

# “Wijze van aanpak belangrijker dan technische oplossing”

Op 13 november 2009 werd in het vernieuwde kantoor van Rijkswaterstaat in Utrecht langs de A12 aan het Amsterdam-Rijnkanaal, het 40-jarig jubileum van de Wet verontreiniging oppervlaktewater gevierd. De wet die de basis legde voor de aanpak van de vervuiling van het oppervlaktewater. De wet die een einde maakte aan stinkende stadsgrachten en zwarte, borrelende kanalen. Op die novemberdag werd de Wvo de meest succesvolle Nederlandse milieuwet genoemd. Leider van de bijeenkomst was Maarten Hofstra, die zowel vanuit het RIZA als vanuit de hoofddirectie van Rijkswaterstaat vele jaren intensief bij de vormgeving van het emissiebeleid op watergebied betrokken was. Voor dit themanummer over afvalwater het verslag van een gesprek met hem in de Prinsenkamer van het IHE in Delft.

## *Wat was jouw betrokkenheid bij de Wvo?*

“Ik ben in 1980 bij het RIZA komen werken als hoofd van de afdeling Emissiebeleid. In 1977 was ik bij Rijkswaterstaat in dienst gekomen, heb daar meegeschreven aan de 2e Nota Waterhuishouding, en was daar in het bijzonder belast met de koelwaterproblemen, de warmtebelasting van de grote rivieren, een probleem wat nu ook weer speelt. Bij het RIZA ben ik aan de slag gegaan met het IMP-Water. IMP stond voor Indicatief Meerjaren Programma, een instrument dat in 1969 bij de behandeling van de Wvo op voorstel van de Tweede Kamer in de wet is opgenomen. Zo'n IMP bleek in de praktijk een belangrijk beleidsinstrument te zijn. Het eerste IMP verscheen in 1975, het tweede in 1979.”

## *Wat stond er in zo'n IMP?*

“Het was de beleidsplanning voor de komende jaren en tevens een rapportage over de stand van zaken van de aanpak van de waterverontreiniging. Het aanleggen van riolering en het zuiveren van het afvalwater stond in die tijd voorop. Hoever is iedereen al, welk waterschap is het verst, wat zijn de plannen voor de komende periode, etc.? Heel eenvoudig eigenlijk, maar wel heel effectief. In een volgende fase kwam daar de aandacht voor de industriële lozings bij, later in het IMP '85-'89 de aandacht voor de diffuse bronnen.”

“Het aandeel van de landbouw in de belasting van het oppervlaktewater met nutriënten mocht in de eerste IMP's niet aan de orde gesteld worden. Dat lag toen nog te gevoelig voor het ministerie van LNV. Maar als je iets te lang onder het tapijt wilt schuiven, komt het later met des te meer kracht terug. Dat is met de discussie over de nutriënten en de bestrijdingsmid-

delen bijvoorbeeld gebeurd. Het werk van boeren belast het oppervlaktewater. Wij hebben toen gekozen voor een AMvB Open Teelt, omdat het ondoenlijk was om aan elk landbouwbedrijf een vergunning te verlenen.”

## *Waar ging dit over?*

“Bij het bewerken van het land komt aan de randen een deel van de mest en van de bestrijdingsmiddelen in de sloot terecht. Dat noemt men 'drift'. Om 90 procent driftreductie te bereiken, zou je een strook van zes meter teeltvrij moeten houden. De boeren zagen een teeltvrije zone van zes meter niet zitten. Toen ze zich echter van het probleem bewust werden, gingen ze meedenken. Door toepassing van andere spuitkoppen en door rekening te houden met de wind bleek een zone van 1,5 meter voldoende. Door die bewustwording ontstond ook aandacht voor het negatieve effect van bestrijdingsmiddelen op hun eigen gezondheid en op het milieu in algemene zin. Met gecreosoteerd hout hebben we iets dergelijks meegemaakt. Toen we aan de orde stelden dat de bijdrage van PAK uit gecreosoteerd hout het milieu sterk belastte, schoot de industrie in de stress. Ook de gebruikers, zoals de waterschappen, Rijkswaterstaat zelf en de NS, kwamen in opstand. Toch belastte dat hout het water. Rijnland heeft toen als eerste zijn nek uitgestoken en het gebruik van gecreosoteerd hout vergunningplichtig gemaakt.”

## *Is voorlichten niet beter dan centraal regelen?*

“Het gaat om de bewustwording. Vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet je eerst met de andere ministeries op één lijn komen. Economische Zaken was eerst tegen, omdat het maatregelen als een nadeel voor de industrie ziet. Maar het gaat erom het

ene product te vervangen door een ander dat minder schadelijk is. De behoefte aan producten blijft bestaan. Daarmee verviel dat bezwaar.”

“Met het ministerie van VROM en de bedrijfstak kom je er uiteindelijk toe een zo schoon mogelijk alternatief op de markt te brengen. Als dat er eenmaal is, heb je voorlichting nodig om de gebruikers te bewegen zo'n beter product ook toe te passen.”

“Bij de fosfaatproblemen liep het anders. In 1977 zat ik in de trein met Golterman, directeur van het Limnologisch Instituut in Nieuwersluis, in die jaren de grote voorstander van defosfatering van het effluent van rwzi's. 'We hebben de slag om het fosfaatbeleid verloren', zei hij tegen mij. Dat was niet zo verwonderlijk. De grote rivieren brachten verreweg de grootste hoeveelheid fosfaat Nederland binnen. Alle waterbeheerders waren derhalve tegen defosfatering op hun installaties, omdat er geen resultaat van verwacht werd in het oppervlaktewater. In het Rijnstroomgebied nam alleen Zwitserland maatregelen vanwege de afname van de helderheid van de grote meren. Toen kwam Bob Dekker, de man bij Rijkswaterstaat met de buitenlandse contacten, met het signaal dat de mening in Duitsland aan het omslaan was. We hebben toen snel een notitie geschreven om zowel de wasmiddelen, de landbouw als de rwzi's aan te pakken. Het benutten van dat moment was destijds doorslaggevend.”

## *Was niet de aanpak van de vervuiling van de Noordzee bepalend?*

“Dat was alleen voor de reductie van de stikstofbelasting het geval. De fosfaat-emissie is eerder aangepakt. Het vervangen van de fosfaten in wasmiddelen had het eerste grote effect, de rest volgde in de jaren daarna. De OSPAR-akkoorden hebben de stikstofproblematiek erbij gevoegd. Formeel was het toen zo dat alle beheerders in 1998 aan de eisen tot het terugbrengen van de hoeveelheden stikstof en fosfaat in het water zouden moeten voldoen. Daar was groot verzet tegen. Op sommige plaatsen, zoals Rotterdam Dokhaven, Den Haag of Eindhoven, was het ook onmogelijk om op die datum voorzieningen aangebracht te hebben. We hebben toen een bijzondere AMvB gemaakt met voor ieder waterschap een eigen jaartal in de periode 1999-2005. Dat een weg ingeslagen werd, was belangrijker dan het jaar van gereedkomen.”

## *De Wvo werd de meest succesvolle milieuwet genoemd.*

“Sterk punt van de Wvo was de instelling van de Commissie Uitvoering Wvo. Daarin werden door de beheerders, samen met bedrijven en gemeenten, afspraken gemaakt die vastgelegd werden in aanbevelingen. Deze werden ook door de Raad van State als pseudowetgeving aanvaard. Zij gaven bijvoorbeeld aan wat je in lozingsvergunningen opnam, welke maatregelen en voorzieningen je als beheerder in redelijkheid van bedrijven kon eisen. Ook de rijksheffing was een groot succes. De opbrengsten ervan kwamen in een fonds

dat gebruikt werd voor subsidies. Doordat de heffing geleidelijk omhoog ging, was het effect dat de kosten voor het afvalwater voor en na de bouw van een zuiveringsinstallatie vrijwel gelijk bleven. Bij biologische zuivering bedroeg de subsidie zo'n 60 procent, bij fysisch-chemische zuivering kon deze oplopen tot 90 procent."

"Daarnaast had je het effect dat bedrijven gingen zien hoeveel van hun grondstoffen met het afvalwater de pijp uitging. Zij gingen hun productieproces zorgvuldiger inrichten. Twee andere belangrijke beleidsuitgangspunten waren het 'bestrijden aan de bron' en het 'toepassen van de best beschikbare technieken'. Die uitgangspunten zaten bij iedereen tussen de oren."

#### *Wat zou een alternatief geweest zijn?*

"Bij de bestrijding van de luchtverontreiniging is de luchtkwaliteit maatgevend. Daar wordt op normen gestuurd. Daar zie je dat men eerst voor een deel ontzwafelt en pas later - als de eisen strenger worden - verder gaat. Binnen de Europese Unie had je op watergebied een probleem in Engeland. Daar stuurde men op normen. Daar kon je niet het toepassen van de best beschikbare techniek afdwingen, maar ging men juist opvullen tot de norm. Het mooie van de Wvo was dat een proces in gang werd gezet zonder dat het einddoel vast lag. Al werkende is veel ervaring opgedaan en werd de doelstelling telkens weer aangepast."

#### *Kun je wat over jezelf vertellen?*

"Ik ben in 1951 geboren in Hoogeveen. Van 1969 tot 1976 studeerde ik aan de TU Delft gezondheidstechniek, bij Koot en Huisman. Eerst werkte ik een jaar bij het Laboratorium voor Grondmechanica in Delft. In 1977 ben ik bij de Dienst Waterhuishouding en Waterbeweging van Rijkswaterstaat gaan werken. Die dienst hield zich bezig met het kwanti-

teitsbeleid, waarvan ook de koelwaterproblemen deel uitmaakten. Dat was toen mijn werkterrein, ook in de internationale Rijncommissie. In 1980 werd ik hoofd van de afdeling Emissiebeleid van het RIZA, de grootste tijd met Jan Jansen als HID. In 1992 kwam ik als plaatsvervangend directeur Water op de hoofddirectie van Rijkswaterstaat in Den Haag terecht. Gert Verwulf was toen directeur. Beleid en uitvoering waren in die tijd nog niet gescheiden. Ik had dus met beide te maken. Er was wel een experiment geweest om die uiteen te halen, maar die twee eenheden zaten elkaar alleen maar in de haren. Toen die weer werden samengevoegd, verdween dat probleem als sneeuw voor de zon."

#### *Beleid en uitvoering zijn nu rigoureus gescheiden.*

"Dat is in 2001 gebeurd. Er ontstond gedoe over de positie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de discussie rond Schiphol. Toen is besloten aparte inspectiediensten in te stellen. Zo ook voor water: de divisie Water van de Inspectie Verkeer en Waterstaat in Lelystad. In aansluiting daarop ook een apart directoraat-generaal Water op het ministerie dat het beleid voorbereidt." "Ik vind dat geen goede zaak. Het beleid moet van de uitvoering weten. Je moet als je voorstellen voor beleid opschrijft, weten wat er dan in de praktijk gebeurt. Het rechtlijnig toepassen van het *stand-still*-beginsel voor zoutlozingen op de Rijn zou bijvoorbeeld betekenen dat je geen enkel nieuw bedrijf langs de Rijn zou kunnen toelaten, terwijl de zoutbelasting als totaal drastisch afnam. Zo'n beginsel zou in die situatie heel onpraktisch geweest zijn."

#### *Wat ben jij in 2001 gaan doen?*

"Ik ben teruggegaan naar het RIZA en daar

directeur Waterkwaliteit en Informatie geworden, de oude RIZA-taak in de nieuwe opzet van het instituut waarin kwaliteit en kwantiteit waren samengevoegd. In 2008 is het RIZA de Waterdienst geworden. Daarin ben ik coördinerend watermanager binnen Rijkswaterstaat geweest. In alle regionale directies was op watergebied een onderscheid tussen infrastructuur, vaarwegmanagement en watermanagement aangebracht. Vanuit de Waterdienst heb ik het werk van de hoofden van deze afdelingen Watermanagement gecoördineerd. Dit om ervoor te zorgen dat in alle directies hetzelfde vergunningenbeleid gevoerd wordt, dat men op gelijke wijze omgaat met recreatiebelangen, etc."

"Sinds februari van dit jaar ben ik als senior adviseur bij het IHE gestationeerd om vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met de Unie van Waterschappen, de universiteiten en sinds kort ook het ministerie van Economische Zaken een *Water Governance Centre* tot stand te brengen."

#### *Wat is het doel daarvan?*

"Doel is om de kennis en ervaring in Nederland te bundelen, zowel voor projecten in het binnenland als in het buitenland. Van techniek weten we vrijwel alles, maar de vraag is vaak veel meer: hoe krijg je iets van de grond, hoe regel je iets? Een vroegere HID van het RIZA zei: 'vijf procent van ons werk is techniek, 95 procent is hoe je iets tot stand brengt'. Belangrijk daarbij is dat je 'taak' en 'belang' uit elkaar houdt. Van recreatie bijvoorbeeld wordt vaak gezegd dat het geen taak is van Rijkswaterstaat, maar het is wel degelijk een

## "Bewustwording van groot belang bij milieuprobleem"

Maarten Hofstra (foto: Michelle Muus).



belang waar de waterbeheerder rekening mee heeft te houden. Denk maar aan het beheer van de randmeren."

"In onze complexe samenleving is het belangrijk dat je zaken in een tijdig stadium regelt. Achteraf kan het vaak niet meer. De ruimtelijke ordeningsfase wordt derhalve steeds belangrijker voor het waterbeleid. Doel is niet om een groot instituut op te zetten, wel om met een kleine groep ervaren mensen een soort *helpdesk*functie in te richten."

"Bert Satijn, Herman Havekes, Lennard Silvis en Henk Loijenga doen mee. Verder zijn vanuit de Unie van Waterschappen Bram Rosenbrand en Anne-Marie Suren betrokken. We hebben ook een relatie met Clingendael gelegd, omdat watervragen tot conflicten kunnen leiden, zoals bij de bouw van stuwdammen. Doel is een project van acht jaar, waarvan voor de eerste vier de financiering rond is. Een project waarin we al onze kennis en ervaring kwijt kunnen."

**Maarten Gast**