grondwaterkwaliteit ontbreekt in bovenstaande opsomming. Deze relatie werd in de interviews slechts in een enkel geval als probleemveld genoemd. Daarbij werd gewezen op het actief bevorderen van (grondwater)voorraadvorming (door het aanvoeren van oppervlaktewater) als een mogelijke oplossing van het kwantiteitsprobleem.

Naast problemen die duidelijk het ontbreken van samenhang illustreren, worden door de respondenten ook gevallen genoemd die juist getuigen van een geslaagde - samenhangende - aanpak. Genoemd worden onder andere: de bestrijding van de eutrofiëring, de realisering van ecologische doelstellingen voor de Chaamse Beken, de verbetering van de waterkwaliteit van de Zaan, het Slufterdamproject, de afsluiting van de Oosterschelde en de aanleg van een drinkwaterpijpleiding tussen Rotterdam en het Westland en de ruilverkaveling Vochteloze veen.

### **3.3. Aspecten van integraal waterbeheer**

Dat meer onderlinge samenhang of afstemming van de activiteiten in het waterbeheer door alle respondenten positief wordt beoordeeld moge duidelijk zijn, het is echter geenszins onmiddellijk duidelijk wat dat gegeven precies betekent. Samenhang is naar de mening van de geïnterviewden namelijk geen eenduidig begrip. Dit hangt samen met het feit dat het begrip samenhang diverse aspecten incorporeert, die van belang zijn voor het realiseren van integraal waterbeheer. De aspecten die kunnen worden onderscheiden aan het begrip samenhang zijn het financiële aspect, het juridische aspect, het bestuurlijk-organisatorisch aspect en het technische aspect.

Ten aanzien van het financiële aspect is er sprake van grote eensgezindheid. Alle respondenten zijn de mening toegedaan dat de huidige, gefragmenteerde financiering van het waterbeheer een onbevredigende situatie is. Een van de consequenties van het streven naar meer integratie in het waterbeheer zou moeten zijn dat meer eenheid in de financiële structuur wordt gebracht. Genoemd wordt onder andere het uitwisselbaar zijn van de opbrengsten uit het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. Met name op provinciaal niveau geeft men aan ervan overtuigt te zijn dat financiële samenhang op de lange(re) termijn zal bijdragen aan een meer efficiënt waterbeheer.

Ten aanzien van de juridische kant van het streven naar meer samenhang in het waterbeheer gaat het in de eerste plaats om eventuele veranderingen in de regelgeving ten opzichte van de huidige situatie. Alle respondenten zijn het erover eens dat op korte termijn de regelgeving ten aanzien van het waterbeheer verbetering en stroomlijning behoeft. Daarbij wordt gedacht aan het vastleggen van normen en verantwoordelijkheden en een verdergaande integratie van de regelgeving op de beleidsvelden water en milieu.

De in voorbereiding zijnde wetgeving, met name de Wet op de waterhuishouding, wordt dan ook algemeen met instemming begroet. Voor de lange termijn lopen de opvattingen ten aanzien van dit aspect uiteen. De respondenten uit de categorie externe belangen oordelen verdere uitbreiding van de regelgeving niet nodig. De respondenten uit de categorie waterschappen zijn ook van mening dat met de Wet op de waterhuishouding voldoende handvaten worden geboden om meer afstemming in het waterbeheer te bereiken. De meeste van deze categorie respondenten spreken zich uit, om principiële dan wel praktische redenen, tegen een eventuele algemene Waterwet. Er is een algemene voorkeur voor verdere uitbouw van de Wet op de waterhuishouding en voor zgn. meerjarencontracten ter regeling van concrete problemen zoals kroos- en verziltingsbestrijding of kwaliteitsbaggerwerk.

De respondenten van de categorieën provincies en Rijk melden wel gereserveerd doch niet afwijzend te staan tegenover de ontwikkeling naar een integrale Waterwet. Mede omdat de voorbereiding van een nieuwe wet een langdurig proces is, wil men echter eerst afwachten hoe de Wet op de waterhuishouding werkt. Bovendien is het nog maar de vraag of een integrale Waterwet wel nodig is. Een verdergaande integratie van de regelgeving op de beleidsvelden water en milieu zou naar de mening van deze respondenten bijvoorbeeld ook vorm kunnen worden gegeven door de Grondwaterwet en delen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (heffingen, verklaring van ongenoegzaamheid) in de Wet op de waterhuishouding te integreren. Andere delen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (normering, vergunningverlening) zouden dan in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne kunnen worden ondergebracht.

Wat betreft het bestuurlijk-organisatorisch aspect, daarvoor worden de consequenties als volgt ingeschat.

De meeste respondenten verwachten dat meer samenhang op den duur zal leiden tot het vlotter verlopen van het besturingsproces. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Verwacht wordt dat de beleidsvoorbereiding meer tijd zal gaan kosten, vooral vanwege de behoefte aan meer advisering en onderzoeksgegevens ter onderbouwing van het integrale waterbeheer. De beleidsuitvoering zal daarentegen sneller en efficiënter kunnen verlopen omdat veel afstemmingsproblemen al in de jaren van de beleidsvoorbereiding aan de orde zijn gesteld. Overigens zijn de respondenten van mening, dat afstemmingsproblemen, binnen het waterbeheer en daarbuiten, onvermijdelijk zijn. Er blijft binnen het huidige waterbeheer altijd een aantal structuurfactoren die het bereiken van meer samenhang zal bemoeilijken (procedurele verschillen, schaalverschillen in de problemen e.d.).

De consequenties van het streven naar integraal waterbeheer voor de interne organisatie worden gering geacht. Slechts de respondenten uit de categorie waterschappen voorzien voor de eigen organisaties veranderingen van enige betekenis. Naar de opvatting van deze categorie respondenten zal realisering van meer bestuurlijke afstemming in het waterbeheer voor de waterschappen het aantrekken van hoger gekwalificeerd en gespecialiseerd personeel betekenen. Met name verwacht men dat er over het algemeen meer behoefte zal zijn aan juridische en hydro-biologische kennis.

Met het technische aspect van samenhang wordt gedoeld op het benutten van de bestaande technische infrastructuur voor de doelstellingen van integraal waterbeheer. De respondenten merken hierover op dat het streven naar integraal waterbeheer geen technische maar een bestuurlijke kwestie is. De beschikbare technische infrastructuur is niet meer dan een hulpmiddel om meer samenhang te bereiken.

Slechts een kleine minderheid van de respondenten is van mening dat de beschikbare technische infrastructuur in voldoende mate wordt benut om samenhangende problemen in het waterbeheer tot een oplossing te brengen. Meer dan de helft van de respondenten daarentegen geeft aan dat het gebruik van de technische voorzieningen vanuit de invalshoek van het streven naar integraal waterbeheer meer optimaal kan plaatsvinden. Hiermee wordt gedoeld op het feit dat het gebruik van de technische infrastructuur nu nog vaak kwantiteitsgericht is (bijvoorbeeld bemaling). Overwogen zou moeten worden of de technische infrastructuur voor meerdere doeleinden (recreatie, waterkwaliteitszorg e.d.) kan worden aangewend. Overigens wijzen de respondenten dan wel op het probleem dat de financiering van een dergelijk gebruik van de technische infrastructuur niet duidelijk geregeld is.

#### **3.4. Stimulerende factoren bij integraal waterbeheer.**

Tal van factoren kunnen het bereiken van meer bestuurlijke afstemming in het waterbeheer beïnvloeden. De door de respondenten genoemde factoren kunnen beschouwd worden als passend in twee, schijnbaar tegengestelde, theoretische invalshoeken. De ene invalshoek gaat uit van beleidsvrijheid, de andere van besturingsdwang. Hierdoor wordt vanuit elke invalshoek gewezen op andere verklarende factoren.

De eerste invalshoek heeft als uitgangspunt de idee dat het realiseren van meer samenhang een weg is die min of meer spontaan gezocht zal worden waar instanties onderling in hoge mate van elkaar afhankelijk zijn, of waar sprake is van een gemeenschappelijk probleem, dat als zodanig herkend wordt. In een proces van informatie-uitwisseling, wederzijds contact en overleg, uitmondend in een gemeenschappelijke probleemformulering, komt de onderlinge afstemming van activiteiten gaandeweg tot stand (tenzij barrières zoals een gestoorde communicatie of onvoldoende bekendheid met elkaars activiteiten dat verhinderen).

De tweede invalshoek heeft als uitgangspunt de idee dat het bereiken van bestuurlijke afstemming meer vereist, namelijk een planmatig relateren en reguleren van activiteiten met betrekking tot een bepaald doel. Dit doel is

niet noodzakelijk een gemeenschappelijk doel van de instanties. Samenhang kan afgedwongen worden als een van de instanties samenwerking wil en tevens over voldoende sanctiemogelijkheden beschikt. Vanuit deze invalshoek vereist samenwerking dus een imperatief instrumentarium. Verondersteld wordt dat waar besturingsdwang ontbreekt, men autonoom blijft handelen.

Nu is het zo dat in de praktijk geen enkele instantie alleen maar vertrouwen heeft in beleidsvrijheid of besturingsdwang. Geen enkele respondent noemt dan ook stimulerende factoren met betrekking tot samenhang, die alle passen in slechts een van de twee onderscheiden invalshoeken. Soms ligt echter wel een duidelijk zwaartepunt op een van de twee uitgangspunten, beleidsvrijheid of besturingsdwang. Voor de verschillende categorieën respondenten kan hierover het volgende worden opgemerkt.

De meerderheid van de respondenten die te situeren zijn in de categorie rijksoverheid verwacht dat samenwerking in het waterbeheer min of meer vrijwillig tot stand zal komen. Althans, men is van mening dat door middel van directe sturing alleen geen samenhang zal ontstaan en dat samenwerking daarom pas in laatste instantie afgedwongen moet worden. Naar de mening van deze respondenten gaat het er juist om dat er een vertrouwensrelatie ontstaat. Deze kan worden bevorderd door informatievergroting en -uitwisseling en duidelijkheid over taken, problemen e.d. Als stimulerende factoren voor het bereiken van samenhang worden door deze categorie respondenten dan ook o.a. genoemd:

1. opkomst milieuproblematiek;
2. toegenomen interactie waterbeheerders-milieubeheerders;
3. uitstraling IMP's.

Respondenten uit de categorie provincie geven over het algemeen blijk van minder vertrouwen in het vrijwillig en spontaan tot stand komen van bestuurlijke afstemming. De verwachting is dat de ontwikkeling naar meer integratie in het waterbeheer zich in stapjes zal voltrekken. Echter, het bereiken van samenhang zal naar hun opvatting nog lange tijd vergen als een en ander op vrijwillige basis dient te geschieden. Daarom acht deze categorie respondenten de aanwezigheid van duidelijke sturende instanties noodzakelijk: om het voortouw te nemen, om knopen door te hakken, om de eindverantwoordelijkheid te dragen. Communicatie is zeer zeker ook belangrijk, maar moet toch beschouwd worden als een aanvullend instrument.

De categorie respondenten van het provinciale bestuursniveau neigt er dan ook naar, bij het noemen van stimulerende factoren voor het bereiken van bestuurlijke afstemming in het waterbeheer, een iets zwaarder accent te leggen op het uitgangspunt besturingsdwang. Genoemd werden o.a.:

1. wettelijke regelingen (met name de Wet op de waterhuishouding);
2. themagerichte aanpak en gezamenlijke planvorming;
3. toenemende politieke invloed op het waterbeheer;
4. komst van een nieuwe generatie bestuurders;
5. toegenomen besef en kennis van de interrelaties in het waterbeheer.

De respondenten uit de categorie waterschappen laten als categorie een ambivalente houding zien ten opzichte van de ontwikkeling naar meer samen-

hang in het waterbeheer. Enerzijds is men van mening dat het een kwestie is van willen en erin geloven. Anderzijds geeft men aan dat het streven naar samenhang een meer imperatieve sturing behoeft. Het is voor deze categorie respondenten dan ook niet goed mogelijk aan te geven op welke van de twee uitgangspunten het zwaartepunt ligt. De helft is van mening dat voor het bereiken van bestuurlijke afstemming informatie en communicatie wel noodzakelijke, maar niet voldoende factoren zijn. Samenhang en samenwerking moet ook afgedwongen kunnen worden. Daarvoor is een sterk algemeen bestuur nodig. Sturing door overtuiging (eventueel door het sluiten van compromissen) dient de inzet te zijn, maar sancties dienen beschikbaar te zijn en indien nodig ingezet te worden. De andere helft van deze categorie respondenten gelooft wel in de kracht van communicatie, maar oordeelt de informatie-uitwisseling in de huidige situatie als beslist onvoldoende. Een duidelijke taakafbakening met een ontwikkeld verantwoordelijkheidsgevoel verkleint de noodzaak van sturing. Toch achten ook deze respondenten het aanwezig zijn van een sturende instantie nodig, mits deze alleen hoofdlijnen aangeeft. Instrumenten om samenwerking af te dwingen zouden volgens hen slechts spaarzaam moeten worden gebruikt.

Het is geheel in overeenstemming met het bovenstaande, dat door deze categorie respondenten een gevarieerde reeks van stimulerende factoren voor het bereiken van bestuurlijke afstemming in het waterbeheer wordt genoemd. Genoemd werden o.a.:

1. nieuwe wetgeving (Wet op de waterhuishouding, Waterschapswet);
2. erkenning van milieubeheer als een belang in plaats van een ideaal;
3. opkomst waterkwaliteitsbeheer;
4. geloof in samenhang;
5. het bekijken van de situatie in het buitenland;
6. de rijksoverheid, die interdependentie stimuleert.

De respondenten uit de categorie externe belangen tenslotte lijken voorzichtig optimistisch over het bereiken van meer samenhang in het waterbeheer. Men acht de kans van slagen duidelijk aanwezig, omdat de benadering geënt is op de behoefte concrete, praktische problemen aan te pakken. Overigens verwacht men wel dat de ontwikkeling naar meer samenhang in het waterbeheer een langdurig proces zal worden.

Veel belang wordt gehecht aan informatie. Door middel van communicatie kan begrip gekweekt worden voor elkaars belangen en moet geprobeerd worden tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie te komen. Het draait allemaal om de bewustwording van de samenhang die er bestaat tussen alle bij het waterbeheer betrokken belangen. Sturende overheidsinstanties hebben in dit proces een stimulerende functie, maar dienen terughoudend te zijn met het inzetten van dwingende instrumenten. Die worden gezien als het ultiem remedium.

Deze categorie respondenten noemt als stimulerende factoren o.a.:

1. voorlichting en informatie;
2. het algemeen toenemende inzicht in interrelaties in het waterbeheer;
3. negatieve ervaringen, zoals problemen met procedures of zelfs calamiteiten;

4. het stimuleren van betrokkenheid op alle niveaus;
5. Wet op de waterhuishouding.

### **3.5. Remmende factoren bij integraal waterbeheer**

Een meerderheid van alle respondenten is van mening dat de grootste problemen met betrekking tot het streven naar integraal waterbeheer liggen op het niveau van de planvorming. Afhankelijk van het bestuursniveau waarop de respondenten zich bevinden blijkt dan strategische of operationele planvorming bedoeld te worden.

De respondenten uit de categorie rijksoverheid achten de fase van strategische planvorming de moeilijkste fase in de uitvoering van integraal waterbeheer. In die fase dienen namelijk de problemen te worden geïnventariseerd en prioriteiten te worden gesteld. Als eenmaal duidelijk is wat er moet gebeuren is de vraag wie dat moet doen gemakkelijker te beantwoorden, zo stelt men. Als remmende factoren in dit verband wijzen zij met name op factoren van bestuurlijke en financiële aard, te weten:

1. moeizaam interdepartementaal overleg, vanwege tegenstellingen tussen de ministeries van VROM en V&W;
2. onvoldoende inspelen op elkaars raakvlakken door milieubeheerders en waterbeheerders;
3. het grote aantal plannen;
4. traditionele krachten;
5. krimpende budgetten, met name bij Rijk en provincies.

Door de respondenten uit de categorie provinciale overheid worden globaal dezelfde remmende factoren genoemd. Echter de factoren van bestuurlijke en financiële aard worden door hen met name op de fase van operationele planvorming betrokken, omdat naar hun mening in deze planningsfase de interrelaties pas goed duidelijk worden. Dan moeten belangen tegen elkaar afgewogen worden en politieke keuzes met financiële consequenties worden gemaakt. Juist vanwege de ongelijke financiële consequenties is het gevaar aanwezig dat een beleidsstrategie wordt gekozen, die uit een oogpunt van het bereiken van samenhang niet optimaal is. In een plan lukt het aangeven van samenhang wel, maar het actieve beheer is in een operationeel plan niet te regelen. Er kunnen nietvermoede problemen manifest worden. Daarom is het noodzakelijk dat nauwe en goede contacten worden onderhouden met de feitelijke beheerders.

Als belangrijkste remmende factoren worden nu genoemd:

1. competentiestrijd en belangentegenstellingen tussen waterbeheerders en milieubeheerders in het algemeen en tussen de departementen van VROM en V&W in het bijzonder;
2. historisch denken door de waterschappen (te beperkte taakopvatting);
3. onzekerheid over de toch al beperkte financiële middelen;
4. toch nog onvolledige regelgeving (met name met betrekking tot de financiering van het waterbeheer).

Ook de respondenten uit de categorie waterschappen wijzen op problemen op operationeel niveau. Er wordt gewezen op het bestaan van afstemmingsproblemen tussen de planning van riolering en r.w.z.i.'s, rijkswater-regionaal

water, grondwater-oppervlaktewater, onderwaterbodems-bodem-water, als gevolg van het gebrek aan gezamenlijke planning nu. Er wordt ook gewezen op het gevaar van afwenteling van de coördinatieproblemen in het waterbeheer door de provincie. Dat gevaar blijft bestaan, zolang het nog niet duidelijk is hoe de kwaliteits- en kwantiteitsplannen in elkaar kunnen worden geschoven.

Met betrekking tot deze afstemmings- en coördinatieproblemen worden door de vertegenwoordigers van de waterschappen een aantal remmende factoren van bestuurlijke aard genoemd, die niet veel afwijken van wat we hiervoor al genoemd zagen:

1. belangen- en competentiestrijd tussen waterbeheerders en milieubeheerders;
2. onvoldoende prioriteit rioolbeheer;
3. historisch gegroeide bestuurlijke autonomie.

De opsomming wijkt op een punt wel duidelijk af: er worden geen factoren van financiële aard genoemd. De waterschappen hebben als functioneel bestuur dan ook hun eigen financiering in de hand en zijn minder conjunctuurgevoelig dan het algemeen bestuur.

Voor de respondenten uit de categorie externe belangen tenslotte is het niet goed mogelijk aan te geven welke fase in het beleidsproces als de moeilijkste fase wordt aangemerkt.

Enerzijds zijn er respondenten die vinden dat de grootste problemen zich voordoen op het niveau van het feitelijk beheer, omdat men dan het meest wordt geconfronteerd met de effecten van elkaars activiteiten. Anderzijds zijn er respondenten die aangeven dat de grootste problemen liggen op het niveau van de strategische planvorming, met name ten aanzien van normen en richtlijnen. Die zijn vaak niet afgestemd op lokale omstandigheden, waardoor men er in de praktijk niet goed mee uit de voeten kan.

Als factoren die een remmende werking zullen hebben op de uitvoering van integraal waterbeheer worden genoemd:

1. rigide bestuurlijke grenzen;
2. het blijvend bestaan van verkokering in het bestuur;
3. schaalvergroting (verlies van lokale betrokkenheid en deskundigheid);
4. te groot gewicht van lokale belangen;
5. bestuurlijke autonomie.

Tot slot kan er nog op gewezen worden dat een aantal respondenten van mening is dat het water geen apart afwegingskader zou moeten zijn. Water dient naast lucht en bodem geplaatst te worden. Afwegingskaders geven milieu-overwegingen, ruimtelijke overwegingen, financieel-economische overwegingen etc. Deze respondenten menen dat het met name milieu-overwegingen zullen zijn die inhoud kunnen geven aan het streven naar integraal waterbeheer. Met andere woorden, integraal waterbeheer is inhoudelijk niet hard te maken zonder de inbreng van een stukje milieubeleid.

### **3.6. Slot**

In het voorgaande is getracht inzicht te krijgen in de opvattingen en meningen over integraal waterbeheer van een dertigtal bij het waterbeheer betrok

ken personen. Geconstateerd kan worden dat de noodzaak van meer onderlinge samenhang van de activiteiten in het waterbeheer door alle respondenten wordt onderkend. Zij hebben de verwachting dat het realiseren van meer samenhang een goed middel is om de complexe problematiek, waarmee men in de huidige praktijk van het waterbeheer wordt geconfronteerd, op adequate wijze te kunnen aanpakken. De respondenten benaderen het bereiken van meer samenhang in het waterbeheer echter beslist niet als een dogmatisch ideaal, maar meer als een pragmatisch antwoord op concrete problemen, waarmee men op flexibele wijze dient om te gaan. Het beleidsconcept integraal waterbeheer wordt dan ook positief gewaardeerd, hoewel onduidelijkheid bestaat over de precieze betekenis van het begrip samenhang en hoe daaraan vorm dient te worden gegeven.

Aan het begrip samenhang blijken diverse aspecten te kunnen worden onderscheiden, waarop door de onderscheiden categorieën van respondenten verschillende accenten worden gelegd. Hoezeer echter de opvattingen van de respondenten ten aanzien van de diverse aspecten van samenhang soms ook mogen verschillen, de wens om historisch gegroeide structuren en werkwijzen, die nu als minder doelmatig en efficiënt worden ervaren, te verbeteren en te stroomlijnen, is steeds aanwezig. Met name ten aanzien van de juridische vormgeving van integraal waterbeheer lopen de meningen uiteen. Hiermee samenhangend variëren de opvattingen in welke mate beleidsvrijheid en besturingsdwang als stimulerende factoren bij de uitvoering van integraal waterbeheer dienen te worden gewaardeerd.

Deze twee uitgangspunten kunnen worden beschouwd als de extremen van een continuüm. Meer besturingsdwang betekent automatisch minder beleidsvrijheid en omgekeerd. In alle vier categorieën komen respondenten voor die een uitgesproken groot vertrouwen hebben in de kracht van informatievergroting en -uitwisseling als stimulerende factoren, maar ook respondenten die toch meer verwachten van een sturende instantie.

Uit de interviews komt voorts naar voren dat het onderscheid in interne en externe samenhang niet altijd voor zich spreekt. Daarnaast blijken de meeste respondenten steeds meer of minder impliciet over interne samenhang te spreken, wanneer het over samenhang gaat. Men is vrij eensgezind van opvatting dat bij de uitvoering van integraal waterbeheer in de eerste plaats gestreefd dient te worden naar interne samenhang. De kans dat de ontwikkeling naar meer externe samenhang in het waterbeheer beleidsmatig en juridisch gestalte zal krijgen wordt weliswaar positief ingeschat, maar de respondenten verwachten dat het bereiken van meer externe samenhang een zaak van lange adem zal zijn. Gerelateerd aan de specifieke problemen in het waterbeheer zal de uitvoering van integraal waterbeheer zich als een stapsgewijs proces voltrekken.

De mogelijkheden en beperkingen van integraal waterbeheer (met de nadruk op interne samenhang) zullen in de hoofdstukken die volgen nader aan de orde komen. Daarbij zullen tevens andere resultaten van de interviewronde worden verwerkt. Allereerst zal nu ingegaan worden op enkele kernbegrippen.



## HOOFDSTUK 4 HET STREVEN NAAR INTEGRAAL WATER- BEHEER NADER BESCHOUWD

### 4.1. Inleiding

Het streven naar integraal waterbeheer is mede verbonden met een algemeen streven om het overheidshandelen meer in onderling verband te beschouwen. De aandacht en zorg voor een meer samenhangend overheidsbeleid dateert van de beginjaren zeventig. Sindsdien zijn op diverse beleids-terreinen maatregelen getroffen om meer eenheid in beleid te bewerkstelligen. Dit is met wisselend succes geschied. Opvallend daarbij is dat onder de noemer "samenhang" of "eenheid in beleid" diverse activiteiten worden ontwikkeld, die niet zelden een ander karakter en een andere reikwijdte hebben. Bovendien wordt het streven naar een meer samenhangend beleid met verschillende termen aangeduid. Soms spreekt men van harmonisatie, soms van coöperatie, coördinatie of integratie. Daar deze termen meestal niet toegelicht worden, is veelvuldig sprake van begripsverwarring. Samenhang is dan ook een primitieve vorm, waaronder een veelheid van gebeurtenissen en activiteiten kan worden begrepen. Tjeenk Willink spreekt in dit verband van samenhang als symbool (1). Het begrip duidt op een streven van de overheid te komen tot meer samenwerking en onderlinge afstemming tussen voorheen min of meer geïsoleerd werkende organisaties of delen daarvan, het streven naar samenhang zegt echter niets over de inhoud van het beleid dat concreet de gewenste samenhang moet bewerkstelligen.

Samenhang betekent letterlijk onderling verband. Belangrijker dan te weten wat samenhang betekent, is echter wat samenhang doet. Waar is het streven naar samenhang op gericht? Onderling verband tussen wat? In het onderhavige onderzoek gaat het om het bereiken van meer samenhang in het waterbeheer. Dit wordt aangeduid met de term "integraal" waterbeheer. Ook het begrip integraal waterbeheer heeft echter - zo bleek uit de interviews - (nog) geen eenduidige betekenis. Op zich is duidelijk dat, gebaseerd op de watersysteembenadering, daarmee in algemene zin het streven naar het aanbrengen van (meer) onderling verband in de handelingen van de bij het object water betrokken instanties wordt aangeduid. Onzekerheid bestaat echter over de reikwijdte en implicaties van dit streven. Dit noodzaakt tot de verkenning van enkele kernbegrippen die in de discussie een belangrijke rol spelen. In dit hoofdstuk zal hiertoe een onderscheid gemaakt worden tussen functionele samenhang en bestuurlijke afstemming. Het begrip functionele samenhang verwijst naar het toegenomen besef dat de problemen waarop het waterbeheer zich richt meervoudig zijn en onderling samenhangen. Het begrip bestuurlijke afstemming verwijst naar de consequenties daarvan voor het beheer. Deelproblemen kunnen vaak niet meer geïsoleerd worden beschouwd en de oplossing dient dan eveneens door onderlinge afstemming van beheersactiviteiten te geschieden. Na de verkenning van dit onderscheid zal in het navolgende een denkrichting of benaderingswijze geformuleerd worden die als leidraad kan dienen voor de uitwerking van de probleemstelling in de volgende hoofdstukken.

#### 4.2. De watersysteembenadering

De idee van integraal waterbeheer is in sterke mate gebaseerd op het toegenomen besef van de interrelaties tussen functies van water, beheershandelingen ten aanzien van die functies, alsmede de daarbij betrokken belangen. In de praktijk gaat het hier om een zeer gedifferentieerd geheel van interrelaties. Zonder naar volledigheid te streven kunnen genoemd worden:

- a. de ontwatering en afwatering, mede in relatie met mestbelasting van landbouwgronden;
- b. peilbeheer in het voorjaar en (aanvullende) vochtvoorziening uit grond- en oppervlaktewater in de zomer, mede in relatie met de kwaliteit van het oppervlaktewater;
- c. waterbeheersmaatregelen in relatie met milieucalamiteiten;
- d. dimensionering beplanting en onderhoud van watergangen, mede met het oog op oppervlaktewaterkwaliteit en algemeen ecologische doelstellingen;
- e. recreatief medegebruik van een afwateringssysteem;
- f. verandering en zonodig sanering van onderwaterbodems, mede in relatie tot lozingsbeleid;
- g. afstemming aanleg riolering buitengebied, mede gezien de belasting van bodem of oppervlaktewater (2).

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat het denken in termen van dit type van interrelaties in het waterbeheer geleidelijk aan meer aandacht heeft gekregen. De watersysteembenadering, die in de notitie "Omgaan met water" een belangrijke plaats inneemt, richt op dit type interrelaties de aandacht. De watersysteembenadering stelt het watersysteem centraal. In de notitie wordt daaronder verstaan een geografisch afgebakend en functionerend geheel van oppervlaktewater, grondwater, onderwaterbodems, oevers en technische infrastructuur, met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle daarbij behorende fysische, chemische en biologische kenmerken en processen. De grenzen van een dergelijk watersysteem worden primair bepaald door morfologische, ecologische en functionele samenhangen, zo wordt in de notitie gesteld. Nieuw is dat wordt uitgegaan van de mogelijkheden van deze watersystemen. Zo beoogt de watersysteembenadering via een integrale afweging de wensen van de samenleving ten aanzien van functies en het functioneren van watersystemen op optimale wijze af te stemmen op de mogelijkheden van de systemen met behulp van een technisch (infrastructuur) en juridisch instrumentarium.

Deze begripsomschrijving behoeft een nadere precisering. Met name is de vraag of een watersysteem moet worden gezien als een object, dat door de hiervoor genoemde elementen wordt bepaald, dan wel als een aandachtszone, waarin die elementen een rol kunnen spelen. In de eerste interpretatie zouden watersystemen territoriaal afgebakend kunnen worden en zou uitgaande van de vastgestelde watersystemen de vraag naar het meest efficiënte en effectieve beheer gesteld kunnen worden. Het bezwaar tegen deze inter-

pretatie is echter dat zij sterk steunt op de ervaringen met de grote wateren en dan nog vooral met het oppervlaktewaterbeheer. Op regionale schaal zullen de relevante systeemgrenzen veel meer variëteit vertonen, zeker als daarbij de grondwatervoorkomens betrokken worden. De eerder kort aangeduide typen van interrelaties zijn indicatief voor de differentiatie die zich in de praktijk voordoet.

De in de notitie "Omgaan met water" gegeven omschrijving van het begrip watersysteem lijkt dan vooral een maximale definitie te zijn, waarin alle denkbare elementen vermeld zijn. De tweede interpretatie, waarbij uitgegaan wordt van variabele functionele samenhangen die als aandachtszone bij een beheersactiviteit in het oog gehouden dienen te worden, sluit meer aan bij de pluriforme praktijk van het waterbeheer. Ook bij deze interpretatie zijn watersystemen - in de zin van functionele samenhangen - territoriaal af te bakenen. Afhankelijk van de vraag op welke beheersactiviteit men de aandacht richt, is dit echter een steeds andere territoriale afbakening. Dit impliceert tevens dat niet in elke situatie ook alle in de begripsomschrijving uit de notitie "Omgaan met water" genoemde elementen even relevant zullen zijn voor het beheer. Vanuit deze interpretatie is het denken in termen van watersystemen primair te beschouwen als een methode om (a) een samenhangend inzicht te verwerven in te reguleren processen en (b) de belangenverstrengeling inzichtelijk te maken. De watersysteembenadering kan, door de aandacht die expliciet gericht wordt op de functionele samenhangen die bij een beheersactiviteit een rol spelen, dan vooral een signaalfunctie vervullen bij de bepaling van de inhoud van die activiteit.

#### **4.3. Het begrip integraal waterbeheer**

De watersysteembenadering draagt ertoe bij dat in toenemende mate de complexiteit van het object water ervaren wordt. Aandacht voor de functionele relaties in het object water bevordert bijvoorbeeld:

- a. het besef dat het waterbeheer zich dan niet alleen richt op het object water, doch tevens rekening dient te houden met de fysieke structuur die het water draagt en begrenst en daarbij betrokken elementen als onderwaterbodems, oevers, infrastructuur;
- b. het besef dat het waterbeheer slechts doelmatig en efficiënt gevoerd kan worden, als rekening gehouden wordt met externe relaties als het milieubeheer en de ruimtelijke ordening;
- c. het besef dat het water als organisme ook eigen mogelijkheden biedt, dat wil zeggen dat zich in het water fysische, chemische en biologische processen voltrekken die als stelsel van mogelijkheden benut kunnen worden.

In deze gedachtengang wordt het beheer van het (oppervlakte- en grond)-water uitgebouwd tot beheer van de bedding en waterkering met aanhorigheden als de waterbodems en de oever en eventueel ook de bodem in algemene zin en de riolering. Het ligt voor de hand het beheer van bedding, waterkering, bodem, oever en riolering dan op te vatten als beheer vanuit het ge-

zichtspunt van de zorg voor het water. Een vraag is dan echter hoe het beheer vanuit het gezichtspunt van de zorg voor het water zich verhoudt tot beheer vanuit andere gezichtspunten. Een vraag is ook welke instantie(s) de formeel bevoegde voor de uitoefening van het beheer vanuit die gezichtspunten moet(en) zijn. Deze vragen duiden erop dat de bestuurlijke consequenties van de watersysteembenadering - die uitgedrukt worden in het streven naar integraal waterbeheer - nog geenszins duidelijk zijn. Met name is de vraag wat de betekenis is van de term "integraal" voor het in de toekomst te voeren waterbeheer. Een startpunt van de beantwoording van deze vragen moet gevonden worden in een omschrijving van de huidige taakstelling van het waterbeheer. Vandaaruit kan naar de toekomst gekeken worden.

Beheer wordt in het waterstaatsrecht opgevat als de zorg dat het object van dat beheer aan zijn bestemming ten algemene nutte voldoet (met inbegrip van de zorg voor de uitvoering van de nodige werkzaamheden en het toezicht daarop) (3). Bij objecten als wegen en andere aangelegde waterstaatswerken is de bestemming van het object in het algemeen vrij gemakkelijk aan te geven: dat is het doel dat degene die het werk aanlegde voor ogen stond. Wel is het zo dat behalve met het historische oogmerk bij het totstandkomen van het werk tevens rekening moet worden gehouden met wat latere maatschappelijke ontwikkelingen voor eisen stellen. Bij een weg als beheersobject houdt het beheer dus in de zorg voor de instandhouding van een wegverbinding die aan de eisen van de tijd voldoet. Voor een object als water is de bestemming moeilijker aan te geven. Daarbij is de bestemming immers niet te relateren aan de totstandkoming van het object, maar zal de bestemming moeten worden afgeleid uit beheershandelingen die de beheerder in de loop van jaren ten aanzien van het water verrichtte en in sterke mate ook uit de waarde(n) die het water in de momentane maatschappelijke context vertegenwoordigt. Waterbeheer kan dan worden omschreven als: de zorg voor het (in of op de bodem vrij voorkomende) water met het oog op de daarbij in onze maatschappij betrokken belangen (4).

Opgemerkt moet hierbij nog worden dat deze zorg niet alleen omvat het beheer in enge - uitvoerende - zin van feitelijk beheer (fysieke maatregelen) en juridisch beheer (vergunningen e.d.), maar ook de daaraan voorafgaande beleidsbepaling (planning e.d.).

Als waterbeheer wordt opgevat als de zorg, die wordt uitgeoefend met het oog op de bij het water betrokken belangen, dan kan integraal waterbeheer in het verlengde daarvan worden verstaan als waterbeheer waarbij een groot aantal samenhangen in het oog wordt genomen. Dit betreft zowel de intern-functionele samenhangen - de relaties tussen de kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van het oppervlaktewater en het grondwater - als de extern-functionele samenhangen - de relaties tussen het waterbeheer, het milieubeheer, de ruimtelijke ordening en ander (sector)beleid. Voorts dient hierbij water als functionerend geheel van fysische, chemische en biologische processen gezien te worden (5). Waterbeheer opgevat in deze zin houdt in dat niet volstaan kan worden met bijvoorbeeld de constatering dat water en bodem raakvlakken hebben of dat oppervlaktewater en grondwater elkaar beïnvloeden, maar brengt mee dat water en bodem, respectievelijk oppervlakte- en grond-

water uit een oogpunt van waterbeheer een geheel vormen. In de conceptie van integraal waterbeheer wordt de zorg voor het water aldus vanuit een verbreed perspectief, dat in het beheer tot uitdrukking dient te komen, uitgeoefend. Hierbij dient echter wel bedacht te worden dat de elementen die in de conceptie van integraal waterbeheer in samenhang bezien dienen te worden, veelal tevens onderdeel zijn van andere integratiekaders. Zo is bijvoorbeeld het grondwater niet los te zien van het bodembeheer, en is het bodembeheer nauw verbonden met de afvalstoffen- en mestproblematiek. Tot het bodembeheer behoort ook de problematiek van de verontreinigde onderwaterbodems, doch deze problematiek is tevens hecht verweven met het waterkwaliteits- en kwaliteitsbeheer. Het beheer van rioleringen is van groot belang voor het waterkwaliteitsbeheer, doch is tevens onlosmakelijk onderdeel van samenhangend gemeentelijk beleid. Waterbeheer als onderdeel van het milieusysteem, dus vanuit de optiek van integraal milieubeheer, vestigt de aandacht op de samenhang tussen verontreiniging van oppervlaktewateren door atmosferische depositie (luchtverontreiniging), alsmede door vormen van bodemgebruik (bodemverontreiniging). De verbreding van het perspectief, en daarmee de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke water(aspect)beheerder, kan dan ook niet zover gaan dat de zorg voor de infrastructuur, levensgemeenschappen, onderwaterbodems en beïnvloedende factoren, alsmede de zorg voor andere beleidsvelden gereduceerd wordt tot integraal waterbeheer. De opdracht die in de conceptie van integraal waterbeheer besloten ligt, is veeleer de opdracht om tot bestuurlijke afstemming van (a) het waterbeheer vanuit verbreed perspectief en (b) ander overheidshandelen dat het water direct of indirect beïnvloedt te komen.

#### **4.4. Integraal waterbeheer als besturingsprobleem**

Met een beroep op samenhang worden soms in zo ruime mate beleidsterreinen gebundeld dat het gevaar groot is dat de afstemmingsproblemen veruitstijgen boven hetgeen de meer integrale benadering van de terreinen oplevert. Een omvangrijke afstemmingsproblematiek bewerkstelligt al gauw een zekere rigiditeit, een vermindering van de flexibiliteit van de met elkaar in samenhang gebrachte beleidsterreinen (6). Voorts leidt het streven naar samenhang in beleid en beheer al gauw tot een zichzelf versterkend proces van bestuurlijke schaalvergroting en centralisme. De negatieve consequenties daarvan kunnen de baten van het streven naar integratie weer teniet doen (7). De watersysteembenadering en de conceptie van integraal waterbeheer, zoals boven gepreciseerd, kan ons inziens deze negatieve consequenties vermijden. Bij de nadere bestudering van de watersysteembenadering is geconstateerd dat het vooral gaat om een methode om functionele relaties, verbonden met een beheersactiviteit, zichtbaar te maken. De watersysteembenadering levert echter geen kant en klare vertaling naar bestuursverantwoordelijkheden op (8). De methode leidt wel tot aandachtszones, die bij concreet uit te voeren beheersactiviteiten in het oog gehouden dienen te worden. Deze zullen evenwel gezien de grote mate van variëteit in functionele relaties, qua territoriale afbakening variabel zijn. Een bekend voorbeeld is in dit verband de wisselende intensiteit in de relatie tussen oppervlaktewater

en grondwater, (mede) afhankelijk van de bodemgesteldheid. Vanuit de optiek van de intensiteit van de relatie zijn diverse aandachtszones te bepalen. De aandachtszone wordt weer anders als, hetgeen niet ongebruikelijk is, de grondwatervoorkomens als één systeem bezien worden. Vanuit deze optiek zullen bestuurlijk-organisatorische aanpassingen van het beheerssysteem, gericht op aanpassingen van bestuurlijke verantwoordelijkheden, slechts in een beperkt aantal situaties een oplossing bieden voor de fricties die zich bestuurlijk kunnen voordoen. Waar deze bestuurlijk-organisatorische aanpassingen ten aanzien van één type van functionele relaties een meer sluitende territoriale afbakening betekenen, kan dit voor een ander type van functionele relaties immers juist niet het geval zijn. Veeleer is de vraag op welke wijze, met behoud van (deel)verantwoordelijkheid voor bepaalde taken bij in principe voor deze (deel)taken in voldoende mate uitgeruste bestuursorganen, bestuurlijk meer onderlinge afstemming ten aanzien van situationeel gebonden functionele relaties te bereiken is. Wij zouden dit willen typeren als een besturingsprobleem; - de vraag naar afstemmingsmogelijkheden om het in samenspel besturen van territoriale en functionele bestuursorganen te bevorderen.

#### **4.5. Verkenning van het besturingsprobleem**

Uit het voorgaande kan de conclusie getrokken worden dat voor de verkenning van het besturingsprobleem niet volstaan kan worden met een werkwijze waarbij:

- a) uitgegaan wordt van eenduidige, allesomvattende, scherp afgepaalde watersystemen,
- b) waar bestuurlijke voorwaarden van afgeleid worden die vervuld dienen te zijn om integraal beheer te bereiken,
- c) om vervolgens het onderzoek te richten op de belemmerende en ondersteunende factoren ten aanzien van het bereiken van deze voorwaarden.

Veeleer is er behoefte aan een verkenning van de verschillende mogelijkheden die, afhankelijk van de karakteristieken van de situatie, benut kunnen worden om bestuurlijke afstemming te bevorderen en afstemmingsproblemen op te lossen. Hierbij dient tevens bedacht te worden dat de bij het waterbeheer in directe en indirecte zin betrokken instanties te situeren zijn op verschillende besluitvormingsniveaus in de overheidsorganisatie en op diverse functioneel gespecialiseerde beleids- c.q. beheersterreinen. Sommige van deze instanties vervullen vooral strategische (plannings)taken, andere meer operationele (inrichtings- en uitvoerings)taken. Combinaties van deze taken bij een instantie komen echter ook veelvuldig voor. De bestuurlijke afstemming dient dan ook bereikt te worden in een beheersveld gekenmerkt door een netwerk van onderling verbonden, doch vaak tevens op een bepaald aspect van het waterbeheer gespecialiseerde bestuursorganen. In zo een gefragmenteerd besturingsnetwerk kan niet verwacht worden dat een uniforme, op elke situatie toepasbare besturingsstrategie een goed antwoord kan bieden op de problematiek. In verschillende situaties zullen waarschijnlijk verschillende strategieën voor het bereiken van afstemming doeltreffend zijn.

De mogelijkheden van besturing in een besturingsnetwerk als boven omschreven liggen tussen geen enkel verlies van autonomie (zoals bij vrijblijvende informatieverstrekking) en totaal verlies van autonomie (zoals bij bepaalde vormen van fusies). Binnen deze grenzen zijn een drietal besturingsstrategieën te onderscheiden die in het kader van deze studie in het bijzonder de aandacht vragen, te weten coöperatie, coördinatie en integratie. In elke besturingsstrategie wordt de afstemming op een andere wijze bereikt. Voorts onderscheiden zij zich met name ten aanzien van de consequenties voor de instanties die tot een meer samenhangende beleidsvoering dienen te komen. In onderstaand schema zijn de meest kenmerkende verschillen aangegeven. Hierbij zijn als criteria gehanteerd:

- de mate waarin rekening wordt gehouden met de doeleinden c.q. belangen van de betrokken instanties;
- de benodigde regelgeving die een besturingsstrategie veronderstelt;
- de consequenties voor de taken van de instanties in kwestie;
- de mate waarin de autonomie van deze instanties op het spel staat.

Besturingsstrategieën.

Aspecten	Coöperatie	Coördinatie	Integratie
doeleinden	nadruk doeleinden afzonderlijke organisaties	nadruk op gemeenschappelijkheid met inachtneming afzonderlijke doeleinden	nadruk gemeenschappelijkheid doeleinden
instrumenten	beperkt: nadruk op informeel overleg	formele regelgeving	formele regelgeving
taken	geen consequenties	weinig consequenties	grote consequenties
autonomie betrokken organisaties	geen bedreiging	weinig bedreiging	grote bedreiging

Uit dit schema kan worden afgeleid dat coöperatie de geringste consequenties heeft voor de instanties die tot samenspel dienen te worden gebracht. Coöperatie kan worden omschreven als samenwerken met het oog op een gemeenschappelijk doel, met behoud van de doeleinden van de afzonderlijke instanties. De samenwerking wordt zelden formeel afgedwongen. Of beleidsafstemming derhalve wordt bereikt hangt af van de medewerking van de instanties in kwestie. Verwacht mag worden dat deze medewerking groter zal zijn naarmate de doelstellingen c.q. belangen van de afzonderlijke organisaties meer overlap vertonen. Deze overlap is echter geen noodzakelijke voor-

waarde voor samenwerking. Zo is het mogelijk dat instanties samenwerken uit een oogpunt van kostenbesparing, of machtspolitiek. Aldus gaat coöperatie uit van vrijwilligheid. Om deze reden heeft het streven naar coöperatie geen consequenties voor de formele bestaande takenverdeling en wordt zij door de betrokken organen ook niet als een bedreiging van de eigen autonomie beschouwd.

Coördinatie als besturingsstrategie gaat een stap verder. Coördinatie kan worden omschreven als een wijze van organiseren die erop gericht is de activiteiten van meerdere interdependente instanties met betrekking tot een samenhangend probleem op elkaar af te stemmen. Coördinatie impliceert dat activiteiten van op zichzelf staande instanties op een bepaalde wijze aan elkaar gerelateerd zijn. Momenten van coördinatie worden vaak formeel vastgelegd. Coördinatie als besturingsstrategie heeft dan ook, in vergelijking met coöperatie, meer gevolgen voor de taakuitoefening. Deze gevolgen blijven, zoals uit de praktijk blijkt, echter beperkt omdat coördinatie veelal gerealiseerd wordt met inachtneming van de specifieke doeleinden en belangen van de betrokken instanties. De "staande" organisatie ofwel de bestaande beheersstructuur fungeert als randvoorwaarde voor het realiseren van beleidsafstemming via coördinatie.

Integratie, als derde besturingsstrategie, gaat verder dan coördinatie. Integratie is gericht op het verenigen van verschillende instanties tot een samenhangend geheel teneinde de realisering van een gemeenschappelijk doel te kunnen bereiken. De overlap in de taakuitoefening wordt dan zo groot verondersteld dat de onderscheiden taken, bijvoorbeeld om redenen van doeltreffendheid en doelmatigheid, beter door een instantie vervuld kunnen worden. In geval van integratie staat het gemeenschappelijk doel centraal. De afzonderlijke instanties, met hun specifieke doelstellingen en belangen, zijn ondergeschikt aan het realiseren van dit doel. In een uiterste vorm kan dit betekenen dat de betrokken instanties hun eigen taken en bevoegdheden alsmede hun autonomie verliezen en opgaan in een groter organisatorisch verband. Vaak echter zal integratie alleen wijzigingen in de taakverdeling dan wel de organisatiestructuur impliceren.

In elke besturingsstrategie zullen andere concrete instrumenten ingezet worden om bestuurlijke afstemming te bereiken. In geval van coöperatie ligt de nadruk bijvoorbeeld op vrijwilligheid en luisteren naar. Informatieuitwisseling - regels ten aanzien van het verwerven, uitwisselen of bekend maken van informatie (bv. registratieplicht) - en overleg - regels betrekking hebbende op deelnemers, tijdstippen e.d. (bv. hoorplicht) - zullen daarbij als belangrijkste concrete instrumenten ingezet worden.

In geval van coördinatie zal, naast bovengenoemde instrumenten, veelal nader uitgewerkt, ook sprake zijn van instrumenten gericht op koppeling van besluiten - regels t.a.v. besluitvorming "in overeenstemming met" (bv. water-accord) - en instrumenten gericht op conflictoplossing (bv. aanwijzing).

In het geval van integratie wordt het bereiken van samenhang bewerkstelligd door wijzigingen in de taakverdeling dan wel in de organisatiestruc-



tuur van instanties die in het waterbeheer actief zijn. Naast bovengenoemde instrumenten wordt organisatieontwikkeling zelf als instrument ingezet.

#### 4.6. Slot

Uit de interviews (zie hoofdstuk 3) is onder meer gebleken dat het beleidsconcept integraal waterbeheer nader gespecificeerd dient te worden. In dit hoofdstuk is hiertoe een aanzet gegeven. Daarbij is de watersysteembenadering omschreven als een denken in termen van functionele samenhangen. Voor het waterbeheer impliceert dit denken dat bij beheersactiviteiten met de meest relevante samenhangen - in het voorgaande omschreven als de aandachtszone - rekening gehouden gaat worden. Dit "integrale waterbeheer" vereist een bestuurlijke afstemming van het handelen van de diverse instanties die taken vervullen met betrekking tot een - in het praktisch beheer nader te specificeren - aandachtszone. De vraag hoe deze afstemming te bereiken is vervolgens aangeduid als een besturingsprobleem. Dit probleem is globaal verkend, waarbij benadrukt is dat, afhankelijk van de karakteristieken van de situatie, verschillende besturingsstrategieën met daaraan gerelateerde instrumenten mogelijk zijn. Hierbij dient wel bedacht te worden dat het om theoretische mogelijkheden gaat die nog vertaald moeten worden naar de praktijk. Wanneer voor welke besturingsstrategie gekozen dient te worden, zal met name afhankelijk zijn van de knelpunten die zich zouden kunnen voordoen naarmate meer sprake is van waterbeheer gebaseerd op de watersysteembenadering - dus vanuit verbreed perspectief. Ook combinaties van deze besturingsstrategieën zijn niet bij voorbaat uit te sluiten.



**DEEL III**

**ENKELE ASPECTEN NADER BEZIEN**



## HOOFDSTUK 5 AFSTEMMING: TAAKVERDELING EN INSTRUMENTARIUM

### 5.1. Inleiding

In hoofdstuk 4 van dit rapport hebben we het begrip integraal waterbeheer nader uitgewerkt. We hebben gezien dat de beoogde bestuurlijke afstemming langs verschillende wegen gerealiseerd kan worden. Op voorhand kan geen keuze worden gemaakt.

Immers, de wijze waarop bestuurlijke afstemming vorm moet krijgen dient afhankelijk te zijn van de aard en mate van de functionele samenhang.

Een probleem hierbij vormt het feit dat afstemming geen eenduidig begrip is, in die zin, dat afstemming betrekking kan hebben op diverse elementen, activiteiten, e.d. In dit hoofdstuk zal daarom nader worden ingegaan op typeringsmogelijkheden van afstemming en de afstemmingsbehoefte.

### 5.2. Aspecten van afstemming

Afstemming in het waterbeheer kan op velerlei wijzen en op diverse schalen tot stand worden gebracht. Blijkens het op blz. 33 weergegeven schema van besturingsstrategieën kan men bij afstemming in elk geval de volgende aspecten onderscheiden:

- doeleinden ,
- instrumenten,
- taken,
- autonomie.

Er vallen echter nog meer aspecten te belichten. Afstemming is denkbaar tussen:

- a. instanties;
  - overheidsinstanties van hetzelfde niveau
  - overheidsinstanties van diverse niveaus
  - overheid en bedrijfsleven
  - intern (binnen een overheidsinstantie) of extern
- b. belangen;
  - van vraagzijde waterbeheer
  - van aanbodzijde waterbeheer
  - van beide gezamenlijk
  - overige belangen
- c. doelstellingen;
  - strategisch karakter
  - operationeel karakter
  - positieve afstemming
  - negatieve afstemming

- d. beheersterreinen of aandachtsvelden;
  - intern (binnen een aandachtsveld)
  - extern (tussen twee of meer aandachtsvelden)
  
- e. instrumenten ;
  - juridische:
    - inhoudelijke
    - procedurele
    - organisatorische
 Hierbij is van belang of de afstemming dwingend is voorgeschreven, dan wel een facultatief karakter draagt.
  - financieel-economische
  - communicatieve
  - technische
  
- f. beheersactiviteiten (incl. voornemens ertoe en de erdoor veroorzaakte toestanden) (taken zijn clusters van dergelijke beheersactiviteiten);  
 Naar hun aard kan men de beheersactiviteiten onderscheiden in:
  - juridische
  - technische
  
- g. alle overige activiteiten, die effecten kunnen hebben op het beheersobject of op beheersactiviteiten.

Voor de bepaling van de meest gewenste vormen van afstemming is inzicht in de afstemmingsbehoefte vereist.

Die behoefte heeft interne en externe dimensies. Van een interne afstemmingsbehoefte is sprake wanneer binnen een dienst, bijv. binnen Rijkswaterstaat, op diverse plaatsen en tijdstippen een coherent beleid gevoerd dient te worden. Van een externe dimensie is sprake wanneer de afstemming meerdere instanties omvat. In het onderhavige onderzoek valt het accent op de externe dimensie.

Voorts wordt het onderscheid intern - extern ook nog in andere zin gebezigd. Als dan wordt met intern bedoeld op het terrein van het waterbeheer en wordt met de term extern bedoeld vallend buiten het veld van het waterbeheer.

De nadere bepaling van de afstemmingsbehoefte zal onder meer onderzoek vergen naar de vragen:

- voor welke voornemens, activiteiten en toestanden?
- vanuit welk gezichtspunt?

Het lijkt geboden de afstemming aan bepaalde cruciale beslis- en actie-momenten te koppelen. Wat het daarbij in te nemen gezichtspunt betreft lijkt koppeling aan de doelstellingen en belangen van integraal waterbeheer geboden.

### **5.3. Typering afstemmingsproblematiek**

In deze paragraaf zullen wij in het kort de diverse vormen van afstemming de revue laten passeren.

#### **a. Afstemming tussen instanties**

Afstemming tussen instanties kan langs diverse lijnen plaatsvinden. Binnen de overheid onderscheidt men gewoonlijk de horizontale en verticale coördinatie. Momenteel bestaat ook veel aandacht voor afstemming met het bedrijfsleven, die soms zelfs leidt tot vormen van samenwerking in het kader van public-private-partnership contracten. Naast vormen van afstemming met instanties buiten de eigen organisatie is ook - de hierboven reeds gememoreerde - interne afstemming denkbaar.

#### **b. Afstemming tussen belangen**

Afstemming gezien vanuit de optiek van afstemming tussen belangen kan worden beschouwd als een streven om vraag en aanbod van water op elkaar af te stemmen.

Wanneer we allereerst de vraagzijde naar water in beeld brengen, zien we drie dominante soorten watergebruik, te weten als middel, als grondstof en als te lozen stof. Sectoren die water als middel benutten zijn scheepvaart, visserij en recreatie. Sectoren die water als grondstof benutten zijn landbouw, natuurbescherming, industrie- en drinkwatervoorziening. Sectoren die water als te lozen stof beschouwen zijn het rioolbeheer, de industrie (koelwater) en de landbouw (de bio-industrie alsmede de afvoer van overtollig (kwel)water via drainage, bemaling, e.d.).

Aan de vraagzijde is allereerst afstemming nodig tussen de instanties die water op eenzelfde manier benutten en voorts tussen de leden van de diverse groepen van instanties onderling. In dit laatste geval gaat het dus om afstemming van de totale vraag naar water.

Aan de aanbodzijde kan men een globaal onderscheid maken tussen grondwater en oppervlaktewater. Het grondwateraanbod kan komen uit diepe of oppervlakkige lagen, al dan niet tengevolge van infiltratie. Het aanbod van oppervlaktewater kan primair worden verdeeld in zoet, brak en zout en voorts naar verschil in herkomst en in klassen van kwaliteit. Ook is er verschil tussen stilstaand en stromend water.

Aan de aanbodzijde kan eerst afstemming binnen het grond- resp. het oppervlaktewater worden nagestreefd en binnen dit laatste wederom binnen het zoete en het zoute circuit. Men kan het als taak van de overheid zien randvoorwaarden te creëren voor een vlotte afstemming tussen vraag en aanbod van water in de sfeer van het waterbeheer. Deze randvoorwaarden kunnen mede gesteld worden vanuit andere beleidsterreinen (sociaal-economisch beleid, milieubeleid, ruimtelijke ordening, etc.). Uiteraard zullen bij handelingen en besluiten omtrent het waterbeheer vele andere belangen mede in het geding zijn.

### **c. Afstemming tussen doelstellingen**

Afstemming tussen doelstellingen kan plaatsvinden tussen globale en abstracte doelstellingen, dus tussen doelstellingen met een strategisch karakter of tussen meer eenduidige en concrete doelstellingen, dus met een operationeel karakter.

Afstemming op basis van doelstellingen kan voorts de vorm aannemen van positieve dan wel van negatieve afstemming. Van positieve afstemming is sprake wanneer men alle strevingen, activiteiten, e.d. richt op het bereiken van een gezamenlijke doelstelling.

Van negatieve afstemming is sprake wanneer bij uiteenlopende doelstellingen de strevingen, activiteiten, e.d. zodanig gericht worden dat de uiteenlopende doelstellingen ten opzichte van elkaar fungeren als randvoorwaarden voor het nastreven van de eigen doelstelling.

### **d. Afstemming tussen aandachtsvelden**

Zoals hierboven in par. 1 reeds werd opgemerkt kan onderscheid gemaakt worden tussen interne afstemming binnen het waterbeheer en externe afstemming tussen het terrein van het waterbeheer en andere relevante beleidsvelden.

De belangrijkste van die andere velden zijn dat van de ruimtelijke ordening en dat van een deel van het milieubeheer.

De afstemming tussen het waterbeheer en deze beleidsterreinen kan op diverse wijzen geschieden. Te denken valt aan:

- afstemming op diverse niveaus, met name het rijks- en provinciaal niveau. Deze afstemming kan plaatsvinden in de plannen van de ruimtelijke ordening, die van het milieubeheer of die van de waterhuishouding;
- afstemming van operationeel beheer op strategisch beheer. Dit geschiedt onder meer door koppeling van diverse planfiguren aan elkaar en van uitvoeringsinstrumenten, zoals een vergunning, aan planfiguren.

### **e. Afstemming tussen instrumenten**

Voor het bereiken van afstemming in het waterbeheer is het veelal mogelijk de betrekkingen en verhoudingen tussen de instanties in het beheersveld door middel van besturing vorm te geven. De hierbij toe te passen instrumenten zijn divers en kunnen bestaan uit:

- a. algemene (regelgevende) en specifieke juridische instrumenten (vergunningen, ontheffingen);
- b. organisatorisch-administratieve instrumenten (overleg);
- c. planningsinstrumenten (planning);
- d. financieel-economische instrumenten (subsidie);
- e. communicatieve instrumenten (voorlichting);
- f. technische instrumenten (gemaal).

In dit onderzoek zullen we onze aandacht met name richten op de eerste drie soorten instrumenten, de instrumenten van bestuurlijk-juridische aard. De eerste en derde soort zijn weer nader in te delen in instrumenten van inhoudelijke en van procedurele aard.



### **5.3. Typering afstemmingsproblematiek**

In deze paragraaf zullen wij in het kort de diverse vormen van afstemming de revue laten passeren.

#### **a. Afstemming tussen instanties**

Afstemming tussen instanties kan langs diverse lijnen plaatsvinden. Binnen de overheid onderscheidt men gewoonlijk de horizontale en verticale coördinatie. Momenteel bestaat ook veel aandacht voor afstemming met het bedrijfsleven, die soms zelfs leidt tot vormen van samenwerking in het kader van public-private-partnership contracten. Naast vormen van afstemming met instanties buiten de eigen organisatie is ook - de hierboven reeds gememoreerde - interne afstemming denkbaar.

#### **b. Afstemming tussen belangen**

Afstemming gezien vanuit de optiek van afstemming tussen belangen kan worden beschouwd als een streven om vraag en aanbod van water op elkaar af te stemmen.

Wanneer we allereerst de vraagzijde naar water in beeld brengen, zien we drie dominante soorten watergebruik, te weten als middel, als grondstof en als te lozen stof. Sectoren die water als middel benutten zijn scheepvaart, visserij en recreatie. Sectoren die water als grondstof benutten zijn landbouw, natuurbescherming, industrie- en drinkwatervoorziening. Sectoren die water als te lozen stof beschouwen zijn het rioolbeheer, de industrie (koelwater) en de landbouw (de bio-industrie alsmede de afvoer van overtollig (kwel)water via drainage, bemaling, e.d.).

Aan de vraagzijde is allereerst afstemming nodig tussen de instanties die water op eenzelfde manier benutten en voorts tussen de leden van de diverse groepen van instanties onderling. In dit laatste geval gaat het dus om afstemming van de totale vraag naar water.

Aan de aanbodzijde kan men een globaal onderscheid maken tussen grondwater en oppervlaktewater. Het grondwateraanbod kan komen uit diepe of oppervlakkige lagen, al dan niet tengevolge van infiltratie. Het aanbod van oppervlaktewater kan primair worden verdeeld in zoet, brak en zout en voorts naar verschil in herkomst en in klassen van kwaliteit. Ook is er verschil tussen stilstaand en stromend water.

Aan de aanbodzijde kan eerst afstemming binnen het grond- resp. het oppervlaktewater worden nagestreefd en binnen dit laatste wederom binnen het zoete en het zoute circuit. Men kan het als taak van de overheid zien randvoorwaarden te creëren voor een vlotte afstemming tussen vraag en aanbod van water in de sfeer van het waterbeheer. Deze randvoorwaarden kunnen mede gesteld worden vanuit andere beleidsterreinen (sociaal-economisch beleid, milieubeleid, ruimtelijke ordening, etc.). Uiteraard zullen bij handelingen en besluiten omtrent het waterbeheer vele andere belangen mede in het geding zijn.

### **c. Afstemming tussen doelstellingen**

Afstemming tussen doelstellingen kan plaatsvinden tussen globale en abstracte doelstellingen, dus tussen doelstellingen met een strategisch karakter of tussen meer eenduidige en concrete doelstellingen, dus met een operationeel karakter.

Afstemming op basis van doelstellingen kan voorts de vorm aannemen van positieve dan wel van negatieve afstemming. Van positieve afstemming is sprake wanneer men alle strevingen, activiteiten, e.d. richt op het bereiken van een gezamenlijke doelstelling.

Van negatieve afstemming is sprake wanneer bij uiteenlopende doelstellingen de strevingen, activiteiten, e.d. zodanig gericht worden dat de uiteenlopende doelstellingen ten opzichte van elkaar fungeren als randvoorwaarden voor het nastreven van de eigen doelstelling.

### **d. Afstemming tussen aandachtsvelden**

Zoals hierboven in par. 1 reeds werd opgemerkt kan onderscheid gemaakt worden tussen interne afstemming binnen het waterbeheer en externe afstemming tussen het terrein van het waterbeheer en andere relevante beleidsvelden.

De belangrijkste van die andere velden zijn dat van de ruimtelijke ordening en dat van een deel van het milieubeheer.

De afstemming tussen het waterbeheer en deze beleidsterreinen kan op diverse wijzen geschieden. Te denken valt aan:

- afstemming op diverse niveaus, met name het rijks- en provinciaal niveau. Deze afstemming kan plaatsvinden in de plannen van de ruimtelijke ordening, die van het milieubeheer of die van de waterhuishouding;
- afstemming van operationeel beheer op strategisch beheer. Dit geschiedt onder meer door koppeling van diverse planfiguren aan elkaar en van uitvoeringsinstrumenten, zoals een vergunning, aan planfiguren.

### **e. Afstemming tussen instrumenten**

Voor het bereiken van afstemming in het waterbeheer is het veelal mogelijk de betrekkingen en verhoudingen tussen de instanties in het beheersveld door middel van besturing vorm te geven. De hierbij toe te passen instrumenten zijn divers en kunnen bestaan uit:

- a. algemene (regelgevende) en specifieke juridische instrumenten (vergunningen, ontheffingen);
- b. organisatorisch-administratieve instrumenten (overleg);
- c. planningsinstrumenten (planning);
- d. financieel-economische instrumenten (subsidie);
- e. communicatieve instrumenten (voorlichting);
- f. technische instrumenten (gemaal).

In dit onderzoek zullen we onze aandacht met name richten op de eerste drie soorten instrumenten, de instrumenten van bestuurlijk-juridische aard. De eerste en derde soort zijn weer nader in te delen in instrumenten van inhoudelijke en van procedurele aard.

De in een wet opgenomen instrumenten kunnen een facultatief dan wel een dwingend karakter hebben, al naar gelang het bevoegde orgaan over wel of geen beleidsruimte beschikt.

#### **f. Afstemming tussen (clusters van) beheersactiviteiten (taken)**

Men kan bepaalde clusters van beheersactiviteiten opvatten als taken die vervuld moeten worden. Tot deze taken behoort ook het formuleren van voor-nemens om tot activiteiten over te gaan alsmede het omgaan met toestanden (bijv. een vervuilde waterbodem).

De vervulling van deze taken kan langs formele weg (bijv. in een reglement) aan een bepaalde instantie zijn opgedragen. De wijze waarlangs dit geschiedt en de omschrijving van deze taken vertonen een bonte verscheidenheid. Deze dient nader in kaart te worden gebracht.

Deze beheersactiviteiten kunnen een technisch karakter dragen (bijv. het verrichten van baggerwerk) of juridisch van aard zijn (het verlenen van een vergunning).

#### **g. Afstemming tussen de overige voor het waterbeheer relevante activiteiten**

Behalve de hierboven vermelde beheersactiviteiten, zoals baggeren, verlenen van vergunningen, e.d., zijn er nog tal van andere activiteiten, onder meer van overheidsinstanties-niet beheerders en van particulieren (vissers, recreanten, e.d.) die voor het waterbeheer relevant zijn. Het kan zeer zinvol zijn de activiteiten van deze groepen op elkaar af te stemmen door hun activiteiten naar plaats en tijd te spreiden of anderszins.

Bovenstaande invalshoeken hebben veelal betrekking op dezelfde situaties. Er is dus sprake van overlapping van gezichtspunten. Bij een materie als de onderhavige is dat onvermijdelijk. Toch dienen al deze aspecten in beschouwing genomen te worden, omdat uitgaande van elk gezichtspunt afzonderlijk weer andere afstemmingsbehoeften en oplossingen relevant zijn.

#### **5.4. Afstemmingsbehoefte**

In het voorgaande is geconstateerd dat effectieve probleemoplossing van een toenemend aantal problemen in het waterbeheer vraagt om een meer samenhangend handelen van een groot aantal instanties. Aan dit streven naar meer afstemming in het beheersveld kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. Een motief dat vaak genoemd wordt is dat daardoor fricties tussen bestuursorganen vermeden kunnen worden. Er kan echter ook een verderreikend motief aan ten grondslag liggen. Dat is het geval waar afstemming erop gericht is bestuursorganen te stimuleren hun eigen handelen in een breder verband te plaatsen.

Afstemming impliceert dan dat de activiteiten van de bij het probleem(veld) betrokken instanties mede geleid worden door overwegingen van die handelingen op:

1. de functioneel met deze handelingen c.q. activiteiten verbonden elementen van het betreffende watersysteem; en daardoor tevens

2. met de handelingen van de andere instanties in het beleidsveld die rond dit watersysteem te situeren zijn.

In de eerstgenoemde, meer passieve, benadering van afstemming als een besturingsprobleem, is het voorkomen van overlappingsen en het doorkruisen van belangen meestal een voldoende voorwaarde om fricties tegen te gaan. Ook voor de actieve vorm van afstemming, die de conceptie van integraal waterbeheer veronderstelt, zijn dit noodzakelijke voorwaarden. Het zijn echter geen voldoende voorwaarden, in die zin dat o.a. instrumenteel een aantal aanvullende voorwaarden gesteld moeten worden. Deze moeten het mogelijk maken meer te bereiken dan het voorkomen van fricties alleen.

Of en in hoeverre de bij het waterbeheer betrokken instanties rekening houden met de effecten van hun handelingen op de activiteiten van anderen, die betrokken zijn bij het waterbeheer, is van verschillende factoren afhankelijk. Deze factoren vormen een indicatie voor het opsporen van die factoren die kunnen aangeven in hoeverre in concrete gevallen een afstemmingsbehoefte aanwezig kan worden geacht.

### 5.5. Slot

Het is niet wel doenlijk de afstemming vanuit alle hierboven ontwikkelde aspecten te benaderen. Als belangrijkste variabelen springen de taken en de instrumenten in het oog.

In het kader van een analyse van de taken, resp. de instrumenten zullen in de volgende hoofdstukken de afstemmingsvragen benaderd worden vanuit de afstemmingsbehoefte bij beheersactiviteiten.

Daarbij komen hier en daar uiteraard ook de andere invalshoeken ter sprake.

## HOOFDSTUK 6 ANALYSE VAN DE TAAKVERDELING IN HET WATERBEHEER

### 6.1. Inleiding

De verantwoordelijkheid van de overheid voor het water is in een proces van arbeidsverdeling onder meer vorm gegeven in taken of taakcomplexen. Deze taken of taakcomplexen zijn aan verschillende instanties te relateren. Onder taken kan in dit verband verstaan worden de concretisering van de doeleinden van deze instanties. Bij de taken gaat het erom wat er moet worden gedaan om de doeleinden te bereiken. Soms zullen deze taken gespecificeerd zijn naar te verrichten werkzaamheden, soms naar te bereiken resultaat. In beide typen van specificaties wordt in de taken echter een vermogen tot handelen uitgedrukt. Van taakvervulling is sprake als van dit vermogen daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt.

De in het waterbeheer te onderscheiden taken kunnen beschouwd worden als delen van het grotere actiegeheel van de overheidszorg voor het water. In de organisatiekunde duidt men een dergelijke structuur van taken rond een algemeen doel aan als een georganiseerd verband. In een georganiseerd verband vervullen instanties (deel)taken in relatieve autonomie, doch deze (deel)taken ontleen hun bestaansgrond mede aan de bijdrage tot het algemene doel. De (deel)taken zijn dan ook op enigerlei wijze aan elkaar gerealiseerd. Karakteristiek voor een georganiseerd verband is dat - naast taken met betrekking tot feitelijke, bestuurlijke, juridische, beleidsbepalende handelingen etc. - tevens taken te onderscheiden zijn gericht op het aangeven en de controle van taken van hiërarchisch ondergeschikte instanties. De laatstgenoemde taken reiken in een georganiseerd verband echter nooit zover dat sprake is van een volstrekt hiërarchisch afgeleide taakverdeling, zoals in een organisatie veelal het geval is.

De huidige taakverdeling in het waterbeheer is de weerspiegeling van een arbeidsverdeling die ten dele gegroeid is als antwoord op te bereiken doeleinden - of op te lossen problemen - in het verleden. Naast de relatie met deze doeleinden weerspiegelt de taakverdeling echter ook de vroegere en huidige patronen van belangenbehartiging die in formele taken geïnstitutionaliseerd zijn. Voorts is de taakverdeling mede het gevolg van een min of meer continu proces van rationele vormgeving, waarbij overwegingen van efficiëntie en effectiviteit tot een steeds weer andere taakverdeling hebben geleid.

Het voorgaande impliceert dat de taakverdeling in het waterbeheer - zoals overigens vrij algemeen geldt voor taakverdelingen op complexe terreinen van overheidszorg - moeilijk als een rationeel ontwerp te beoordelen is. Zij is immers niet afgeleid uit algemene principes, doch veeleer procesmatig gevormd in een krachtenspel van op te lossen problemen, belangenbehartiging en rationele heroverweging.

Ook aan de beoordeling van de taakverdeling vanuit een extern criterium zijn, gelet op het feit dat dit criterium niet aan de taakverdeling ten grondslag ligt, beperkingen verbonden. Een dergelijke beoordeling leidt al gauw tot uitspraken die het theoretisch niveau niet overstijgen. Wat daadwerkelijk de knelpunten in de taakverdeling zullen zijn zal eerst duidelijk worden als de externe maatstaf aan het georganiseerd verband wordt opgelegd en het systeem daaropvolgend, met het oog op deze maatstaf, heeft kunnen functioneren.

Met bovengenoemde beperkingen dient rekening gehouden te worden bij de verkenning van de huidige taakverdeling in het waterbeheer in het licht van de conceptie van integraal beheer. Deze conceptie heeft als constituerend element immers niet aan de taakverdeling ten grondslag gelegen. Als zodanig is dan ook sprake van een extern criterium. Op grond van dit externe criterium kan, omdat de conceptie van integraal waterbeheer in de toekomst nog geoperationaliseerd dient te worden, de huidige taakverdeling echter nauwelijks beoordeeld worden.

In het navolgende is dan ook gekozen voor een andere wijze van benaderen van het probleem, namelijk een inductieve. Hierbij worden beoordelingscriteria aan de huidige taakverdeling zelf ontleend, en wel op twee wijzen.

1. In de eerste plaats wordt in de huidige taakverdeling gezocht naar een mogelijk ordeningsprincipe om vervolgens de taakverdeling op de consequente uitwerking daarvan te beoordelen.
2. In de tweede plaats wordt gekeken naar knelpunten die zich in de huidige situatie bij de vervulling van de taken reeds voordoen. Daar de conceptie van integraal waterbeheer met name de onderlinge afstemming van beheersactiviteiten beoogt te bevorderen, is de aandacht met name gericht op (mede) door de taakverdeling beïnvloede afstemmingsproblemen.

Teneinde tot deze beoordeling te kunnen komen zal in het navolgende de taakverdeling in grote lijnen beschreven worden. Allereerst worden de taken van de vier belangrijkste instanties - Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten - in hoofdlijnen aangeduid. Vervolgens wordt de taakverdeling - toegespitst op rijkswateren en overige wateren - beschreven. Gezien de complexiteit van met name de regionale taakverdeling is hier volstaan met het schetsen van een aantal voorbeeldsituaties. In twee aansluitende paragrafen wordt met behulp van de boven aangeduide werkwijze de taakverdeling in het waterbeheer nader geanalyseerd. In de slotparagraaf worden aandachtspunten voor het hoofdonderzoek geformuleerd, die gebaseerd zijn op deze analyse.

## **6.2. Instanties in het waterbeheer**

Sinds het ontstaan van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in 1813 wordt het waterbeheer in Nederland op een drietal bestuursniveaus uitgeoefend: het Rijk, de provincies en de waterschappen en gemeenten. Elke instantie

heeft eigen taken in het waterbeheer. De betrokkenheid van deze instanties bij het waterbeheer alsook de omvang van de taken en de wijze van taakuitoefening wijzigen zich onder de invloed van de maatschappelijke veranderingen telkenmale. De geschiedenis van het waterbeheer maakt duidelijk dat het waterbeheer zich aanvankelijk vooral ontwikkelt op basis van organisaties van belanghebbenden bij de grond. Zo was al rond 1600 de lokale en regionale betrokkenheid bij het waterbeheer groot. De detailwaterbeheersing van de vele polders werd meestal door de grondgebruikers zelf geregeld, terwijl de (hoog)heemraadschappen aanwijzingen gaven, toezicht hielden en zorgden voor de afwatering van het overtollige water via de boezem naar rivier of zee.

Begin 19e eeuw komt er verandering in deze situatie. In deze periode worden de fundamenteen gelegd voor een nieuwe opzet van het bestuur van de waterstaat, waarin naast de lokaal en regionaal georganiseerde waterschapsorganisaties ook het Rijk en de provincie eigen taken krijgen toebedeeld. De in deze periode vastgestelde structuur bestaat thans nog in belangrijke mate. Met dit verschil, dat de taken van de verschillende instanties zijn toegenomen en de taakuitoefening beduidend gecompliceerder is geworden. Aanvankelijk immers ging het bij de uitoefening van het waterbeheer vooral om de zorg voor de kering van water, de zorg voor het oppervlaktewater naar hoeveelheid en de zorg voor land- en vaarwegen. Met het voortschrijden van de maatschappelijke ontwikkelingen neemt ook de behoefte toe aan een nadere reglementering van andere aspecten van waterbeheer zoals de zorg voor het oppervlaktewater naar kwaliteit en de kwaliteitszorg voor het grondwater. Deze verbreding van het pakket aan taken ging bovendien gepaard met een intensivering van de taakuitoefening, mede veroorzaakt door het toegenomen ruimte- en grondgebruik, het groeiend besef van de functionele samenhang tussen aspecten in het waterbeheer en de toegenomen mondigheid van de burger. In het navolgende zal nu eerst beknopt de vigerende betrokkenheid van de voornoemde drie bestuursniveaus bij het waterbeheer aan de orde worden gesteld.

### **6.2.1. Het Rijk**

Bij het waterbeheer op rijksniveau zijn verschillende instanties betrokken. De Staten-Generaal tezamen met de regering als formele wetgever en de regering als eerst verantwoordelijke voor een samenhangend functioneren van het waterstaatsbestuur in Nederland. Naast deze belangrijke algemene taak heeft het Rijk ook eigen beheerstaken. Onder het beheer van het Rijk staan de grote rivieren en de zeearmen, alsmede de belangrijkste scheepvaartkanalen. De regelingen inzake dit beheer zijn in diverse wetten en reglementen neergelegd (zie ook paragraaf 6.3.1.).

De Minister van Verkeer en Waterstaat is, al dan niet in samenwerking met andere ministeries, met de behartiging van deze algemene en eigen beheerstaken belast. Voor de uitoefening van deze taken, wettelijk aangeduid als het rijkswaterbestuur, beschikt de Minister over een ambtelijke dienst: de Rijkswaterstaat (art. 5 Waterstaatswet 1900), waarvan de taak en inrichting bij

algemene maatregel van bestuur zijn geregeld in het Organiek Besluit Rijkswaterstaat.

Voor wat betreft de inrichting van de Rijkswaterstaat is een onderscheid gemaakt in een hoofddirectie, regionale directies en zogenaamde functionele of specialistische diensten. De hoofddirectie houdt zich met name bezig met de voorbereiding, ontwikkeling en vaststelling van het landelijk beleid. Dit houdt onder meer in het adviseren van de Minister over uiteenlopende vraagstukken op het terrein van het waterbeheer, het opstellen van beleidsnota's, van wetten en begrotingen. Daarnaast heeft men een belangrijke coördinerende functie. Men coördineert het beleid van de diverse regionale en specialistische diensten en onderhoudt de contacten met de overige Ministeries. De regionale directies, 14 in getal, zijn voor hun territoire dat in de meeste gevallen samenvalt met het territoire van de betrokken provincie (1) belast met de uitoefening van taken op het gebied van het toezicht op de waterstaat, het kwantitatief en kwalitatief oppervlaktewaterbeheer, de aanleg, het beheer en het onderhoud van waterstaatswerken en de zorg voor de waterkering. De functionele of specialistische diensten tenslotte adviseren met name de verschillende beleidsdirecties en zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun specialisme. Voor de volledigheid moet hier overigens wel worden opgemerkt dat de hiervoor vermelde taakverdeling niet altijd consequent wordt uitgewerkt. Uit het verslag van de projectgroep "studie ten behoeve van het eindrapport toekomst Rijkswaterstaat" (1983) blijkt dat een vermenging van taken zich voordoet. De hoofddirectie delegeert coördinerende taken aan specialistische diensten, regionale diensten verrichten eigen onderzoek en specialistische diensten gaan zich steeds meer beleidsbepalend opstellen.

Ter advisering over zaken betreffende het Rijkswaterstaatsbestuur beschikt de Minister van Verkeer en Waterstaat over een onafhankelijk adviescollege, de Raad van de Waterstaat. De door de Kroon benoemde leden van dit college zijn geen vertegenwoordigers van belangen, maar zijn te beschouwen als deskundigen c.q. exponenten van de samenleving op verschillend gebied. Onder de Raad van de Waterstaat ressorteren diverse vaste of bijzondere commissies, die over onderdelen van het waterbeheer adviseren aan de Raad van de Waterstaat (2). Benevens deze onder de Raad van de Waterstaat ressorterende commissies adviseren verscheidene andere en zelfstandige commissies over aspecten van het waterbeheer. In dit verband kan men onder meer wijzen op de Coördinatiecommissie Uitvoering WVO (CUWVO), de Commissie Grondwaterbeheer, de Technische Commissie Grondwaterbeheer die ressorteert onder de Commissie Grondwaterbeheer en de Technische Commissie Bodembescherming (3).

Naast het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn ook andere departementen, vanuit hun eigen verantwoordelijkheden, betrokken bij (aspecten van) het waterbeheer. De multifunctionaliteit van water betekent dat er bij de taakuitoefening in het waterbeheer diverse raakpunten zijn met andere beleidsvelden zoals het milieubeleid, het beleid ten aanzien van natuur- en



landschapsbehoud, het ruimtelijk beleid, het landbouwbeleid en het energiebeleid. Tussen de verschillende departementen vindt derhalve veelvuldig overleg plaats. Deels heeft dit overleg een informeel en incidenteel karakter. Deels heeft dit overleg een meer formeel karakter (4). In dit verband kan onder meer gewezen worden op de rol van de Rijks Milieuhygiënische Commissie (RMC). Deze commissie heeft als taak de samenhang in het rijksbeleid inzake de milieuhygiëne te beoordelen. Zitting in deze commissie hebben onder meer vertegenwoordigers van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Financiën. Een vergelijkbare rol, maar dan op het terrein van de ruimtelijke ordening, vervult de Rijksplanologische Commissie (RPC). Beide commissies hebben dezelfde voorzitter, hetgeen de beleidsafstemming ten goede komt. De betrokkenheid van verschillende ministeries bij aspecten van het waterbeheer komt bovendien tot uiting in de gezamenlijke vaststelling van nota's (bijv. IMP-Water 1985-1989, IMP-Milieubeheer 1986-1990 en de notitie "De vervuiling van de waterbodem" uit 1987).

### **6.2.2. De provincies**

Het provinciaal bestuur is op onderscheiden wijze bij het waterbeheer betrokken, namelijk als instantie met algemeen reglementerende taken en toezichthoudende taken en eigen beheerstaken.

Ingevolge artikel 133, lid 1, van de Grondwet hebben Provinciale Staten de bevoegdheid waterschappen in te stellen of op te heffen alsmede hun taken, inrichting en samenstelling en hun besturen te bepalen. Van deze bevoegdheden is in ruime mate gebruik gemaakt. Bijna geheel Nederland is waterschappelijk ingedeeld. In een aantal gevallen vereiste de waterstaatkundige verzorging van een gebied de oprichting van interprovinciale waterschappen. In de meeste gevallen is echter het provinciaal territorium als uitgangspunt bij de waterschapsindeling genomen.

De provinciale besturen hebben ook een eigen beheerstaak. Deze taak heeft zowel op het grondwater als op het oppervlaktewater - voor zover het daarbij om niet-rijkswateren gaat - betrekking (zie ook paragraaf 6.3.2.). De taken op het gebied van kwantitatief en kwalitatief grond- en oppervlaktewaterbeheer zijn geregeld in de Grondwaterwet, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren alsook bij of krachtens provinciale verordeningen en/of waterschapsreglementen.

De beheerstaak inzake het kwalitatief oppervlaktewaterbeheer kan de provincie voor een belangrijk deel delegeren aan andere openbare lichamen, bijvoorbeeld aan waterschappen en zuiveringsschappen. In negen van de twaalf provincies hebben de Provinciale Staten daartoe besloten. De provincies Utrecht (met uitzondering van het gebied dat in beheer is bij het Grootwaterschap van Woerden), Friesland en Groningen hebben de beheerstaak in eigen hand gehouden. Overigens, ook de beheerstaak inzake het kwantitatief oppervlaktewaterbeheer is in de meeste gevallen opgedragen aan de waterschappen en in enkele gevallen slechts voorbehouden aan de provincie (Friese boezemwateren).

Voor de uitoefening van bovengenoemde taken beschikken de provincies over een ambtelijk en technisch apparaat. Aanvankelijk waren de provinciale waterbeheerstaken gesplitst over de griffie, die vooral belast is met de bestuurlijke voorbereiding van het waterbeheer en over de provinciale waterstaatsdienst, die met name belast is met de operationele en meer technische beheerstaken. Een aantal provincies kent inmiddels een andere organisatie van de taakverdeling (Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg). Bij deze provincies is de milieu- en waterstaatszorg in een hoofdafdeling, hoofdgroep of directie samengebracht. Ook in de provincies Overijssel en Utrecht staan dergelijke organisatieveranderingen op stapel. De verwachting is dat deze organisatieveranderingen geleidelijk ook in de overige provincies worden doorgevoerd.

Bij de uitvoering van de taken op het terrein van het waterbeheer wordt de provincie geadviseerd door een aantal commissies. Voor het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater beschikken de provincies over krachtens artikel 5 van de WVO bij provinciale verordening ingestelde adviescommissies. Voor het grondwaterbeheer beschikken de provincies over krachtens artikel 7 van de Grondwaterwet door Provinciale Staten ingestelde adviescommissies, de provinciale grondwatercommissies. Hun samenstelling wordt eveneens door Provinciale Staten geregeld. Ook rijksambtenaren zijn ambtshalve lid van deze commissies. In het algemeen wordt ernaar gestreefd deze beide commissies samen te voegen.

Met uitzondering van de provincies Utrecht en Friesland zijn inmiddels deze commissies samengevoegd tot een provinciale Commissie Waterbeheer.

De provincies beschikken over een eigen organisatorisch verband: het interprovinciaal overleg (IPO). Het IPO - met sinds 1 januari 1987 een eigen apparaat - brengt gevraagd en ongevraagd advies uit omtrent wetsontwerpen, beleidsproblemen en dergelijke, daarbij de standpunten van de provincies vertolkend. De provincies kunnen overigens ook nog in ander verband georganiseerd zijn. Te denken valt o.m. aan het overleg Noorden des lands, dat onder andere maatregelen heeft voorbereid inzake de watervoorziening van Drenthe.

### **6.2.3. De waterschappen**

Waterschappen zijn openbare lichamen waarvan het doel is gelegen in de waterstaatkundige verzorging van een bepaald territorium. Waterschappen hebben aldus een vrij specifieke taak voor een bepaald gebied. Dit heeft ook geleid tot een eigen vorm van bestuur, te weten het functionele bestuur. Het functionele bestuur staat naast het algemeen bestuur dat door de provincies en gemeenten wordt uitgeoefend.

Vanouds is het waterschap erop gericht toezicht te houden op de nakoming van onderhoudsverplichtingen door anderen, dat wil zeggen eigenaren of gebruikers van gronden. Krachtens artikel 5 van de Bevoegdhedenwet waterschappen kunnen op hen de kosten van werken, die bij nalatigheid door het waterschap zelf zijn verricht, bij dwangbevel worden verhaald.

Daarnaast hebben waterschappen in de regel ook eigen beheerstaken. De beheerstaken die aan de waterschappen zijn of kunnen worden opgedragen betreffen:

- de zorg voor het oppervlaktewater naar hoeveelheid (peilbeheer, onderhoud watergangen, verbreden en kanaliseren watergangen, aanleg en beheer stuwen, e.d.);
- de zorg voor het oppervlaktewater naar kwaliteit (vergunningverlening, zuivering, e.d.);
- de zorg voor de land- en vaarwegen;
- de zorg voor de waterkering (aanleg en onderhoud, materiaalkeuze, bewaking, e.d.).

De traditionele beheerstaak omvatte de zorg voor het oppervlaktewater naar hoeveelheid, de zorg voor de waterkering en de zorg voor land- en vaarwegen. Gaandeweg gingen de waterschappen zich ook bezighouden met de zorg voor het oppervlaktewater naar kwaliteit. De organisatorische vormgeving van de waterkwaliteitszorg dateert grotendeels van na de inwerkingtreding van de WVO. Voor zover voor de inwerkingtreding van deze wet de waterschappen reeds waren belast met de waterkwaliteitszorg, waren dit, enkele uitzonderingen daargelaten, waterschappen die ook de waterkwantiteitszorg uitoefenden. Na de inwerkingtreding van de WVO werden in sommige provincies speciaal voor de waterkwaliteitszorg waterschappen opgericht (tabel 6.2). De waterschappen oefenen zowel het passieve als het actieve waterkwaliteitsbeheer uit. Tot het passieve waterkwaliteitsbeheer rekent men beheersactiviteiten als het meten van de waterkwaliteit en de sanering en preventie van lozingen via vergunningen e.d. De bouw en het beheer van rioolwaterzuiveringsinstallaties wordt tot het actieve waterkwaliteitsbeheer gerekend. Overigens oefent het Rijk voor wat betreft de rijkswateren alleen het passieve waterkwaliteitsbeheer uit.

De kwantiteitszorg voor de regionale oppervlaktewateren is in de meeste gevallen in handen van de waterschappen (zie ook paragraaf 6.3.2.). Waterkeringszorg is ofwel in handen van het Rijk ofwel van de waterschappen. Provinciaal beheer komt bij uitzondering voor.

Het voorgaande maakt onder meer duidelijk dat de taken van waterschappen per streek en per provincie sterk uiteenlopen. Met welke en hoeveel taken een waterschap is belast hangt af van de waterstaatkundige situatie en de provinciale reglementering. Uit tabel 6.1 wordt deze diversiteit in de taakverdeling duidelijk (5). Hierbij zij nog vermeld dat er ook een duidelijk verschil is in de mate waarin de verschillende beheerstaken in één organisatorisch verband zijn gebracht. De meeste waterschappen hebben alleen kwantiteitstaken of kwantiteitstaken in combinatie met de waterkeringszorg en/of de zorg voor land- en vaarwegen. De kwantiteits- en kwaliteitszorg is maar in 17 gevallen in één hand bijeengebracht.

TABEL 6.1: De verdeling van taken over waterschappen, 1986.

Taken	Waterschappen
Alleen kwantiteit	66
Alleen kwaliteit	8
Alleen waterkering	4
Kwaliteit en kwantiteit 1)	17
Kwantiteit en overige taken	86
Overige 2)	4

- 1) en evt. andere taken zoals taken op het terrein van de waterkering, land- en vaarwegbeheer.
- 2) geen kwantiteits- of kwaliteitstaken. Alleen taken op het terrein van de waterkering, land- en vaarwegbeheer.

Bijna geheel Nederland is inmiddels waterschappelijk ingedeeld. Het aantal waterschappen per provincie is echter verschillend, zoals uit tabel 6.2 blijkt. De schaal waarop het plaatselijke en regionale waterbeheer wordt uitgeoefend loopt dan ook nogal uiteen. Met name het grote aantal kleine waterschappen in Groningen en Noord-Brabant is opvallend. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat een reorganisatie van het waterschapsbestel in Noord-Brabant in voorbereiding is.

Het aantal waterschappen is sinds de jaren zestig sterk afgenomen. In 1950 waren er nog 2510, in januari 1987 was dit aantal teruggebracht tot 185 waterschappen (tabel 6.1). Een van de redenen van deze concentratie is gelegen in het feit dat het - aanvankelijk voldoende - draagvlak van waterschappen geleidelijk door verbreding van taken en de intensivering in de taakuitoefening steeds minder kon beantwoorden aan de eisen van deze tijd. Dit gold in bijzondere mate voor de waterzuivering en de waterkering.

Ter realisering van de aan hen toegewezen taken hebben de waterschappen diverse bevoegdheden. Deze bevoegdheden staan in verschillende wetten, waarvan de Waterstaatswet 1900, de Keurenwet 1895 en de Bevoegdhedenwet waterschappen de belangrijkste zijn. Daarnaast zijn deze bevoegdheden vastgelegd in provinciale waterstaatsverordeningen en meer in het bijzonder in het algemeen en bijzonder waterschapsreglement, waarin ook is aangegeven welk bestuursorgaan van het waterschap een bepaalde bevoegdheid in concreto toekomt. Afhankelijk van de bevoegdheden die aan het waterschap zijn toegekend stellen waterschappen verbodsbepalingen, voorschriften en plannen op. Vaak ook sluiten waterschappen contracten en/of overeenkomsten met andere waterschappen. Deze overeenkomsten kunnen gedrags- of financiële richtlijnen bevatten die van toepassing zijn op nader omschreven probleemsituaties. Zo bestaan er verscheidene overeenkomsten tussen waterkwaliteitsbeherende waterschappen en de inliggende kwantiteitswaterschappen op het terrein van de verziltingsbestrijding en kwaliteitsbaggerwerkzaamheden.

TABEL 6.2: Het aantal waterschappen per provincie 1).

Provincie	Aantal waterschappen	w.v. Zuiveringsschappen	w.v. Interprovinciaal
Groningen	40	-	1
Friesland	15	-	-
Drenthe	15	1	1
Overijssel	13	1	5
Gelderland	23	3	13
Utrecht	15	-	11
Zuid-Holland	22	1	8
Noord-Holland	15	1	5
Zeeland	8	-	-
Noord-Brabant	37	-	-
Limburg	5	1	-
<b>Totaal</b>	<b>208</b>	<b>8</b>	<b>44</b>

1) exclusief Provincie Flevoland

De koppeling van belang, betaling en zeggenschap is de grondslag voor het waterschap als lichaam van openbaar bestuur. Aanvankelijk kwamen vooral eigenaren van de ongebouwde eigendommen voor vertegenwoordiging in het algemeen bestuur in aanmerking. Later, toen ook de gebouwde eigendommen in de waterschapsbelasting werden betrokken, kwamen daar ook de eigenaren van de gebouwde eigendommen bij. In de besturen van waterschappen met (ook) een kwalitatieve taak kunnen vertegenwoordigers van huishoudelijke en industriële vervuilers zitting hebben. Men is overigens voornemens de samenstelling van het waterschapsbestuur te verbreden. Volgens de ontwerp-Waterschapswet kunnen Provinciale Staten bestuurszetels ook toedelen aan vertegenwoordigers van inwoners en pachters.

De waterschappen in Nederland tenslotte zijn verenigd in de Unie van Waterschappen. De functie van deze Unie is tweeledig: het adviseren van de ca. 180 aangesloten waterschappen enerzijds en het uitdragen van het standpunt van de waterschappen anderzijds. Onder auspiciën van de Unie kunnen diverse commissies ressorteren, die een bepaald probleem in het waterbeheer verder verkennen en daarover aanbevelingen formuleren. Op regionaal niveau tenslotte zijn de waterschappen verenigd in zelfstandige provinciale waterschapsbonden.

#### 6.2.4. De gemeenten

Ook de gemeenten hebben eigen taken in het waterbeheer, waar dit voortvloeit uit de algemene bestuurstaak zoals die aan de gemeentebesturen is opgedragen. Gemeenten zijn (meestal) verantwoordelijk voor het grachten- en

havenbeheer alsmede voor de aanleg en het beheer van rioleringen. Dikwijls ook voeren gemeenten beheersactiviteiten uit die een wezenlijk onderdeel zijn van het realiseren van een beheerstaak door de andere overheid. In dit verband kan men denken aan het doorspoelen van wateren, het verwijderen van drijfvuil en het beheer van kunstwerken.

Het kan zijn dat gemeentelijke belangen zodanig domineren (bijvoorbeeld bij stadsuitbreiding), dat ontpoldering, dat wil zeggen onttrekking van deze belangen aan het waterschapsbeheer, plaatsvindt. In dat geval wordt de gemeente de beheersinstantie. Overigens is ontpoldering alleen mogelijk wanneer de waterhuishouding van het desbetreffende gebied niet nauw verweven is met het geheel van de waterhuishouding, waarover het waterschap beheer voert. Onder dergelijke omstandigheden kan het belang van de gemeente tot uitdrukking komen door een vertegenwoordiging - als representant van het gebouwd onroerend goed - in het bestuur van het waterschap. De gemeenten worden in het overleg met het Rijk en de provincie vertegenwoordigd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

### **6.3. De taakverdeling in het beheersveld**

Uit de voorgaande verkenning van instanties in het waterbeheer worden de hoofdlijnen van integraal waterbeheer als besturingsprobleem duidelijker. Integraal waterbeheer moet vorm krijgen in een complex netwerk van instanties, die gezien hun takenpakket deels van elkaar afhankelijk zijn en op diverse bestuursniveaus gesitueerd zijn. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat dit netwerk geen statisch geheel vormt. Taken wijzigen zich, nieuwe taken dienen zich aan en de aard en mate van de bestuurlijke betrokkenheid varieert naar de aard van de probleem- c.q. waterstaatkundige situatie.

Een complicerende factor in dit verband is de weinig uniforme taakverdeling over deze instanties. In het waterbeheer kan een aantal beheersvelden worden onderscheiden waarvoor aparte zorg nodig is. Met de zorg voor de waterkering, de kwantitatieve en kwalitatieve zorg voor het grond- en oppervlaktewater alsmede de zorg voor land- en vaarwegen zijn verschillende instanties belast. Bovendien is voor elk van deze beheersvelden een aparte regeling tot stand gebracht. Dit betekent dat binnen en tussen elk van deze beheersvelden afzonderlijk clusters van instanties en taken te onderscheiden zijn. Deze vertonen meer (of een andere) onderlinge samenhang dan voor het waterbeheer in zijn volle omvang geldt.

Voor wat betreft deze taken is een onderscheid gemaakt in algemene reglementerende en toezichhoudende taken en eigen beheerstaken. Voor het realiseren van meer bestuurlijke afstemming in het waterbeheer spelen in het bijzonder de eigen beheerstaken een belangrijke rol. De complexiteit in de taakverdeling spitst zich met name toe op deze beheerstaken. In deze paragraaf zal de complexiteit in de taakverdeling aan de hand van de eigen beheerstaken van de diverse instanties worden geïllustreerd. Daartoe is het nodig voor deze beheerstaken een onderscheid te maken in:

- beheerstaken met een strategisch karakter. Hierbij gaat het om activiteiten die gericht zijn op het formuleren van doelstellingen die een ka-

der kunnen bieden waarbinnen verdere besluitvorming kan plaatsvinden;

- beheerstaken met een operationeel karakter. Hierbij gaat het om activiteiten die met name gericht zijn op het ten uitvoer brengen van de geformuleerde doelstellingen.

In de eerste plaats kan nu worden opgemerkt dat het Rijk en de provincie strategische en operationele beheersactiviteiten vervullen en dat bij de waterschappen en de gemeenten het hoofdaccent ligt op de operationele taakvervulling.

In de tweede plaats kan worden geconstateerd dat de complexiteit in de taakverdeling zich met name manifesteert ten aanzien van het oppervlaktewaterbeheer. De beheerssituatie voor het grondwaterbeheer geeft een meer uniform beeld te zien, in die zin dat het zwaartepunt van de taken, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht, bij het provinciaal bestuur berust.

In tabel 6.3 is een en ander weergegeven. Hierbij zij vermeld dat de feitelijke verdeling van de, met name operationele, beheerstaken regionaal anders is uitgewerkt. Dit geldt in het bijzonder voor de taakverdeling inzake het oppervlaktewaterbeheer. In het navolgende zal dit worden geïllustreerd, waarbij een onderscheid is gemaakt in de taakverdeling inzake rijkswateren en niet-rijkswateren.

### **6.3.1. Taakverdeling met betrekking tot rijkswateren**

Rijkswateren vervullen meestal een functie van landelijk belang. Een dergelijke functie kan bestaan uit een belangrijke scheepvaartfunctie, een bovenregionale functie in de watervoorziening en bij de afvoer van water en ijs en/of een belangrijke ecologische functie van nationaal of internationaal belang.

Het strategisch en operationeel beheer, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht, is in beginsel in handen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In een aantal gevallen is hier echter van afgeweken. Voor een aantal rijkswateren is het kwaliteitsbeheer gedelegeerd aan andere overheidsinstanties. Het kwaliteitsbeheer over het Brabantse deel van de Zuid-Willemsvaart en het Wilhelminakanaal is bijvoorbeeld in delen overgedragen aan drie waterschappen. Ook het kwaliteitsbeheer over bijvoorbeeld het Meppelerdiep is overgedragen, in dit geval aan het zuiveringsschap West-Overijssel. Een ander voorbeeld is voorts de beheerssituatie voor het Merwedekanaal. Dit kanaal loopt door de provincies Utrecht en Zuid-Holland en wordt vanwege de toekomstige doorvoerfunctie van water naar de Lek beschouwd als onderdeel van het hoofdsysteem. Voor het Utrechtse deel van het Merwedekanaal berust het kwantitatieve beheer bij het Rijk en het kwalitatieve beheer bij de provincie. Voor het Zuidhollandse deel is de situatie nog gecompliceerder. Het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer berust bij de waterschappen van de Linge en het Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden. Het kwaliteitsbeheer is weer in handen van het Rijk.

Naast het feit dat niet voor alle rijkswateren het waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheer bij het Rijk ligt komt het ook voor dat wateren, die

TABEL 6.3: De instanties in het waterbeheer en hun taken verdeeld over een viertal beheersvelden.

Beheersvelden	Rijk		Provincies		Waterschappen		Gemeenten	
	strategisch	operationeel	strategisch	operationeel	strategisch	operationeel	strategisch	operationeel
Oppervlakte-waterkwantiteit	X	X	X	X		X		X
Oppervlakte-waterkwaliteit	X	X	X	X		X		X
Grondwater-kwantiteit	X		X	X				
Grondwater-kwaliteit	X		X	X				

niet een functie vervullen van landelijk belang, toch in beheer bij het Rijk zijn. Te denken valt o.m. aan het Peelkanaal, Oude Maasje, afgesneden gedeelten van het Wilhelminakanaal en delen van het Noordhollandsch kanaal. Omgekeerd kan het ook voorkomen dat wateren van landelijk belang niet in het beheer zijn bij het Rijk.

### 6.3.2. De taakverdeling met betrekking tot niet-rijkswateren

De beheerssituatie voor niet-rijkswateren is beduidend ingewikkelder. Dit geldt niet voor de strategische beheerstaken, deze berusten zonder uitzondering bij de provinciale besturen. Anders is de situatie voor wat betreft het operationele kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt ofwel bij het Rijk (zie hiervoor), de provincie, de waterschappen en/of de gemeenten. Niet zelden zal daarom het kwantitatief en kwalitatief beheer over een water door verschillende overheidsinstanties worden uitgeoefend. Voor bijvoorbeeld de rivier de Mark zijn drie waterschappen verantwoordelijk voor het kwantiteitsbeheer en het waterkwaliteitsbeheer is in handen van het Hoogheemraadschap West-Brabant. Een eerste indicatie voor deze regionale diversiteit bood tabel 6.2 reeds. Een meer nauwgezet beeld van de taakverdeling in het waterbeheer kan worden verkregen wanneer deze per provincie wordt beschouwd. Een drietal, qua geografische ligging onderscheiden, provincies hebben wij op hoofdlijnen en voor wat betreft de taakverdeling nader geanalyseerd. Daarmee willen wij niet de indruk wekken dat deze provincies representatief zijn voor de organisatie van het regionale waterbeheer. De beschrijving van de taakverdeling per provincie dient alleen ter illustratie van regionale diversiteit in de taakverdeling.

De keuze van de provincies is om die reden betrekkelijk willekeurig geweest.



### Voorbeeld 1: provincie Drenthe

De situatie met betrekking tot het waterbeheer in de provincie Drenthe geeft een zekere verstrengeling van taken te zien die in belangrijke mate samenhangt met de waterstaatkundige toestand in Drenthe.

De waterstaatkundige toestand in deze provincie wordt bepaald door het feit dat het gehele gebied bestaat uit hoge zandgronden op het middenplateau met daar omheen de lager gelegen - thans afgeveende - hoogveengebieden en laagveengebieden. Dit hele gebied wordt doorsneden door slechts een beperkt aantal beken en riviertjes die het overtollig water via Groningen en Overijssel naar het IJsselmeer of de Waddenzee moeten afvoeren. De kanalen in Drenthe hebben, naast een belangrijke vaarwegfunctie, ook een belangrijke functie bij de aanvoer van water uit het IJsselmeer in droge perioden en voor het verversen of doorspoelen van watergangen in de provincie waarop het effluent van zuiveringsinstallaties wordt geloosd.

In tabel 6.4 wordt de regionale organisatie van het waterbeheer in de provincie geschetst. Voor het kwantitatief oppervlaktewaterbeheer is pas in de 2e helft van de 19e eeuw voor een deel van de provincie een groot aantal waterschappen opgericht. Na omvangrijke na-oorlogse concentraties zijn er 14 kwantiteitsbeherende waterschappen overgebleven. Drie daarvan zijn nog vrij klein. De overigen hebben een oppervlakte van meer dan 15.000 ha. Drenthe kent één interprovinciaal waterschap. Voor het kwalitatieve beheer is door het provinciaal bestuur een zuiveringsschap opgericht. De grenzen van dit schap vallen samen met de provinciale grenzen. Het zuiveringsschap heeft voor alle oppervlaktewateren in de provincie het operationeel kwalitatief beheer.

Waterkeringen ontbreken vrijwel in het betrokken gebied. Van de kanalen berust het kwantitatieve beheer bij de provincie of het Rijk; van een enkel kanaal ook bij een waterschap. Het grondwaterbeheer, in kwantitatief en kwalitatief opzicht, is, zoals in elke andere provincie, opgedragen aan het provinciaal bestuur.

### Voorbeeld 2: provincie Utrecht

De diversiteit van de waterstaatkundige situatie in de provincie Utrecht weerspiegelt zich ook in de organisatie van het waterbeheer in deze provincie. In het bijzonder met betrekking tot het kwantiteitsbeheer.

De provincie Utrecht kent zeer verschillende waterstaatkundige regio's die ieder eigen problemen kennen op het terrein van het waterbeheer. In de laaggelegen poldergebieden en in de hoger gelegen Utrechtse Heuvelrug ligt het accent op de handhaving van een gewenst grondwaterpeil. In de Gelderse Vallei concentreert de zorg zich op de bewaking van de waterkwaliteit en het realiseren van een voldoende waterafvoer. In het zeeleigebied in het noorden van de provincie wordt het accent van oudsher gelegd op de bescherming van het land tegen wateroverlast.

Met name aan de organisatie van het waterkwantiteitsbeheer herkent men de diversiteit van de waterstaatkundige situatie in de provincie Utrecht. Zo treft men in het oostelijk, dus hoge deel, veelal per stroomgebied van een

TABEL 6.4: De organisatie van het regionale waterbeheer in de provincie Drenthe.

Gebiedseenheid	Water- kwantiteit	Water- kwaliteit	Water- kering	Vaarweg- beheer	Ha
Drenthe		x			268055
Drentse Aa	x				29840
Bargerbeek	x				18500
Loo- en Drostendiep	x				30380
Middenveld	x				16050
Noordenveld	x				27812
Nijeveen-Kolderveen	x				2775
De Oostermoerse Vaart	x				26000
De Oude Vaart	x				28189
Riegmeer	x				20230
Smilde	x				8530
De Veenmarken	x				27042
De Vledder en Wapserveense Aa	x				15304
Westerlanden en Besloten Venen 1)	x				506
De Wold Aa	x				16430
Totaal	14	1			

1) interprovinciaal

beek of rivier een waterschap aan. In totaal zijn er 14 kwantiteitsbeherende waterschappen in Utrecht. Naast kwantiteitstaken hebben zij veelal ook taken op het gebied van de waterkering. Uit tabel 6.5 wordt dit duidelijk.

Het waterkwaliteitsbeheer, zowel het strategisch als het operationele beheer, berust voor een belangrijk deel bij het provinciaal bestuur. Uitzonderingen zijn het Amsterdam-Rijnkanaal en het Lekkanaal. Voor deze wateren berust het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer bij het Rijk.

Ook over de wateren die in het beheer zijn van het Grootwaterschap van Woerden voert de provincie niet het (operationeel) kwaliteitsbeheer. Het gaat hier om een interprovinciaal waterschap. Het grote aantal interprovinciale waterschappen - elf in getal - maakt het waterbeheer er in deze provincie niet gemakkelijker op en maakt de bestuursafstemming met de naburige provincies meer noodzakelijk.

Over een groot aantal wateren, waaronder belangrijke scheepvaartkanalen zoals het Amsterdam-Rijnkanaal en het Lekkanaal, de Vecht en de gekanaliseerde Hollandse IJssel voert het Rijk het kwantiteits- en (deels) kwaliteitsbeheer. Zo is het kwaliteitsbeheer van het Utrechtse deel van de Vecht en het Merwedekanaal opgedragen aan de provincie.

Tenslotte moet er nog op worden gewezen dat bepaalde delen in de provincie Utrecht buiten waterschapsverband vallen. Het betreft hier ofwel stedelijke gebieden die zijn ontpolderd ofwel de hogere delen van de provincie die weinig

TABEL 6.5: De organisatie van het regionale waterbeheer in de provincie Utrecht.

Gebiedseenheid	Water- kwantiteit	Water- kwaliteit	Water- kering	Vaarweg- beheer	Ha
Amstelland 1)	x		x	x	31115
de Barneveldse					
Beek 1)	x				19070
Drecht en Vecht 1)	x		x		21747
De Eem 1)	x		x		21400
Grebbe	x				3495
Grebbedijk 1)			x		----
Heiligenbergerbeek	x				19548
Kromme Rijn	x		x		43702
Leidse Rijn	x		x		39320
Lopikerwaard 1)	x		x		26381
Lunterse Beek 1)	x				8039
De Proosdijlanden 1)	x		x	x	33248
De Vecht 1)	x		x		17593
Wageningen en Ede 1)	x				5691
Grootwaterschap van					
Woerden 1)	x	x	x	x	17690
Totaal	14	1	10	3	

1) interprovinciaal

waterstaatkundige zorg behoeven. Het waterkwantiteitsbeheer in gebieden die buiten waterschapsverband vallen is in de provincie Utrecht opgedragen aan de in deze gebieden gelegen gemeenten.

### Voorbeeld 3: provincie Noord-Brabant

Ook in de provincie Noord-Brabant is de waterstaatkundige situatie sterk gevarieerd. In het zuiden en oosten van de provincie liggen de hogere zandgrondgebieden, die via overgangsgebieden overgaan in de laaggelegen poldergebieden in het westen en noorden. De afwatering van het gebied vindt plaats via talrijke stroompjes en beekjes zonder dat de waterscheiding altijd herkenbaar is.

Tabel 6.6 geeft een overzicht van het regionale waterbeheer in de provincie Noord-Brabant. Uit deze tabel valt op te maken dat in de provincie Noord-Brabant nog zeer veel kleine polders voorkomen als zelfstandige bestuurlijke eenheden die verantwoordelijk zijn voor het (detail-)waterkwantiteitsbeheer. Overigens zijn deze polders wel gelegen in grotere waterschappen zoals het Hoogheemraadschap West-Brabant en het Waterschap de Dommel. Deze kleine bestuurlijke eenheden zijn allemaal gelegen in het westen, en lage deel, van de provincie en dat verklaart het grote aantal waterkwantiteitsbeherende waterschappen (37). Momenteel vindt ten aanzien van dit waterschapsbestel een reorganisatie plaats.

TABEL 6.6: De organisatie van het regionale waterbeheer in de provincie Noord-Brabant.

Gebiedseenheid	Water- kwantiteit	Water- kwaliteit	Water- kering	Vaarweg- beheer	Ha
De Aa	x	x			83700
De Aa of Weerij	x				14390
Alm en Biesbosch	x	x	x		26700
"Augusta"	x				1300
De Boven-Mark	x				22900
De Caterspolder gemeen met van den Eynden polder	x				153
De Damespolder	x		x		190
De Dommel	x	x			170000
De Dongestroom	x				31300
De van der Duynspolder	x				223
De Gewijzigde Cruijs- landspolders	x				5250
De Graaf Hendrikpolder	x				650
De Ham	x				13655
De Heense Polder	x				1166
De Hogerwaardpolder	x				225
De Ligne	x		x		2459
De Maas en Dieze- polders	x				9300
De Maaskant	x	x	x		69000
De Markgronden	x				10700
De Mark-Vlietlanden	x				16450
Nieuw Hinkelenoord en Hogerwerf	x				340
De Noordpolder	x				368
De Oude Prinslandse Polder	x				2225
De Polders van Halsteren	x				1250
De Polders van Nieuw Vosmeer	x				1504
De Prins Karelpolder	x				213
De Striene	x				11000
De Volkerakpolder	x				1900
De Vijdtpolder	x				132
West-Brabant	x	x	x	x	165000
De Willemspolder	x				217
Westland	x				1675
De Wouwse gronden	x				2119
De Zandleij	x				11500
De Zoom	x				3060
De Zuidpolder	x				330
Zuidpolder van Woens- drecht gemeen met Oud Hinkelenoord	x				378
<b>Totaal</b>	<b>37</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	

De beheerssituatie in het oostelijk deel van de provincie geeft een veel uniformer beeld te zien. Slechts drie waterschappen zijn hier verantwoordelijk voor het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. Overigens valt op dat de zorg voor de waterkering is opgedragen aan enkele grote waterschappen. Het kwaliteitsbeheer in de provincie Noord-Brabant is opgedragen aan een vijftal, ook met kwantiteitsbeheer belaste, waterschappen. Zij hebben het kwaliteitsbeheer over alle provinciale wateren m.u.v. de Maas, de Bergsche Maas en de daarmee in open vaarverbinding staande wateren. Voor deze wateren is zowel het kwantiteits- als het kwaliteitsbeheer ondergebracht bij het Rijk. Het kwantiteitsbeheer van de kanalen in Noord-Brabant berust tenslotte bij het Rijk.

#### **6.4. De taakverdeling gezien vanuit ordeningsprincipes**

Geconstateerd kan worden dat het waterbeheer wat betreft de taakverdeling gekenmerkt wordt door een grote mate van diversiteit. Deze komt zowel tot uitdrukking in de weinig uniforme taakverdeling over instanties op rijks-, provinciaal- en waterschapsniveau als in de verscheidenheid in de verdeling van diverse taken op regionale schaal. Een specifiek ordeningsprincipe lijkt hieraan niet ten grondslag te liggen. Veeleer kan van diverse, min of meer door elkaar heenlopende en elkaar doorkruisende ordeningsprincipes gesproken worden. De volgende principes kunnen ons inziens onderscheiden worden.

- a) Een eerste ordeningsprincipe betreft de verdeling van taken over wateren van nationale betekenis en wateren van regionale betekenis. Op basis van dit ordeningsprincipe zouden wateren van nationale betekenis in beheer dienen te zijn van het Rijk en de overige wateren in beheer van lagere overheidsinstanties. Dit ordeningsprincipe is, zo blijkt uit de analyse, echter niet consequent doorgevoerd. Sommige rijkswateren zijn (ten dele) in beheer bij lagere overheidslichamen, en met betrekking tot sommige regionale wateren vervult ook het Rijk bepaalde taken.
- b) Een tweede ordeningsprincipe dat te onderscheiden is, betreft het door één beheerder doen uitvoeren van taken ten aanzien van een als eenheid te beschouwen water. Ook dit principe is echter niet consequent doorgevoerd. Veelvuldig zijn de taken in het kader van het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer van een oppervlaktewater aan diverse instanties toebedeeld. Niet fysieke grenzen, doch bestuurlijke grenzen bepalen dan de taakverdeling. Dit is ook van toepassing op de taken ten aanzien van het grondwaterbeheer. Deze zijn niet toebedeeld op basis van karakteristieken van de grondwatervoorkomens, doch op basis van bestuurlijke territoriale (c.q. provinciale) grenzen.
- c) Een derde ordeningsprincipe dat in het beheersveld te herkennen is, betreft de taakverdeling tussen algemeen en functioneel bestuur. Ook dit principe is niet consequent toegepast. Waar in de ene regio bepaalde taken aan het functioneel bestuur zijn toebedeeld, kunnen dezelfde taken in een andere regio door het algemeen bestuur vervuld worden. Eenheid van opvatting over wat de taken van het functioneel bestuur en wat de taken van het algemeen bestuur behoren te zijn, lijkt niet aanwezig te zijn.

- d) Een vierde ordeningsprincipe dat te herkennen is, is de verdeling van taken in strategische en operationele taken. Op basis van dit ordeningsprincipe zou, bij consequente toepassing, steeds een bepaalde categorie van instanties of strategische of operationele taken vervullen. Uit de analyse blijkt echter dat dit, het gehele beheersveld in beschouwing nemende, niet het geval is. Met name wat betreft het oppervlaktewaterbeheer heeft het algemeen provinciaal bestuur in bepaalde landsdelen zowel een strategische als een operationele taak en in andere landsdelen alleen een strategische taak. Dit geldt ook voor de rijksoverheid (zie a).
- e) Een vijfde ordeningsprincipe dat te herkennen is, is de verdeling van taken naar aspect-beheersvelden (kwantitatief en kwalitatief grond- en oppervlaktewaterbeheer). Vanuit dit ordeningsprincipe zou verwacht mogen worden dat alle taken ten aanzien van een aspect-beheersveld aan een categorie van instanties zouden zijn toebedeeld. Uit de analyse blijkt dat dit voor het grondwaterbeheer in grote lijnen het geval is, wat betreft het oppervlaktewaterbeheer kan hiervan echter niet gesproken worden.
- f) Een laatste ordeningsprincipe dat te herkennen is, is het principe van decentralisatie. Volgens dit principe dienen taken toebedeeld te zijn aan het laagste bestuurlijke niveau dat tot de vervulling van deze taken in staat is. Taakverdeling volgens het principe van de decentralisatie impliceert voorts dat de hiërarchisch lagere instanties in zekere onafhankelijkheid en (mede) op grond van eigen belangenafweging de aan hen toebedeelde taken vervullen. Gezien het voorgaande zal het duidelijk zijn dat bij het bezien van de taakverdeling vanuit dit principe eveneens geconstateerd kan worden dat van consequente toepassing geen sprake is.

In de inleiding op de taakanalyse hebben wij gesteld dat de taakverdeling in het waterbeheer niet als rationeel ontwerp beoordeeld kan worden. Ordeningsprincipes dienen inductief aan de taakverdeling zelf ontleend te worden. Uit bovenstaande analyse blijkt dat deze ordeningsprincipes zeer divers zijn. In de loop der tijd heeft de taakverdeling dan ook op onderscheiden wijze gestalte gekregen. Soms bepaald door overwegingen betreffende de territoriale schaal van het object, soms door overwegingen betreffende de territoriale schaal van reeds afgebakende bestuurlijke verantwoordelijkheden, soms door overwegingen betreffende het bestuursniveau waarop een taak het meest doelmatig vervuld kan worden. Geen der genoemde ordeningsprincipes is echter consequent doorgevoerd in het gehele beheersveld.

### **6.5. De taakverdeling bezien in het licht van afstemmingsproblemen**

De analyse van de taakverdeling vanuit achterliggende ordeningsprincipes "verklaart" in zekere zin de grote mate van diversiteit in de taakverdeling. De kernvraag is echter of daardoor knelpunten ontstaan die het streven naar integraal waterbeheer kunnen belemmeren. Zoals in de inleiding reeds is gesteld, kan een oriënterend antwoord op deze vraag gevonden worden door de in de huidige situatie reeds aanwezige afstemmingsproblemen, die mede bevorderd worden door de taakverdeling, te inventariseren. Hiertoe is in de

interviews met name aandacht besteed aan knelpunten in de afstemming van taken die bij de respondenten bekend zijn (zie hoofdstuk 3). Op basis daarvan kunnen verschillende typen van knelpunten onderscheiden worden. Bedacht dient hierbij te worden dat deze inventarisatie geen kwantitatief beeld geeft van de knelpunten. Daartoe is verder onderzoek noodzakelijk.

In het volgende worden een aantal typen van knelpunten - beschouwd vanuit de taakverdeling - onderscheiden. Vaak gaat het hierbij om nuanceverschillen. Elk van de knelpunten wordt kort met een voorbeeld geïllustreerd:

- a) De prioriteitstelling bij van elkaar afhankelijke taken sluit niet op elkaar aan. Als voorbeeld is meermalen genoemd de besluitvorming over peilen in het waterbeheer in relatie tot de besluitvorming met betrekking tot doeleinden van landinrichting.
- b) De taak van de ene instantie kan niet vervuld worden doordat een andere instantie daaraan voorafgaande taken niet vervult. Als voorbeeld is meermalen genoemd het gebrekkige onderhoud van rioleringen waardoor waterkwaliteitsdoeleinden niet bereikt kunnen worden en/of overcapaciteit bij een r.w.z.i. ontstaat.
- c) De taak van de ene instantie kan niet vervuld worden doordat een andere instantie daarop volgende taken niet vervult. Als voorbeeld is meermalen genoemd de verwijdering van baggerspecie die door het ontbreken van locatiekeuzen voor berging (ruimtelijke ordening) belemmerd wordt.
- d) De taakverdeling leidt tot competentiediscussies waardoor bepaalde problemen niet opgelost worden. Als voorbeeld wordt meermalen genoemd het probleem van de vervuilde onderwaterbodems, waarbij onduidelijk zou zijn wie de saneringstaak dient uit te voeren en te financieren.
- e) De taak van de ene instantie kan niet vervuld worden doordat een andere instantie zijn taak in onvoldoende mate behartigt. Het rioleringsonderhoud is hier een duidelijk voorbeeld. Een ander voorbeeld is trage besluitvorming in de ruimtelijke ordening over de vestigingsplaatsen van rioolwaterzuiveringsinstallaties.
- f) De taakvervulling van de ene instantie kan leiden tot schade waarvan de (financiële) consequenties ten laste komen van andere instanties. Als voorbeeld is meermalen genoemd grondwateronttrekkingen die schade aan natuur en milieu veroorzaken, die mogelijk voorkomen had kunnen worden.
- g) De ene instantie stelt vanuit zijn taak voorwaarden aan een andere instantie, waar deze (technisch) niet aan kan voldoen. Als voorbeeld wordt vaak verwezen naar normstellingen in het milieubeleid waarbij de consequenties voor de waterbeheerder in onvoldoende mate vooraf doordacht zijn.
- h) Gebrekkige onderlinge afstemming van taken op hogere bestuursniveaus leidt tot overeenkomstige problemen op lagere bestuursniveaus. Veelvuldig is verwezen naar de spanning tussen VROM-Rijkswaterstaat als medeoorzaak van afstemmingsproblemen, die zich manifesteren op lagere bestuursniveaus (b.v. relatie provincie-waterschap).

- i) De taakverdeling kan ertoe leiden dat niet de morfologische, hydrologische en/of ecologische grenzen van een probleem de aanpak van een probleem bepalen, doch meer toevallige en niet doelmatige bestuurlijke grenzen. Als voorbeeld is o.m. gewezen op een provincie die geen interprovinciaal waterschap wenst in te stellen, met als gevolg dat voor het waterbeheer geen doelmatige grenzen zijn vastgelegd.
- j) De taakverdeling kan tot afstemmingsproblemen leiden als een der betrokken instanties het probleem niet ziet. Als voorbeeld is veelvuldig verwezen naar de mestproblematiek die door de landbouw eerst langzaam als probleem herkend is. Met alle consequenties voor de waterbeheerder die mede een taak heeft bij de oplossing van het eutrofiëringsprobleem.
- k) Bepaalde taken kunnen in onvoldoende mate vervuld worden doordat de oorzaken van het probleem elders niet beheerst worden. Veelvuldig is als voorbeeld verwezen naar problemen die ontstaan door grensoverschrijdende rivieren en grensoverschrijdend grondwater. Als voorbeeld kan ook genoemd worden de diffuse lozingen.

Bijzondere aandacht verdienen nog knelpunten van financiële aard. Deze worden veelvuldig genoemd. In de meeste gevallen betreft het echter financiële knelpunten in situaties waar meerdere instanties, vanuit de aan hen toebedeelde taak, bij een bepaald probleem betrokken zijn. Het probleem is dan niet de financiering op zich, doch de vraag welke instantie dient te financieren. Waar het in essentie bij dit type van problemen om gaat is dat niet duidelijk is tot wiens taak een bepaalde bijdrage aan de oplossing van een probleem gerekend dient te worden. Financiële knelpunten kunnen opgelost worden als - veelal na langdurig overleg - meer helderheid over de taakverdeling is ontstaan.

## 6.6. Slot

In het voorgaande zijn de taken in het waterbeheer verkend. Geconstateerd is dat hierbij sprake is van een grote mate van diversiteit. Deze diversiteit heeft niet alleen betrekking op het type taak, ook de instanties die met de taakvervulling zijn belast variëren sterk. Een en ander betekent dat de structuur van taken rond een algemeen doel - eerder aangeduid met de term organisatorisch verband - geen eenduidig karakter heeft.

De diversiteit in de structuur van taken is in zoverre van belang omdat zij bij de genoemde typen van afstemmingsproblemen (mede) een rol spelen. Mogelijk dat deze afstemmingsproblemen bevorderd worden doordat de huidige taakverdeling niet vanuit een of meer expliciete ordeningsprincipes en consequent doorgevoerd, gestalte heeft gekregen. Voor het hoofdonderzoek impliceert dit dat de taakverdeling zeker nadere aandacht verdient. Te meer omdat de conceptie van integraal waterbeheer in essentie juist meer afstemmingsmomenten beoogt te introduceren. Hierbij dient overigens wel aangetekend te worden dat uit het feit dat zich meerdere typen van afstemmingsproblemen voordoen, niet vanzelfsprekend de conclusie getrokken kan worden dat deze problemen door een herschikking van taken voorkomen kunnen worden. Zo blijkt uit de gegevens van de interviews dat enkele



respondenten de mening zijn toegedaan dat zonder herschikking van taken, waarbij tevens de beheersstructuur herzien wordt, meer integratie in het waterbeheer geen kans heeft. De meeste respondenten menen echter dat de bestaande beheersstructuur op zich geen belemmering vormt. Wel zou - aldus enkele van deze respondenten - de logica van de taakverdeling aandacht behoeven. Daarbij is erop gewezen dat het Rijk zich dient te beperken tot het schetsen van de algemene beleidslijnen en het beheer van de grote wateren. De provincie zou, als tussenniveau, de strategische taken, dat wil zeggen de brede afweging van belangen, dienen te vervullen. Het operationele waterbeheer zou dan - zowel kwantitatief als kwalitatief, zowel wat betreft het oppervlaktewater als (mogelijk) het grondwater - op waterschapsniveau plaatsvinden. Deze herschikking van taken zou volgens deze respondenten de duidelijkheid bevorderen over de specifieke invalshoeken van waaruit de betrokken instanties, ieder afzonderlijk, (een deel van) de problematiek benaderen. Hierbij zij echter aangetekend dat de taakverdeling slechts één factor in het samenspel is. Een andere optiek zou zijn om uit te gaan van de veelvormige werkelijkheid, die zijn vertaling moet krijgen in een overeenkomstige taakverdeling. Uitgaande van deze taakverdeling is dan de vraag welke aanvullende voorzieningen (informatie, communicatie, financiering, regelgeving) noodzakelijk zijn om de knelpunten die optreden waar deze voorzieningen niet beschikbaar zijn, te voorkomen en/of sneller en doelmatiger te kunnen oplossen. In het slothoofdstuk komen wij hierop terug.



## HOOFDSTUK 7 ANALYSE AFSTEMMINGSINSTRUMENTARIUM WATERBEHEER

### 7.1. Inleiding

Dit hoofdstuk handelt over het wettelijk afstemmingsinstrumentarium voor het waterbeheer. Onder het wettelijk afstemmingsinstrumentarium wordt verstaan het formeel-wettelijk instrumentarium dat beschikbaar is of waarschijnlijk binnen afzienbare tijd beschikbaar zal komen, om te bevorderen dat de bij het waterbeheer betrokken instanties rekening houden met de effecten van hun handelingen op de activiteiten van anderen die betrokken zijn bij het waterbeheer. Aldus kunnen zij komen tot een systematische en zorgvuldige afweging van de verschillende doelstellingen die ten aanzien van het waterbeheer van belang zijn.

De opzet van het hoofdstuk is als volgt.

- Korte historische beschouwing over het juridische instrumentarium binnen het waterbeheer (7.2.).
- Verkenning van de soorten afstemmingsinstrumenten waarin de verschillende (ontwerp-)wetten, die in relatie tot het waterbeheer staan, voorzien (7.3.).
- Verkenning van (mogelijke) knelpunten ten aanzien van de afstemmingsinstrumenten, met behulp van literatuur en resultaten uit de interviews (7.4.).
- Het signaleren van aandachtspunten op basis van bovengenoemde verkenningen (7.5.).

In een tweetal bijlagen wordt een breder overzicht gegeven van het juridisch instrumentarium met betrekking tot het waterbeheer. Een uitgebreide opsomming van de vele wetten die met betrekking tot het waterbeheer een rol (kunnen) spelen is te vinden in bijlage F. In bijlage G worden de instrumenten die vervat zijn in het ontwerp Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet en de Wet bodembescherming meer in detail weergegeven.

### 7.2. Historische beschouwing

Het lijkt nuttig, in aansluiting op de beschouwingen in hoofdstuk 2, een blik te werpen op de wordingsgeschiedenis van het thans in de diverse waterwetten vervatte instrumentarium. Die geschiedenis is nauw verweven met de historische ontwikkeling van de technische ingrepen op het betrokken beheersveld.

In de vorige eeuw beschikte de overheid slechts over een beperkt juridisch instrumentarium van deels privaatrechtelijke, deels publiekrechtelijke aard. Het manifesteerde zich vooral bij het kleinschalige kwantiteitsbeheer dat, onder toezicht van de provincies, door de waterschappen werd verzorgd. In een later stadium trokken ook de provincies zich de belangen van de water-

staatszorg in toenemende mate aan, in hoofdzaak gezien als een kwantiteitsprobleem. Het Rijk zorgde voor wetgeving (de klassieke waterstaatswetgeving betreffende het water en de wateren), die een duidelijke hiërarchische structuur vertoonde. Aan begrippen als toezicht en oppertoezicht werd veel waarde gehecht.

Vanaf het einde van de 19e eeuw ontstaat belangstelling voor de waterkwaliteit, in eerste instantie in aansluiting op de belasting van het oppervlaktewater door het huishoudelijk en industrieel afvalwater. De oppervlaktewaterbeheerders trachten - met name na de tweede wereldoorlog - de riolerende en anderszins lozende gemeenten en bedrijven te bewegen tot het bouwen van zuiveringsinstallaties. Later volgt een wettelijke regeling, die bepaalde vormen van lozing aan een vergunning bindt en een grote mate aan differentiatie voor de bestuurlijke organisatie van het waterkwaliteitsbeheer bevat. Aanvankelijk voorzag de WVO, die als belangrijkste instrumenten het vergunningsvereiste en de heffing kende, slechts in een indicatief plan op rijksniveau, het IMP-Water. Nadat de provinciale praktijk de wenselijkheid van planning van het kwaliteitsbeheer had uitgewezen en er ook vanuit EEG-kringen terzake eisen werden gesteld, werd in 1982 overgestapt op een stelsel van planning op rijks- en provinciaal niveau.

Anders verliep de overheidsbemoeying ten aanzien van het grondwaterbeheer. Hier gaf eerst na de tweede wereldoorlog de jurisprudentie van de Hoge Raad aanleiding tot het in het leven roepen van een Grondwaterwet Waterleidingbedrijven. Deze wet voorzag onder meer in vergunningverlening door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en in een uitvoerige regeling van de schadevergoedingsverplichtingen.

Naast deze wet kwamen provinciale grondwaterverordeningen tot stand.

Tegen het einde van de jaren '60 ontstaat behoefte aan een verdergaande wettelijke regeling, die mede van toepassing is op andere grondwatergebruikers dan waterleidingbedrijven. Het provinciaal bestuur wordt vergunningverlenende instantie. De belangen van natuur en landschap worden nu uitdrukkelijk door de wetgever onderkend. Er komt een wettelijke verplichting tot het opstellen van grondwaterplannen, waarin ook de relatie tot het oppervlaktewater moet worden aangegeven.

Calamiteiten op het terrein van de bodemvervuiling, zoals die te Lekkerkerk, gaven de aanzet tot een aparte Wet bodembescherming, die onder meer een planmatige structuur voor grondwaterbeschermingsgebieden beoogt.

En dan brengt het wetsontwerp voor een Wet op de waterhuishouding ten slotte een meer afgerond stelsel, waarin tevens voorzien wordt in een integratie van plannen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater met die voor de kwantiteit van het oppervlaktewater en het grondwater en in een afbakening van de inhoud van deze plannen ten opzichte van de ruimtelijke ordenings- en milieubeleidsplanning. De wet brengt ook een specifieke regeling voor het kwantiteitsbeheer met instrumenten zoals het peilbesluit, het waterakkoord, de vergunning, de registratie en de bijzondere beheersbevoegdheden.

In de waterbeheerswetten valt een ontwikkeling te onderkennen waarbij gaandeweg een op vele activiteiten gericht breed instrumentarium is ontstaan, dat met name op het terrein van de planvorming voorziet in een brede

participatie. In relatie tot het streven naar decentralisatie en in overeenstemming met de toegenomen bestuurskracht van de waterschappen als gevolg van de concentratiegolf uit de jaren zeventig ontstaat een andere cultuur op het terrein van het toezicht. Recentelijk valt een ontwikkeling in de richting van strategische en operationele multi-sectorale planning te bespeuren alsmede een aandrang om interdependente beleidsterreinen vanuit een samenhangende visie te benaderen. Er blijkt met name behoefte te bestaan aan instrumenten die een meer horizontale interne zowel als externe samenhang bevorderen.

Op strategisch niveau wordt in die behoefte voorzien door middel van planvorming. Op operationeel niveau vallen tot dusver minder horizontaal gerichte instrumenten te signaleren.

### **7.3. Afstemmingsinstrumenten in het waterbeheer**

Deze paragraaf beoogt een indruk te geven van het wettelijk afstemmingsinstrumentarium voor het waterbeheer. Het lijkt niet zinvol, want te veelomvattend, om alle individuele afstemmingsmogelijkheden met betrekking tot het waterbeheer te beschrijven. Volstaan wordt daarom met de volgende beschouwing.

Onderscheiden zullen worden drie groepen van afstemmingsinstrumenten, te weten:

1. Algemene instrumenten;  
De groep van algemene instrumenten (regelingen, plannen, concrete beheersinstrumenten) die in meerdere of mindere mate de samenhang in het waterbeheer kunnen bevorderen;
2. Organisatorisch-administratieve instrumenten;  
De groep van instrumenten waarmee het ene orgaan in meerdere of mindere mate invloed kan uitoefenen op de hantering van de onder 1. genoemde instrumenten door een of meer andere organen (onder organen worden ook gerekend adviesorganen/commissies);
3. Interinstrumentele afstemmingsinstrumenten;  
De groep van instrumenten waarmee beoogd wordt te komen tot inhoudelijke en/of procedurele afstemming van de onder 1. genoemde instrumenten onderling.

Deze indeling berust op het inzicht dat samenhang niet alleen bereikt kan worden door het handelen van verschillende instanties of de inhoud van verschillende algemene instrumenten op elkaar af te stemmen, maar ook door het ontwikkelen van algemene instrumenten die zelf, vanwege bijvoorbeeld de brede reikwijdte van het instrument, tot (meer) samenhang kunnen leiden.

In par. 7.3.1. tot en met 7.3.3. wordt uiteengezet welke soorten instrumenten tot de onderscheiden groepen kunnen worden gerekend (een uitputtende opsomming wordt niet voorgestaan). Daarbij zullen per soort instrument telkens concrete voorbeelden uit het waterbeheer worden gegeven. Bovendien zullen per soort instrument enkele opmerkingen worden gemaakt over

de aard van de afstemming die ermee bereikt kan worden, met name over de inzetbaarheid van het instrument ten behoeve van samenhang op het strategische en/of het operationele vlak, ten behoeve van horizontale en/of verticale samenhang en over de inzetbaarheid ten behoeve van interne en/of externe samenhang. Daarna zal, in par. 7.3.4., aan de hand van de afstemmingsbepalingen rond de toekomstige waterhuishoudingsplannen worden geïllustreerd hoe de verschillende afstemmingsinstrumenten vaak tezamen worden ingezet. Tot slot zullen in par. 7.3.5. enkele opmerkingen worden gemaakt naar aanleiding van de beschreven instrumenten.

### **7.3.1. Algemene instrumenten**

De verschillende algemene instrumenten, zoals regelingen, plannen en concrete beheersinstrumenten, werken ieder op zich in meerdere of mindere mate samenhangbevorderend. Regelingen bevorderen de samenhang - afgezien van hun interne structuur - met name door hun algemeen bindende werking. Plannen zijn per definitie gericht op het vastleggen van een samenhangend en doelmatig beleid. Bij de hantering van concrete beheersinstrumenten zoals het peilbesluit en de vergunning worden per activiteit of per individueel geval verschillende belangen tegen elkaar afgewogen.

De mate waarin de algemene instrumenten samenhangbevorderend kunnen werken verschilt echter. Dit is onder meer afhankelijk van de mate waarin bij de hantering van de instrumenten met verschillende belangen rekening kan worden gehouden. Dit wordt onder meer bepaald door de reikwijdte van de wet waarin het instrument is neergelegd en door de actieradius van het instrument zelf. Hieronder zal dit met enkele voorbeelden worden geïllustreerd.

#### **- Regelingen**

Onder regelingen vallen de verschillende soorten algemeen verbindende voorschriften, zoals formele wetten, algemene maatregelen van bestuur (Amvb's), provinciale, waterschaps- en gemeentelijke verordeningen etc. Afhankelijk van hun inhoud, werkingssfeer etc. kunnen de regelingen meer of minder samenhangbevorderend werken. Een sectorale wet, zoals bijvoorbeeld de WVO, zal slechts binnen de betrokken sector de samenhang kunnen bevorderen. Het ontwerp-WWH daarentegen beoogt een belangrijke bijdrage te gaan leveren aan de realisering van de samenhang binnen de gehele waterhuishouding.

*Aard van de afstemming.* Regelingen hebben een strategisch karakter. Ze kunnen zowel de horizontale als de verticale samenhang bevorderen. Ook kunnen ze zowel de interne als externe samenhang bevorderen.

#### **- Plannen**

Voorbeelden van plannen met een beperkte reikwijdte zijn de waterkwaliteitsplannen van de WVO en de grondwaterplannen van de GWW. Een bredere reikwijdte hebben de waterhuishoudingsplannen van het ontwerp-WWH. Ook kunnen worden genoemd de verschillende structuurschema's die zowel zien op ruimtelijke-orderingsaspecten als op andere

aspecten zoals bijvoorbeeld het aspect van de watervoorziening in het geval van het Structuurschema Drink- en Industrierwatervoorziening.

*Aard van de afstemming.* Men onderscheidt strategische en operationele plannen. De strategische plannen bevatten het beleid dat gevoerd zal worden, de operationele plannen handelen met name over de wijze van uitvoering van het beleid. De inhoud van de plannen kan zowel gericht zijn op horizontale als op verticale samenhang en zowel op interne als op externe samenhang.

#### **Peilbesluiten**

Het peilbesluit zal een formele regeling krijgen in de toekomstige Wet op de waterhuishouding. Opvallend is dat het ontwerp-WWH niet aangeeft wat de reikwijdte van dit instrument is. Volstaan wordt met te bepalen dat bij Amvb of provinciale verordening regels worden gesteld met betrekking tot de inrichting, voorbereiding en vaststelling van de peilbesluiten en dat rekening moet worden gehouden met de betrokken beheersplannen. Wel lijken de huidige regelingen voor peilbesluiten (met name in waterschapsreglementen) voldoende ruimte te bieden voor een brede belangenafweging. Werd vroeger met name rekening gehouden met belangen van veiligheid en land- en tuinbouw, thans wordt ook met allerlei andere belangen, zoals recreatie en natuur- en landschapsbehoud rekening gehouden (1).

*Aard van de afstemming.* Het peilbesluit is een operationeel instrument. Bij de vaststelling kan zowel met belangen van instanties op hetzelfde als met belangen van instanties op een ander bestuursniveau rekening worden gehouden. Ook kan bij de vaststelling zowel met interne als met externe belangen rekening worden gehouden.

#### **Vergunningen**

Een voorbeeld van een vergunning met slechts een beperkte reikwijdte is de WVO-vergunning. Aan deze vergunning kunnen slechts voorschriften worden verbonden tot bescherming van de belangen, waarvoor het vereiste van vergunning is gesteld. Een voorbeeld van een vergunning met een bredere reikwijdte is de in het ontwerp-WWH neergelegde waterkwantiteitsvergunning. Aan deze vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van het totale belang van de waterhuishouding (voorzover het bij of krachtens de WVO of GWW bepaalde daarin niet voorziet). Een vergunning met een nog bredere reikwijdte is de toekomstige integrale milieuvergunning. Deze zal een aantal sectorale vergunningen geheel vervangen. Aan de integrale milieuvergunning zullen voorschriften kunnen worden verbonden ter voorkoming van voor het milieu nadelige gevolgen van voorgenomen activiteiten van inrichtingen.

*Aard van de afstemming.* De vergunning is een instrument op het operationele niveau. Binnen de marges van de wettelijke regeling van de verschillende vergunningen kan met belangen van andere instanties rekening worden gehouden.

Afhankelijk van de formulering van het vergunningvereiste kan met interne en/of externe belangen rekening worden gehouden.

### **7.3.2. Organisatorisch-administratieve instrumenten**

Tot deze groep instrumenten behoren onder meer:

- **Gezamenlijk handelen**

Voorbeelden hiervan zijn het voordragen van Amvb's inhoudende bodemkwaliteitseisen voor onderwaterbodems door de Ministers van VROM en V&W gezamenlijk en het voordragen door de Minister van V&W in overeenstemming met de Minister van VROM en de Minister van Binnenlandse Zaken van besluiten tot goedkeuring van provinciale waterkwaliteitsverordeningen.

*Aard van de afstemming.* Instanties kunnen zowel op het strategische als op het operationele niveau een gezamenlijke bevoegdheid tot handelen bezitten. Veelal zal de bevoegdheid berusten bij twee of meer instanties van hetzelfde niveau. Zowel instanties van interne als van externe beheersvelden kunnen bij de handeling betrokken zijn.

- **Publiekrechtelijke beleids-/beheersovereenkomsten**

Een voorbeeld van een dergelijke overeenkomst is het wateraccoord. In het wateraccoord regelen de betrokken kwantiteits- en kwaliteitsbeheerders hun onderlinge verhouding met betrekking tot het te voeren kwantiteitsbeheer.

*Aard van de afstemming.* De publiekrechtelijke beleids-/beheersovereenkomsten kunnen een strategisch en/of een operationeel karakter dragen. Ze kunnen door twee of meer overheidsorganen op hetzelfde of op een verschillend bestuursniveau worden gesloten. Ze kunnen zowel bepalingen omtrent interne als bepalingen omtrent externe afstemming bevatten.

Het wateraccoord heeft een operationeel karakter. De wateraccorden kunnen zowel worden afgesloten tussen instanties op een verschillend bestuursniveau als tussen instanties op hetzelfde bestuursniveau. Het wateraccoord is gericht op interne afstemming.

- **Plicht tot overleg**

Een expliciete plicht tot het voeren van overleg (tussen Gedeputeerde Staten en betrokken waterschappen ten aanzien van het ontwerp voor een provinciaal waterkwaliteitsplan) is neergelegd in art. 12 lid 5 WVO.

*Aard van de afstemming.* Overleg kan zowel moeten worden gevoerd op strategisch als op operationeel niveau, zowel op één bestuursniveau als tussen verschillende bestuursniveaus, zowel tussen interne als tussen externe instanties.



- **Horen van/adviseren door een orgaan of commissie**  
 Voorbeelden hiervan binnen het waterbeheer zijn: het horen van de Raad van de Waterstaat, de Gedeputeerde Staten van de provincies en eventueel de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne omtrent het ontwerp van de Nota voor de Waterhuishouding; de (facultatieve) advisering door oppervlaktewaterkwaliteitsbeheerders omtrent een aanvraag voor een WWH-vergunning; het horen van de provinciale waterhuishoudingscommissie over maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het provinciaal beleid inzake de waterhuishouding.  
*Aard van de afstemming.* Ook dit instrument kan zowel worden ingezet op het strategische als op het operationele vlak, zowel binnen één bestuursniveau als tussen verschillende bestuursniveaus en zowel tussen interne als tussen externe organen. De horizontale, verticale, interne en externe samenhang kan onder andere worden bevorderd door het breed samenstellen van een commissie.
  
- **Inspraak, bezwaar, beroep**  
 Voorbeelden hiervan zijn de inspraak-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden van een ieder met betrekking tot de GWW-vergunningen en de inspraak- en bezwaarmogelijkheden van onder meer de Inspecteur van de Volksgezondheid en de besturen van waterschappen ten aanzien van de provinciale waterkwaliteitsverordeningen.  
*Aard van de afstemming.* Zowel met betrekking tot het strategische als met betrekking tot het operationele niveau zijn vaak inspraak- en bezwaarmogelijkheden aanwezig. Beroepsmogelijkheden doen zich met name voor op het operationele niveau. Van de verschillende mogelijkheden kan zowel ten behoeve van horizontale als verticale en zowel ten behoeve van interne als externe afstemming gebruik worden gemaakt.
  
- **Verschillende soorten toezichtsinstrumenten (preventief, repressief en positief toezicht)**  
 Een voorbeeld van preventief toezicht is de bepaling van art. 7 lid 3 Keurenwet dat keuren de goedkeuring van Gedeputeerde Staten behoeven. Een voorbeeld van repressief toezicht is de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om besluiten van een waterschapsbestuur te vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 5.9.1. ontwerp-Waterschapswet). De aanwijzing is een instrument van positief toezicht. Volgens art. 25 ontwerp-WWH kunnen onder andere indien een samenhangend beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding zulks vordert, aan de deelnemers aan een waterakkoord aanwijzingen worden gegeven omtrent de vaststelling of wijziging en de inhoud van dat akkoord. Genoemd dient ook te worden de toekomstige bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om, wanneer een integrale afweging van milieuaspecten dit eist en er geen overeenstemming met de betrokken waterkwaliteitsbeheerders kan worden bereikt, een bindende aanwijzing aan die beheerder te geven over de inhoud van de WVO-vergunning.

*Aard van de afstemming.* De toezichtsinstrumenten zijn zowel inzetbaar op het strategische als op het operationele vlak. Ze kunnen echter alleen verticaal, door een hoger orgaan ten aanzien van een lager orgaan, worden ingezet. Bovendien kunnen ze enkel intern, via een hiërarchische beleidslijn, worden gehanteerd (Gedeputeerde Staten van Utrecht bijvoorbeeld hebben niet de bevoegdheid om een keur van een waterschap uit Gelderland goed te keuren; de Minister van Landbouw en Visserij is niet bevoegd een aanwijzing te geven omtrent een waterakkoord).

#### **Conflictoplossing door ander/hoger orgaan**

Wanneer verschillende organen die tezamen over iets moeten beslissen niet tot overeenstemming kunnen komen, kan soms de beslissing worden voorgelegd aan of worden genomen door een ander/hoger orgaan. Zo kan de Ministerraad verzocht worden te beslissen wanneer twee ministers het onderling niet eens kunnen worden en zal de Kroon bij algemene maatregel van bestuur een waterschapsreglement kunnen vaststellen of wijzigen wanneer de besturen van twee of meer provincies waarin een waterschap is gelegen daarover niet tot overeenstemming kunnen komen (art. 1.7.1. ontwerp-Waterschapswet). Ook de aanwijzing (zie hierboven) kan worden ingezet ten behoeve van conflictoplossing.

*Aard van de afstemming.* Conflictoplossing door een ander/hoger orgaan kan zowel op het strategische als op het operationele vlak plaatsvinden. Het instrument zal meestal ten aanzien van een lager bestuursorgaan worden ingezet. Het is zowel bij interne als bij externe conflicten inzetbaar.

#### **Verklaring van ongenoegzaamheid**

De verklaring van ongenoegzaamheid is een specifiek instrument van de WVO. De beheerder van een oppervlaktewater, welke vervuild water ontvangt uit een ander oppervlaktewater, kan aan het openbaar lichaam dat belast is met de zorg voor de goede hoedanigheid van het lozende water een verklaring van ongenoegzaamheid uitreiken (zie art. 2 WVO).

*Aard van de afstemming.* De verklaring van ongenoegzaamheid is een operationeel instrument, dat kan worden ingezet wanneer de ene kwaliteitsbeheerder onvoldoende rekening houdt met de belangen van een andere kwaliteitsbeheerder. Het kan zowel ten aanzien van organen op hetzelfde als ten aanzien van organen op een ander bestuursniveau worden ingezet. Het heeft alleen betrekking op het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer. Als bijzonderheid kan nog worden vermeld dat van degenen, aan wie een verklaring van ongenoegzaamheid is uitgereikt, een heffing kan worden geheven. Opmerkelijk is dat voorzover kon worden nagegaan, dit instrument nog nooit is toegepast.

### 7.3.3. Interinstrumentele afstemmingsinstrumenten

Tot deze groep behoren onder meer de volgende instrumenten:

- **Procedurele coördinatie van vergunningen**  
Voorbeelden hiervan zijn de coördinatie van art. 2 WABM en de in de toekomst in de WABM te regelen procedurele afstemming tussen de WVO-vergunning en de integrale milieuvergunning. Met de procedurele coördinatie wordt tevens een inhoudelijke coördinatie beoogd.  
*Aard van de afstemming.* Coördinatie van vergunningen is coördinatie op het operationele niveau. Zowel vergunningen te verlenen door instanties op hetzelfde bestuursniveau als vergunningen te verlenen door instanties op een verschillend bestuursniveau kunnen worden gecoördineerd. Met de coördinatie kan, afhankelijk van de betrokken vergunningen, interne en/of externe afstemming worden beoogd.
  
- **Bepalingen als 'in acht nemen', 'rekening houden met'**  
Voorbeelden hiervan zijn de mogelijkheid die de WVO in de toekomst waarschijnlijk zal kennen om bij Amvb kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen die bij de vaststelling van verschillende waterhuishoudingsplannen 'in acht moeten worden genomen' (zie art. 67 ontwerp-WWH) en de bepalingen volgens welke zowel bij de vaststelling van peilbesluiten en waterakkoorden als bij de vergunningverlening op grond van de WVO, de GWW en het ontwerp-WWH, met de betrokken beheersplannen uit het ontwerp-WWH 'rekening moet worden gehouden'.  
*Aard van de afstemming.* Deze instrumenten kunnen zowel op het strategische als op het operationele niveau worden ingezet. Ze brengen gewoonlijk een koppeling aan tussen een 'hiërarchisch hoger' en een 'lager' beheersinstrument. De instrumenten kunnen zowel met het oog op interne als met het oog op externe samenhang worden aangewend. Zo zal in de toekomst in het ontwerp-WWH worden opgenomen dat bij bovengenoemde voorbeelden, waar passend, ook 'rekening moet worden gehouden' met de milieubeleidsplannen.
  
- **'Haasje over springen'**  
Voorbeeld hiervan is de bepaling dat bij de vaststelling van provinciale waterhuishoudingsplannen wordt aangegeven in hoeverre die plannen leiden tot aanpassing van de provinciale milieubeleidsplannen en de streekplannen.  
*Aard van de afstemming.* Dit instrument is een nieuw instrument dat gericht is op afstemming van plannen op verschillende beleidsterreinen, die niet op eenzelfde tijdstip gereedkomen. Zowel strategische als operationele plannen kunnen 'haasje over springen'. Het instrument is met name gericht op horizontale en (zoals het in het ontwerp-WWH is neergelegd) op externe samenhang.

- **Milieu-effectrapport**

Het instrument milieueffectrapport (MER) heeft in 1986 regeling gevonden in de WABM. Het instrument beoogt ervoor te zorgen dat bij de besluitvorming rond bepaalde projecten voldoende eenduidige informatie aanwezig is omtrent de te verwachten effecten voor het milieu van verschillende projectvarianten.

*Aard van de afstemming.* De MER is een afstemmingsinstrument voor zowel het niveau van de beleidsvorming als voor het niveau van de beleidsuitvoering. Er kan zowel horizontale als verticale afstemming mee worden bereikt. De MER is gericht op externe samenhang tussen een bepaald beheersterrein (bijvoorbeeld dat van de waterhuishouding) en het terrein van het milieubeheer.

### **7.3.4. De afstemmingsbepalingen rond de toekomstige waterhuishoudingsplannen**

Aangezien plannen als afstemmingsinstrumenten bij uitstek kunnen worden aangemerkt, zal in deze subparagraaf met name worden ingegaan op de afstemmingsaspecten van de toekomstige waterhuishoudingsplannen.

#### **Afstemming rond de strategische waterhuishoudingsplannen.**

De Nota voor de Waterhuishouding (de Nota) en de provinciale waterhuishoudingsplannen zullen het totale waterhuishoudkundige beleid gaan bevatten. Beoogd wordt daarmee een meer samenhangend beleid ten aanzien van het oppervlaktewaterkwaliteits- en -kwantiteitsbeheer en het grondwaterkwantiteitsbeheer te bereiken.

Met betrekking tot de strategische plannen is in het ontwerp-WWH in verschillende organisatorisch-administratieve afstemmingsinstrumenten voorzien.

De Nota wordt vastgesteld door de Ministers van V&W en VROM gezamenlijk. Een eventueel conflict kan worden voorgelegd aan de Ministerraad. Over de ontwerp-Nota worden de Raad van de Waterstaat, Gedeputeerde Staten van de provincies en eventueel de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne gehoord (Gedeputeerde Staten horen omtrent het door hen uit te brengen advies de provinciale waterhuishoudingscommissie). Bovendien moeten in bepaalde gevallen de bevoegde Duitse en Belgische autoriteiten worden geconsulteerd.

De provinciale waterhuishoudingsplannen worden vastgesteld door de Provinciale Staten van de verschillende provincies. Zij dragen daarmee de zorg voor de interne en externe samenhang van de plannen. Over het ontwerpplan worden de provinciale waterhuishoudingscommissie en de Gedeputeerde Staten van de aangrenzende provincies gehoord. Ook worden de lagere openbare lichamen die een beheersplan moeten vaststellen bij de voorbereiding van de ontwerp-plannen betrokken en moeten in bepaalde gevallen de bevoegde Duitse en Belgische autoriteiten worden geconsulteerd. Daarnaast is er voor belanghebbenden voorzien in de mogelijkheid tot het in-

dienen van bezwaren tegen het ontwerp-plan. De Ministers van V&W en VROM kunnen omtrent de vaststelling of herziening en de inhoud van de plannen aanwijzingen geven.

Ook is in het ontwerp-WWH voorzien in interinstrumentele afstemmingsinstrumenten tussen de strategische waterhuishoudingsplannen onderling en tussen deze plannen en andere beleidsinstrumenten.

De Nota en de Nationale Milieubeleidsplannen 'springen haasje over'.

Bij de vaststelling van de provinciale waterhuishoudingsplannen moet met de Nota rekening worden gehouden en moeten bepaalde, bij Amvb vastgestelde, oppervlaktewaterkwaliteitsdoelstellingen in acht worden genomen (zie art. 67 sub b ontwerp-WWH). De provinciale plannen springen bovendien 'haasje over' met de provinciale milieubeleidsplannen en met de streekplannen.

#### Afstemming rond de operationele waterhuishoudingsplannen

Volgens het ontwerp-WWH zal een Rijksbeheersplan het operationele beheer ten aanzien van met name de rijkswateren gaan bevatten. Daarnaast zullen er beheersplannen komen die, afhankelijk van de taken van de beheerder door wie ze worden vastgesteld, het kwantiteits- en/of kwaliteitsbeheer ten aanzien van de overige oppervlaktewateren zullen inhouden. Het operationele grondwaterkwantiteitsbeleid zal, zoals gezegd, neergelegd worden in de provinciale waterhuishoudingsplannen (over de afstemming rond die plannen zie hierboven).

In vergelijking met de huidige situatie biedt het ontwerp-WWH een vollediger en meer op samenhang gericht beheersplanstelsel. Wel blijven er voor veel wateren aparte kwaliteits- en kwantiteitsplannen bestaan door de verdeling van de operationele taken over verschillende beheerders.

Ook ten aanzien van de operationele plannen wordt in het ontwerp-WWH zowel voorzien in organisatorisch-administratieve afstemmingsinstrumenten als in interinstrumentele afstemmingsinstrumenten.

Het Rijksbeheersplan wordt evenals de Nota vastgesteld door de Ministers van V&W en VROM. Over het ontwerp-plan worden de Raad van de Waterstaat en Gedeputeerde Staten van de betrokken provincies gehoord (Gedeputeerde Staten horen omtrent het door hen uit te brengen advies de provinciale waterhuishoudingscommissie). Ook worden in bepaalde gevallen de bevoegde Duitse en Belgische autoriteiten geconsulteerd. Tevens bestaat voor een ieder de mogelijkheid tot het indienen van bezwaren tegen het ontwerp-plan.

Bij provinciale verordening worden regels gegeven omtrent de inrichting, voorbereiding en vaststelling van de overige beheersplannen en omtrent de wijze waarop kwantiteits- en kwaliteitsbeheerders bij de voorbereiding en vaststelling van die beheersplannen samenwerken. Een niet door het provinciaal bestuur vastgesteld beheersplan behoeft de goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

Bij de vaststelling van het Rijksbeheersplan moet rekening worden gehouden met de Nota voor de Waterhuishouding. De expliciete bepaling dat dit plan

en het Nationale Milieubeleidsplan 'haasje over springen' zal op den duur in de WWH worden opgenomen (MvA, p. 10).

Bij de vaststelling van de overige beheersplannen moet rekening worden gehouden met het provinciale plan voor de waterhuishouding. Ook met betrekking tot het 'haasje over springen' van deze plannen en de provinciale milieubeleidsplannen zal later een expliciete bepaling in de WWH worden opgenomen (MvA, p. 10).

De verschillende operationele waterhuishoudingsplannen geven tenslotte weer richting aan de inzet van verschillende andere beleidsinstrumenten. Bij de vaststelling van peilbesluiten, bij het opstellen van waterakkoorden en bij het verlenen van WWH-, WVO- en GWW-vergunningen moet rekening worden gehouden met de van toepassing zijnde beheersplannen.

### **7.3.5. Enkele opmerkingen met betrekking tot het wettelijk afstemmingsinstrumentarium**

Op grond van deze eerste verkenning van afstemmingsmogelijkheden die de verschillende formele wetten bieden kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt.

Allereerst lijkt het duidelijk dat ten behoeve van een samenhangende aanpak van het waterbeheer in de eerste plaats het algemene instrumentarium goed moet kunnen functioneren. Dit betekent onder meer dat de verschillende instrumenten in ieder geval de mogelijkheid in zich moeten bergen om met verschillende belangen rekening te houden. Of de mogelijkheden ook daadwerkelijk worden benut zal uit nader onderzoek moeten blijken.

Het daadwerkelijk met de verschillende belangen rekening houden kan - althans in theorie - worden bevorderd door afstemmingsinstrumenten uit groep 2 en groep 3.

Met betrekking tot de afstemmingsinstrumenten uit groep 2, de instrumenten gericht op afstemming tussen actoren, kan worden gezegd dat een aantal van deze instrumenten een meer 'ultimum remedium' karakter draagt. Bedoeld worden de instrumenten bezwaar, beroep, toezicht, conflict-oplossing en verklaring van ongenoegzaamheid. Deze instrumenten zullen pas toegepast worden als de overige afstemmingsinstrumenten niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

Of daadwerkelijke inzet van deze en van de andere instrumenten voor de ermee beoogde doeleinden plaatsvindt, is wederom een vraag van empirisch onderzoek.

Opvallend is dat de meeste van de genoemde instrumenten zowel ten behoeve van meer samenhang op het strategische, operationele, horizontale als ook het verticale niveau kunnen worden ingezet, als ook zowel ten behoeve van meer interne als externe samenhang. De verschillende afstemmingsinstrumenten hebben dan ook een onderling aanvullende werking. Duidelijk blijkt dit ook uit de beschrijving van de afstemmingsbepalingen rond de toekomstige waterhuishoudingsplannen.

Tot slot zij opgemerkt dat genoemde instrumenten niet primair het bereiken van samenhang ten doel hoeven te hebben.

Beoogd is instrumenten te noemen die (mede) de afstemming binnen het waterbeheer kunnen bevorderen.

#### **7.4. Knelpunten met betrekking tot de afstemmingsinstrumenten**

Deze paragraaf bevat een eerste verkenning van (eventuele) knelpunten met betrekking tot de in de vorige paragraaf onderscheiden groepen afstemmingsinstrumenten. Aandacht wordt geschonken aan in literatuur en interviews genoemde (mogelijke) problemen (par. 7.4.1. t/m 7.4.3.). In aansluiting hierop zullen naar aanleiding van de genoemde knelpunten in par. 7.5. enkele concluderende opmerkingen worden gemaakt.

##### **7.4.1. Knelpunten met betrekking tot de algemene instrumenten**

In literatuur en interviews worden onder meer de volgende soorten knelpunten genoemd.

- Een te brede of juist te beperkte reikwijdte van plannen.  
Opgemerkt wordt dat gewaakt moet worden voor een te brede reikwijdte van de waterhuishoudingsplannen. Voorkomen dient te worden dat het beleidsterrein van het waterbeheer steeds verder uitdijt tot een soort facetterrein, met als gevolg steeds meer overlappingsen en competentieproblemen (2).  
Het Hoogheemraadschap voor de Uitwaterende Sluizen van Noord-Holland voert momenteel een discussie met Gedeputeerde Staten over de reikwijdte van het waterkwaliteitsplan. Volgens Gedeputeerde Staten gaat het schap wel erg ver door ook de planten en waterdieren bij het plan te betrekken. Het schap beroept zich op de definitie van basiskwaliteit in het IMP-Water (3).  
Een mogelijk knelpunt van territoriale aard is het volgende. Gevreesd wordt voor een zekere spanning tussen de rijksbeheersplannen voor de waterhuishouding en de provinciale waterhuishoudingsplannen. Er bestaat veelal een zodanige relatie tussen de rijkswateren, de overige oppervlaktewateren en vaak ook het grondwater, dat een provinciaal plan dat niet mede betrekking heeft op de rijkswateren in feite onvolledig is (4).
- Een te beperkte reikwijdte van vergunningen.  
Met name ten aanzien van de WVO-vergunningen doet zich hier een knelpunt voelen. De Kroonjurisprudentie, die een beperkte uitleg aan het begrip oppervlaktewater geeft, bemoeilijkt met betrekking tot deze vergunningen het opnemen van voorschriften met het oog op de ecologische functie en de bescherming van de onderwaterbodem van het desbetreffende water (5).

- De hoge bestuurslast van het opstellen van plannen.  
In de interviews is gebleken dat onder meer de vele planningsverplichtingen door de betrokken lagere corporaties als een zware bestuurslast worden ervaren (6).
- Lacunes.  
In de huidige situatie is sprake van een verbrokkeld en onvolledig stelsel van regelingen, plannen en concrete beheersinstrumenten. De op stapel staande wetten zullen een sterke verbetering tot stand brengen, met name ten aanzien van de plannen. Toch blijven er lacunes bestaan. Zo lijkt bijvoorbeeld een verdergaande integratie van vergunningen wenselijk te zijn (7). Ook bestaat er een onbevredigende situatie ten aanzien van de lozingen op de riolering. Een betrekkelijk groot aantal gemeenten kent geen lozingsverordening. Daarnaast vormt het - zoals ook bleek uit de interviews - een probleem dat naast een WVO-vergunning vaak ook nog gemeentelijke en zelfs provinciale vergunningen vereist zijn (8).

#### **7.4.2. Knelpunten met betrekking tot de organisatorisch-administratieve afstemmingsinstrumenten**

Met betrekking tot deze afstemmingsinstrumenten worden onder meer de volgende knelpunten genoemd.

- Moeilijke inzetbaarheid van sommige instrumenten.  
Met name de toezichtsinstrumenten blijken vaak moeilijk inzetbaar te zijn. Veelal verwacht men elkaar weer in een andere arena te treffen en dan is het gebruik van toezichtsinstrumenten een sfeerbedervende maatregel (interviews). Dezelfde reden ligt waarschijnlijk ten grondslag aan het niet toepassen van de 'verklaring van ongenoegzaamheid'.
- Hoge bestuurslast.  
In de interviewronde is gebleken dat onder meer de vele overlegverplichtingen door de betrokken lagere overheden als een zware bestuurslast worden ervaren.
- Lacunes.  
Op het bestuursniveau van waterschappen en gemeenten doet zich - zoals mede bleek uit de interviews - een gebrek gevoelen aan formele afstemmingsinstrumenten tussen deze instanties (9).  
De Unie van Waterschappen heeft zich in haar commentaar op het ontwerp-WWH kritisch uitgesproken over het ontbreken van een wettelijke verplichting tot overleg tussen de provincie en de betrokken waterbeheerders over het provinciale waterhuishoudingsplan, te meer daar een beroepsmogelijkheid ontbreekt. Bovendien is de Unie van mening dat inzake provinciale waterhuishoudingsplannen die interprovinciale wateren betreffen een gemeenschappelijke provinciale besluitvorming gewenst zou zijn (10).



In de literatuur wordt opgemerkt dat het wenselijk zou zijn om de oppervlaktewaterbeheerder meer te betrekken bij de vergunningverlening door de grondwaterbeheerder (11).

#### **7.4.4. Knelpunten met betrekking tot de interinstrumentele afstemmingsinstrumenten**

- **Acceptatieproblemen.**

Acceptatieproblemen blijken te leven bij instanties die uitvoering moeten geven aan door andere instanties geformuleerd beleid/vastgestelde normen. Met name heeft men - zoals bleek uit de interviews - problemen met door andere instanties vastgestelde normen, die men niet haalbaar acht of waaraan voor de uitvoerende instantie kosten zijn verbonden (12). Wanneer instanties moeite hebben met de uitvoering van het door een andere instantie vastgestelde beleid, zal men proberen dit beleid te ontduiken. Zo is het denkbaar dat men met betrekking tot een provinciaal waterhuishoudingsplan een functietoekenning aan wateren achterwege laat, wanneer aan die functie onhaalbaar geachte rijksnormen zijn verbonden (13).

De Unie van Waterschappen heeft ernstige bezwaren tegen een eventueel in het ontwerp-WWH op te nemen plicht om bij de inzet van concrete beheersinstrumenten rekening te houden met de milieuplannen. Zij is van mening dat in het huidige ontwerp-WWH al voldoende waarborgen worden geschapen voor externe afstemming (14).

- **Complexiteit.**

In verschillende geschriften wordt gewezen op het probleem dat afstemming nog al eens via complexe constructies tot stand geacht wordt te komen. Zo wordt de voorgestelde koppeling tussen de WVO-vergunning en de integrale milieuvergunning vrij ingewikkeld gevonden (15). Ook het 'haasje over springen' tussen de planningssystemen voor het waterbeheer, het milieubeheer en de ruimtelijke ordening lijkt velen niet eenvoudig (16).

#### **7.5. Slot**

Op grond van de eerste verkenning van in literatuur en interviews genoemde knelpunten ten aanzien van het wettelijke afstemmingsinstrumentarium (par. 7.4.) kan worden geconstateerd dat met name de te verwachten problemen rond de voorgestelde planfiguren de aandacht krijgen. Dit valt te verklaren vanuit het feit dat vooral met deze planfiguren afstemming tussen de verschillende belangen wordt beoogd. De vraag is echter of de aandacht daardoor niet te eenzijdig wordt gericht op het plan als afstemmingsinstrument. Uit paragraaf 7.3. bleek immers dat er ook vele andere afstemmingsinstrumenten bestaan.

Daarnaast valt op dat de genoemde knelpunten een spanningsveld in zich bergen. Aan de ene kant is men beducht voor teveel afstemmingsver-

plichtingen bijvoorbeeld omdat men twijfelt aan de effectiviteit van de toe te passen afstemmingsinstrumenten, omdat men de afstemming te complex acht, de bestuurslasten hoog zijn of men zo onafhankelijk mogelijk wil kunnen opereren. Aan de andere kant vindt men dat er nog lacunes zijn in het instrumentarium dat voor afstemming voorhanden is/zal komen. Er is duidelijk sprake van een aanzienlijke spanning tussen de behoefte aan sturing op een hoger niveau en de behoefte aan vrijheid op een lager niveau.

Voorts is er sprake van een gebrek aan horizontale afstemmingsinstrumenten op het operationele vlak.

Tenslotte is er twijfel aan de hanteerbaarheid en effectiviteit van sommige afstemmingsinstrumenten.

Onderzoek naar het afstemmingsinstrumentarium zou op de volgende punten betrekking kunnen hebben.

In de eerste plaats zou nagegaan kunnen worden of de voorhanden zijnde afstemmingsinstrumenten voldoen aan de daaraan redelijkerwijs te stellen eisen. Welke lacunes zijn er (bijv. met betrekking tot een mogelijke integratie van waterhuishoudingsvergunningen)?

In de tweede plaats zou nagegaan kunnen worden of de voorhanden zijnde instrumenten daadwerkelijk al dan niet worden toegepast en van welke factoren dit afhankelijk is.

In de derde plaats zou kunnen worden nagegaan of de instrumenten voldoende effectief zijn.

Deze vragen zouden zowel met betrekking tot de instrumenten voor interne als die voor externe afstemming beantwoording verdienen

## **DEEL IV**

### **SAMENVATTING EN TOEKOMST- PERSPECTIEVEN**



## HOOFDSTUK 8 SAMENHANG EN SAMENSPEL IN HET WATERBEHEER; AANZET TOT EEN VERANDERINGSSTRATEGIE

### 8.1. Inleiding

In het onderhavige vooronderzoek stond de vraag centraal op welke wijze(n) in het waterbeheer, gegeven de bestaande beheersstructuur, tot meer samenhang en samenspel kan worden gekomen. De achtergrond van deze vraagstelling is gelegen in het feit dat het waterbeheer in Nederland belangrijke veranderingen ondergaat. De belangrijkste is dat het water als object van overheidszorg veel meer aspecten is gaan vertonen en meer belangen is gaan betreffen dan in het verleden het geval is geweest. Deze verandering heeft belangrijke consequenties voor het beleid en beheer, in die zin dat het onder meer een verbreding en intensivering van het waterbeheer tot gevolg heeft. Een en ander heeft de behoefte aan een heroriëntatie op de bestuurlijke opgave, waar de diverse (aspect)waterbeheerders voor gesteld zijn, doen toenemen. In de notitie "Omgaan met water" wordt deze heroriëntatie richtinggevend besproken. Nodig is een modernisering van het waterbeheer uitmondend in een beheer waarin rekening wordt gehouden met alle bij het water betrokken belangen en - in toenemende mate - gebaseerd op de watersysteembenadering. Het vooronderzoek beoogde met name de bestuurlijk-organisatorische en bestuurlijk-juridische vraagpunten bij deze heroriëntatie verkenkend in beeld te brengen. Dit met het doel te komen tot beleidsrelevante vervolgstudies.

Dit hoofdstuk omvat in vogelvlucht een terugblik en een korte vooruitblik. De invalshoek is primair een bestuurskundige.

### 8.2. Ervaringen met het vooronderzoek

Al snel na de start van het vooronderzoek bleek dat de in de notitie "Omgaan met water" aangeduide beleidslijn nader uitgewerkt diende te worden. Van een vastomlijnde, op consensus berustende beleidslijn, met scherp afgepaalde begrippen, kon, zo bleek ook uit de interviews met sleutelpersonen in het beheersveld, niet gesproken worden. De onzekerheid over de operationalisering van de conceptie van integraal waterbeheer stelde met name de functie, omvang en diepgang van de taken- en (juridische) instrumentenanalyse ter discussie. Dit noopte tot uitvoerig overleg over de conceptie van integraal waterbeheer, uitmondend in een richtinggevende precisering, waarvan het resultaat in hoofdstuk 4 is neergelegd. Voorts is, gegeven de bij aanvang bestaande onzekerheid over de preciese inhoud van het streven naar integraal waterbeheer, uitvoeriger dan oorspronkelijk gedacht, aandacht besteed aan opvattingen en meningen over integraal waterbeheer. De resultaten hiervan zijn in hoofdstuk 3 weergegeven. Hoewel het in dit hoofdstuk geschetste beeld niet representatief geacht kan worden voor het gehele beheersveld, en daardoor niet alleen richtinggevend kan zijn voor het trekken van

conclusies, dient het ons inziens wel als relevante achtergrondinformatie meegenomen te worden in de nadere uitwerking van de ingezette beleidslijn. Hierbij dient tevens bedacht te worden dat het streven naar integraal waterbeheer in hoofdstuk 4 weliswaar nader omschreven is, doch dat de operationele uitwerking - "wat" wil men "hoe" en "op welke termijn" bereiken - in de loop der jaren nog gestalte dient te krijgen. Tegen deze achtergrond hebben de analyses van de taken en instrumenten (hoofdstuk 6 en 7) eerder een opstapfunctie voor vervolgonderzoek gekregen dan dat zij te beschouwen zijn als diepgaande, zelfstandige analyses. Enkele knelpunten in dit vlak, die zich in de huidige situatie voordoen, konden evenwel gesignaleerd worden. Voorts is duidelijk geworden dat de taken en instrumenten, naast andere relevant te achten variabelen, in vervolgonderzoek nog de aandacht behoeven. Later in dit hoofdstuk komen wij hierop terug.

### **8.3. Het streven naar integraal waterbeheer als veranderingsproces**

In het proces, dat het waterbeheer nu reeds doormaakt, zijn een aantal fasen te onderscheiden, die achtereenvolgens doorlopen dienen te worden.

- a. De eerste fase is die van de herkenning van de veranderingsnoodzaak. In deze fase moet de inhoudelijke argumentatie worden geboden voor de veranderingen die worden nagestreefd. De grondslag hiervoor ligt in de huidige situatie, waarin knelpunten en problemen gesignaleerd worden die oplossing behoeven.
- b. In de tweede fase zal de veranderingsnoodzaak nader uitgewerkt dienen te worden. Op grond van denkbeelden over de wenselijke toekomstige situatie worden doeleinden geformuleerd. Na analyse van de consequenties die uit het streven naar het bereiken van deze doeleinden voortvloeien kan vervolgens de veranderingsrichting bepaald worden.
- c. De derde fase is de fase waarin aangegeven wordt op welke wijze de veranderingsrichting geoperationaliseerd wordt. Dit leidt tot een expliciete veranderingsstrategie, die tenslotte tot uitvoering gebracht wordt.

Wat betreft integraal waterbeheer kan gesteld worden dat het proces van beleidsontwikkeling gevorderd is tot het eind van fase a en het begin van fase b. Het onderhavige onderzoek is eveneens op deze fasen gericht geweest. Elk van de fasen zal in het navolgende kort beschouwd worden, uitmondend in suggesties voor onderzoek ten behoeve van de onderbouwing van de veranderingsstrategie.

### **8.4. Veranderingsnoodzaak**

Achtergronden van de veranderingsnoodzaak zijn met name de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen. Daarbij is een (analytisch) onderscheid gemaakt tussen het probleemveld en het beheersveld. Op beide velden hebben zich ontwikkelingen voltrokken die in een spanningsrelatie tot elkaar kunnen staan. Elk van de velden heeft bovendien eigen karakteristieken die als randvoorwaarden fungeren voor de mogelijkheden van maatschappelijke sturing.

De velden kunnen heden als volgt getypeerd worden.

**A. Karakteristieken van het probleemveld**

- a. De problemen zijn moeilijk afpaaibaar in die zin dat tal van diffuse invloeden alsmede invloeden uit het buitenland de problemen beïnvloeden.
- b. De problemen vertonen, mede door de relaties met andere externe probleemvelden, een grote mate van diversiteit.
- c. De problemen vertonen, mede afhankelijk van de territoriale schaal waarop zij zich manifesteren, een wisselende mate van intensiteit.
- d. De problemen zijn veelal geen eenmalige, korte-termijn problemen, doch meer permanente, structurele problemen die zich op verschillende plaatsen manifesteren.
- e. De problemen vertonen een grote mate van onderlinge samenhang.

**B. Karakteristieken van het beheersveld**

- a. Waterbeheer is voornamelijk een overheidstaak.
- b. Deze overheidstaak wordt vervuld door naar hun aard verschillende instanties die bovendien op verschillende bestuursniveaus gesitueerd zijn.
- c. Elk van deze instanties vervult taken vanuit eigen verantwoordelijkheden, belangen en prioriteiten, die in conflict kunnen komen met de taken van andere overheidsinstanties.
- d. Dit wordt versterkt doordat de instanties die betrokken zijn bij het waterbeheer gewend zijn hun taken - met name op de aspect-beheersvelden kwantitatief en kwalitatief grond- en oppervlaktewaterbeheer - met een grote mate van beleidsvrijheid te vervullen.
- e. De reglementering van de relaties tussen de overheidsinstanties, die - direct of indirect - bij het waterbeheer betrokken zijn, wordt gekenmerkt door een losse hiërarchische structuur waarbij een hoofdaccent ligt op probleemoplossing in overleg.

Gesteld kan worden dat de conceptie van integraal waterbeheer met name voortvloeit uit een veranderende perceptie van het probleemveld. In het bijzonder kan het steeds duidelijker worden van samenhangende problemen, en de noodzaak met samenhangen rekening te houden in de probleemoplossing, genoemd worden. Daaruit voortvloeiende is de vraag wat de consequenties hiervan zijn voor het beheer: de taakverdeling in het beheersveld en het beschikbare (juridische) instrumentarium. Voor het beantwoorden van deze vraag is het nodig inzicht te hebben in:

1. de afstemmingsproblemen die zich in de huidige situatie reeds voordoen;
2. de afstemmingsproblemen die zich zouden kunnen voordoen bij realisering van het streven naar integraal waterbeheer.

Een aanzet tot het antwoord op de eerste vraag is in het vooronderzoek te ontlenen aan de interviews. Deze geven met name inzicht in de aard van de afstemmingsproblemen. Zo kan geconcludeerd worden dat de meeste afstem-

mingsproblemen te situeren zijn op de raakvlakken van (aspect)beheersvelden:

- de relatie oppervlaktewaterbeheer-grondwaterbeheer;
- de relatie oppervlaktewaterbeheer-rioleringsbeheer;
- de relatie waterbeheer-milieubeheer (waaronder het beheer van natuur en landschap);
- de relatie waterbeheer-ruimtelijke ordening etc.

Als concrete problemen zijn onder meer genoemd de baggerspeciebergings, de eutrofiëring, peilbeheer en natuurbehoud, nitraatbelasting van het grondwater en de onderwaterbodemsanering. Vele van deze problemen hebben een manifeste milieucumponenent. Voorts zijn gebiedsspecifieke problemen genoemd (zie bijlage E). Als meer algemene problemen zijn genoemd de financiering van het waterbeheer en - in minder mate, want sterk lokaal bepaald - de beperkingen die voortvloeien uit de (territoriale) bestuurlijke begrenzingen van beheersverantwoordelijkheden.

Bovengenoemde afstemmingsproblemen vloeien ten dele voort uit de karakteristieken van het beheersveld. Gezien de verdeling van de beheers-taken over vele instanties zal immers altijd sprake zijn van een zekere mengverhouding tussen samenwerking en belangenbehartiging; een voortdurend spanningsveld tussen de onderlinge afhankelijkheid en autonomie van de afzonderlijke instanties. In deze situatie is het streven naar meer onderlinge afstemming van beheershandelingen geen waardevrij streven. Onwaarschijnlijk is dat de betrokken instanties de oplossing van een problematische situatie even belangrijk achten, de kans op oplossen even groot, de situatie even belangrijk en de risico's bij mislukken even klein. Ook kan er niet bij voorbaat van uitgegaan worden dat de betrokken instanties dezelfde probleemdefinitie zullen kiezen en mogelijke oplossingen in dezelfde richting zoeken. De betrokken instanties zullen voordat ze tot afstemming en samenspel besluiten, eerst een inschatting maken van de gevolgen van zo een besluit voor de eigen taakuitoefening en doelrealisering. Welke bijdragen wordt men geacht te leveren? Wat betekent dit voor de eigen schaarse bronnen als geld, personeel, e.d.? Hoeveel invloed behoudt de organisatie op het totale gebeuren? Welke procedures zullen gehanteerd worden bij effectivering van te nemen beslissingen? Dit zijn typen vragen die elke instantie zich voorafgaande aan bestuurlijke afstemming zal stellen. Waar het antwoord op deze vragen wijst in de richting van een verminderde autonomie en daardoor toenemende externe afhankelijkheid, is het waarschijnlijk dat instanties strategieën ontwikkelen om hun eigen positie veilig te stellen. Het bereiken van bestuurlijke afstemming zal dan ook zelden spontaan verlopen en daarom gestimuleerd dienen te worden. De mogelijkheden en beperkingen daartoe hangen nauw samen met de afstemmingsproblemen die zich zouden kunnen voordoen bij realisering van het streven naar integraal waterbeheer. Het antwoord op deze tweede vraag kan evenwel eerst gegeven worden als de veranderingsrichting, gebaseerd op een inhoudelijke invulling van de conceptie van integraal waterbeheer, verder bepaald is. In de volgende paragraaf gaan wij hier nader op in.



## 8.5. Veranderingsrichting

Zoals boven reeds gesteld bleek al snel na de start van het onderzoek dat de conceptie van integraal waterbeheer, hoewel positief gewaardeerd, een aantal onduidelijkheden omvat. Dit betrof met name de vraag of een watersysteem moet worden gezien als een object, dat door de in de notitie "Omgaan met water" genoemde elementen (oppervlaktewater, grondwater, onderwaterbodems, oevers en technische infrastructuur, met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle daarbij behorende fysische, chemische en biologische kenmerken en processen) wordt bepaald, dan wel als een aandachtszone, waarin die elementen een rol kunnen spelen. In de eerste interpretatie zouden watersystemen territoriaal vast afgebakend kunnen worden en zou uitgaande van de vastgestelde watersystemen de organisatie van het waterbeheer kunnen plaatsvinden. In de tweede interpretatie zou sprake zijn van wisselende territoriale afbakening en wordt daaruit voortvloeiende de besturingsvraag gesteld. In dit vooronderzoek is met name gewezen op de potenties van de tweede benadering (zie hoofdstuk 4). De watersysteembenadering kan, als grondslag van integraal waterbeheer, de aandacht richten op de functionele samenhangen die bij een beheersactiviteit in aanmerking genomen dienen te worden. Deze benadering vervult dan een signaalfunctie bij de bepaling van de inhoud van die activiteit. Integraal waterbeheer kan daaropvolgend beschouwd worden als de opdracht om tot bestuurlijke afstemming te komen van (a) het waterbeheer vanuit het verbrede perspectief van de watersysteembenadering en (b) ander (overheids)handelen dat het water direct of indirect beïnvloedt. Centraal in deze optiek is de aandachtszone die bij beheersactiviteiten in ogenschouw genomen dient te worden. Globaal is hiermee de veranderingsrichting vastgelegd.

Door op deze wijze de richting van het streven naar integraal waterbeheer vast te leggen, wordt wat betreft de bestuurlijke consequenties meer het accent gelegd op het besturingsvraagstuk, gegeven de huidige taakverdeling in het beheersveld, dan op de noodzaak van een ingrijpende herverdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Hieruit blijkt dat de aanvankelijke beperking die aan het onderzoek is opgelegd - namelijk bestudering van de mogelijkheden van integraal waterbeheer binnen de bestaande beheersstructuur - theoretisch onderbouwd kon worden gedurende de loop van het onderzoek. Wel dient hierbij bedacht te worden dat de huidige taakverdeling mede afstemmingsproblemen kan bevorderen, doch dit wordt dan vooral veroorzaakt doordat die taakverdeling niet vanuit een of meer expliciete ordeningsprincipes, die consequent zijn toegepast, gestalte heeft gekregen (zie hoofdstuk 6). Uit de taakanalyse kan onder meer geconcludeerd worden dat daardoor vaak onduidelijk is:

- a. vanuit welke specifieke invalshoek de betrokken instanties ieder afzonderlijk (een deel van) de problematiek benaderen;
- b. hoe de relatie dient te zijn tussen instanties die op strategisch niveau richting geven aan de oplossing van een probleem en instanties die daar op operationeel niveau concreet uitvoering aan geven;

- c. op welke schaal afstemming - gelet op de doelmatigheid van het waterbeheer - het beste kan plaatsvinden. Dit laatste hangt uiteraard samen met de schaal waarop een bepaalde problematiek zich manifesteert.

In meer algemene zin kan geconcludeerd worden dat het aanbeveling verdient bij uitwerking van het streven naar integraal waterbeheer een meer consequente toepassing van een of meer ordeningsprincipes te bevorderen en de taakverdeling nader vanuit dat licht te beschouwen.

Door variabele functionele samenhangen als aandachtszones als vertrekpunt te nemen van toekomstig waterbeheer, met daarbij als vast gegeven de constituerende elementen van de bestaande beheersstructuur, zal in het bestuurlijke vlak altijd een zeker dualisme blijven bestaan. Dit dualisme kan ook omschreven worden als de aan het streven naar meer samenhang in het waterbeheer inherente spanningsrelatie tussen beleidsvrijheid (c.q. pluriformiteit) en eenheid van beleid (c.q. uniformiteit). De diverse waterbeheerders hebben van oudsher een bepaalde gerichtheid bij de vervulling van hun beheersta(a)k(en), waardoor deze taken efficiënt en effectief vervuld kunnen worden.

Deze pluriformiteit is gewaarborgd in onderling afgrensbare (aspect)beheersvelden. Tegelijkertijd wordt, met behoud van deze pluriformiteit, echter gestreefd naar eenheid in beleid, wordt van één overheidstaak gesproken en van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit streven stelt de mate van beleidsvrijheid ter discussie. Naast deze algemene spanningsrelatie is bovendien nog een aantal meer specifieke spanningsrelaties te onderscheiden.

De eerste betreft de verschillende schalen waarop bestuurlijke afstemming gezocht wordt. Wil men afstemming op grote schaal tot stand brengen, dan zal eerst afstemming op kleine schaal verzekerd dienen te zijn. Wil men bijvoorbeeld een terrein van kwalitatief beheer op een terrein van kwantitatief beheer afstemmen, dan moet eerst binnen dat terrein van kwalitatief respectievelijk kwantitatief beheer zelf afstemming verzekerd zijn. Eerst daarna kan men succesvol afstemming tussen beide beleidsterreinen regelen. Een tweede spanningsrelatie ligt in de verschillende tijdstippen, waarop bepaalde handelingen op elkaar afgestemd dienen te worden. In principe zou afstemming op strategisch niveau vooraf dienen te gaan aan afstemming op operationeel niveau. Alhoewel beide op elkaar betrokken zijn, maken zij ieder echter ook een eigen ontwikkeling door. Gezien de dynamiek in het beheersveld is deze spanningsrelatie dan ook ten dele onvermijdelijk.

Een derde spanningsrelatie ligt in de problemen, die bestuurlijke afstemming behoeven, zelf besloten. Door verschillende instanties worden verschillende problemen naar de beleidsagenda gebracht, waar zij concurreren om de aandacht. Deze problemen zijn bovendien in ontwikkeling en nieuwe problemen kunnen zich voordoen. Voorts verschilt de locatie waarop de verschillende problemen zich, in wisselende intensiteit, manifesteren. Ook dit veroorzaakt een welhaast onvermijdelijke spanningsrelatie waarmee rekening gehouden dient te worden.

Eerder hebben wij gesteld dat bestuurlijke afstemming zelden spontaan tot stand zal komen. Dit wordt mede bevorderd doordat de bovengenoemde span

ningsrelaties een min of meer permanent karakter hebben. Met name in het instrumentele vlak kunnen echter randvoorwaarden geschapen worden om de bestuurlijke afstemmingsproblemen voortvloeiende uit de conceptie van integraal waterbeheer te beperken. Het begrip "instrumenteel" heeft in deze context een ruimere betekenis dan die van juridische instrumenten. Het omvat naast juridische instrumenten ook instrumenten ten behoeve van de informatievoorziening en communicatie, financiële instrumenten, het technische instrumentarium etc. Elk van deze instrumenten kan - wat betreft de prioriteitstelling, op bepaalde schaalniveaus en in de tijd - in principe een bijdrage leveren aan het bevorderen van de afstemming van beheersactiviteiten. In dit vooronderzoek zijn met name knelpunten wat betreft het juridische instrumentarium verkennend geanalyseerd (zie hoofdstuk 7). Daarbij zijn onder meer als belangrijkste knelpunten naar voren gekomen:

- a. een aanzienlijke spanning tussen de behoefte aan sturing op een hoger niveau en de behoefte aan vrijheid op een lager niveau;
- b. een gebrek aan horizontale afstemmingsinstrumenten op het operationele vlak;
- c. onduidelijkheid over de hanteerbaarheid en effectiviteit van sommige afstemmingsinstrumenten.

In het hoofdonderzoek verdienen echter ook knelpunten rond de andere instrumenten de aandacht.

### **8.6. Veranderingsstrategie**

Met het realiseren van integraal waterbeheer is nog weinig praktische ervaring opgedaan. Integraal waterbeheer is nu nog vooral een beleidsconcept voor de middellange termijn, dat uitwerking behoeft. Een van de centrale vraagpunten in deze is hoe integraal waterbeheer bestuurlijk georganiseerd moet worden. Voor wat betreft deze bestuurlijke consequenties is van belang te beseffen dat meerdere besturingsstrategieën vooralsnog de aandacht behoeven. Of anders gesteld, al naar gelang de specifieke karakteristieken van de functionele relaties die in samenhang beschouwd en bestuurd dienen te worden, zullen voorzieningen voor een meerlagige afstemming beschikbaar dienen te zijn. Naar de mate waarin zij de handelingen van de betrokken instanties binden, kan gedacht worden aan het bevorderen van coöperatie, coördinatie, integratie of combinaties daarvan. Waar met coöperatie volstaan kan worden dient met name de mogelijkheid van ad hoc overeenkomsten bevorderd te worden. Op basis daarvan kan een aantal specifieke activiteiten in onderlinge samenhang of gemeenschappelijk ondernomen worden. Waar coördinatie noodzakelijk is, zal de aandacht vooral gericht zijn op het stimuleren van samenspel tussen instanties op basis van een voor langere termijn overeengekomen beleidslijn. Integratie vereist daarentegen veeleer een centrale, sturende actor die het handelen van de andere instanties richtinggevend bepaalt. Elk van deze besturingsstrategieën brengt zijn eigen sturingscapaciteit en besturingsproblemen met zich mee (zie ook hoofdstuk 4). Uit vervolgonderzoek zal in het bijzonder moeten blijken in welke omstandigheden welke besturingsstrategie de voorkeur verdient.

## 8.7. Onderzoek ten behoeve van een nadere onderbouwing van de veranderingsstrategie

Het vooronderzoek heeft zich, zoals gezegd, met name gericht op het in beeld brengen van de veranderingsnoodzaak en de veranderingsrichting in het waterbeheer. Een en ander heeft een aantal bouwstenen opgeleverd, ten behoeve van de veranderingsstrategie, die echter in het hoofdonderzoek nader uitgewerkt en geconcretiseerd moet worden. Voor wat betreft dit hoofdonderzoek zijn diverse opties denkbaar. Twee, in onze ogen, belangrijke onderzoeksopties worden in het navolgende verder uitgewerkt.

### Onderzoeksoptie A

Door als vertrekpunt voor onderzoek variabele functionele samenhangen te nemen, die als aandachtszone bij beheersactiviteiten in het oog gehouden dienen te worden, is het mogelijk de analyse van het huidige waterbeheer met het oog op de toekomst uit te voeren. Hierbij wordt dan een zogenaamde interorganisationele analyse uitgevoerd.

Het hoofdonderzoek kan dan als volgt in een aantal stappen uiteengezet worden.

- A. De eerste stap is het onderscheiden van functionele samenhangen. Uit het vooronderzoek is gebleken dat integraal waterbeheer de meeste kans van slagen heeft als het gericht is op oplossing van manifeste problemen. Voor het hoofdonderzoek betekent dit dat uitgegaan kan worden van bepaalde problemen (probleembenadering), of gebieden waar bepaalde problemen spelen (gebiedsbenadering), waarvan ook duidelijk is dat de probleemoplossing gebaat zou zijn met een samenhangende aanpak. Voorbeelden van dergelijke problemen zijn de eutrofiëring, baggerspecie, waterwinning en -aanvoer, relatie peilbeheer en natuurbehoud etc. Op basis van een verkenning van deze problemen kan aangegeven worden welke aspecten als functioneel geheel bij de oplossing van deze problemen in het oog gehouden dienen te worden. Rond elk van deze problemen is, met andere woorden, een aandachtszone te situeren die in principe beleidsrelevant zou dienen te zijn. Deze aandachtszones worden in kaart gebracht.
- B. De tweede stap omvat het localiseren van de besturingsnetwerken die aan de functionele relaties gekoppeld zijn. Als uitgegaan wordt van de probleembenadering (bijvoorbeeld het eutrofiëringsvraagstuk) kan in concrete situaties waar dit probleem speelt op grond van de onder A. onderscheiden aandachtszones aangegeven worden welke instanties bij de oplossing van dit probleem betrokken zouden dienen te zijn. Dit netwerk van betrokken instanties kan vervolgens beschouwd worden als het actiesysteem of besturingsnetwerk. Als uitgegaan wordt van de gebiedsbenadering wordt dezelfde procedure gevolgd, in die zin dat ook dan de aandachtszone de basis vormt voor netwerkafbakening.

- C. De derde stap omvat de analyse van:
- de aard en mate van bestuurlijke afstemming;
  - de wijze waarop deze afstemming plaatsvindt;
  - de mate waarin door afstemming de probleemoplossing al dan niet bevorderd wordt.

In deze fase van het onderzoek is de aandacht vervolgens met name gericht op de variabelen die de aard en mate van de bestuurlijke afstemming bepalen.

Om het voorbeeld van de eutrofiëring wat verder uit te werken: als blijkt dat het eutrofiëringsprobleem niet opgelost wordt, kan aangegeven worden of dit bepaald wordt door het juridisch instrumentarium, een onduidelijke taakverdeling, gebrek aan informatie, onvoldoende financiële mogelijkheden, gestoorde communicatie, danwel een combinatie van deze variabelen. In deze fase worden dus de oorzaken van de knelpunten gezocht bij een aantal variabelen binnen het vastgestelde besturingsnetwerk. Door meerdere eutrofiëringscases te analyseren kunnen sleutelvariabelen opgespoord worden.

De technische mogelijkheden en stand van kennis worden hierbij als randvoorwaarden beschouwd.

- D. De vierde stap omvat de analyse van de institutionele verankering van de sleutelvariabelen.

Besturingsnetwerken kunnen getypeerd worden naar instanties, hun taken en instrumenten, alsmede de relaties onderling. Verondersteld kan worden dat deze "structuur" van het netwerk beperkingen oplegt aan de handelingsalternatieven van de instanties en derhalve voor een belangrijk deel hun handelingsvrijheid bepaalt. In deze fase van het onderzoek wordt de relatie gelegd tussen de sleutelvariabelen en deze structuurkenmerken. Toegepast op ons voorbeeld: als zou blijken dat eutrofiëring een knelpunt is dat in belangrijke mate bepaald wordt door het ontbreken van de financiële middelen, wordt vervolgens bezien in hoeverre dit gegeven bepaald wordt door karakteristieken van de financieringsstructuur etc. De financieringsstructuur is echter niet zelf object van onderzoek.

- E. De vijfde stap omvat het formuleren van beleidsaanbevelingen.

Door de sleutelvariabelen te koppelen aan de structuurkenmerken van de (verschillende) besturingsnetwerken wordt het mogelijk beleidsuitspraken te doen omtrent stimulerende en remmende factoren bij het realiseren van bestuurlijke afstemming in het waterbeheer, welke besturingsstrategie noodzakelijk is en wat de consequenties hiervan zijn in het vlak van de instrumentenontwikkeling.

Naast dit als onderzoeksoptie A beschreven vervolgonderzoek verdient het aanbeveling een vervolgonderzoek te overwegen dat specifiek gericht is op het juridisch instrumentarium.

## Onderzoeksoptie B

De belangrijkste vragen die in dit vervolgonderzoek, dat gericht is op een analyse van de in het kader van integraal waterbeheer voor de afstemming van beheersactiviteiten benodigde instrumenten, beantwoording verdienen zijn:

1. Welke eisen stelt de conceptie van integraal waterbeheer aan het instrumentarium dat voor afstemming tussen diverse beheersactiviteiten benut pleegt te worden?
2. Is het bestaande instrumentarium in het waterbeheer wel voldoende toegerust om de functionele verbanden te leggen die in het kader van integraal waterbeheer nodig zijn?
3. Welke instrumenten zouden hiervoor in principe in aanmerking komen en welke aanpassingen resp. vernieuwingen zijn terzake geboden resp. gewenst?

De strekking van dit onderzoek wordt hieronder globaal weergegeven aan de hand van de inhoud van een drietal onderdelen A, B en C.

- A. Het eerste deel van dit vervolgonderzoek is theoretisch van aard. Het beoogt een antwoord te geven op de eerste vraag. Het in het vooronderzoek ontwikkelde kader kan daarin verder worden uitgewerkt, met name op het stuk van de conceptie van integraal waterbeheer. Dit deel zal voorts criteria moeten opleveren voor de toetsing in het tweede deel van het onderzoek. Tot die criteria zouden kunnen behoren eisen van hanteerbaarheid, effectiviteit en toereikendheid. Tevens is een nadere selectie van relevante afstemmingsinstrumenten geboden. Als zodanig komen in aanmerking:
- a. de vergunning;
  - b. het plan;
  - c. het peilbesluit;
  - d. het wateraccoord.
- Voorts kan gedacht worden aan:
- e. de overlegstructuur;
  - f. de toezichtsstructuur.
- B. Het tweede deel is toetsend van aard, en beoogt de geselecteerde instrumenten te waarderen op basis van de ontwikkelde criteria (zoals hanteerbaarheid, effectiviteit en toereikendheid). De toetsing moet antwoord geven op onderzoeksvraag twee. In het kader van deze toetsing worden een aantal case-studies uitgevoerd. Aldus wordt kennis verzameld over het feitelijk functioneren van de geselecteerde instrumenten met een afstemmingsfunctie. Beoogd wordt twee soorten case-studies uit te voeren. Bij de eerste soort staat een instrument centraal. Rondom dit instrument (bijv. een plan) worden cases geselecteerd. De tweede soort case-studies stelt verschillende soorten beheersactiviteiten centraal. Hierbij wordt gekeken welke rol bepaalde instrumenten spelen.

Bij de analyse van de cases zullen per instrument worden nagegaan: de inhoud van het instrument en de totstandkomings- alsmede de toepassingsprocedure en de effecten van het instrument.

- C. Het laatste deel - de derde onderzoeksvraag betreffend - beoogt het doen van aanbevelingen. In dit deel zal aandacht worden besteed aan mogelijke aanpassingen en/of vernieuwingen van het instrumentarium. Het eindresultaat zal bestaan uit de volgende delen.
- 1) Een theoretisch toetsingskader dat o.a. nadere beschouwingen bevat over afstemming.
  - 2) Een aantal toetsingscriteria om de instrumenten te toetsen op de mate van afstemming.
  - 3) Een beschrijving en toetsing van een aantal belangrijke afstemmingsinstrumenten.
  - 4) Een beschrijving en analyse gericht op instrumentele aspecten van een aantal cases.
  - 5) Suggesties voor aanpassingen en/of vernieuwingen van het instrumentarium.





**APPENDIX A**

**METHODISCHE BENADERING  
ANALYSE WATERBEHEER**



## METHODISCHE BENADERING ANALYSE WATERBEHEER

### A.1. Inleiding

Uit het vooronderzoek is gebleken dat het streven naar integraal waterbeheer een veelomvattende en complexe problematiek betreft. Het lijkt dan ook verstandig het hoofdonderzoek te beperken tot een aantal zorgvuldig geselecteerde (probleem)situaties. In deze appendix wordt daarom een methode gepresenteerd die, in aansluiting op het vooronderzoek, gebruikt zou kunnen worden ten behoeve van die selectie.

De benadering heeft tot doel het op methodische wijze beschrijven van de werkelijkheid c.q. de onderzoeksproblematiek, zodat deze inzichtelijk wordt en vatbaar voor analyses vanuit de idee van integraal waterbeheer.

### A.2. Context van de benadering

De noodzaak van een zorgvuldige selectie van te onderzoeken (probleem)situaties komt voort uit de complexiteit van de onderzoeksproblematiek. Een complexiteit die o.a. ontstaat omdat afstemming moet plaatsvinden tussen veel onderdelen van het waterbeheer, knelpunten van uiteenlopende aard deze afstemming bemoeilijken en omdat bij het waterbeheer betrokken instanties ieder een eigen interpretatie van integraal waterbeheer aanhouden. Hieronder zal kort op deze punten worden ingegaan. Uit het vooronderzoek (hoofdstuk 4 en 5) blijkt dat het streven naar integraal waterbeheer o.a. betekent afstemming tussen:

- beheersactiviteiten;                      - (aspect)beheersvelden;
- instanties;                                      - belangen;
- instrumenten;                                - doelstellingen.

Een groot aantal factoren belemmert het bereiken van een betere afstemming tussen deze elementen. Globaal omschreven zijn deze factoren van technische, organisatorische, juridische en/of financiële aard.

Bij het streven naar integraal waterbeheer kunnen bovendien verschillende accenten worden gelegd, zoals op:

- 1) een bredere en betere belangenafweging binnen het waterbeheer;
- 2) een bredere en betere afstemming met andere beleidsvelden, in het bijzonder met milieu en natuur en landschap;
- 3) een breder gebruik van de technische voorzieningen, zodat de mogelijkheden voor een efficiënter en doelmatiger beheer worden vergroot.

Bovengenoemde accenten zijn niet strijdig met elkaar. De bij het waterbeheer betrokken instanties zullen echter verschillende accenten leggen bij het streven naar integraal waterbeheer.

De hierboven beschreven complexiteit van de onderzoeksproblematiek maakt het noodzakelijk dat voorafgaande aan het onderzoeken van (probleem)situ-

aties, inzicht bestaat in de aard van de problematiek in relatie tot het streven naar integraal waterbeheer. Om dit inzicht te verkrijgen kan de onderzoeksproblematiek op een bepaalde wijze worden beschreven. Hiervoor wordt in deze appendix een benadering gepresenteerd die uitgaat van de afstemmingsrelaties tussen onderdelen van het waterbeheer en waarbij het mogelijk wordt om knelpunten te signaleren en deze te differentiëren naar aard. Het is ook mogelijk om de eerder genoemde accenten te verwerken in de benadering.

### **A.3. De benadering**

De benadering, die hier wordt gepresenteerd, kenmerkt zich door een modelmatige weergave van de relaties tussen enkele belangrijke onderdelen van de problematiek. Hierdoor wordt op een bepaalde wijze een overzicht verkregen van de werkelijke situatie en van de omstandigheden waaronder wordt gestreefd naar integraal waterbeheer. Met behulp van dit overzicht kunnen (mogelijke) knelpunten worden opgespoord, die vervolgens vanuit verschillende invalshoeken nader kunnen worden geanalyseerd.

Binnen het waterbeheer kunnen, in het kader van integraal waterbeheer, als belangrijke onderdelen worden onderscheiden:

- 1) beheersactiviteiten;
- 2) instanties;
- 3) instrumenten;
- 4) (aspect)beheersvelden;
- 5) belangen.

Vooraf met betrekking tot de relaties tussen deze onderdelen moet integraal waterbeheer vorm krijgen. Voor het verkrijgen van een goed inzicht van de problematiek van integraal waterbeheer zouden al deze relaties moeten worden beschreven. De watersysteembenadering biedt echter de mogelijkheid om de beschrijving te beperken tot een aantal relaties. In hoofdstuk 4 van het vooronderzoek is immers aangegeven dat het watersysteem kan worden gezien als een aandachtszone, die bij een beheersactiviteit in het oog dient te worden gehouden. Hieruit vloeit voort dat de beheersactiviteit als centraal uitgangspunt kan worden genomen, waardoor in eerste instantie kan worden volstaan met de beschrijving van de volgende relaties.

- a) De relatie tussen beheersactiviteiten en instanties (taakverdeling).
  - b) De relaties tussen beheersactiviteiten en instrumenten (sturen).
  - c) De relatie tussen beheersactiviteiten en (aspect)beheersvelden (effecten van beheersactiviteiten). \*)
- ad a) Deze relatie heeft betrekking op de beheersinstantie die de beheersactiviteit mag (moet) verrichten. Het beschrijven van deze relatie leidt tot een overzicht van de taakverdeling.

\*) De relatie tussen beheersactiviteiten en belangen blijft in eerste instantie buiten beschouwing. Zie daarover blz. 102.

- ad b) Deze relatie betreft de instrumenten die de aard en de mate van uitvoering van beheersactiviteiten beïnvloeden. Bij deze relatie is vooral van belang de mate waarin vanuit beleidsmatige overwegingen de beheersactiviteiten kunnen worden gestuurd. Het beschrijven van deze relatie leidt tot een overzicht van de sturingsmogelijkheden.
- ad c) Beheersactiviteiten kunnen effect hebben op de hoedanigheid van het water en daarmee ook op andere aan het water verbonden beheersvelden. Het beschrijven van deze relaties leidt tot het aangeven van aandachtszones bij beheersactiviteiten.

De idee van de in deze appendix gepresenteerde benadering is om de onderscheiden onderdelen uit te splitsen in concrete, voor het waterbeheer relevante, onderdelen. Vervolgens kunnen dan op systematische wijze de eerder genoemde relaties tussen de diverse onderdelen worden gesignaleerd. Signaleren wil zeggen dat wordt volstaan met een aanduiding van de aanwezige relatie op een binaire schaal. Een kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving wordt niet gegeven.

Naar aanleiding van de hiervoor gesignaleerde belangrijke relaties kunnen de volgende schema's worden gemaakt.

*Schema 1: Signalering relaties tussen beheersactiviteiten en instanties.*

*Schema 2: Signalering relaties tussen beheersactiviteiten en instrumenten.*

*Schema 3: Signalering relaties tussen beheersactiviteiten en (aspect)beheersvelden.*

De instrumenten kunnen vervolgens worden ingedeeld bij een aspectbeheersveld van het waterbeheer \*). Dit leidt tot

*Schema 4: Instrumenten en aspectbeheersvelden.*

Op basis van deze schema's kan nu "nieuwe informatie" worden verkregen door ze te combineren. Doordat instrumenten en beheersactiviteiten aan elkaar zijn gekoppeld en beiden tevens zijn gekoppeld aan (aspect)beheersvelden (schema's 2, 3 en 4) kan een schema worden gemaakt over

*Instrumenten op raakvlakken van (aspect)beheersvelden.*

N.B. De relatie tussen belangen en beheersactiviteiten is hier buiten beschouwing gelaten t.b.v. een overzichtelijke presentatie van de benadering. Bij een praktische toepassing van de benadering kan deze relatie wel worden meegenomen.

Teneinde de benadering te kunnen toepassen zullen de aan het water verbonden beheersactiviteiten, instanties, instrumenten (en belangen) moeten worden geïnventariseerd. Tevens moet worden aangegeven welke (aspect)beheersvelden worden onderscheiden.

In eerste instantie dient een inventarisatie van de belangrijkste beheersactiviteiten te worden uitgevoerd, zie tabel 1, op blz. 96.

\*) De indeling in aspectbeheersvelden voor het waterbeheer is gebaseerd op een theoretisch onderscheid van clusters van soorten activiteiten. Door de theoretische aard van deze indeling zal het niet altijd mogelijk zijn om instrumenten eenduidig te koppelen aan een of meerdere (aspect)beheersvelden.

De voor de inventarisaties benodigde gegevens kunnen worden verkregen door raadpleging van deskundigen op het betreffende vakgebied (enquêtes, interviews) en door literatuurstudie en secundaire analyse.

Naast deze inventarisaties dient op dezelfde wijze kennis te worden verzameld over de relaties tussen de onderdelen en in het bijzonder over de effecten van beheersactiviteiten.

Noodzakelijke kennis vanuit verschillende vakgebieden kan met behulp van de eerder genoemde schema's bruikbaar worden gemaakt voor het onderzoek.

**TABEL 1: Enkele beheersactiviteiten**

- oppervlaktewatertoevoer
- doorspoelen
- peilbeheer m.b.v. gemalen en stuwen
- peilbeheer d.m.v. aanleg/verbreding/verdieping watergangen
- peilbeheer d.m.v. drainage
- debietmetingen
- verbreding en verdieping vaarwegen
- verbetering c.q. veranderen stroombaan rivier
- aanleg watergangen en vaarwegen
- duinaanleg
- afsluiten zeearmen/aanleg en beheer stormvloedkeringen
- bergen rivierwater bij hoge waterstand
- zuiveren lozingen
- aanleg en beheer riolering
- saneren lozingen
- verwijderen vervuilde waterbodems
- bergen baggerspecie
- bergen vervuilde baggerspecie
- verwijderen drijvend vuil
- aanpassen infrastructurele werken
- oeverbescherming
- bescherming waterwingebieden
- bergen oppervlaktewater t.b.v. watervoorziening

#### **A. 4. Relatieschema's**

In deze paragraaf zullen de eerder genoemd schema's als voorbeeld worden uitgewerkt.

Ten behoeve van het overzicht van de relatie tussen beheersactiviteiten en instanties (schema 1) moeten de relevante instanties en beheersactiviteiten worden geïnventariseerd. Vervolgens wordt de relatie inzichtelijk gemaakt door aan te geven welke instanties betrokken zijn bij de beheersactiviteiten.

Schema 1a kan worden gemaakt voor een specifieke regio. Dan ontstaat een overzicht van de taakverdeling in die regio.

De regio kan zijn gebaseerd op een bestuurlijke indeling of op hydrologische samenhangen. Indien voor beide indelingen een schema wordt gemaakt is het mogelijk om inzicht te krijgen in de consequenties van beide soorten indelingen voor de taakverdeling.

In schema 1a is dit als voorbeeld globaal uitgewerkt.

VOORBEELD SCHEMA 1a:					
Relatie tussen beheersactiviteiten en instanties	rijk	provincie	waterschap	gemeente	
oppervlaktewateraanvoer		x	x		
doorspoelen	x	x	x	x	
peilbeheer m.b.v. gemalen en stuwen	x	x	x		
peilbeheer d.m.v. aanleg, verbreding, verdieping watergangen	x	x	x		
peilbeheer d.m.v. drainage	x	x	x		
debietmetingen	x	x	x		
aanleg watergangen en vaarwegen	x	x	x	x	
duinaanleg	x				
afsluiten zeearmen, aanleg en beheer stormvloedkeringen	x				
bergen rivierwater bij hoge waterstand	x	x	x		
zuiveren lozingen		x	x	x	
aanleg en beheer riolering					
sanering lozingen					
verwijderen vervuilde waterbodem					

Instanties hebben ieder specifieke beheersdoelen. Bovengenoemd schema kan verder worden uitgewerkt door niet alleen een relatie te signaleren maar door ook aan te geven of de instantie de activiteit zelf verricht of dat de activiteit alleen samenhangt met de beheersdoelen van de betreffende instantie. In die situaties waar wèl een grote samenhang is tussen beheersdoelen van een instantie en een bepaalde beheersactiviteit, maar de uitvoering van de activiteit onder verantwoordelijkheid valt van een andere instantie, is er een grote afstemmingsbehoefte. In onderstaand voorbeeld-

schema zijn bovengenoemde relaties aangegeven. In dit stuk schema zijn, om praktische redenen, in plaats van instanties aspectbeheersvelden gebruikt. In schema 1b is op grond van één van de volgende twee redenen een beheersactiviteit gekoppeld aan een (aspect)beheersveld:

- 1) het doel van de activiteit past binnen het beheersveld;
- 2) de uitvoering valt binnen dit beheersveld.

Als bij een beheersactiviteit de wijze van uitvoering (uitvoer) en het doel niet onder een en hetzelfde beheersveld vallen is dit een mogelijke indicatie voor afstemmingsproblemen.

VOORBEELD SCHEMA 1b:  Relatie tussen beheersactiviteiten en aspectbeheersvelden  D: doel activiteit U: uitvoering activiteit	K wal. opp. water	K want. opp. water	K wal. grondwater	K want. grondwater
oppervlaktewateraanvoer		U/D		
doorspoelen	D	U		
peilbeheer m.b.v. gemalen en stuwen		U/D		
peilbeheer d.m.v. aanleg, verbreding, verdieping watergangen		U/D		
peilbeheer d.m.v. drainage		U/D		D
debietmetingen	D	U		
aanleg watergangen en vaarwegen		U/D		
duinaanleg		U/D		
afsluiten zeearmen, aanleg en beheer stormvloedkeringen		U/D		
bergen rivierwater bij hoge waterstand		U/D		
zuiveren lozingen	U/D			
aanleg en beheer riolering	D		D	
sanering lozingen	U/D			
verwijderen vervuilde waterbodem	D	U		

Aan iedere (beheers)activiteit gaan, in meerdere of mindere mate, beleidsmatige overwegingen vooraf. De instrumenten die de activiteit sturen zijn daarbij van belang. Instrumenten en beheersactiviteiten kunnen aan elkaar



worden gekoppeld door bij iedere activiteit de instrumenten aan te geven die in meer of mindere mate die activiteit sturen. Dit leidt tot schema 2.

**VOORBEELD  
SCHEMA 2:**

**Sturen (relatie tussen beheersactiviteiten en instrumenten)**

<u>BEHEERSACTIVITEIT</u>	<u>INSTRUMENTEN</u>
- oppervlaktewateraanvoer	ontwerp- WWH wateraccoord (art. 18)
- doorspoelen	ontwerp-WWH wateraccoord
- peilbeheersing d.m.v. gemalen en stuwen	Waterschapsreglement Peilbesluit
- peilbeheersing d.m.v. aanleg/verbreding/verdieping watergangen	Landinrichtingswet Landinrichtingsplan
- peilbeheersing d.m.v. drainage	
- debietmetingen	art. 15 ontwerp - WWH? waterschapsverordeningen?
- aanleg watergangen en vaarwegen	
- verbreding/verdieping vaarwegen	Baggerreglement Rijkscrivierdijkenreglement Rivierenwet
- duinaanleg	
- afsluiten zeearmen	Deltawet
- bergen rivierwater	
- zuiveren lozingen	Wet verontreiniging oppervlaktewater en Rioleringsplan vergunning van beheerder opp. water art. 1 WVO Lozingsverordening Algemene voorschriften op grond van model-verordening
- aanleg/beheren rioleringen	
- sanering lozingen	Wet verontreiniging oppervlaktewateren Lozingsvergunning Overstortvergunning
- verwijderen vervuilde waterbodems	Baggerreglement

Als de (negatieve) (neven)effecten van beheersactiviteiten zijn onderzocht, kan met behulp van deze kennis schema 3 worden afgeleid. In dit schema worden de (negatieve) effecten gesignaleerd van een beheersactiviteit op een of meerdere (aspect)beheersvelden.

VOORBEELD SCHEMA 3:  Effecten (relaties tussen beheersactiviteiten en (aspect)beheersvelden*)	Kwal. opp. water	Kwant. opp. water	Kwal. grondwater	Kwant. grondwater	Natuur en Landschap	Ruimtelijke Ordening	Milieuhygiëne			
oppervlaktewateraanvoer	x	x		x	x					
doorspoelen	x	x			x		x			
peilbeheer m.b.v. gemalen en stuwen	x	x	x	x	x	x				
peilbeheer d.m.v. aanleg, verbreding, verdieping watergangen	x	x	x	x	x	x				
peilbeheer d.m.v. drainage	x	x	x	x	x	x				
debietmetingen	x	x								
aanleg watergangen en vaarwegen		x			x	x				
duinaanleg										
afsluiten zeearmen, aanleg en beheer stormvloedkeringen										
bergen rivierwater bij hoge waterstand		x			x	x				
zuiveren lozingen										
aanleg en beheer rioleringen										
sanering lozingen										
verwijderen vervuilde waterbodem										

\*) In schema 3 (en 4) is een aantal (aspect)beheersvelden onderscheiden. Mogelijke andere beheersvelden die in zo'n schema kunnen worden opgenomen zijn waterbodem, oevers, bodem, riolering en eventueel vaarwegbeheer.

Instrumenten kunnen, met enig voorbehoud, worden ingedeeld bij een (aspect)beheersveld. Dit leidt tot schema 4.

VOORBEELD SCHEMA 4:  Instrumenten *) en (aspect)beheersvelden	Kwal. opp. water	Kwant. opp. water	Kwal. grondwater	Kwant. grondwater	Natuur en Landschap	Ruimtelijke Ordening	Milieuhygiëne			
wateraccoord		x								
peilbesluit		x								
waterschapsverordening		x								
lozingsvergunning	x						x			
rioleringsplan										
baggerreglement		x								

\*) In dit schema zijn een willekeurig aantal instrumenten opgenomen.

Door de schema's 1 t/m 4 te combineren kan een schema met instrumenten op raakvlakken ontstaan.

Bovengenoemd schema en de schema's 1 t/m 4 zijn een modelmatige weergave van de werkelijkheid. Deze werkelijkheid is nu geordend voor een gerichte analyse naar (mogelijke) knelpunten of het signaleren van knelpunten. Analyses met betrekking tot de volgende punten zijn mogelijk:

- de taakverdeling (lacunes en overlap) (m.n. op basis van schema 1);
- effecten van activiteiten (m.n. op basis van schema 3);
- het functioneren van (afstemmings)instrumenten (lacunes, overlap, e.d.) (op basis van het combineren van diverse schema's).

Een belangrijk overzicht van de problematiek geeft een schema met instrumenten op raakvlakken van (aspect)beheersvelden. Bepaalde (of alle) raakvlakken kunnen m.b.v. zo'n schema aan een nadere analyse worden onderworpen:

- vanuit een gewenste besturingsstrategie;
- naar de mate waarin is voorzien in afstemmingsinstrumenten.

Op basis van een overzicht van instrumenten op raakvlakken kan voorts onderzoek worden gedaan naar bijvoorbeeld de spreiding van plannen en vergunningen en de functie en het belang van peilbesluiten en wateraccorden.

Naar aanleiding van gesignaleerde knelpunten kunnen tevens nadere analyses worden gehouden met betrekking tot remmende en stimulerende factoren voor afstemming.

#### **A.5. Nabeschuwing**

In deze appendix is een methodische benadering geïntroduceerd, die voor een deel is uitgewerkt. De gegeven invulling geeft maar in beperkte mate aan wat de mogelijkheden zijn. Op de zelfde wijze als de (aspect)beheersvelden zijn gebruikt om gegevens te koppelen, kunnen ook belangen worden gebruikt. Het wordt dan mogelijk een overzicht te krijgen van (tegenstrijdige) eisen op raakvlakken van belangen.

De benadering moet niet worden gezien als een doel op zich. Het is een middel om de problematiek te ordenen. Om vervolgens mogelijke knelpunten te kunnen selecteren. Op basis van de schema's kunnen de mogelijke knelpunten worden gedifferentieerd naar aard (bijvoorbeeld technisch, financieel, juridisch etc.).

De toepassing van de benadering leidt tot een modelmatige weergave van de werkelijkheid. Sommige relaties zullen, vanwege het abstractieniveau en de complexiteit van de relatie, slechts met veel moeite kunnen worden weergegeven. Een belangrijk voordeel is echter dat, als men in staat is geweest de relaties aan te geven, de zeer complexe problematiek van het streven naar integraal waterbeheer is gestructureerd en "hanteerbaar" gemaakt voor onderzoek. Kennis vanuit verschillende disciplines, met name de juridische, technische en bestuurskundige, wordt via deze benadering gecombineerd tot een geheel. De problematiek is geordend en men kan, met behulp van een daartoe ontwikkeld analysekader, gerichte analyses uitvoeren.

Op basis van de diverse schema's is het namelijk mogelijk om verschillende accenten (zie par. A.2.) binnen het streven naar waterbeheer naar voren te laten komen. Wil men in eerste instantie streven naar een vergroting van de beheersmogelijkheden door gebruik te maken van functionele samenhangen, dan kan de aandacht van de analyse vooral uitgaan naar een schema met de effecten (zie voorbeeldschema 3). Wil men echter primair streven naar een grotere efficiëntie en effectiviteit van beheersactiviteiten door afstemming, dan kan de aandacht meer uitgaan naar schema's met de taakverdeling (zie voorbeeldschema's 1a en 1b). Ziet men integraal waterbeheer als een streven naar een betere afstemming, van het waterbeheer met andere beheersvelden, in het bijzonder milieuhygiëne, natuur en landschap en ruimtelijke ordening, dan kunnen schema's met de effecten en met de instrumenten op raakvlakken worden benut.

## NOTEN

### Noten bij hoofdstuk 1

- 1) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1984-1985.
- 2) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1986.
- 3) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1986.
- 4) Voor een overzicht van de betrokken onderzoekers en de structuur van het betrokken samenwerkingsverband zie men bijlage C.

### Noten bij hoofdstuk 2

- 1) Naast deze soorten van beheer kan men ook nog andersoortige vormen van beheer onderscheiden, zoals scheepvaartbeheer en visstandbeheer. Deze blijven in dit overzicht buiten beschouwing.
- 2) Zie de nota Planning van het Milieubeleid, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1984.
- 3) Onder "haasje-over springen" verstaat men een systeem van afstemming van onderscheidene plannen op hetzelfde overheidsniveau, waarbij de vaststelling van het ene plan gepaard gaat met de herziening van het andere, dan wel met het besluit het andere plan binnen een aan te geven termijn te wijzigen. Het ligt voor de hand dat bij de voorbereiding van de diverse plannen door de daarbij betrokken actoren nauw wordt samengewerkt.

### Noten bij hoofdstuk 3

- 1) Bij de categorie externe belangen is ook de ene respondent van het gemeentelijk bestuursniveau ondergebracht.
- 2) De categorie Rijk bestaat uit 5 respondenten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en 3 respondenten voor het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

### Noten bij hoofdstuk 4

- 1) Tjeenk Willink, H.D., 1984.
- 2) Werkdag Waterhuishoudingsplan Gelderland, 1987.
- 3) Fockema Andrea, S.J., 1952; en Goede, B., 1951.
- 4) Deze omschrijving komt overeen met die welke het ontwerp voor de Wet op de waterhuishouding en de nota "De waterhuishouding van Nederland" geven van het begrip waterhuishouding.
- 5) De samenhangen die in het oog gehouden dienen te worden betreffen:
  - a. de samenhang met een veelheid van belangen, die alle in aanmerking moeten worden genomen en zo afgewogen, dat het algemeen belang (dat is de meest gewenste maatschappelijke situatie) het best wordt gediend (veiligheid, agrarische sector, bebouwing, elektriciteitsproductie, huishoudens, industrie- en dienstverlenende sector, scheepvaart, visserij, waterrecreatie, natuur en landschap, aquatische en terrestrische levensgemeenschappen);
  - b. de samenhang van kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer en van oppervlaktewater- en grondwaterbeheer;
  - c. de samenhang van watersystemen, waarbij moet worden gedacht aan:
    - het water cum annexis (infrastructuur die het water draagt, bergt en beheerst, zoals waterweg, oever, bodem, kunstwerken), aquatische en terrestrische leefgemeenschappen die van het water afhankelijk zijn en rechtstreeks beïnvloedende factoren (riolen, zuiveringsinstallaties);
    - water als functionerend geheel van fysieke, chemische en biologische processen. Water opgevat in deze zin houdt in dat niet volstaan kan worden met bijvoorbeeld de constatering dat water en bodem raakvlakken hebben of dat oppervlaktewater en grondwater elkaar beïnvloeden, maar brengt mee dat water en bodem, respectievelijk oppervlaktewater en grondwater uit een oogpunt van waterbeheer één geheel vormen;
    - water in relatie met andere beleidsvelden (milieu, ruimtelijke ordening, economie);

- d. de samenhang met de bevoegde instanties. De instanties moeten de externe samenhang bevorderen, maar ook zo te werk gaan dat de interne samenhang in het oog en tot voorwerp van verantwoordelijkheid wordt genomen.
- 6) Adviescommissie sanering planprocedures, 1985, p. 36.
  - 7) Glasbergen, P., 17, 1986, pp. 386-389.
  - 8) De Graeff, J.J., 5, 1987, pp. 128-134.

#### Noten bij hoofdstuk 6

- 1) Van de 14 directies zijn er 3 niet aan een provinciaal territoir verbonden te weten: de directies Noordzee, Benedenrivieren en Zuiderzeewerken.
- 2) De volgende commissies dienen de Raad van de Waterstaat van advies:
  - Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving;
  - Commissie van overleg voor de weg;
  - Commissie voor de waterhuishouding;
  - Commissie voor scheepvaartwegen en havens;
  - Commissie voor ontgrondingen;
  - Commissie voor oppervlaktedelfstoffen;
  - Commissie voor de waterverontreiniging;
  - Zuiderzeecommissie.
- 3) De Commissie Grondwaterbeheer is met het oog op de beleidsadviezen die zij moet uitbrengen breed samengesteld. Zitting in deze commissie hebben vertegenwoordigers van provinciale besturen (2), Unie van Waterschappen, VNG, VEWIN, Landbouwschap, Bosschap, Kamers van Koophandel, VNO/NCW, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, Commissie Grondwaterwet Waterleidingbedrijven en van de Ministeries van V. & W. Binnenlandse Zaken, Economische Zaken, Landbouw en Visserij en VROM. De Technische Commissie Grondwaterbeheer is samengesteld uit deskundigen op het gebied van onder meer de geohydrologie, de waterhuishouding, de landbouw, de bosbouw en de ecologie.
- 4) Naast de in de tekst genoemde coördinerende commissies kan men nog wijzen op de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH), de Centrale Commissie voor Drinkwatervoorziening, de Voorlopige Commissie voor de Milieu-effectrapportage, de Centrale Landinrichtingscommissies en de Natuurbeschermingsraad. Voorts zijn nog commissies ingesteld die zich beperken tot een territoir zoals de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor Noordzeeaangelegenheden (ICONA) en de Interdepartementale Waddenzeecommissie.
- 5) De gegevens uit deze tabel en de overige tabellen (m.u.v. tabel 6.3) zijn samengesteld uit gegevens van de Waterschapsalmanak, Unie van Waterschappen, aanvulling 1987.

#### Noten bij hoofdstuk 7

- 1) Zie over het peilbesluit Teeuwen, H.H.A., 1987, p. 226 e.v.
- 2) Huurman, J.H., 1986, p. 392, 394.
- 3) Zie Waterschapsbelangen 1987, nr. 5, p. 149.
- 4) Zie noot 2.
- 5) Gilhuis, P.C., 1986-3, p. 17, 18 en 48.
- 6) Bokkel, A.Th. te, 1987, p. 80, 81.
- 7) Gilhuis, zie noot 5, p. 37.
- 8) Havekes, H.J.M., p. 162 e.v.
- 9) Van den Berg, J.T., 1982, p. 151 e.v.
- 10) Unie van Waterschappen, 1987, p. 57, 58.  
De Graeff, J.J., 1987, p. 201 e.v.;  
Havekes, H.J.M., 1986, p. 715 e.v.
- 11) De Graeff, J.J., 1987, p. 128 e.v.
- 12) De Graeff, J.J., 1986-3, p. 77.
- 13) Oorschot, A.W.H.M. van, 1987, p. 59, 60.
- 14) Uniecommentaar, zie noot 10.
- 15) Van Oorschot, zie noot 13.
- 16) O.a. Gilhuis, zie noot 5, p. 31; en Huurman, zie noot 2.

## LITERATUUR

- Adviescommissie sanering planprocedures, Carnavalsoptocht der planprocedures, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985
- Baan, N. van der en P. Glasbergen, Grondwaterbeleid en milieubescher- ming, het beleid inzake een onbeschermd milieucumponent geïllustreerd aan de regio het Gooi, Jan van Arkel, Utrecht, 1985
- Berg, J.T. van den, Waterschap en functionele decentralisatie, Samson Uitgeverij Alphen aan den Rijn, 1982
- Berge, J.B.J.M. ten, Functioneel en integraal bestuur, in: A.J.G.M. Bekke en U. Rosenthal (ed.), Netwerken rond openbaar bestuur, Congrespublicatie, 1983
- Bokkel, A.Th. te, Het provinciaal toezicht op de waterschappen, Water- schapsbelangen, 1987, nr. 3
- Bovens, M.A.P. en W.J. Witteveen (red.), Het schip van staat, beschou- wingen over recht, staat en sturing, Tjeenk Willink, Zwolle, 1985
- Buisman, P.W.H., Uitkomsten enquête waterkwantiteitsbeheer 1983- 1984, project in samenwerking tussen Rijkswaterstaat, Provinciale waterstaatsdiensten en Unie van Waterschappen, Zwolle, december 1985
- Buurma, H. (ed.), Management bij de overheid, het belang van nieuw elan, Nederlands Studiecentrum, Vlaardingen, 1986
- Commissie voor hydrologisch onderzoek TNO, Planvorming regionaal wa- terbeheer, verslagen en mededelingen, no. 32, 's-Gravenhage
- Fockema Andrea, S.J., Overzicht van de Nederlandse waterschapsge- schiedenis, 1952
- Gilhuis, P.C., De verhouding van milieurecht tot waterrecht, preadvies voor de Vereniging voor Milieurecht, 1986-3, Tjeenk Willink, Zwolle
- Glasbergen, P., Visies op beleid; sociaal wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid, Kobra, Amsterdam, 1984
- Glasbergen, P., Haasje over spelen; bestuurskundige kanttekeningen bij integraal waterbeheer, H2O, nr. 17, 1986, p. 386-389
- Godfroy, A., Netwerken van organisaties, strategieën, spelen, structuren, VUGA-uitgeverij, 's-Gravenhage, 1981
- Goede, B., Het beheer in het waterstaatsrecht, Leiden, 1951
- Goede, B. e.a., Het waterschap recht en werking, Kluwer, Deventer, 1982
- Graeff, J.J. de, Waterhuishouding en milieubeleid, preadvies voor de Ver- eniging voor Milieurecht, Tjeenk-Willink, Zwolle, 1986-3
- Graeff, J.J. de, "Omgaan met water": een tussenstand, Waterschapsbe- lang, 1987, nr. 5, p. 128-134
- Graeff, J.J. de, Het provinciale waterhuishoudingsplan en de waterschap- pen, Waterschapsbelangen, 1987, nr. 7

- Haan, P. de e.a., Bestuursrecht in de sociale rechtstaat; deel 1; Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium, Kluwer, Deventer, 1986
- Haan, P. de e.a., Bestuursrecht in de sociale rechtstaat; deel 2; Bestuurs-handelingen en waarborgen, Kluwer, Deventer, 1986
- Haan, P. de en R. Fernhout, Wetgeving, Planning en Financiering, instrumenten van overheidsbeleid, Kluwer, Deventer, 1981
- Havekes, H.J.M., Een ander wettelijk stelsel voor indirecte lozingen, Waterschapsbelangen, 1987, nr. 6, p. 162 e.v.
- Havekes, H.J.M., Memorie van antwoord bij ontwerp-Wet op de waterhuishouding, Waterschapsbelangen, 1986, nr. 23/24, p. 715 e.v.
- Huurman, J.H., Waterbeheer in de provincie: het probleem van het te korte dekentje, H2O, 1986, nr. 17, p. 392-394
- Kickert, W.J.M., Limits of administration and networks, publicatie no. 8, jaargang 6, Vakgroep Bestuurskunde, Universiteit van Nijmegen, 1983
- Kickert, W.J.M., (red.), Planning binnen de perken, nieuwe zienswijzen op planning in het openbaar bestuur, 1985
- Koningh, T.J. de e.a., Ordening van besluitvorming over de ruimte, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde Groningen, Kluwer, Deventer, 1985
- Kreutz, R.H.F., De planvorming van de openbare watervoorziening, Publicatiereeks Techniek, Bestuur en Recht, serie Working papers nr. C-3, TH Delft, 1985
- Kuijpers, C.B.F. e.a., Aspecten van integraal waterbeheer: een bestuurskundige verkenning, Milieu, 1987, nr. 3, p. 42-54
- Kuijpers, C.B.F. en P. Glasbergen, Het instrumentariumvraagstuk in het milieubeleid, Bestuurswetenschappen, 1987, nr. 1, p. 42-54
- Mastenbroek, W.F.G., Conflicthantering en organisatieontwikkeling, Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1986
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nota betreffende het waterschapsbestel, Tweede Kamer zitting 1976-1977, 14480, nrs. 1-2, 1977
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, De rijkswaterstaat en de zorg voor het milieu, Rijkswaterstaat, februari 1981
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Indicatief Meerjarenprogramma Water, 1980-1984, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, De waterhuishouding van Nederland, Tweede Kamer 1984-1985, 18793, nrs. 1-2 e.v.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, De waterhuishouding van Nederland, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Omgaan met water: naar een integraal waterbeheer, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Indicatief Meerjarenprogramma Water, 1985-1989, 's-Gravenhage, 1986



- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1980
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, De planning van het milieubeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18292, nrs. 1-2
- Oomen, C.P.Chr.M., Beheersing van bestuur: de waterstaat een zorg, Waterschapsbelangen, 1983, nr. 15, p. 400-406
- Oorschot, A.W.H.M. van, Waterbeheer en milieubeheer, 13e ledenvergadering Vereniging voor Milieurecht, M&R, 1987, nr. 2, p. 59, 60
- Pulles, J.W., Beleidsanalyse voor de waterhuishouding in Nederland / PAWN, Rijkswaterstaat, 's-Gravenhage
- Rapport van de Studiecommissie Waterschappen, Het waterschap en zijn toekomst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1974
- Saeijs, H.L.F. en J. de Boer, Watermanagement in the Netherlands, Paper presented at the seminar "The EC legislation in the field of water and the impact of its application", Barcelona, oktober 1986
- Saeijs, H.L.F., Van keren tot beheren, van conflict naar harmonie, Vakblad Biologen 66, 1986, p. 353-358
- Sneep, J.C., Het waterschapbestuur, Kluwer, Deventer, 1980
- Stam, W., Planvorming waterbeheer, milieubeheer en ruimtelijke ordening, een verkennende studie, Publicatiereeks Techniek, Bestuur en Recht, serie Working papers, nr. C.1, TH Delft, 1984
- Stichting Wetenschappelijke Atlas van Nederland, Atlas van Nederland, deel 15, Water, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986
- Teeuwen, H.H.A., Efficiënte aanpak grondwateroverlast nog problematisch, De ingenieur, oktober 1984, nr. 10, p. 57 e.v.
- Teeuwen, H.H.A., De nieuwe planstructuur van de wet op de waterhuishouding, Waterschapsbelangen, 1987, nr. 7, p. 198-201
- Teeuwen, H.H.A., Ontwikkelingen in het waterbeheer in relatie tot de besluitvorming rond natte infrastructuurprojecten, Bouwrecht, april 1987, nr. 4, p. 254-263
- Teeuwen, H.H.A., De Wet op de waterhuishouding en de regeling van het peilbesluit, Waterschapsbelangen, 1987, nr. 8, p. 226 e.v.
- Tjeenk Willink, H.D., De mythe van het samenhangend overheidsbeleid, Zwolle, 1984.
- Tjeenk Willink, H.D., Eindbericht 1986, regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986
- Unie van Waterschappen, Unie-commentaar op ontwerp-Wet op de waterhuishouding, Waterschapsbelangen, 1987, nr. 2, p. 57-58
- Unie van Waterschappen, Waterschapsalmanak, aanvulling 1987

- Verburg, J.J.I., Integraal waterbeheer en de waterschappen, Waterschapsbelangen, 1986, nr. 3, p. 58-62
- Werkdag Waterhuishoudingsplan provincie Gelderland, 4 februari 1987
- Wessel, J. en H.H.A. Teeuwen, Waterstaatsrecht Publicatiereeks Techniek, Bestuur en Recht, Serie geschriften A-5, TH Delft, Augustus 1985
- Wessel, J., Het waterschapsbestel en de metamorfosen van zijn bestuursvormen, in: Beeld van goede vriendschap, 1980, p. 307-319
- Wessel, J., De toekomst van de planning van de openbare watervoorziening, H<sub>2</sub>O, 1986, nr. 19, p. 472-474
- Witmer, M.C.H. e.a., Watersystemen en integraal waterbeheer, Milieu, 1987, nr. 3, p. 66-72

**OMSCHRIJVING TAAKSTELLING ONDERZOEK  
INTEGRAAL WATERBEHEER**

De centrale probleemstelling is de vraag hoe binnen de bestaande beheersstructuur het streven naar integraal waterbeheer kan worden gerealiseerd. Deze probleemstelling kan in ten minste de volgende concrete onderzoeksvragen worden uitgesplitst.

1. Hoe is aan de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer thans vorm gegeven?
2. Welke instrumentele waarborgen zijn thans aanwezig om de gewenste samenhang tussen:
  - a. het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater,
  - b. het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer van het grondwater,
  - c. het oppervlaktewater- en scheepvaartbeheer,
  - d. het oppervlaktewater- en het grondwaterbeheer,
  - e. het riolerings- en het kwaliteitsbeheer te verzekeren?
3. Welke instrumentele waarborgen zijn thans aanwezig om de afstemming van het beleid met (overheids)instanties die beleidsverantwoordelijkheden dragen voor maatschappelijke activiteiten die het watersysteem beïnvloeden, te verzekeren? (externe samenhang)
4. Welke knelpunten zijn er op het bestuurlijk-juridisch en bestuurlijk-organisatorisch vlak die het realiseren van integraal waterbeheer in de weg staan?
5. Hoe kunnen in de onder 4. bedoelde knelpunten worden opgelost?



**SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE ONDERZOEK  
INTEGRAAL WATERBEHEER.**

mr A. Warburg	(voorzitter, afdeling Wetgeving, RWS)
mr H.H.A. Teeuwen	(secretaris, afdeling Wetgeving, RWS)
mr R.L. Boutellier	(afdeling Juridische Zaken, RWS )
ir P. Huisman	(afdeling Waterhuishouding, RWS)
ir F. Kwak	(Dienst Getijdewateren, RWS)
ing. B. Vermij	(Dienst Binnenwateren/RIZA, RWS)
ir G. van Loenen	(Regionale directie Noord-Holland, RWS)
ir J.J. de Graeff	(Unie van Waterschappen)
drs C.N. Spierings	(IPO-water)



**SAMENWERKINGSVERBAND DELFT - UTRECHT**

Het samenwerkingsverband tussen de sectie Recht en Bestuurskunde van de Vakgroep Techniek, Bedrijf en Bestuur van de Technische Universiteit Delft en de sectie Bestuurskundig en Sociaal-ruimtelijk milieuonderzoek van de Interfacultaire Vakgroep Milieukunde van de Rijksuniversiteit Utrecht is in september 1986 van start gegaan.

De Vakgroep Techniek, Bedrijf en Bestuur van de TU Delft omvat drie secties, te weten: een sectie bedrijfsleer, een sectie recht en bestuurskunde en een sectie economie. De sectie Recht en Bestuurskunde, die in het onderhavige samenwerkingsverband participeert, is aan de TU Delft onder meer betrokken bij VF-onderzoek op het terrein van integraal verkeer en vervoer en integraal waterbeheer.

De sectie Recht en Bestuurskunde bestaat uit 7,5 medewerkers.

Samenstelling onderzoeksteam TU Delft:

prof. mr J. Wessel

ir J.H.P. Baltissen

mw mr C.J. Compaijen

De Interfacultaire Vakgroep Milieukunde van de Rijksuniversiteit Utrecht omvat drie secties. De sectie Bestuurskundig en Sociaal-ruimtelijk milieuonderzoek doet onderzoek naar de effectiviteit van instrumenten van (milieu)beleid en bestuurskundige aspecten van integraal waterbeheer.

Naast het hoofd bestaat de sectie uit 4 medewerkers.

Samenstelling onderzoeksteam Rijksuniversiteit Utrecht:

prof. dr P. Glasbergen

drs C.B.F. Kuijpers

mw drs M.C. Groenenberg





**VRAGENLIJST INTERVIEWS**

In de notitie "Omgaan met water" is nadrukkelijk gepleit voor meer samenhang in het waterbeheer. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

- interne samenhang (samenhang tussen onderdelen in het waterbeheer);
- externe samenhang (samenhang tussen het waterbeheer, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer).

Het onderhavige onderzoek is gericht op het verkrijgen van nader inzicht in bestuurlijk-juridische en bestuurlijk-organisatorische mogelijkheden en beperkingen ten aanzien van het bereiken van deze samenhang. De huidige verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende overheidsorganen wordt daarbij als uitgangspunt genomen. De kernvraag is op welke wijze, met behoud van dit uitgangspunt, meer samenhang te bereiken is.

1. Acht u, in algemene zin, meer samenhang in het waterbeheer eveneens noodzakelijk? Zo ja, waarom? Heeft u bepaalde aarzelingen?
2. Ten aanzien van welk type problemen op het terrein van de waterhuishouding acht u zelf een meer samenhangend beleid gewenst?  
Ten aanzien van welk type problemen acht u meer samenhang in beleid en beheer noodzakelijk?
3. Kunt u een aantal gevallen uit de praktijk noemen waarbij sprake is van negatieve effecten die voortvloeien uit het ontbreken van samenhang in beheer. Hierbij gaat het ons per geval om:
  - a. de benoeming van deze effecten;
  - b. de oorzaken van het ontbreken van samenhang.
4. Kunt u een aantal gevallen uit de praktijk noemen waarbij sprake is van positieve effecten die voortvloeien uit het tot stand komen van samenhang. Hierbij gaat het ons eveneens per geval om:
  - a. de benoeming van effecten;
  - b. de oorzaken van het wel tot stand komen van samenhang.
5. Welke van deze cases acht u interessant voor nader onderzoek?  
Is hiervoor voldoende toegankelijk materiaal beschikbaar (bijv. evaluerende studies)?
6. Kunt u aangeven wat de consequenties zijn van het streven naar meer samenhang in het waterbeheer? Wilt u hierbij vooral aandacht besteden aan:
  - eventuele veranderingen in de regelgeving (wetten, verordeningen e.d.) ten opzichte van de huidige situatie;
  - de eventuele financiële consequenties;
  - de eventuele consequenties voor uw organisatie (werkbelasting, onderzoek opleidingsniveau e.d.);
  - de eventuele consequenties voor het bestuursproces (van voorbereiding tot uitvoering en beheer).
7. Hoe groot acht u de kans dat de ontwikkeling naar meer samenhang in het waterbeheer beleidsmatig en juridisch gestalte zal krijgen? Wat zijn in dit verband eventuele stimulerende factoren? Welke eventuele belem-

meringen kunt u aangeven, die het bereiken van samenhang in beleid en beheer zullen beperken?

8. In het volgende is een aantal stellingen geformuleerd. Deze stellingen hebben betrekking op factoren die het bereiken van samenhang mogelijk beïnvloeden. Wilt u over elke stelling uw mening geven? Hiertoe zouden de stellingen eerst voor de interne en daarna voor de externe samenhang bekeken kunnen worden.

Samenwerking is waarschijnlijker:

- a. als instanties meer van elkaar afhankelijk zijn.  
Deze factor heeft betrekking op het belang van samenwerking voor elk van de instanties.
- b. als instanties zich meer bewust zijn van en meer bekend zijn met elkaars activiteiten.  
Deze factor heeft betrekking op het hebben van voldoende informatie, de communicatie, etc.
- c. als instanties gelijkgezinder zijn over voor hen relevante zaken.  
Deze factor heeft betrekking op de houdingen ten opzichte van elkaar. Heeft men al dan niet een gemeenschappelijke probleemdefinitie?
- d. als er duidelijker "sturende" instanties aanwezig zijn.  
Deze factor heeft betrekking op het feit dat ergens het voortouw genomen moet worden.
- e. als de sturende instanties ook over voldoende instrumenten beschikken.  
Deze factor heeft betrekking op de middelen om samenhang te bereiken en desnoods af te dwingen.
- f. als de sturende instanties ook bereid zijn deze instrumenten in te zetten.  
Deze factor heeft betrekking op het welbekende feit dat er wel regelgeving beschikbaar is, doch een beperkte bereidheid is deze in volle omvang te benutten.

Wilt u bovengenoemde factoren ordenen in volgorde van de mate waarin zij naar uw mening de samenhang in het waterbeheer belemmeren.

9. Meer samenhang in het waterbeheer kan wellicht ook bereikt worden met behulp van de beschikbare technische voorzieningen (gebruik van infrastructuur). Wilt u hierover uw mening geven? Wilt u daarbij tevens aangeven of, naar uw oordeel, de in principe beschikbare technische instrumenten in voldoende mate benut worden om samenhang te bereiken?
10. Wat is de belangrijkste soort activiteiten waarbij u betrokken bent op het terrein van het waterbeheer en welke kring van belangen en effecten is bij die activiteiten vooral in het geding?
11. Acht u voldoende voorzieningen aanwezig voor een samenhangend beleid terzake?  
Kunt u zo concreet mogelijk aangeven waar u fricties ziet? Van welke aard zijn deze fricties?
12. Op welk niveau (planvorming, aanleg van werken, beheer) liggen naar uw mening de grootste problemen met betrekking tot de samenhang van het beleid?  
Wilt u het antwoord toelichten?

## LIJST PRAKTIJKGEVALLEN

Lijst van door respondenten genoemde praktijkgevallen, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met de samenhang tussen diverse activiteiten.

- . De grondwateronttrekkingen in het Gooi.
- . De grondwateronttrekkingen in de Kennemerduinen.
- . De woningbouw in de duinen bij Den Helder.
- . De peilverlaging in Waterland.
- . De aanleg van Bescherming Werken in Oorlogstijd (BWO) in de gemeente Amsterdam.
- . De toekenning van het waterkwaliteitsbeheer aan de gemeente Amsterdam.
- . Het aanvragen van aanlegvergunningen voor woonboten in de Zaan.
- . De problematiek van het zuiveringsslib.
- . De bedrijfsmiddelenproblematiek.
- . Het grondwaterplan van de provincie Limburg.
- . De aanleg van r.w.z.i. Dokhaven in Rotterdam.
- . De baggerproblematiek in o.a. Groningen en het Waterweggebied.
- . De neiging van drinkwaterbedrijven om ieder in hun eigen gebied optimale voorzieningen te treffen.
- . Het ontbreken van essentiële rioleringen in de gemeente Dordrecht.
- . De vervuilde haven van de gemeente Strijen.
- . Het waterbeheer in de Utrechtse-Gelderse Vallei.
- . Het Reestgebied.
- . Het rioleringsprobleem in de gemeente Heerhugowaard.
- . De (financiële) problematiek van het doorspoelen in de Zeister Grift.
- . Verdrogging in oostelijk Noord-Brabant door grondwateronttrekkingen.
- . De verzanding van het Bredase grachtenstelsel.
- . Het peilbeheer in de Loosdrechtse Plassen.
- . De vervuiling van de Dommel.
- . De problematiek van de overbemesting.
- . De erosieproblematiek.
- . Het internationaal Rijnoverleg.
- . Het Maastractaat.
- . De koelwaterproblematiek in Leiden.
- . De r.w.z.i. bij Reeuwijk.
- . De r.w.z.i. in Nieuwe Wetering.
- . De randmeren.
- . De kanalisatie en normalisatie van de grote rivieren.
- . Het Hollands Diep en Haringvliet (bezinkbak).
- . De boorplatforms in de Noordzee.
- . De waterwinning uit kreekruggen.
- . De aanleg van een golfterrein in een natuurgebied op Schouwen-Duiveland.
- . De inlaat van IJsselmeerwater in laagveengebied.
- . De grondwateronttrekking in Tubbergen.
- . Het Apeldoorns-Dierenkanaal.

**Lijst van door respondenten genoemde praktijkgevallen, waarbij rekening is gehouden met de samenhang tussen diverse activiteiten.**

- . De toekenning van het kwaliteitsbeheer aan het waterschap Uitwaterende Sluizen in 1965.
- . De Grondwaterplannen van de provincies Noord-Holland, Drenthe en Gelderland.
- . Het waterbeheer in de gemeente Amsterdam.
- . De nota over milieuvriendelijk mechanisch onderhoud aan waterwegen van de Zuidhollandse Bond van Waterschappen.
- . De aanleg van een pijpleiding van het drinkwaterbedrijf in Rotterdam naar het Westland.
- . De raamafspraken over riolering in de gemeente Rotterdam.
- . Het Dinkelconvenant.
- . Het Naardermeer.
- . De defosfatering van de Loosdrechtse Plassen.
- . De centrale drainafvoer in het kassengebied rond Naaldwijk.
- . De Akkerdijkse polder.
- . De Chaamse Beken.
- . De Binnenschelde.
- . Het overleg in de Commissie Koelwaternormen.
- . Het eutrofiëringsproject.
- . Het Slufterdamproject.
- . De harmonisatie van het Noordzeebeleid.
- . Het zuiveringsslibberaad.
- . De Oosterscheldedam.
- . De inliggende polders in Rijnland.
- . De aanpassing van de Vecht bij Ommen.
- . Het beheersplan voor de Oosterschelde.
- . De automatische beheersing van de grondwaterstand in het waterschap Veenmarken.
- . Het Fosfrie-project, onderzoek naar eutrofiëring in Friesland.
- . Het systeem van doorspoeling gericht op terugdringing van de invloed van het zoute water in de provincie Noord-Holland.
- . De Grevelingen.
- . De Westerschelde.
- . De ruilverkaveling in het Vochteloze veen.
- . De systeembeschrijving t.b.v. de landinrichting van het Noorderpark.
- . Geesterambacht.
- . Het Espelose Broek.
- . Het afleiden van beken langs de Randmeren.

**WETTEN RELEVANT VOOR INTEGRAAL WATERBEHEER**

**CLUSTER A. WATERHUISHOUDINGSWETTEN**

Wetten die belangen van waterbeheer beschermen:

- de Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- de Grondwaterwet
- het ontwerp-Wet op de waterhuishouding
- de Wet betreffende 's Rijkswaterstaatswerken 1891

**CLUSTER B. ORGANISATIEWETTEN**

Wetten die organisatiestructuren en bevoegdheidstoekenningen bevatten:

- de Grondwet
- de Provinciewet
- de Waterstaatswet 1900
- de gemeentewet
- de Keurenwet
- de Bevoegdhedenwet waterschappen
- het ontwerp-Waterschapswet
- de Wet gemeenschappelijke regelingen
- de Comptabiliteitswet

**CLUSTER C. OVERIGE VERWANTE WETTEN**

Wetten die een ingreep mogelijk maken:

- de Deltawet
- de Deltaschadewet
- de Ontgrondingenwet
- de Wet inzake Droogmakerijen en Indijkingen
- de Onteigeningswet
- de Belemmeringenwet privaatrecht
- de Belemmeringenwet verordeningen

Overige wetten, die in vrij direct verband tot de kern staan:

- de Rivierenwet
- de Wegenwet
- de Schepenwet
- de Binnenaanvaringswet van 15 april 1891
- de Binnenschepenwet van 1981
- de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart
- de Loodswet
- het ontwerp-Scheepvaartverkeerswet
- het ontwerp-Vaarwegenwet
- de Wet verontreiniging zeewater
- de Wet olieverontreiniging zeewater
- de Wet voorkoming verontreiniging door schepen
- de Visserijwet
- de Waterleidingwet
- de Wet op Woonwagens en Woonschepen

- de Wrakkenwet
- het ontwerp-Rampenwet
- de Wet bescherming waterstaatswerken in oorlogstijd

#### CLUSTER D. RELEVANTE FACETWETGEVING

Wetten met betrekking tot de ruimtelijke ordening:

- de Wet op de Ruimtelijke Ordening
- de Woningwet

Wetten met betrekking tot het milieu:

- de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne
- de Hinderwet
- de Interimwet bodemsanering
- de Wet bodembescherming
- de Bestrijdingsmiddelenwet
- de Afvalstoffenwet
- de Wet chemische afvalstoffen
- de Wet milieugevaarlijke stoffen
- de Wet gevaarlijke stoffen
- de Wet inzake de luchtverontreiniging
- de Wet geluidhinder
- de Kernenergiewet

#### CLUSTER E. OVERIGE WETTEN

Wetten op het terrein van de landbouw, veeteelt, bosbouw e.d.:

- de Landinrichtingswet
- de Meststoffenwet
- de Boswet
- de Natuurbeschermingswet
- de Natuurschoonwet
- het ontwerp-Beheerswet

Wetten op het terrein van de energieopwekking:

- de Elektriciteitswet

Wetten op het terrein van de recreatie:

- de Wet hygiëne en veiligheid zweminrichtingen
- de Wet hygiëne kampeerplaatsen
- het voorontwerp-Wet op de openluchtrecreatie

**INSTRUMENTEN CLUSTER WATERHUISHOUDING**

In de cluster waterhuishouding vallen per wettelijke regeling de volgende instrumenten te onderscheiden:

**I. ONTWERP-WET OP DE WATERHUISHOUDING**

1. Amvb aanwijzen andere oppervlaktewateren waarop het rijksbeheersplan betrekking heeft (art. 6 lid 2)
2. Amvb aanwijzen oppervlaktewateren onder beheer Rijk, die onder het provinciaal waterhuishoudingsplan vallen (art. 9 lid 2)
3. Amvb nadere regels omtrent registratie (art. 15 lid 5)
4. Amvb aanwijzen gevallen meldings-/registratieplicht voor oppervlaktewateren waarop het rijksbeheersplan van toepassing is (art. 16 lid 1)
5. Amvb regels met betrekking inrichting, voorbereiding en vaststelling van peilbesluiten ten aanzien van oppervlaktewateren waarvoor rijksbeheersplan geldt (art. 17a lid 2)
6. Amvb aanwijzen van gevallen waarin vaststelling wateraccoord verplicht, voor oppervlaktewateren waarop rijksbeheersplan van toepassing is (art. 18 lid 3, 16 lid 1)
7. Amvb aanwijzing gevallen die vergunningplichtig zijn, voor oppervlaktewateren die onder het rijksbeheersplan vallen (art. 27 lid 2, 16 lid 1)
8. Amvb regels te overleggen gegevens en bescheiden voor vergunningaanvraag (art. 28 lid 2)
9. Amvb aanwijzen rijksambtenaren die belanghebbende zijn (art. 50)
10. Amvb regels met het oog op de bewaring van geheimen m.b.t. de landsverdediging ten aanzien van opsporingsambtenaren (art. 57 lid 3)
11. Amvb uitzonderingen registratieplicht, vergunningplicht in het belang van de landsverdediging (art. 64)
12. Algemene voorschriften minister ten aanzien van het afvoeren, aanvoeren, lozen of onttrekken van water met betrekking tot oppervlaktewateren waarvoor een rijksbeheersplan geldt, in buitengewone omstandigheden (art. 37 lid 1)
13. Algemene voorschriften beheerder ten aanzien van afvoeren, aanvoeren, lozen of onttrekken van water met betrekking tot oppervlaktewateren waarvoor een rijksbeheersplan geldt, in buitengewone omstandigheden (art. 40 lid 1)
14. Prov. verord. instelling, samenstelling etc. provinciale waterhuishoudingscommissie (art. 11 lid 2)
15. Prov. verord. nadere regels inrichting etc. beheersplannen (art. 12 lid 4)
16. Prov. verord. aanwijzen gevallen meldings-/registratieplicht (art. 16 lid 1)
17. Prov. verord. regels inrichting etc. peilbesluit (art. 17a lid 3)
18. Prov. verord. aanwijzen G.S. van een van de in aanmerking komende provincies als beroepsinstantie (art. 46 lid 1)
19. Nota voor de waterhuishouding (art. 4)
20. Beheersplan voor de rijkswateren (art. 6)

21. Beheersplannen voor de niet-rijkswateren (art. 12)
22. Prov. plannen voor de waterhuishouding (art. 9)
23. Peilbesluit (art. 17a)
24. Wateraccoord (art. 18 e.v.)
25. Registratieplicht (art. 15 e.v.)
26. Vergunning voor lozen, onttrekken, aanvoeren, afvoeren van opp. water (art. 27 e.v.)
27. Aanwijzing ministers aan P.S. omtrent provinciaal plan (art. 13 lid 1)
28. Aanwijzing minister aan P.S. omtrent provinciaal plan (art. 11 lid 1) en provinciale verord. (art. 14)
29. Aanwijzing minister aan P.S. omtrent vaststelling of wijziging en de inhoud van een aanwijzing omtrent registratie lozing (art. 17)
30. Aanwijzing minister omtrent vaststelling wateraccoord (art. 18 lid 3)
31. Aanwijzing minister of G.S. indien een samenhangend beleid zulks vordert omtrent de vaststelling of wijziging en de inhoud van een wateraccoord (art. 25 lid 1)
32. Aanwijzing d.m.v. Amvb of bij verord. van P.S. omtrent gevallen waarin het verboden is water te lozen zonder vergunning (art. 27 lid 1, lid 2; art. 16 lid 1)
33. Aanwijzing door minister aan P.S. omtrent vaststelling of wijziging van een verord. (art. 27 lid 2, art. 17)
34. Aanwijzing P.S. van G.S. van een van de in aanmerking komende provincies als beroepsinstantie (art. 46 lid 1)
35. Aanwijzing minister en besturen van openbare lichamen van opsporingsambtenaren (art. 56 lid 1)
36. Opdracht minister aan beheerder m.b.t. het afvoeren of aanvoeren van water (art. 37 lid 1)
37. Opdracht G.S. aan beheerder m.b.t. het afvoeren of aanvoeren van water (art. 38 lid 1)
38. Opdracht minister aan beheerder m.b.t. het afvoeren en aanvoeren van water (art. 39 lid 1)
39. Horen G.S., Raad van de Waterstaat en Commissie Grondwaterbeheer over het ontwerp-nota (art. 5 lid 1)
40. Horen G.S., en beheerder omtrent voordracht Amvb (art. 6 lid 2)
41. Horen G.S., door minister omtrent beheersplan (art. 8 lid 1)
42. Horen commissie door G.S. omtrent advies ontwerp-beheersplan (art. 8 lid 1)
43. Horen Raad van de Waterstaat door ministers omtrent het ontwerp-beheersplan (art. 8 lid 4)
44. Horen G.S. door Kroon omtrent voordracht Amvb die betrekking heeft op de aangewezen oppervlaktewateren (art. 9 lid 2)
45. Horen commissie door G.S. omtrent maatregelen en plannen van de provincie (art. 11 lid 2)
46. Horen G.S. van aangrenzende provincies door G.S. omtrent ontwerp-plan (art. 11 lid 4)
47. Horen Raad van de Waterstaat door ministers omtrent het geven van een aanwijzing voor een provinciaal plan (art. 13 lid 3)
48. Horen G.S. en Raad van de Waterstaat door Kroon omtrent voordracht Amvb (art. 15 lid 5)



49. Horen Raad van de Waterstaat door minister omtrent voordracht Amvb (art. 16 lid 2)
50. Horen G.S. en beheerder van een provincie door minister omtrent opdracht in buitengewone omstandigheden (art. 37 lid 2)
51. Horen beheerder door G.S. omtrent opdracht in buitengewone omstandigheden (art. 38 lid 2)
52. Horen G.S. en beheerder door minister omtrent het geven van een opdracht als bedoeld in art.38 waarvan onvoldoende gebruik wordt gemaakt (art. 39 lid 2)
53. Horen Raad van de Waterstaat door minister omtrent kosten gemoeid met behartiging openbaar belang bij het toekennen van een schadevergoeding (art. 44 lid 2)
54. Bezwaren van een ieder tegen ontwerp rijksbeheersplan bij de minister, schriftelijk (art. 8 lid 2)
55. Bezwaren van een ieder tegen het verlenen van een vergunning bij de beheerder, schriftelijk gemotiveerd (art. 30 lid 3)
56. Bezwaren van een ieder tegen een voornemen tot wijziging van een vergunning (art. 34 lid 4)
57. Bezwaren van houder van de vergunning tegen een voornemen tot gehele of gedeeltelijke intrekking, schriftelijk gemotiveerd (art. 34 lid 5)
58. Bezwaren van belanghebbenden tegen provinciaal plan (art. 9) en verord.en (art. 12 lid 4, 16, 17a lid 3) bij PS (art. 68a lid 1)
59. Beroep (art. 45-50)
60. Vaststellen peilbesluit door kwantiteitsbeheerder (art. 17a lid 1)
61. Vaststellen wateraccoord door kwantiteitsbeheerder die water afvoert naar of aanvoert uit oppervlaktewater in beheer bij een andere kwantiteitsbeheerder (art. 18 lid 1)
62. Goedkeuring G.S. beheersplan dat niet door het provinciaal bestuur is vastgesteld (art. 12 lid 3)
63. Goedkeuring G.S. omtrent peilbesluit dat niet door het provinciaal bestuur is vastgesteld (art. 17a lid 4)
64. Schadevergoeding door het gezag dat het desbetreffende besluit heeft genomen (art. 43)
65. Toezichts- en opsporingsbevoegdheden (art. 56 e.v.)
66. Schorsing besluit waartegen beroep openstaat door voorzitter G.S. (art. 53 lid 2)
67. Voorlopige voorziening door voorzitter G.S. ter voorkoming van onevenredig nadeel (art. 53 lid 2)
68. Nadere regelen door P.S omtrent indiening en behandeling verzoek tot schorsing of tot het treffen van een voorlopige voorziening (art. 53 lid 5)
69. Dwang-en strafbepalingen (art. 61 e.v.)
70. Overgangs-en slotbepalingen (art. 63 e.v.)

## II. WET VERONTREINIGING OPPERVLAKTEWATEREN

1. Amvb uitzonderingen op de uitzondering om zonder vergunning te mogen lozen met behulp van een werk op een ander werk (art. 1 lid 2)
2. Amvb verbod lozen stoffen anders dan met behulp van een werk (art. 1 lid 3)
3. Amvb absoluut lozingsverbod bepaalde stoffen (art. 1 lid 3)
4. Amvb grenswaarden lozen bepaalde stoffen (art. 1a)
5. Amvb oppervlaktewateren onder beheer rijk, waarvoor provincie de vergunning verleent (art. 3 lid 2)
6. Amvb nadere regels voor oppervlaktewateren waarvoor Rijk de vergunning verleent (art. 4 lid 1)
7. Amvb delegatie vergunningverlening aan havenbeheerders (art. 4 lid 2)
8. Amvb oppervlaktewateren waarop hoofdstuk 3 WABM van toepassing, ondanks afvalwater van geringe vervuilingswaarde (art. 7 lid 2)
9. Amvb's aanwijzen overheidsorganen die advies geven (art. 7 lid 3, 7a lid 3)
10. Amvb wijziging vergunningen, waarop hoofdstuk 4 WABM niet van toepassing (art. 7a lid 2)
11. Amvb's regels voorbereiding, inrichting, waterkwaliteitsplannen (art. 11 lid 5, 12 lid 1)
12. Amvb kwaliteitsdoelstellingen (art. 13)
13. Amvb stoffen waarvan de lozing moet worden geregistreerd (art. 14 lid 1)
14. Amvb regels voor meting waterkwaliteit (art. 15)
15. Amvb regels voor vaststellen heffingen en bijdragen woonruimten (art. 18 lid 2)
16. Amvb methoden analyse en berekening zuurstofverbruik (art. 19 lid 3)
17. Amvb correctie zuurstofverbruik (art. 19 lid 4)
18. Amvb's hoogte bedrag per inwonersequivalent zuurstofbindende en andere stoffen (art. 19 lid 6, lid 7)
19. Amvb lagere bedragen bepaalde oppervlaktewateren (art. 19 lid 8)
20. Amvb afwijkingen van Algemene wet inzake rijksbelastingen etc. (art. 20 lid 2)
21. Amvb nadere regels met betrekking tot rijksheffingen (art. 22 lid 1)
22. Amvb overgangsbepalingen bepaalde lozingen (art. 31 lid 4)
23. Min. regeling V&W normen rijksuitkeringen (art. 23 lid 2)
24. Min. regeling V&W regels en inrichting RIZA (art. 32 lid 3)
25. Prov. verord. verbod lozen stoffen anders dan met behulp van een werk (art. 1 lid 3)
26. Prov. waterkwaliteitsverord.-en (art. 5 lid 1, 6 lid 1, 12 lid 2 lid 2)
27. Prov. verord. nadere regels heffingen en bijdragen (art. 22 lid 2)
28. Waterschapsverord. nadere regels vergunningverlening (art. 6 lid 2)
29. Waterschapsverord. nadere regels heffingen en bijdragen (art. 22 lid 2)
30. Gem. verord. nadere regels vergunningverlening (art. 6 lid 2)
31. Gem. verord. nadere regels heffingen en bijdragen (art. 22 lid 2)
32. Indicatief meerjarenprogramma (art. 10 lid 1)
33. Rijksbeheersplannen (art. 11 lid 1, lid 2)
34. Prov. waterkwaliteitsplannen (art. 12 lid 1)
35. Beheersplannen waterschappen, gemeenten (art. 12 lid 5)

36. Vergunning lozing met behulp van een werk (art. 1 lid 1, 3 lid 1, 3 lid 2, 4 lid 2, 6 lid 1)
37. Vergunning lozing met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten (art. 1 lid 2, 3 lid 3)
38. Vergunning anders dan met behulp van een werk (art. 1 lid 3, 3 lid 1, 3 lid 2, 6 lid 1)
39. Gecoördineerde vergunning (art. 8 lid 1)
40. Aanwijzing ten aanzien van prov. waterkwaliteitsplannen (art. 12 lid 4)
41. Aanwijzing bepaalde toezichthoudende ambtenaren door Min. van Defensie (art. 25 lid 1)
42. Horen Raad van de Waterstaat ten aanzien van Amvb 's nr. 1, 2, 15, 18, 19 (art. 1 lid 6, 18 lid 3, 19 lid 6, 19 lid 7, 19 lid 8)
43. Horen Centrale Raad voor de Milieuhygiëne en Raad van de Waterstaat Amvb 's nr. 4, 13 (art. 1a lid 4, 14)
44. Horen Raad van de Waterstaat over goedkeuring prov. waterkwaliteitsverord (art. 5 lid 3)
45. Horen Gedeputeerde Staten, Raad van de Waterstaat, Centrale Raad voor de Milieuhygiëne over IMP (art. 10)
46. Horen betrokken Gedeputeerde Staten over rijksbeheersplannen (art. 11 lid 3)
47. Horen vaste commissie van advies en bijstand over rijksbeheersplannen (art. 11 lid 3)
48. Horen Raad van de Waterstaat, Centrale Raad voor de Milieuhygiëne over ontwerp-rijksbeheersplan (art. 11 lid 4)
49. Horen vaste commissie van advies en bijstand en Inspecteur voor de Volksgezondheid over prov. waterkwaliteitsplannen (art. 12 lid 2)
50. Horen Raad van de Waterstaat over aanwijzing ten aanzien van prov. waterkwaliteitsplannen (art. 12 lid 4)
51. Horen Raad van de Waterstaat over goedkeuring heffingen/bijdragenverord.en (art. 22 lid 4, lid 5)
52. Horen Raad van de Waterstaat over vaststellen uitkeringsnormen (art. 23 lid 2)
53. Bezwaren tegen prov. waterkwaliteitsverord.en (art. 5 lid 2)
54. Bezwaren tegen vergunningverlening etc. (art. 7 lid 1, 7a lid 1) WABM
55. Bezwaren tegen IMP (art. 11 lid 3)
56. Bezwaren tegen prov. waterkwaliteitsplannen (art. 12 lid 3)
57. Beroep (art. 16, 16a, 16b) WABM
58. Vaststellen Minister Vomil vaststellen uitkeringsnormen (art. 23 lid 2)
59. Goedkeuring prov. waterkwaliteitsverord. (art. 5 lid 1, lid 3)
60. Goedkeuring beheersplannen waterschappen, gemeenten (art. 12 lid 5)
61. Goedkeuring prov. waterkwaliteitsverord. in overeenstemming met Ministers Vomil, Biza (art. 22 lid 2)
62. Goedkeuring heffingen/bijdragenverord.en in overeenstemming met Ministers Vomil, Biza (art. 22 lid 4, lid 5)
63. Schadevergoeding (art. 3 lid 3, 9 lid 3)
64. Overleg met Gedeputeerde Staten over havens (art. 3 lid 1)
65. Overleg met bevoegde gezag ontvangende water over vergunningverlening, -intrekking etc. (art. 3 lid 3)

66. Overleg tussen organen over vergunningverlening (art. 8 lid 1)
67. Overleg tussen Gedeputeerde Staten en openbare lichamen over ontwerp-provinciaal waterkwaliteitsplan (art. 12 lid 5)
68. Advies vergunningverlening/-wijziging (art. 7 lid 3)
69. Advies ambtelijke vergunningwijziging (art. 7a lid 4)
70. Verbod overschrijden grenswaarden (art. 1b)
71. Heffing (art. 17 lid 1 e.v.)
72. Bijdrage (art. 17 lid 2 e.v.)
73. Plicht meewerking aan toezichhoudende ambtenaren (art. 27)
74. Politiedwang (art. 24)
75. Opsporing (art. 25, 26, 26a)
76. Overgangsbepalingen (art. 31 e.v.)
77. Slotbepalingen (art. 32 e.v.)

### III. GRONDWATERWET

1. Amvb nadere regels adviesorganen (art. 6 lid 2)
2. Amvb aanwijzen rijksambtenaren die ambtshalve lid zijn van de prov. grondwatercommissie (art. 7 lid 2)
3. Amvb regelen omtrent inrichting prov. plannen (art. 8 lid 2)
4. Amvb regelen omtrent meting en registratie (art. 11 lid 2)
5. Amvb voorschriften m.b.t. verstrekken gegevens meting en houden van aantekening (art. 12 lid 1)
6. Amvb voorschriften met betrekking tot kosten noodzakelijke onderzoeken (art. 48 lid 1)
7. Prov. verord. aanwijzen uitzonderingsgevallen registratieplicht (art. 11 lid 3)
8. Prov. verord. aanwijzen gebieden, categorieën van inrichtingen, waarvoor ook op andere tijdstippen of over kortere perioden opgave moet worden gedaan (art. 12 lid 2)
9. Prov. verord. aanwijzen uitzonderingsgevallen vergunningplicht (art. 15 lid 1)
10. Prov. verord. benodigde gegevens, bescheiden bij vergunningaanvraag etc.; nadere regels onderzoeken (art. 16 lid 2)
11. Prov. verord. uitzonderingen op vragen rapport technische commissie grondwaterbeheer (art. 17 lid 2)
12. Prov. verord. uitzonderingen op hoorplicht prov. grondwatercommissie omtrent vergunningaanvragen (art. 21 lid 2)
13. Prov. verord. betreffende prov. heffingen (art. 48 lid 1, art. 48 lid 2)
14. Vergunning voor onttrekken, infiltreren van water (art. 14 e.v.)
15. Vergunning voor proefperiode (art. 22)
16. Coördinatie vergunning (art. 28 t/m 30)
17. Aanwijzing minister omtrent inhoud prov. plan (art. 10 lid 1)
18. Gedoogplicht ten aanzien van onderzoek, onttrekking, infiltratie (art. 31 e.v.)
19. Horen Commissie Grondwaterbeheer over benoeming, ontslag leden technische commissie grondwaterbeheer (art. 5 lid 2)

20. Horen Commissie Grondwaterbeheer omtrent Amvb 's (art. 12 lid 1, art. 48 lid 1)
21. Horen Commissie Grondwaterbeheer over goedkeuring prov. verord.en (art. 11 lid 4, 15 lid 2, 16 lid 2, 17 lid 2, 21 lid 2)
22. Horen Commissie Grondwaterbeheer over ingesteld beroep (art. 45)
23. Horen prov. grondwatercommissie omtrent beschikking op vergunning-aanvraag en omtrent wijziging, intrekking vergunning (art. 21 lid 1, 24 lid 3, 26 lid 3)
24. Horen prov. grondwatercommissie over onmiddellijke inwerkingtreding beschikking (art. 47 lid 2)
25. Bezwaar van een ieder schriftelijk tegen ontwerp-prov. plan bij prov. bestuur (art. 9 lid 4)
26. Bezwaar omtrent vergunningen (art. 19 lid 2 e.v.), omtrent schadevergoeding (art. 39), beroep (art. 43 e.v.)
27. Beroep aanvrager of houder van een vergunning op Kroon (art. 43 e.v.)
28. Goedkeuring prov. verord.en door Kroon (art. 11 lid 3, 15 lid 1, 16 lid 2, 17 lid 2, 21 lid 2)
29. Schadevergoeding (art. 32 lid 3, 34 e.v.)
30. Advies uit eigen beweging door Commissie Grondwaterbeheer aan Minister V&W of colleges van advies en bijstand aan de regering (art. 2)
31. Advies technische commissie grondwaterbeheer aan Commissie Grondwaterbeheer (art. 5 lid 1)
32. Advies technische commissie grondwaterbeheer over o.a. vergoeding schade (art. 38 e.v.)
33. Heffing ter bestrijding van kosten provincie in verband met onderzoek of schadevergoeding (art. 48)
34. Registratieplicht voor degenen die grondwater onttrekken/infiltreren (art. 11)
35. Registratieplicht Gedeputeerde Staten (art. 13)
36. Rapport technische commissie grondwaterbeheer omtrent vergunning-aanvraag (art. 17 e.v.)
37. Onderzoek naar schade door technische commissie grondwaterbeheer (art. 37 e.v.)
38. Toezichts- en strafbepalingen (art. 49 e.v.)
39. Overgangs- en slotbepalingen (art. 53 e.v.)

#### IV. WET BODEMBESCHERMING

1. Amvb aanwijzen rijksambtenaren die zitting hebben in de Provinciale bodembeschermingscommissie (art. 7 lid 1)
2. Amvb 's algemene bepalingen ter bescherming van de bodem (art. 8 t/m 13)
3. Amvb vaststelling bedrag aansprakelijkheid t.a.v. verontreiniging van de bodem (art. 15 lid 2)
4. Amvb bodemkwaliteitseisen (art. 20)
5. Amvb ontheffing van verboden en verplichtingen i.v.m. algemene maatregelen ter bescherming van de bodem (art. 29 lid 1)

6. Amvb aanwijzen overheidsorganen om advies te geven omtrent een ontheffing (art. 31 lid 1)
7. Amvb regels inhoud prov. verord. art. 36 lid 1 (art. 36 lid 4)
8. Amvb inrichting provinciaal grondwaterbeschermingsplan (art. 38 lid 1)
9. Amvb regels inhoud prov. grondwaterkwal. verord. (art. 41 lid 3)
10. Amvb regels onderzoek (art. 42)
11. Amvb gedoogplicht onderzoek (art. 43)
12. Amvb verplichting tot gedogen onderzoek door betrokken overheidsorgaan (art. 44 lid 1)
13. Amvb instellen heffingen (art. 48)
14. Amvb uitkeringen (art. 50)
15. Amvb uitzonderingen op Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (art. 50 lid 7)
16. Amvb regels teruggave heffingen (art. 50 lid 11)
17. Amvb bepaling dat voor de toepassing van art. 19 Wet administratieve rechtspraak belastingzaken de door de Kroon aangewezen minister in de plaats treedt van de Minister van Financiën (art. 53 lid 7)
18. Amvb regels m.b.t. teruggave van heffingen (art. 53 lid 11)
19. Amvb regels uitoefening toezicht (art. 57 lid 3)
20. Amvb uitzondering op algemene regels in het belang van de landsverdediging (art. 68)
21. Amvb nadere regels in het belang van een goede uitvoering van de wet (art. 73)
22. Amvb regels bevoegdheden overheidsorganen in niet provinciaal ingedeelde gebieden (art. 81)
23. Min. regeling in geval een onmiddellijke voorziening geboden is (art. 21)
24. Besluit minister m.b.t. algemene bepalingen ter bescherming van de bodem in spoedeisende gevallen (art. 21)
25. Richtlijnen minister omtrent wijze waarop onderzoek naar bodembeschermingsgebieden wordt verricht (art. 33 lid 3)
26. Prov. verord. regels ter bescherming van de bodem in bodembeschermingsgebieden (art. 36)
27. Prov. verord. regels ter bescherming van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden (art. 41)
28. Prov. verord. in belang van bescherming van de kwaliteit van het grondwater (art. 41 lid 1)
29. Prov. plan hoofdlijnen bescherming grondwaterkwaliteit (art. 37 lid 1)
30. Aanwijzingen minister aan P.S. omtrent plan grondwaterbeschermingsgebied, in nationaal belang (art. 40 lid 1)
31. Horen provinciale bodembeschermingscommissie door G.S. over onderzoek naar bodembeschermingsgebied m.b.t. intentieprogramma (art. 34 lid 1)
32. Horen provinciale bodembeschermingscommissie en inspecteur door G.S. omtrent voorbereiding plan grondwaterbeschermingsgebied (art. 39 lid 1)
33. Horen Technische commissie bodembescherming door minister omtrent aanwijzing (art. 40 lid 2)
34. Horen rechthebbenden door betrokken overheidsorgaan omtrent onderzoek ter plaatse (art. 43 lid 2)

35. Horen raad en technische commissie bodembescherming voor voordracht Amvb (art. 71 lid 1)
36. Bezwaren van een ieder tegen verord. bodembeschermingsgebied bij G.S. (art. 36 lid 5)
37. Bezwaren van een ieder tegen ontwerp-plan grondwaterbeschermingsgebied, schriftelijk (art. 39 lid 4)
38. Bezwaren van een ieder tegen ontwerp-Amvb m.b.t. algemene regelen ter bescherming van de bodem en m.b.t. bodemkwaliteitseisen (art. 71 lid 2)
39. Bezwaren van een ieder tegen ontwerp-Amvb m.b.t. heffingen (art. 72 lid 2)
40. Beroep (art. 22)
41. Vaststelling intentieprogramma door P.S.
42. Vaststelling plan grondwaterbeschermingsgebied door P.S. (art. 37 lid 1)
43. Vaststelling plan grondwaterbeschermingsgebied door P.S. (art. 40 lid 3)
44. Goedkeuring van een besluit tot een heffing door Kroon (art. 47 lid 5)
45. Schadevergoeding door gezag dat gedoogverplichting heeft opgelegd (art. 45)
46. Advies technische commissie bodembescherming aan minister (art. 2 lid 1)
47. Advies technische commissie bodembescherming aan de raad en andere adviescolleges, op verzoek (art. 2 lid 2)
48. Advies inspecteur en burgemeester aan G.S. en commissaris omtrent maatregelen tegen verontreiniging (art. 25 lid 1)
49. Advies inspecteur aan daartoe aangewezen overheidsorganen omtrent verzoek tot ontheffing (art. 31 lid 1; art.8-13)
50. Heffing door P.S. ter bestrijding van kosten i.v.m. verlenen schadevergoeding (art. 47 lid 1)





1686352

De samenhang binnen en onderlinge afstemming tussen beleidsterreinen vormt een van de kernproblemen van het moderne overheidsbeleid.

Evenals op andere beleidsterreinen wordt op dat van de waterhuishouding naar een samenhangende beleidsvoering gestreefd. Dit zgn. integrale waterbeheer zal volgens inzichten ontvouwd in de Regeringsnotitie "Omgaan met water" betrekking moeten hebben op oppervlaktewater, grondwater, de wateren met inbegrip van vaarwegen, bodems, oevers, de bijbehorende technische infrastructuur en de daarbij betrokken belangen. Kortom het integraal waterbeheer zal een breed gebied gaan omvatten.

Het onderhavige rapport is een verslag van een in opdracht van Rijkswaterstaat verricht vooronderzoek naar de vraag hoe meer afstemming in het waterbeheer kan worden bereikt en hoe de daarmee verbonden knelpunten van bestuurlijke, organisatorische en instrumentele aard onderzocht zouden kunnen worden.