



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wat is er droger: Bestuursrecht of Leiden deze zomer?

Berg, V.

Citation

Berg, V. (1988). Wat is er droger: Bestuursrecht of Leiden deze zomer? *Bestuurskundige Berichten*, 3(1), 16-20.
Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233101>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233101>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

WAT IS ER DROGER: BESTUURSRECHT OF LEIDEN

DEZE ZOMER?

Door Victor Berg

Op het moment waarop ik eind juni van het afgelopen jaar in de trein stapte om op vakantie te gaan, had de zomer zich nog maar nauwelijks van haar zonnige zijde laten zien. Mijn terugkomst, zo'n drie weken later, viel samen met de laatste dag van een veertiendaagse periode van zonneschijn die, achteraf gezien, meteen ook het enige hoogtepunt van de zomermaanden geweest bleek te zijn.

Hoe lang zou het geleden zijn dat we hier in Nederland nog een echte zomer hebben gehad? Drie jaar geleden? Vijf, zes of nog meer? Ik weet het echt niet. Feit is wel dat mocht 1988 een 'ouderwets' echte zomer te zien geven, dit voor Leiden en omstreken een 'nieuwewets' echt probleem met zich mee zal brengen, namelijk een waarschijnlijk niet substantieel, maar toch voor velen voelbaar tekort aan drinkwater.

Zoals zoveel maatschappelijke behoeften, is heden ten dage de vraag naar drinkwater nog steeds groeiende. Het is de taak en de verantwoordelijkheid van de drinkwaterbedrijven om in deze groeiende behoefte te voorzien. Het spreekt voor zich dat deze bedrijven alleen goed kunnen functioneren wanneer zij ook daadwerkelijk bij machte zijn om de bestaande leveringscapaciteit in stand te houden en in de noodzakelijke mate uit te breiden. Technisch is men al ver en is men momenteel zelfs druk doende om nog verder te geraken, maar er blijken ook juridische, namelijk bestuursrech-

telijke factoren een rol te spelen. Het drinkwaterleidingbedrijf in de Leidse regio, de Leidsche Duinwater Maatschappij, kan hierover meepraten. Al enige jaren weigert het provinciebestuur van Zuid-Holland om redenen van natuurbehoud haar medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van een in 1980 aan de Leidsche Duinwater Maatschappij (LDM) verleende vergunning om diens waterwincapaciteit in de duinen bij Katwijk en Wassenaar uit te breiden tot de door de LDM nodig geachte 25 miljoen m³ per jaar.

Op basis van de informatie die ik heb gekregen bij een gesprek met de heren Haijkens en Van der Plaat, respectievelijk directeur en secretaris van de LDM, ga ik in dit artikel nader in op o.a. de bestuurlijke en bestuursrechtelijke kanten van deze kwestie.

In 1987 leverde de LDM ruim 23,5 mln m³ aan haar klanten waarbij zij voor zo'n 20 mln kon putten uit haar eigen productiecapaciteit in het duingebied en de overige 3,5 mln kreeg toegeleverd van het Haagse waterleidingbedrijf. Het ligt in de bedoeling van de LDM om, in verband met de verwachte stijging van de vraag, in de komende zomer haar eigen wincapaciteit met 3 mln m³ uitgebreid te hebben om, ervan uitgaande dat de toegezegde steunleveranties inderdaad beschikbaar zullen zijn, het risico van een tekort binnen zo redelijk mogelijke grenzen te houden. Deze geplande uitbreiding vindt wettelijke grondslag in een tweetal wetten: De Grondwaterwet Waterleidingbedrijven en de Waterleidingwet.

VERGUNNING

De Grondwaterwet Waterleidingbedrijven, die tot 1984 van kracht was, vereiste voor het onttrekken van grondwater door de waterleidingbedrijven een vergunning van de minister van VROM. Krachtens deze wet heeft de LDM in 1980 een vergunning gekregen om haar waterwincapaciteit in de duinen bij Katwijk en Wassenaar uit te breiden tot een totaal van 25 mln m³ per jaar. 24 mln hiervan moet bestaan uit water dat verkregen wordt door oppervlakte-infiltratie (plassen en vijvers in de duinen laten water doorsijpelen dat vervolgens in het grondwater weer gewonnen wordt), en het overige miljoen uit 'diepgewonnen' water, dat is water dat onder de kleilaag wordt weggehaald zonder dat het eerst geïnfiltreerd is.

Verder bepaalt de vergunning onder andere dat de LDM bij de bovengenoemde uitbreiding slechts gebruik mag maken van de bestaande infiltratiemiddelen (de vijvers en plassen), en dus is aangewezen op het inzetten van meer winmiddelen, alsmede dat de LDM van de vergunningverlener nog nadere richtlijnen dient te ontvangen over de manier van aanleg van die extra winmiddelen.

PLANNINGSTELSEL

Een andere juridische basis voor het uitbreiden van de capaciteit ligt in de Waterleidingwet uit 1957. Deze wet omvat naast een leveringsplicht voor de waterleidingbedrijven o.a. ook een in 1985 ingevoerd planningstelsel. Dit planningstelsel, dat overigens al zo'n tien jaar vóór de wettelijke invoering praktijk was, kent lange- en middellange-termijnplannen.

De lange-termijnplannen dragen allen het etiket 'structuurschema drink- en industriewatervoorziening'; ze worden

op rijksniveau opgesteld maar wel in overleg met de provinciebesturen en de Vewin (dat is de overkoepelende organisatie van de waterleidingbedrijven). Zo'n structuurschema, dat overigens de hele procedure van een Planologische Kernbeslissing doorloopt, omvat waterhuishoudkundige en ruimtelijke reserveringen om op lange termijn (een jaar of 30) de drinkwatervoorziening te waarborgen en vormt daarmee een uitgangspunt voor de bedrijfstak. Duidelijk gesteld moet worden dat een dergelijk plan nog voldoende ruimte laat voor het kiezen uit verschillende alternatieven.

De middellange-termijnplannen zijn de zgn. 'tienjarenplannen' die als het ware voorzien in een infrastructuur voor de drinkwatervoorziening. Ze worden eens in de vijf á zes jaar door de Vewin in overleg met de provinciebesturen en andere belanghebbenden opgesteld en behoeven goedkeuring van de minister van VROM. Het tweede tienjarenplan, dat betrekking heeft op de periode 1985-95, is in 1984 opgesteld en in 1985 (toen nog vrijwillig) door de minister van VROM goedgekeurd. Welnu ook dit plan gaat uit van de in de vergunning neergelegde bevoegdheid van de LDM om haar wincapaciteit tot 25 mln m³ uit te breiden. Het gaat zelfs verder: met het oog op het jaar 1995 wordt die 25 mln al niet meer voldoende geacht, en daarom voorziet het in een vier mln m³ water omvatend proefproject met de zgn. 'diepte-infiltratie'. Dit is een methode van drinkwaterbereiding waarbij diep in de grond water wordt gebracht, dat naderhand weer wordt teruggewonnen. Maar het is een methode die nog in ontwikkeling is. Daarom ook hanteert de LDM het getal van 29 mln (25+4), als wincapaciteit voor de eerste helft van de jaren '90, slechts zeer voorzichtig.

REGENERATIE ?

En dan nu de provincie. Het provinciebestuur van Zuid-Holland wil uit milieubeschermingsoverwegingen dat de LDM haar huidige wincapaciteit met niet meer dan een klein miljoen uitbreidt. Het provinciaal grondwaterbeleid, dat is neergelegd in het uit 1986 stammend Grondwaterplan, heeft namelijk een heel eigen kijk op de ideeën van het structuurschema. Het structuurschema gaat ervan uit dat in Zuid-Holland in de komende jaren de wincapaciteit van de duinwatermaatschappijen geconsolideerd wordt op 75 miljoen: die van de LDM op 25, die van Den Haag op 45 en die van de WDM (Westland) op 5 mln m³ per jaar, conform de diverse verleende vergunningen.

Het beleid van de provincie is gericht op een beperking van deze 75: zo snel mogelijk naar 60, en op langere termijn als het even kan zelfs naar de 45. Door nu de uitbreiding bij de LDM te beperken, probeert de provincie al enige miljoenen van de 75 af te knabbelen.

Welke gevaren voor het milieu schuilen er nu eigenlijk in het water winnen uit de duinen? Nou, naast het feit dat ten gevolge van de noodzakelijke vergravingen het landschap als zodanig verstoord wordt, moet specifiek de vegetatie het ontgelden, niet alleen door de ingrepen zelf, maar vooral ook door de veranderingen in het grondwaterregime. Bovendien wil de provincie het duinlandschap zoveel mogelijk laten 'regenereren'.

De LDM gaat aan deze aspecten van natuurbehoud echt niet zomaar voorbij. Zo laat ze studies verrichten naar de gevolgen van haar ingrepen voor de vegetatie. Er wordt daarin serieus gezocht naar minimale ingrepen op minder kwetsbare locaties, met als het even kan gebruikmaking van milieuvriendelijke technieken, zoals bijvoorbeeld het horizontale boren. Wel plaatst de LDM enige vraagtekens bij het regeneratie-idee van de provincie.

De betekenis van dit begrip is verre van duidelijk: moet er gestreefd worden naar herstel van de oude situatie met de traditionele begroeiing, of betekent het alleen dat men de natuur zijn gang moet laten gaan? De LDM wijst er in dit verband op dat ook andere factoren dan de waterwinning van invloed zijn geweest op de verandering van de traditionele vegetatie in de huidige.

In principe heeft de LDM niets tegen de beperking van de wincapaciteit, als de drinkwatervoorziening maar veilig gesteld blijft, ook in de gevallen waarin het weer tegen zit. De provincie geeft echter geen enkele waarborg, noch op korte, noch op lange termijn. Het is duidelijk dat de provincie te grote risico's neemt door te vroeg op de nog niet in de praktijk beproefde methode van diepte-infiltratie te willen vertrouwen.

Bovendien zijn de duinen volgens LDM, die daarin overigens gesteund worden door het Rijk, van strategisch belang voor de drinkwatervoorziening: de drie manieren van drinkwaterbereiding (uit geïnfiltrerd grondwater, overig grondwater en oppervlaktewater) dienen in een zeker evenwicht tot elkaar toegepast te worden. Indien er met een van de drie iets misgaat (vervuiling, atoomramp), moeten in alle gevallen nog redelijke alternatieven beschikbaar zijn. Duinwater is in dit opzicht bijzonder aantrekkelijk omdat het diep in de grond vrij veilig zit voor invloeden uit de atmosfeer.

Gedeputeerde Staten geeft als alternatief het aanvullen van het tekort door steunleveranties van andere waterleidingbedrijven. Deze zijn echter op geen enkele wijze gegarandeerd en leggen bovendien een te zware belasting op het huidige transportnet: speciale calamiteitenleidingen komen deze zomer structureel in gebruik met als gevolg dat bij een breuk in een transportleiding het omleiden van wintervolumes al niet meer mogelijk is.

De omstreden capaciteitsuitbreiding tussen Katwijk en Wassenaar, die in LDM-kringen wordt aangeduid met 'winning 8', bevindt zich aan de rand van het gebied 'Berkheide Zuid-West', tussen twee rijen van infiltratieplassen in. De LDM is bereid om hier horizontaal te gaan boren, alsmede om, indien er voldoende externe capaciteit gegarandeerd kan worden, één van de twee huidige infiltratierijen op te geven. Maar de provincie gaat niet akkoord met dit voorstel en weigert de voor de uitvoering van de vergunning noodzakelijke richtlijnen, die vanaf 1984 net als de vergunning zelf niet meer door VROM, maar krachtens de Grondwaterwet door G.S. gegeven dienen te worden, te verstrekken. Overigens is de LDM ook indirect bij de uitvoering van haar plannen afhankelijk van de provincie. Omdat de LDM bij haar activiteiten in het duingebied bezig is met 'aanleg van werken', dient zij via de bestemmingsplan-procedure van de gemeente Wassenaar bijvoorbeeld nog een andere vergunning te vragen. En deze gemeente is bij haar bestemmingsplan weer afhankelijk van een verklaring van geen bezwaar van.... natuurlijk, de provincie!

Het komt er allemaal dus op neer dat Zuid-Holland de LDM geen richtlijnen heeft gegeven; de provincie meende dat ze dat niet hoefde omdat het uitvoeren van de vergunning in strijd is met haar eigen beleid. De LDM heeft toen bij de provincie bezwaar aangetekend vanwege het feit dat de richtlijnen niet gebruikt mogen worden om het uitvoeren van de vergunning onmogelijk te maken. Op dit punt gaf de provincie de LDM na verloop van tijd gelijk, maar onmiddellijk daarna paste ze haar besluit aan: "de nieuwe winmiddelen zijn gepland op een regeneratie-locatie, er moet gezocht worden naar een betere plek; bovendien is er voldoende water van elders beschikbaar." In de vergunning

werd het gebied wél goed bevonden en dus heeft de LDM, najaar '87, tegen deze beslissing beroep aangetekend bij de afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State, waarbij een vijftal beroepsgronden werden aangevoerd.

BEROEPSGRONDEN

In de eerste plaats is de beschikking in strijd met algemeen verbindende voorschriften, o.a. de oude Grondwaterwet Waterleidingbedrijven met de daarop berustende vergunning en de verplichting tot het geven van richtlijnen. In de tweede plaats, en nu volgt de eerste van een serie beginselen van behoorlijk bestuur die geschonden zijn, is de beschikking in strijd met het verbod van 'détournement de pouvoir': de provincie heeft met het weigeren de richtlijnen voor de uitbreiding van de winmiddelen te geven op onterechte wijze de tenuitvoerlegging van de vergunning tegengehouden; vervolgens heeft de provincie verzuimd de vergunning te wijzigen.

Ook het verbod van willekeur is geschonden. Bij de afweging van de relatief geringe natuurschade tegen het gevaar van een tekort aan drinkwater had de provincie niet in redelijkheid tot haar beschikking kunnen komen.

Ten vierde valt de schending van het rechtzekerheids- of vertrouwensbeginsel te noemen. De verantwoordelijke gedeputeerde zegde in mei 1987 toe de benodigde steunleveranties te regelen; op 1 juli waren er echter door G.S. nog steeds geen gegarandeerde alternatieven ontwikkeld.

Als laatste is bij deze beslissing het motiveringsbeginsel genegeerd: nogmaals, het G.S.-alternatief voor '88 is verre van toereikend en verder kan het regeneratie-motief de beslissing niet in het minst dragen.

Aldus het beroep van de LDM in de woorden van de schrijver dezes.

Hoe kan in de toekomst een dergelijke probleemsituatie nu vermeden worden? De heer Haijkens van de LDM pleit voor een intensivering van de samenwerking tussen de opstellers van het Grondwaterplan en die van het tienjarenplan. Volledige integratie van beide plannen gaat hem echter te ver: "het Grondwaterplan, een facetplan, moet als afwegingskader duidelijk gescheiden blijven van het tienjarenplan, een sectorplan, dat meer dient als een op reële mogelijkheden getoetst wensenpakket. Indien er discrepanties bestaan tussen beide plannen, zou je dat eigenlijk al in het tienjarenplan zelf moeten aangeven, om zo ook de minister er tijdig in te laten kennen." Haijkens hoopt dat in de momenteel in ontwikkeling zijnde visies inzake het integraal (d.i. kwalitatief en kwantitatief) waterbeheer procedures worden ontwikkeld om de standpunten van de provincie en de bedrijfstak wat nader tot elkaar te kunnen brengen.

Demmenie helpt u bij uw studie...!

op vertoon van uw collegekaart ontvangt u op alle aankopen

10% KORTING*

* Uitgezonderd: reparaties - stempels - speciale aanbiedingen en actieprijsen.

Demmenie... dé speciaalzaak voor:

kantoorartikelen
schrijfwaren
schrijfmachines
opbergmiddelen
kaartsystemen

rekenmachines
postpapier
vulpennen
kantoormeubelen
tekenartikelen

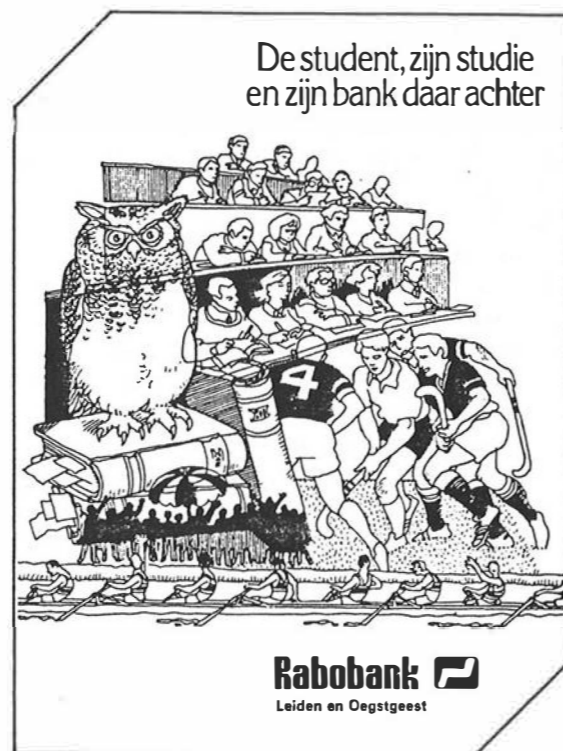
Demmenie
Leiden

Haarlemmerstraat 167-171 Tel. 071-141063

EMMERTJE

De LDM verwacht, omdat door de Raad van State een versnelde behandeling is toegezegd, binnen enkele maanden uitspraak in de AROB-procedure. Maar voor de uitbreiding van 3 mln³ om de grootste risico's voor deze zomer te vermijden is het dan al te laat. "We hopen dat de weergoden met ons zijn (nou ja...) en we niet worden geconfronteerd met onverwacht sterke stijgingen in het verbruik of een breuk in een van de transportleidingen", aldus Haijkens. "In het geval van een daadwerkelijk tekort zal verlaging van de druk op het water een van de eerste te overwegen maatregelen zijn; mensen die hoog wonen zullen dan zonder komen te zitten."

Het blijft dus spannend. En als ik me tenslotte even speciaal richt op de Leidse bestuurskundestudenten die het later hogerop willen zoeken en dat nu alvast in de letterlijke betekenis hebben gedaan: zet nog maar even vlug een extra kan koffie of thee, want als je er deze zomer eerst voor met een emmertje naar beneden moet om water te halen, zal het er wel een stuk minder vaak van komen!•



column *het is mij opgevallen*

Het is mij opgevallen dat de inhoud van de vorige editie van Bestuurskundige Berichten in het teken stond van een tweetal thema's. Een 'sfeer'-foto op de cover van Rosenthal en 't Hart poserend voor een Leids politiebureau gaf een duidelijke aanwijzing dat een prominente plaats was ingeruimd voor de 'blauwe pitten'. Dit is het jargon waarin de openbare orde en veiligheid wordt aangeduid. Is binnen de trendgevoelige wereld van de Bestuurskunde aandacht voor dergelijke onderwerpen verklaarbaar, veel minder is dit het geval met een ander thema: het denken binnen en over de Bestuurskunde.

Wanneer auteurs als Roosink, Van de Vall en niet te vergeten De Vries op een dergelijk onderwerp ingaan, moet er wel wat aan de hand zijn. Alarmerend wordt het als men bedenkt dat de bestuurskundige filosofie een van de onderwerpen is op de Landelijke Bestuurskunde Dag (18 maart). Uit de reclame folder voor de LBD blijkt dat -onbekend voor velen- in de Leidse vakgroep een medewerker 'bestuurskundige filosofie' opereert. De bestuurskunde schijnt in beweging te zijn.

Waarom heb ik deze aandacht alarmerend genoemd? Niet omdat ons vak een 'kunde' zou zijn, waarbij het denken op de tweede plaats komt. Binnen de sociale wetenschappen horen theorie en toepassing hand in hand te gaan. Het verknijpte interview met Van de Vall kan daarom maar het best vergeten worden. In teleurstelling over de (helemaal) teloorgegangene studie Sociologie, zal men al gauw onverstandige dingen zeggen. De werkelijke reden voor mijn verbazing is gelegen in het feit dat ik tot dusverre heb aangenomen, dat nadenken in een wetenschap gebruikelijk is en geen bijzondere aandacht behoeft. Dit is dus niet juist. Zou de ware oorzaak een (mis)plaats gevoel van onzekerheid zijn, omdat de bestuurskunde een jonge wetenschap is en nu door middel van aandacht voor filosofie en theoretisch getinte onderwerpen haar volwassenheid zoekt?

In zijn reeks interessante literaire kritieken heeft De Vries (de Boudewijn Büch van de Bestuurskunde) een grondige analyse gegeven van Toonens "Denken over Binnenlands Bestuur". Wat mij bij het lezen van deze recensie in het oog sprong was de volgende zinsnede: "Toonen behandelt het werk van een zestal auteurs. Naar mijn mening vier staatsrechtgeleerden (uit een verder verleden, v.d.H.) en twee bestuurskundigen". Gelet op de Subtitel ('Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd') is dit op zijn zachtst gesproken merkwaardig. Het geeft de indruk van een nouveau riche die tesamen met de aankoop van een 'voorvaderlijk kasteel' de portretten van zijn voorouders laat schilderen. Liever dan te erkennen dat de bestuurskunde in Nederland een relatief jonge wetenschap is (de Godfather van de Nederlandse bestuurskunde, Van Poelje, begon al voor de Eerste Wereldoorlog) verlegt men zijn verleden. Een gevaarlijke exercitie, die voor veel verwarring kan zorgen, zoals gebleken is uit het debat tussen Toonen en Breunese. Om misverstand te voorkomen, het gaat mij niet om het boek van Toonen als zodanig. Dit is een van de meer waardevolle bijdragen aan de bestuurskunde in de laatste jaren. Waar het mij om gaat is het volgende. Aandacht voor filosofische vragen en denken in de bestuurskunde is uitstekend. Het mag van mij. Maar men moet er voor waken te veel en te geforceerd aandacht aan dit thema te besteden. Volwassen worden is een groeiproces, het komt met de jaren. Het komt niet dichterbij door als een jonge hond achter eigen staart aan te jagen•

Door Michiel Nicolaas van der Hargh