

Lozingen vanaf de wal, van juridische sturing naar sturing in de keten?

**Coen Balduk
Saskia Ligthart**

Alterra-rapport 330 (deelrapport)

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2001

REFERAAT

Balduk, Coen en Saskia Ligthart, 2001. *Lozingen vanaf de wal; van juridische sturing naar sturing in de keten?*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 330 (deelrapport). 58 blz. 2 fig.; 10 ref.

De Directie Noordzee (DNZ) werkt momenteel, net als de andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat, aan een Emissiebeheersplan voor het eigen beheersgebied. In deze Emissiebeheersplannen dienen de Regionale Directies te komen tot een prioritering van maatregelen. Dit onderzoek is uitgevoerd om in beeld te brengen hoe de Directie Noordzee vorm geeft aan haar wettelijke taak van vergunningverlening op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. Hoewel dit een relatief klein aandeel vormt van de taken die de Directie met betrekking tot het emissiebeheer uitvoert, is het wel één van de weinige taken waar zij directe invloed op het emissiebeheer kan doen gelden. Om te evalueren hoe Directie Noordzee hier invulling aan geeft, en mogelijkheden voor verbeteringen te verkennen, is er gekozen voor een casusanalyse. Het betreft de maatregelen om de verontreiniging van de Noordzee via de rioolwaterzuivering Houtrust te beperken. Het hoogheemraadschap Delfland is verantwoordelijk voor de afvalwaterzuivering. Zij stuurt hiertoe een aantal gemeenten aan, die invloed uitoefenen op de afvalwaterstroom van huishoudens en bedrijven.

Trefwoorden: Actorenanalyse, emissiebeheer, Noordzee, sturing, Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, Wet Verontreiniging oppervlaktewateren, ketenbeheer, rioolwaterzuivering, lozingen vanaf de wal

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door NLG 40,00 (€18) over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 330 (deelrapport). Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2001 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra is de fusie tussen het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN) en het Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC). De fusie is ingegaan op 1 januari 2000.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemschets	11
1.3 Doel- en vraagstelling	13
1.4 Aanpak	14
2 Analyse sturingsrelatie Directie Noordzee - Delfland	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Sturing door Directie Noordzee van de rioolwaterzuivering in Houtrust	17
2.3 Doelbereiking	19
2.4 Verklaring beperkte doelbereiking	21
2.5 Verbeterpunten	23
3 Verkenning aangrijppunten voor sturing vanuit een ketenbenadering	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Positionering andere sturende actoren in de keten	25
3.3 Knelpunten sturing in de keten	28
3.4 Versterking van de sturing door verschillende overheden in de keten	31
4 Conclusies en Aanbevelingen	35
4.1 Conclusies analyse sturingsrelatie Directie Noordzee - Delfland	35
4.2 Conclusies analyse sturing in de keten	36
4.3 Aanbevelingen	36
Verklaring van afkortingen	41
Literatuur	45
Bijlagen	
1 Informanten	47
2 Vragenlijst(en)	49

Woord vooraf

Dit jaar stelt de directie Noordzee, evenals de andere regionale directies van Rijkswaterstaat, voor het eerst een Emissiebeheersplan op. In dit plan dient elke regionale directie de prioriteiten voor het regionale emissiebeheer te bepalen. Als voorbereiding van dit plan, heeft de Directie Noordzee het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) de opdracht gegeven om een bronnenanalyse en een actorenanalyse uit te voeren. De actorenanalyse heeft het RIKZ uitbesteed aan Alterra. Samen vormen deze analyses het project NZ*emissie. Onderstaand deelonderzoek vormt op verzoek van de Directie Noordzee een onderdeel van deze actorenanalyse en is ook als deel IV opgenomen in het hoofdrapport 'Een zee aan actoren' (Alterra-rapport, nr. 315, waarvan een samenvatting is opgenomen in dit deelrapport).

Onderhavig onderzoek is uitgevoerd om in beeld te brengen hoe de Directie Noordzee vorm geeft aan haar wettelijke taak van vergunningverlening op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. Hoewel dit een relatief klein aandeel vormt van de taken die de Directie met betrekking tot het emissiebeheer uitvoert, is het wel één van de weinige taken waar zij directe invloed op het emissiebeheer kan doen gelden. Om te evalueren hoe Directie Noordzee hier invulling aan geeft, en mogelijkheden voor verbeteringen te verkennen, is er gekozen voor een casusanalyse. Het betreft de maatregelen om de verontreiniging van de Noordzee via de rioolwaterzuivering Houtrust te beperken. Het hoogheemraadschap Delfland is verantwoordelijk voor de afvalwaterzuivering. Zij stuurt hiertoe een aantal gemeenten aan, die invloed uitoefenen op de afvalwaterstroom van huishoudens en bedrijven.

De Directie Noordzee achtte deze casus interessant vanwege de ervaren beperkte effectiviteit van de huidige wijze van sturing. Het onderzoek richt zich behalve op een verklaring van de beperkte effectiviteit, ook op een verkenning van de mogelijkheden voor versterking van de sturing, eerder in de afvalwaterketen. Door middel van interviews met werknemers van de organisaties die een rol spelen in het beheer van de emissies via Houtrust, is een beeld verkregen van de problemen in de sturingsrelatie tussen Directie Noordzee en Delfland, en is onderzocht welke verbeteringen in de aansturing van het emissiebeheer door Directie Noordzee mogelijk zijn.

Hiertoe zijn in maart en april 2001 interviews afgenomen met dhr. B. Hannessen en dhr. B. Uiterwijk-Winkel van Directie Noordzee, dhr. M. Bentvelsen van Hoogheemraadschap Delfland, dhr. E. van Galen van het Bvr, dhr. I. Clarisse van gemeente Delft en mw. C. Braje en dhr. D. van Hooydonk van gemeente Den Haag. Wij willen hen bij deze hartelijk bedanken voor hun medewerking en de tijd die zij in ons onderzoek geïnvesteerd hebben.

Tijdens de actorenanalyse is Alterra ondersteund door een begeleidingscommissie, waarvan de leden werkzaam zijn bij de Directie Noordzee (DNZ), het Rijksinstituut

voor Kust en Zee (RIKZ) en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA). De onderzoekers van Alterra willen Christoph Reuther (DNZ), Bas Hannessen (DNZ), Marcel Bommelé (DNZ), Janny Pijnenburg (Rijksinstituut voor Kust en Zee), Thea Smit (Rijksinstituut voor Kust en Zee), Lukas Meursing (Rijksinstituut voor Kust en Zee) en Lyndy Volkers (Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling) hartelijk bedanken voor het meedenken over dit deelonderzoek.

Net als de Noordzee, is het beleid en het veld van betrokken actoren bij het emissiebeheer voor deze zee voortdurend in beweging. Dit betekent, dat er inmiddels veranderingen kunnen zijn opgetreden in de beschreven situatie. Toch zijn wij van mening dat het voorliggende onderzoeksrapport aansluit bij actuele discussies rond het emissiebeheer door Rijkswaterstaat en hiervoor tal van leerpunten aanreikt, om het lezenswaardig te maken.

Coen Balduk, juli 2001

Samenvatting

De Directie Noordzee (DNZ) werkt momenteel, net als de andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat, aan een Emissiebeheersplan voor het eigen beheersgebied. In deze Emissiebeheersplannen dienen de Regionale Directies te komen tot een prioritering van maatregelen. Een analyse van waterkwaliteit, bronnen van verontreiniging en van de maatschappelijke en bestuurlijke actoren, via welke deze bronnen het beste kunnen worden aangepakt, ondersteunen de planvorming.

DNZ heeft aan het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) gevraagd deze analyse voor hen uit te voeren. Het RIKZ richt zich hierbij zelf op de analyse van waterkwaliteit en de bronnen. Doel van de analyse is om te identificeren welke stoffen als probleemstoffen moeten worden aangemerkt en uit welke bronnen deze probleemstoffen afkomstig zijn. Het RIKZ onderscheidt hierbij de bronnen rivieren, baggerspecie, atmosferische depositie, lozingen vanaf de wal en emissies op zee. Voor een beperkt aantal probleemstoffen, koper, TBT, minerale olie, PAK, gebromeerde brandvertragers en ftalaten heeft zij de ernst van de verontreiniging per bron onderzocht. De analyse van de maatschappelijke en bestuurlijke actoren waarmee deze bronnen het beste kunnen worden aangepakt, heeft het RIKZ uitbesteed aan het onderzoeksinstituut Alterra. Doel van deze zogenaamde actorenanalyse is om het inzicht te vergroten in de sturingsmogelijkheden van DNZ met betrekking tot de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee vanuit de onderscheiden bronnen. Dit onderzoeksrapport presenteert de opzet en resultaten van de actorenanalyse.

Het onderzoeksrapport bestaat uit vier delen. In het eerste deel wordt de achtergrond en de opzet van de actorenanalyse geschetst. In deel II volgt een rapportage van de eerste fase van de actorenanalyse. In deel III en IV worden de resultaten van twee deelonderzoeken gepresenteerd. Deze delen zijn ook als afzonderlijk onderzoeksrapport uitgebracht. Hieronder volgt een samenvatting van de hele actorenanalyse op hoofdlijnen.

DNZ is voor een succesvol emissiebeheer in hoge mate afhankelijk van een groot aantal andere maatschappelijke en bestuurlijke actoren in binnen- en buitenland. Dit maakt het emissiebeheer van de Noordzee gefragmenteerd en complex. Het is dan ook ondoenlijk om voor alle relevante beleidsprocessen een grondige analyse te maken van de invloedsrelaties tussen de verschillende betrokkenen en de betekenis hiervan voor het sturingsvermogen van DNZ. De eerste fase van de actorenanalyse heeft zich daarom gericht op een globaal overzicht.

Het sturingsvermogen van DNZ is beperkt. DNZ mist de wettelijke bevoegdheden om een groot aantal vervuilende actoren zelf rechtstreeks te beïnvloeden. De meeste sturingsmogelijkheden voor DNZ betreffen beïnvloeding van vervuilende actoren via andere overheden. Lastig is dan dat de meeste van deze overheden in formele zin een bovengeschatte of nevensgeschikte positie hebben ten opzichte van DNZ. Ook

speelt internationaal overleg een belangrijke rol in het emissiebeheer van de Noordzee. De uitkomsten van dergelijk overleg worden door verschillende landen met uiteenlopende belangen bepaald. Een ander probleem vormt de beperkte reikwijdte van de Nederlandse wet op zee, namelijk tot de grens van de 12 mijls zone. De op handen zijnde instelling van de Exclusieve Economische Zone, zou de positie van de Nederlandse overheden kunnen versterken.

Tenslotte bestaat de indruk dat medewerkers van DNZ die opereren in een bepaalde fase van het beleid te weinig communiceren met collega's die zich bezig houden met een andere fase van beleid. Dit geldt overigens niet alleen binnen DNZ, maar ook daarbuiten. Vaak zijn immers andere overheden zowel binnen de Rijkswaterstaat als daarbuiten verantwoordelijk voor die andere fasen van het beleid. Met name de terugkoppeling van ervaringen die worden opgedaan in de uitvoering- en handhavingfase naar de personen die verantwoordelijk zijn voor de formulering en bijstelling van beleid, verdient meer aandacht.

Dit globale beeld behoeft nuancering, met name om meer duidelijkheid te krijgen over waar mogelijkheden liggen voor DNZ om het anders te doen. Hiervoor is een verdiepende analyse nodig die ingaat op achterliggende oorzaken van het huidige beperkte sturingsvermogen. Omdat het hele veld te omvattend is voor een dergelijke analyse, zijn er twee specifieke thema's geselecteerd voor nader onderzoek.

Ten eerste betreft dit de samenwerking met andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat. Uit de globale analyse is gebleken dat medewerkers van de Directie Noordzee de andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat zien als een belangrijke partner, waarmee echter momenteel weinig contact bestaat. Medewerkers van de verschillende directies komen elkaar wel tegen in specifieke verbanden, zoals bijvoorbeeld de werkgroep zoute bagger, maar een structurele uitwisseling van informatie en wederzijdse afstemming van doelstellingen en maatregelen vindt niet plaats. Een belangrijke hoeveelheid verontreinigende stoffen wordt echter aangevoerd vanaf het land, met name via de grote rivieren. Afstemming met de andere Regionale directies kan daarom belangrijke winst opleveren voor de waterkwaliteit van de Noordzee.

Het tweede thema richt zich op een betrekkelijk marginale bron –lozingen vanaf de wal- waar de Directie Noordzee echter in eerste instantie niet via andere overheden hoeft te sturen. Het betreft de vergunningverlening en handhaving op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) ten aanzien van een achttal inrichtingen. Op verzoek van de opdrachtgever is een specifieke casus onderzocht, namelijk de rioolwaterzuivering Houtrust n beheer van het Hoogheemraadschap Delfland. De aandacht richt zich hierbij niet alleen op de uitvoering van de WVO-taak, maar ook op de mogelijkheden voor versterking van de sturing in de eraan voorafgaande afvalwaterketen.

Uit het onderzoek naar de onderlinge samenwerking tussen de regionale directies, getiteld ' Kennis maken met de burens' komt als belangrijke conclusie naar voren, dat wijzigingen in de uitvoeringsstrategie tot dusverre te weinig gepaard zijn gegaan met

wijzigingen in de in de structuren voor overleg en afstemming en in de routines van de uitvoerende medewerkers binnen Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat-breed is men er inmiddels van overtuigd dat er gegeven de bereikte resultaten met betrekking tot de aanpak van puntbronnen, om verder te komen in de verbetering van de waterkwaliteit, nieuwe strategieën nodig zijn. Wat betreft de puntbronnen gaat het om een nieuwe benadering van bekende actoren, wat betreft diffuse bronnen om een nieuwe benadering van nieuwe actoren (gebiedsgerichte aanpak). Om hierbij als beheerder prioriteiten te kunnen stellen, is het nodig om de relatie tussen emissie-inspanningen en effecten op het watersysteem te kennen en om deze inspanningen vervolgens af te stemmen met bovenstroomse en benedenstroomse beheerders (waaronder collega-RD's) in hetzelfde stroomgebied. Echter de DG Rijkswaterstaat is nog overwegend georganiseerd langs de lijnen van de 'oude' taak van aanpak van puntbronnen met de WVO. Dit bemoeilijkt het oppakken van de nieuwe strategieën. Bovendien wordt de kennisopgave door de RD's als zó groot ervaren, dat ieder van hen de neiging vertoont om eerst orde op zaken in eigen huis te stellen. Samenwerking tussen de RD's zal daarom in dit stadium niet uit eigen beweging ontstaan, maar actief moeten worden gestimuleerd en gefaciliteerd. Het deelonderzoek biedt naast een analyse van de situatie ook een aantal aanknopingspunten voor de nadere vormgeving van deze samenwerking.

Een belangrijke conclusie uit het tweede deelonderzoek 'Lozingen vanaf de wal: van juridische sturing naar sturing in de keten' is dat de communicatie rond de vergunningverlening en handhaving van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren voor de rioolwaterzuivering Houtrust voor verbetering vatbaar is. Het gaat vooral om meer aandacht voor de achterliggende redenen van bepaalde maatregelen en snellere reactie op specifieke ad hoc vragen. Verder worden de sturingsmogelijkheden binnen de afvalwaterketen nog onvoldoende benut. Versterking van de samenwerking tussen betrokken overheden bijvoorbeeld door middel van het Waterbeheersplan is aanbevelenswaardig.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Directie Noordzee van Rijkswaterstaat draagt de verantwoordelijkheid voor het beheer van het Nederlands deel van de Noordzee, het zogenaamde Nederlandse Continentaal Plat (NCP). Doel van dit beheer is een duurzame ontwikkeling van het watersysteem Noordzee, rekening houdend met de diverse gebruiksfuncties. Deze duurzame ontwikkeling vergt onder meer een vermindering van de vervuiling van de zee, waarvoor Directie Noordzee zich actief inzet. Zij werkt onder andere het emissiebeheersplan (EBP) voor de Noordzee uit, wat leidt tot een behoefte aan vergroting van het inzicht in de noodzaak en de mogelijkheden voor sturing door Directie Noordzee van de aanpak van de vervuiling van de Noordzee. In dit kader wordt door het Rijksinstituut voor Kust en Zee een bronnenanalyse en een actorenanalyse uitgevoerd, waarbinnen de actorenanalyse is uitbesteed aan Alterra. Deze laatste analyse dient inzicht te verschaffen in de mogelijkheden voor versterking van de sturing door Directie Noordzee.

Dit rapport doet verslag van een onderdeel van deze actorenanalyse: het deelonderzoek naar de sturing van 'lozingen vanaf de wal' waarbij directie Noordzee uitvoering geeft aan de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO). Hieronder wordt eerst een probleemschets gegeven (1.2). Daarna wordt de doel- en vraagstelling gepresenteerd, en uitgewerkt in deelvragen (1.3). In de daaropvolgende paragraaf wordt de aanpak van het onderzoek uitgelegd (1.4).

1.2 Probleemschets

Vergunningverlening en handhaving op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) ten aanzien van een achttal inrichtingen die direct lozen op de Noordzee, behoort tot de wettelijke taken van de Directie Noordzee. Deze lozingen vanaf de wal zijn een betrekkelijk marginale bron van verontreiniging van de Noordzee, maar anders dan bij een aantal grote bronnen van verontreiniging, heeft de Directie Noordzee hier wel de mogelijkheid om direct te sturen. Sturing wordt hierbij opgevat als het manifest richting geven, dat wil zeggen het versnellen, afremmen of ombuigen van maatschappelijke processen en externe bestuurlijke processen, interacties, gedragingen en houdingen. Het onderscheid tussen directe en indirecte sturing heeft betrekking op de mate waarin de uiteindelijke doelgroep van het beleid rechtstreeks wordt aangestuurd. Bij directe sturing wendt de sturende actor zijn eigen invloed aan voor het aansturen van deze doelgroepen van beleid. Hier gaat het dan om bedrijven en inrichtingen die lozen op de Noordzee. Bij indirecte sturing wendt de sturende actor zijn invloed aan voor het aansturen van een intermediaire organisatie, zowel andere overheden als niet-overheden, bijvoorbeeld branche-organisaties, die dan vervolgens hun invloed aanwenden om de doelgroep te sturen.

Deze indirecte sturing is bijvoorbeeld aan de orde bij de sturing vanuit een ketenbenadering.

Dit deelonderzoek richt zich op een evaluatie van de uitvoering door Directie Noordzee van haar wettelijke taken in het kader van de WVO. Daartoe wordt op verzoek van de Directie een specifieke casus onderzocht: het vergunningverleningsproces rond rioolwaterzuivering (rwzi) Houtrust, een installatie van hoogheemraadschap Delfland te Delft. Dit proces worden geëvalueerd en geanalyseerd op mogelijke verbeteringen. Er is echter voor gekozen om de reikwijdte van het onderzoek enigszins te verbreden, gezien actuele discussies binnen Rijkswaterstaat (en de gehele overheidswereld) over de effectiviteit van deze manier van sturen. Hieronder worden enkele citaten gegeven die deze discussie typeren.

In bestuurlijke processen ziet men de laatste tijd de vraag opkomen of de rol van overheden en het hierop afgestemde instrumentarium niet moet worden aangepast aan de veranderende maatschappelijke verhoudingen. Deze trend vindt men ook terug in de Uitvoeringsstrategie van het Emissiekader NW4 van Rijkswaterstaat, Werkplan 2000-2002, waarin aangegeven wordt dat "...bedrijven steeds vaker hun eigen verantwoordelijkheid nemen in hun milieubeleid" en de rol van Rijkswaterstaat hierdoor "...verschuift van minder regelend en voorschrijvend naar gelijkwaardig overleg, zonder overigens toezicht op naleving van milieuregels uit het oog te verliezen. Bij een veranderende rol horen ook andere beleidsinstrumenten. Daarbij denken we aan communicatie en financiële instrumenten." Men voorziet dan ook een integrale aanpak, waarbij Rijkswaterstaat "...vergaande samenwerking zoekt met andere uitvoerders van het milieubeleid", waarbij "...daar waar nodig gezamenlijke afspraken vastgelegd worden in bijvoorbeeld regionale bestuursovereenkomsten" (Werkplan Emissiekader NW4, p.3-4). In deze Uitvoeringsstrategie worden dan ook enkele projecten aangekondigd, waaronder een project ter verbetering van bestaande, en ontwikkeling van nieuwe instrumenten.

Een voorbeeld van een integrale aanpak vormt de ketenbenadering. De mate van verontreiniging die via puntbronnen in de Noordzee terechtkomt, wordt namelijk mede bepaald door activiteiten van andere maatschappelijke actoren en overheden die hen proberen te sturen, meer vooraan in de produktketen. Dit roept de vraag op, of het voor de Directie Noordzee niet zinvol is om hun sturing meer te richten op de hele keten van het afvalwater. De mate van vervuiling die in de onderzochte casus via Houtrust de zee instroomt, wordt immers niet enkel bepaald door de zuiveringsinspanningen van Delfland.

Dit deelonderzoek beoogt om informatie te leveren die behulpzaam kan zijn bij het onderbouwen van strategische keuzes ten aanzien van de hier geschetste problematiek. Daarom is er in overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek voor gekozen om niet alleen een evaluatie van de werking van het bestaande WVO-instrumentarium en mogelijke verbeteringen hierin uit te voeren, maar ook een verkennende studie te doen naar aangrijppingspunten voor sturing vanuit een ketenbenadering.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit deelonderzoek is tweeledig:

1. inzicht bieden in de mate van effectiviteit van de activiteiten van Directie Noordzee in het vergunningverleningproces en de handhaving van de WVO-vergunning van rioolwaterzuiveringsinstallatie Houtrust tot nu toe, en op basis hiervan aanbevelingen formuleren voor verbeteringen;
2. verkennen van aangrijpingspunten voor sturing door Directie Noordzee op andere plaatsen in de afvalwaterketen, door zich meer te richten op samenwerking met andere overheden die de mate van verontreiniging van het afvalwater dat in Houtrust wordt gezuiverd, kunnen beïnvloeden.

Om deze tweeledige doelstelling te dienen, bestaat het onderzoek uit een evaluatief deel en een verkennend deel. Per deel zijn onderzoeksvragen geformuleerd:

A. Vragen evaluatie van het vergunningverleningproces en de handhaving

1. Welke doelen wenst Directie Noordzee te behalen bij de vergunningverlening en handhaving WVO met betrekking tot de rwzi Houtrust?
2. Welke activiteiten voert Directie Noordzee daartoe uit?
3. In welke mate slaagt Directie Noordzee in het bereiken van de gestelde doelen?
4. Welke factoren (inclusief het handelen van andere betrokken actoren) bieden een verklaring voor de mate van doelbereiking door Directie Noordzee?
5. Zou de mate van doelbereiking van Directie Noordzee bij WVO vergunningverlening en handhaving in dergelijke situaties kunnen worden vergroot door een andere aanpak van de vergunningverlening en zo ja, op welke wijze?

B. Vragen verkenning sturingsmogelijkheden brongerichte benadering

1. Welke andere overheden proberen deze mate van verontreiniging van de afvalwaterstroom die in de rwzi Houtrust wordt gezuiverd te beïnvloeden en hoe doen zij dit?
2. Hoe adequaat is de sturing door deze overheden vanuit het oogpunt van Directie Noordzee als verantwoordelijke overheid voor de waterkwaliteit Noordzee?
3. Zou de sturing door deze andere overheden kunnen worden verbeterd en zo ja, hoe? Is het daarbij voor Directie Noordzee zinvol en mogelijk om zich te richten op de andere overheden, of ook rechtstreeks op de vervuilende actoren? Hoe kan Directie Noordzee dit gezien haar mogelijkheden dan het beste aanpakken?

Deze vragen worden in de volgende hoofdstukken behandeld. De resultaten van de evaluatie van de effectiviteit van de vergunningverleningprocessen zoals die tot nu toe zijn uitgevoerd worden gepresenteerd in Hoofdstuk 2; de verkenning van sturingsmogelijkheden vanuit een ketenbenadering komt aan bod in Hoofdstuk 3.

1.4 Aanpak

Om het onderzoek doelgericht en de bevindingen praktisch toepasbaar te laten zijn, moeten er zowel wat betreft de methoden als de reikwijdte keuzes worden gemaakt. Hieronder worden de gemaakte keuzes verantwoord.

Keuze Casus

Voor wat betreft haar sturingsmogelijkheden op lozingen vanaf de wal, benut Directie Noordzee momenteel met name het instrument van de vergunningverlening in het kader van de WVO. Vanwege het feit dat vergunningverleningprocessen op relatief stricte procedures gebaseerd zijn, en dus voor een groot deel overeenkomen, is voor dit onderzoek voor een diepgaande casusanalyse gekozen.

De keuze voor de casus Delfland werd door de opdrachtgever gemotiveerd vanuit de volgende overwegingen. Ten eerste heeft rwzi Houtrust een hoge mate van invloed op de eindkwaliteit van het afvalwater, dat geloosd wordt op de Noordzee. Hier komen immers alle lozingen samen om tot de verplichte kwaliteit te worden gezuiverd. Ten tweede wordt de vergunningssituatie die hier in de loop der jaren is ontstaan, door Directie Noordzee gezien als zeer complex en moeilijk te beïnvloeden. Ten derde wordt uitgegaan van de aanname, dat juist vanwege de complexiteit van deze vergunningssituatie en de bijbehorende relaties met betrokkenen, visies van deze betrokkenen en de achtergronden daarvan, vrijwel alle relevante factoren aanwezig zijn die van invloed zijn op de effectiviteit van dit type sturing. Op basis van dit onderzoek zouden dan ook uitspraken gedaan kunnen worden over factoren die de effectiviteit van dit type sturing beïnvloeden.

Afbakening onderzoeksobject

Het afvalwaterbeheer kan zich richten op een complex netwerk van betrokken actoren, hun belangen en relaties. Dit netwerk kan gezien worden als een keten: de hoeveelheid en mate van vervuiling van het afvalwater ontstaan vaak op een veel vroeger tijdstip, op een heel andere lokatie en worden door meerdere actoren bepaald, voor het in de Noordzee terechtkomt. Zo wordt de mate van verontreiniging van het afvalwater dat in Houtrust wordt gezuiverd, mede bepaald door lozingen vanuit huishoudens en industrie in de regio en overheden (gemeenten en provincie) die deze maatschappelijke actoren aansturen. Voor dit onderzoek gaat het te ver om ook de keuzes van deze maatschappelijke actoren te analyseren. Er is dan ook gekozen om de analyse te richten op de andere *sturende overheden* uit de hier kort geschetste afvalwaterketen. De relaties die bij de sturingsproblematiek van Directie Noordzee een rol spelen, worden in paragraaf 3.2 schematisch weergegeven. Wegens haar beperkte rol is ervoor gekozen de provincie in het onderzoek buiten beschouwing te laten.

Ook wordt in het onderzoek enkel gekeken naar de aanpak van puntbronnen: de diffuse bronnen worden buiten beschouwing gelaten, omdat het onderzoek anders te omvangrijk zou worden.

Verder doet het onderzoek geen uitspraken over de wenselijke capaciteitsinzet voor vergunningverlening en handhaving op basis van de WVO binnen Directie Noordzee; er zal echter wel aandacht geschonken worden aan de invloed hiervan op de effectiviteit van vergunningverlening- en handhaving. Bijvoorbeeld een informatieachterstand bij het vooroverleg voor vergunningverlening kan een vergunningverlener parten spelen wat betreft zijn invloed op de afspraken. Het onderzoek doet uitspraken over de effectiviteit oftewel de doeltreffendheid van de inspanningen van Directie Noordzee. Directie Noordzee kan op basis van dit onderzoek zelf nagaan hoeveel tijd zij wil of gaat inzetten op verschillende activiteiten gegeven de doeltreffendheid van deze activiteiten. Behalve doelmatigheid kunnen uiteraard andere motieven deze inzet rechtvaardigen, maar het is aan Directie Noordzee om daar over te oordelen.

Onderzoeksmethoden

Op basis van diepgaande interviews met sleutelpersonen is een beeld verkregen van het verloop van de sturingsprocessen, de rol die de verschillende actoren hierbij spelen en de visies en achtergronden die hierachter schuilgaan, de verhoudingen die hierdoor tot stand zijn gekomen, en de mogelijkheden voor een andere manier van sturing. Deze relevante sleutelpersonen zijn op basis van overleg met Directie Noordzee gekozen. Hierbij hebben criteria als de rol die de organisatie waar deze personen werkzaam zijn, in het vergunningproces heeft en de positie die de betrokken persoon binnen deze organisatie heeft, de doorslag gegeven. Hier dient dan ook de opmerking bij geplaatst te worden, dat er een risico bestaat dat weergegeven visies en achtergronden een persoonlijke ervaring zijn, en daarom onvoldoende een beeld geven van de opstelling van de organisatie waar deze personen werkzaam zijn. Dit risico is tot een minimum beperkt door in de interviews te vragen naar objectieve feiten en door het vergelijken van interviewgegevens. Bovendien is de geldigheid van de resultaten versterkt, door de interviewverslagen vervolgens nog een keer door de respondenten te laten nakijken op feitelijke onjuistheden.

2 Analyse sturingsrelatie Directie Noordzee - Delfland

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de huidige sturingswijze van Directie Noordzee geanalyseerd. Hierin staat de relatie tussen de Directie als vergunningverlener en Hoogheemraadschap Delfland als vergunninghouder centraal. Deze is met name gebaseerd op de verdeling van taken en bevoegdheden tussen beide actoren, zoals die uit de WVO volgt. Directie Noordzee is niet tevreden met de invloed die zij op deze wijze op het emissiebeheer uit kan oefenen. In paragraaf 2.2 wordt eerst aangegeven welke doelen directie Noordzee wenst te behalen bij de vergunningverlening en handhaving WVO met betrekking tot rwzi Houtrust en welke activiteiten zij daartoe uitvoert (vraag A1 en 2). Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 aangegeven in welke mate Directie Noordzee slaagt in het bereiken van deze doelen en welke factoren hierop van invloed zijn (vraag A3 en 4). Tot slot volgt in paragraaf 2.4 een beknopte uiteenzetting over de wijze waarop de mate van doelbereiking zou kunnen worden vergroot (vraag A 5).

2.2 Sturing door Directie Noordzee van de rioolwaterzuivering in Houtrust

Directie Noordzee is vergunningverlener voor de WVO voor de bedrijven in haar beheersgebied die rechtstreeks op de Noordzee lozen (voor de bedrijven die op de rioolwaterzuiveringsinstallatie Houtrust lozen is Hoogheemraadschap Delfland vergunningverlener). De rioolwaterzuiveringsinstallatie Houtrust die wordt beheerd en bemand door het Hoogheemraadschap van Delfland is één van deze bedrijven. In haar rol als vergunningverlener probeert Directie Noordzee om de emissies naar het oppervlaktewater terug te dringen en de afgesproken doelen en voorwaarden te handhaven. Over deze voorwaarden vindt tijdens de vergunningsprocedure (voor)overleg met Delfland plaats. In een complexe situatie als deze zelfs zeer intensief. Bovendien wordt in dergelijke gevallen informatie ingewonnen bij het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling. De vergunning en de handhaving richten zich op het nakomen van de eisen in de vergunning, niet op de wijze waarop de vergunninghouder dit doet.

De rioolwaterzuivering Houtrust is begin jaren '70, begeleid door Delfland, gebouwd (de bezinktanks zelfs al in de jaren '60), ondersteund met subsidies. De eerste ontwerptekeningen waren door gemeente Den Haag gestart. Voorheen pompte Den Haag zijn afvalwater ongezuiverd in de Noordzee. Deze installatie is later van de gemeente overgenomen door Delfland. Deze eerste installatie was zeer klein wegens ruimtelijke inpassingproblemen, maar voldeed toen waarschijnlijk net aan de eisen. Deze eisen zijn echter in de loop van de tijd strenger geworden. Dit was mede nodig omdat de lozingseisen voor fosfaat (P) en stikstof (N) in de loop van de tijd waren aangescherpt vanwege onder andere het Lozingenbesluit WVO stedelijk afvalwater dat werd opgesteld om te voldoen aan Europese normen. Hierdoor moest men nu

ook de biologische bewerking van het afvalwater (met bacteriën in grote bakken) uitbreiden. De toen geplaatste bakken bleken echter te klein, waardoor er nu bij relatief zwaardere regenval te weinig capaciteit is. In deze situaties (nu ongeveer 70 keer per jaar) laat men via een bypass het afvalwater zonder totale bewerking in zee lopen. Omdat men ruimtelijk niet anders kon, is deze situatie met de bypass door Directie Noordzee wel vergund, onder de (dwingende) voorwaarde, dat er een nieuwe installatie zou komen, Harnaschpolder, die in 2003 gereed zou zijn en driekwart van de toestroom zou verwerken, tegen een kwart voor Houtrust. Behalve de bouw van de nieuwe installatie zou de bestaande installatie Houtrust tussen 2003 en 2005 omgebouwd worden. In 2005 kan Delfland dan over twee installaties beschikken die aan de eisen van het Lozingenbesluit zouden moeten kunnen voldoen. Voor de Harnaschpolder zijn een MER en vergunningprocedures Wm en WVO doorlopen. In juni 2000 was in beginsel alles rond. De huidige vergunning is gebaseerd op het Lozingenbesluit, resulterend in een eis van een 75% gebiedsverwijderingsrendement voor fosfor en stikstof, waarbij de bypass niet langer is toegestaan. Deze doelen moet Delfland wettelijk behalen vóór 31 december 2005. De realisatie van Harnaschpolder wordt momenteel echter uitgesteld, omdat Delfland niet bereid bleek de noodzakelijke investeringen à 1,5 miljard te genereren. Om dit op te lossen heeft Delfland een PPS (publiek-private samenwerking) procedure ingezet met banken, ingenieursbureaus en waterzuiveringsinstallaties. Daarnaast heeft Delfland de potentiële PPS-partijen de verplichting opgelegd om een ontwerp te realiseren dat 10% goedkoper is dan het eigen referentie-ontwerp (dat dus al "beMERd" en vergund is).

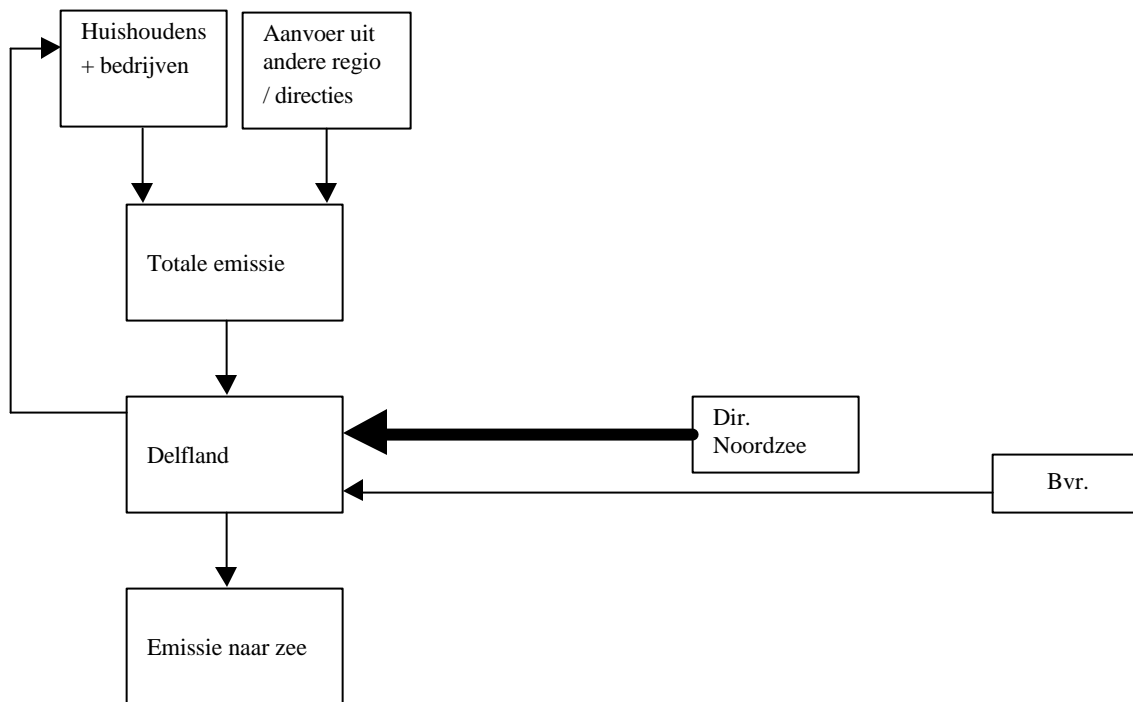
Behalve de vergunningverlener en handhaver, Directie Noordzee in dit geval en de vergunninghouder, het hoogheemraadschap Delfland, speelt het Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren (Bvr) een rol bij een dergelijk vergunningproces. Bvr is een onafhankelijk orgaan van Staat en heeft een tweetal taken:

- ten eerste het formaliseren van de materiële belastingschuld van heffingsplichtigen op basis van de geloosde hoeveelheid verontreinigende stoffen op rijkswater;
- ten tweede het verlenen van beschikkingen ten behoeve van de wijze van onderzoek en de frequentie van meting, bemonstering en analyse van de lozingen.

De taken van Bureau Verontreinigingsheffing (Bvr) zijn, ondanks dat er een regulerend effect waarneembaar is, in beginsel niet bedoeld als ondersteuning van het emissiebeheer, maar ter verrekening van de lozing van de verontreinigde stoffen die nog in het effluent van de zuiveringsinstallatie resterend aanwezig zijn. De hoogte van de heffing staat wettelijk vast. Ter zake communale, biologische zuivering van afvalwater zoals op de rwzi Houtrust gebeurt, geldt een effluent-vrijstelling van 50% op het tarief. Gelet op het feit dat de definitieve aanslag pas na het einde van het heffingsjaar (tijdvak) kan worden geformaliseerd, wil het Bvr ter voorkoming van het ontbreken van essentiële informatie, in een vroegtijdig stadium voldoende over zowel voldoende informatie van heffingsplichtigen als (fiscale) controle gegevens van de regionale directie van rijkswaterstaat beschikken. Door het opleggen van een adequate (nadere) voorlopige aanslag wordt getracht de formele belastingschuld zoveel als mogelijk te laten aansluiten bij de materiële belastingschuld. Hierdoor kan tevens de eventueel verschuldigde rente op een juist bedrag worden verdisconteerd.

Het Bureau overlegt met de regionale directies van Rijkswaterstaat over calamiteiten en dergelijke. Bij technologisch moeilijke gevallen wordt het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling om advies gevraagd, tevens wordt overleg gevoerd met de regionale directie van Rijkswaterstaat. Met de regionale directie, in dit geval Directie Noordzee, wordt onder andere gesproken over de wijze van meten, bemonsteren en analyseren, de frequentie waarop dit plaatsvindt, en de heffingsparameters. Deze laatste zijn wettelijk verankerd: hierin is geen flexibiliteit mogelijk. Ook over de hoogte van de aanslag vindt nooit inhoudelijk afstemming plaats: dit is volgens de Algemene wet inzake rijksbelastingen zelfs verboden.

De huidige sturingsrelatie DNZ-Delfland kan als volgt in een schema weergegeven worden:



Legenda:
 → Bestaande invloedsrelaties

Figuur 1: Huidige sturing door Directie Noordzee

2.3 Doelbereiking

Het resultaat van het hierboven geschetste vergunningverleningproces voldoet niet aan de doelen die Directie Noordzee wenst te bereiken, met name wat betreft de aspecten snelheid en ambitie.

Snelheid proces

Voor het vergunningverleningsproces staat formeel zes maanden. Bij Delfland is Directie Noordzee volgens de respondenten normaliter veel langer bezig, tot soms

anderhalf jaar. Dit heeft echter vooral te maken met het vooroverleg, dat formeel los staat van de vergunningprocedure. Hierop anticiperend is Directie Noordzee bij de vergunningaanvraag door Delfland al vroeg met het vooroverleg begonnen. Dit proces heeft lang geduurd, maar uiteindelijk is de vergunning vastgesteld. Hierin zijn de nieuwe termijnen vastgesteld: gedogen huidige situatie tot 31 december 2005.

Zoals gezegd wordt de realisatie van deze nieuwe installatie, Harnaschpolder, momenteel echter uitgesteld, doordat Delfland een PPS (publiek-private samenwerking) procedure heeft ingezet met private partijen (banken, ingenieursbureaus en waterzuiveringsinstallaties) om de kosten van de nieuwe installatie te verlagen, en de nieuwste technieken toe te passen. Door dit alles dreigen procedurele vertragingen te ontstaan. In de PPS worden thans allerlei alternatieve oplossingen naar voren gebracht. Deze wijken in sommige gevallen behoorlijk af van het referentie-ontwerp, waardoor mogelijk nieuwe procedures moeten worden gevolgd. Grondverwerving en de onteigening die noodzakelijk zijn voor de bouw van Harnaschpolder liggen nu echter op het kritieke pad. Gezien de planning kan Delfland de realisatie van de rwzi Harnaschpolder hoe dan ook niet meer halen voor de wettelijke termijn van 31/12/2005.

Directie Noordzee kan bij een actualisering van de WVO-vergunning de overschrijding van de wettelijke termijn voor het opheffen van de bypass niet langer vergunnen of gedogen, vanwege de strijdigheid met het EG-recht. Het Lozingsbesluit komt immers voort uit een EG-richtlijn (Richtlijn van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (91/271/EEG)). Ook uitstel van de vergunningverlening is geen optie, omdat er door overschrijding van de wettelijke termijnen problemen met de EG te verwachten zijn. Dit probleem is recent (5 april 2001) aan de Staatssecretaris voorgelegd.

Ambities

De normen (uit het Lozingsbesluit) voor de parameters Biologisch Zuurstof Verbruik (BZV) (20 mg/l), en onopgeloste bestanddelen (30 mg/l) stammen uit de jaren '70 en zijn nooit herzien, terwijl de technische ontwikkelingen voor deze parameters inmiddels een veel beter zuiveringsresultaat opleveren. Hier is een gat ontstaan tussen technische haalbaarheid en wettelijke normgeving. Lozing volgens de normen voor BZV en onopgeloste bestanddelen levert volgens Directie Noordzee volgens de gangbare praktijk een ongeveer 2-3 maal hogere emissie op dan bij toepassing van de best beschikbare technieken. Dat loopt voor zuiveringsinstallaties zoals Harnaschpolder / Houtrust aardig op. In de vergunning van Harnaschpolder is dit gat tussen stand der techniek en normen wel opgenomen en benoemd. De waterkwaliteitsbeheerder en dus ook PPS partijen dienen volgens Directie Noordzee dan ook te werken binnen de randvoorwaarden van de gangbare technologische ontwikkelingen. Delfland laat haar doelen echter ook door bedrijfseconomische overwegingen bepalen, en wil vasthouden aan de normen uit het Lozingsbesluit.

2.4 Verklaring beperkte doelbereiking

Voor de verklaring van de beperkte mate waarin de sturing van de afvalwaterstroom die via rwzi Houtrust in de Noordzee terecht komt, volgens Directie Noordzee tot nu toe effectief is, wordt gebruik gemaakt van het Interactiemodel van Van der Tak (1988: p.179-181). Van der Tak noemt een aantal factoren die een rol kunnen spelen bij de verklaring van de discrepantie tussen verwachtingen en werkelijkheid wat betreft de verleende vergunning:

- Andere belangen dan milieubelang: het op de spits drijven van problemen kan andere belangen van een overheid tegenwerken. Dit leidt ertoe dat naar een (voor de waterkwaliteit minder optimaal) compromis gezocht wordt. De afweging tussen meerdere belangen, zoals bijvoorbeeld milieu en economie (ALARA-beginsel), speelt hier ook een rol.
- Relatie tussen vergunningverlener en -houder: men heeft niet enkel tijdens het vergunningtraject met elkaar te maken, maar ook daarna nog, waardoor gezamenlijke probleemoplossing voorop staat.
- Bovendien speelt hier vaak een afhankelijkheid mee: de overheid heeft weliswaar de instrumenten vergunningverlening en handhaving; het bedrijf heeft de informatie en de mogelijkheid om emissiebestrijding ter hand te nemen.

Hieronder zal worden beschouwd in welke mate en op welke wijze de door Van der Tak globaal omschreven factoren een rol spelen in de sturing van Delfland door DNZ.

Andere belangen dan milieubelang

Hoewel Delfland als waterschap verantwoordelijk is voor de beheersing van de kwantiteit en kwaliteit van het water in haar beheersgebied, vindt Delfland dat deze verantwoordelijkheid binnen het kader van de WVO primair bij Directie Noordzee ligt. Aangezien het bij Delfland aan inhoudelijke kennis wat betreft de effecten van stoffen ontbreekt, laat men Directie Noordzee de inhoud van de vergunningvoorschriften bepalen, en toetst Delfland deze op praktische haalbaarheid. De hoogte van de kosten is voor Delfland hierbij een belangrijk element. Achtergrond hiervan is dat deze kosten moeten worden doorberekend in de heffingen die door de bevolking moeten worden betaald. Diezelfde bevolking kiest het bestuur van het waterschap.

Dit heeft er ook toe geleid dat Delfland nu via een PPS de kosten van de nieuwe installatie Harnaschpolder wil verlagen, wat het in de optiek van Delfland waard maakt om de gestelde termijnen voor realisatie van Harnaschpolder te overschrijden. Opgenomen voorschriften probeert men op een bedrijfseconomisch zo efficiënt mogelijke wijze te bereiken. Delfland heeft zich tegen deze achtergrond uitsluitend ten doel gesteld om aan de normen te voldoen. De technische ontwikkelingen zijn hierbij niet meegenomen, omdat de technische eisen aan de zuivering constant kunnen veranderen en zo een voortdurende aanpassing zouden vergen.

Onderlinge afhankelijkheid

Al heeft Directie Noordzee via *het juridische instrument* van de WVO-vergunning de mogelijkheid om het handelen van Delfland in de gewenste richting te sturen, toch lukt het niet om haar ambitie te bereiken, omdat de normen uit het Lozingsbesluit niet zijn aangepast aan de stand der techniek. Met een beroep op EG-recht probeert Directie Noordzee nu haar juridische sturingskracht te versterken.

De machtsverhouding tussen de partijen in dit vergunningverleningproces wordt echter niet alleen bepaald door juridische sturingskracht. Zoals uit de beschrijving van het vergunningverleningproces blijkt is dit proces te typeren als een onderhandelingsproces: er is sprake van wisselwerking tussen de sturende overheid, in dit geval Directie Noordzee en de doelgroep, hier Delfland, bij de totstandkoming van de WVO-vergunning. Zoals ook Van der Tak immers stelt: de overheid heeft weliswaar de instrumenten vergunningverlening en handhaving, maar het bedrijf heeft de informatie en de mogelijkheid om de emissiebestrijding ter hand te nemen. *Overtuigingskracht* wordt daarmee een belangrijk machtsmiddel. In welke mate beschikt de sturende actor in deze casus echter over voldoende overtuigingskracht?

Vanuit Delfland wordt geconstateerd dat er weinig draagvlak bestaat voor het uitvoeren van bepaalde eisen van Directie Noordzee, omdat het hoogheemraadschap niet bij de achtergronden hiervan betrokken wordt. Men vindt de afstand tussen de eigen organisatie en Directie Noordzee zeer groot, van beide kanten zijn er nauwelijks initiatieven om tot een verdere afstemming te komen. Delfland mist informatie en duidelijkheid over plannen en doelen van Rijkswaterstaat, en communicatie hierover met Delfland. Zo worden er bijvoorbeeld eisen gesteld met betrekking tot monsterring van en rapportage over aanvullende stoffen, zoals microverontreinigingen, terwijl er bij Delfland het idee bestaat dat hier geen plan aan ten grondslag ligt, en er met deze (dure) gegevens bij Rijkswaterstaat niets gebeurt. Dit levert tegenstand op tegen dergelijke kostbare inspanningen.

Delfland geeft als een andere reden voor een niet optimale samenwerking het verschil in flexibiliteit van de betrokken organisaties. Delfland is een relatief kleine organisatie, die in grote mate zelfstandig en onafhankelijk kan opereren. Dit brengt een aanzienlijke slagvaardigheid met zich mee, al moet opgemerkt worden dat ook Delfland te maken heeft met afstemmingsproblemen. Zo geeft de respondent aan dat praktische zaken vaak snel geregeld zijn, maar beleidsaspecten of een visie niet altijd snel in de organisatie verwerkt worden. Zaken die op ambtelijk niveau goed zijn doorgesproken, leiden hierdoor soms toch tot conflicterend beleid of onbegrip op bestuurlijk niveau. Directie Noordzee maakt echter deel uit van een groot overheidsapparaat, en zit hierdoor vast aan talrijke afstemmings- en overleg-procedures (buiten de interne procedures). Tijdens de interactie vindt Delfland bijvoorbeeld met name de ambtelijke verkokering van Rijkswaterstaat lastig: alle beslissingen moeten worden teruggekoppeld en afgestemd met de verschillende instanties (Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, Bvr, Rijkswaterstaat centraal etc.), wat het proces traag en log maakt (maar voor politieke, bestuurlijke en inhoudelijke afwegingen wellicht noodzakelijk is). Bovendien reageert Directie Noordzee niet altijd op vragen van Delfland: zo gaf Delfland

tijdens de vergunningverlening aan dat enkele voorschriften niet geheel duidelijk waren, maar Directie Noordzee heeft hier niets mee gedaan.

Bvr geeft aan dat de afstemming met betrekking tot de vergunningverlening rond Houtrust niet optimaal is geweest, wegens gebrek aan voldoende overleg op de juiste momenten, over voor het opleggen van aanslagen cruciale informatie. De oorzaak hiervan is een gebrek aan menskracht, waardoor de timing van beleidsinspanningen niet altijd goed was. Dit kan resulteren in ongewenste beslissingen met betrekking tot heffingen of monitorings- en meetinspanningen.

Behalve overtuigingskracht kunnen *financiële prikkels* worden ingezet om de machtsbalans tussen vergunningverlener en vergunninghouder te beïnvloeden. Delfland zelf geeft aan dat, aangezien men de zuivering bedrijfseconomisch zo efficiënt mogelijk probeert uit te voeren, de heffing een effectief instrument zou zijn om invloed uit te oefenen op deze afweging. Zo krijgt de vergunninghouder immers een belang om de ambities op te schroeven, wat deze voorheen niet had. Op dit moment is het echter zo, zoals het Bvr aangeeft dat:

- het niet is toegestaan om nieuwe stoffen aan te wijzen waarover heffing betaald moet worden, dit kan enkel door de wetgever geschieden;
- de hoogte van de heffingen voortvloeit uit wettelijke bepalingen, waaraan niet getornd kan worden;
- de verontreinigingsheffing is te karakteriseren als een bestemmingsheffing. Het regulerende effect van de heffing (het terugdringen van de verontreiniging) is geen doel, maar slechts als een bijkomend effect waarneembaar.

Relatie vergunningverlener-vergunning-houder

Directie Noordzee geeft aan harde handhaving van de vergunning nog niet toe te passen vanwege:

- onmogelijkheid van sluiting Houtrust door de noodzaak van de installatie;
- de beperkte mogelijkheden op de locatie Houtrust om tot verdere reductie te komen;
- wettelijke ruimte Lozingenbesluit stedelijk afvalwater 1996, die uitstel tot 31/12/2005 biedt;
- de dubbele pet (vergunningverlener- handhaver): een harde opstelling nu zou de relatie verslechteren, wat het bereiken van de zuiveringsdoelstellingen enkel verder bemoeilijkt.

Het achterwege blijven van een dergelijke wijze van handhaving kan tot gevolg hebben dat ter zake de heffing bij het Bvr cruciale informatie ontbreekt.

2.5 Verbeterpunten

Aanscherping van de normen uit het Lozingenbesluit.

Met een aanscherping van het Lozingenbesluit zou een wettelijke basis ontstaan voor hogere eisen. De mogelijkheid tot een beroep op EG-recht versterkt deze optie. Hier

zou dan wel een goede motivering voor gegeven moeten worden, om te voorkomen dat de waterschappen hiertegen in beroep gaan. Dit strookt met de uiting van Delfland, dat in Nederland normaal gesproken uniforme normen gehanteerd worden, en dat men hogere eisen enkel accepteert als dit voor alle waterschappen zou gelden, en deze in overleg tot stand komen.

Scheiding vergunningverlening en handhaving

Een mogelijkheid om bestuurlijke dwang op Delfland uit te oefenen zonder de verhoudingen te verslechteren, zou zijn door de handhaving in handen van een ander orgaan te leggen. Uit opmerkingen van de respondent van Delfland zou men kunnen afleiden dat Delfland hier niet negatief tegenover zou staan, als dit een slagvaardiger en meer gelijkwaardig overleg met Directie Noordzee mogelijk zou maken.

Verbetering communicatieve sturing

De analyse uit de vorige paragraaf maakt duidelijk dat de huidige wijze van sturen door Directie Noordzee richting Delfland niet alleen juridisch van aard is, maar ook in hoge mate communicatief. Hoewel Directie Noordzee naar eigen zeggen veel tijd en moeite investeert in de communicatie met Delfland, lijkt hierbij te weinig sprake van reflectie over de doelen, wijze en effectiviteit van sturing. De onderbouwing van de noodzaak van maatregelen, verheldering van vergunningvoorschriften en de informatie-uitwisseling Directie Noordzee en Bvr verdienen hierbij extra aandacht.

Inzet financiële instrumenten

Daarnaast verdient het aandacht om na te denken over versterking van de slagkracht van Directie Noordzee door de inzet van financiële instrumenten. Dit zou echter alleen mogelijk zijn - gegeven de aard van de WVO-heffing- door de toegestane korting van 50% op de heffing af te schaffen. Hierdoor zou het handhaven van de bypass Delfland ineens veel geld kosten. Dit zou een belangrijke economische stimulans vormen voor Delfland, om de hoeveelheid stoffen waarover heffing betaald wordt te verminderen. Ook door de respondent van Delfland zelf wordt aangegeven dat heffingen invloed hebben op de beslissingen van het waterschap.

Grotere autonomie Directie Noordzee

De traagheid van het proces heeft niet alleen te maken met de opstelling van Delfland, maar ook met de complexe terugkoppelingsmechanismen binnen Rijkswaterstaat. Door deze beter te stroomlijnen kan wellicht enige tijdswinst geboekt worden.

3 Verkenning aangrijppunten voor sturing vanuit een ketenbenadering

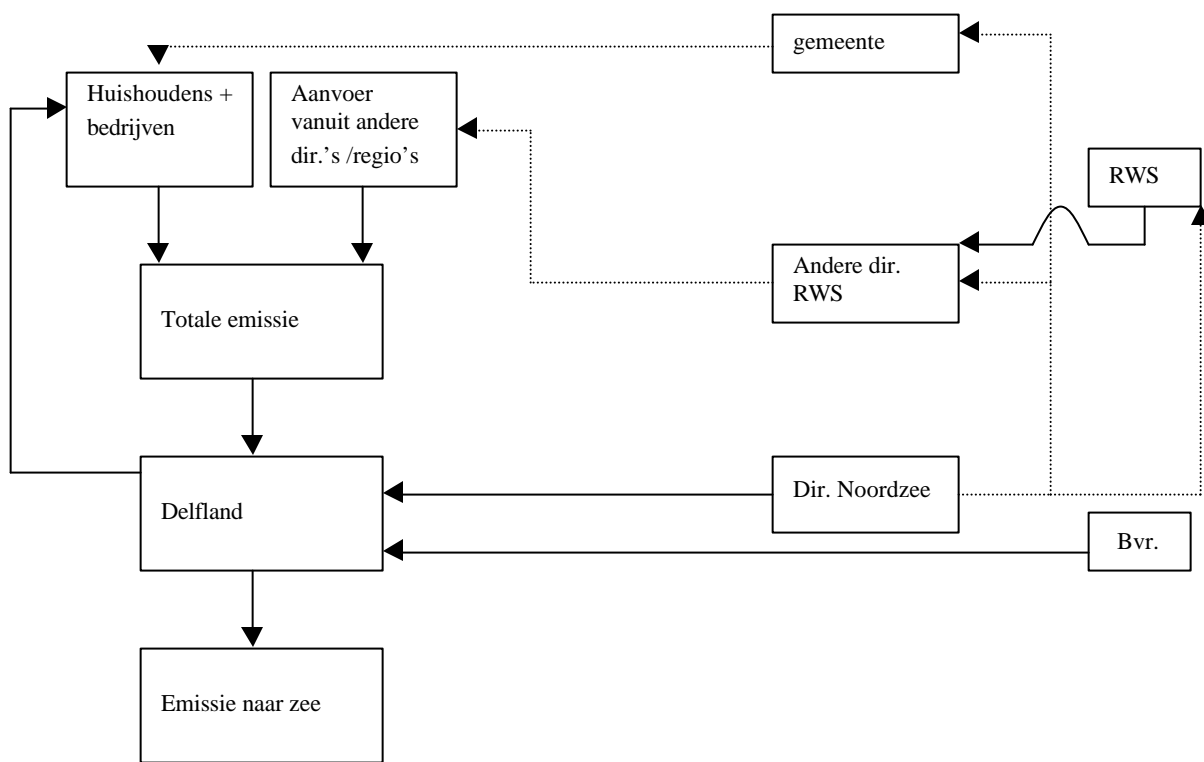
3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geanalyseerd of een beter resultaat van de huidige sturingsinspanningen van Directie Noordzee richting Delfland mogelijk is. Hiervoor zijn enkele verbeteringen gesuggereerd. De vermindering van de vuilwatervracht die via rwzi Houtrust in de Noordzee stroomt is echter mogelijk ook te bereiken door de sturing (mede) te richten op actoren meer in het begin van de afvalwaterketen. Zoals in het inleidend hoofdstuk al werd aangegeven richt onze analyse zich hierbij dan niet zozeer op de maatschappelijke actoren - huishoudens en bedrijven die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de afvalwaterstroom -, maar op de bestuurlijke actoren die hen proberen te beïnvloeden.

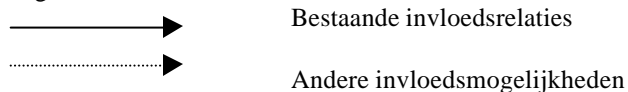
In dit hoofdstuk wordt daarom in paragraaf 3.2 eerst een overzicht gegeven van deze bestuurlijke actoren en de wijze waarop zij de mate van verontreiniging van de afvalwaterstroom die door de rwzi wordt gezuiverd, proberen te beïnvloeden (vraag B1). Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de vraag hoe adequaat deze sturing is vanuit het oogpunt van Directie Noordzee als verantwoordelijke overheid voor de waterkwaliteit van de Noordzee (vraag B2). Tenslotte wordt in paragraaf 3.4 aangegeven hoe de sturing door andere overheden verbeterd zou kunnen worden en wat de rol van Directie Noordzee hierbij zou kunnen zijn (vraag B3).

3.2 Positionering andere sturende actoren in de keten

Bij de aansturing van het afvalwaterbeheer heeft Directie Noordzee te maken met meerdere sturende organisaties, die onderling van elkaar afhankelijk zijn en elkaar proberen te beïnvloeden. De relaties binnen de casus Houtrust worden hieronder in een schema weergegeven. Omdat de sturing door Directie Noordzee al in het vorige hoofdstuk is behandeld, zal hieronder van de belangrijkste andere sturende overheden, Delfland en de gemeenten kort worden aangegeven wat hun rol is, hoe in iedere organisatie de relaties met andere actoren in de keten beschouwd worden, en wat hun doelen zijn. Volgens de respondent van Delfland watert overigens slechts een handjevol gemeenten uit andere regio's af op Houtrust en voeren daarbij praktisch hetzelfde beleid als Delfland. De aanvoer uit andere regio's is dus een minder interessante bron om op te sturen.



Legenda:



Stroomschema invloedslijnen

Hoogheemraadschap Delfland

Rol

Delfland is als waterschap verantwoordelijk voor de beheersing van de kwantiteit en de kwaliteit van het water in haar beheersgebied, dat wordt begrensd door de Noordzee, de Nieuwe Waterweg, de lijn Rotterdam - Zoetermeer en de lijn Zoetermeer - Den Haag. Hiertoe beheert men onder andere de rwzi Houtrust, waarvoor Directie Noordzee de vergunningverlener is en stuurt zij de gemeenten in haar beheersgebied aan.

Positionering in de keten

Delfland vindt de verantwoordelijkheid voor beslissingen met betrekking tot de effluentkwaliteit bij Directie Noordzee liggen, en ziet voor zichzelf met name een uitvoerende rol. Hiertoe onderhoudt Delfland ook contacten met gemeenten ter realisatie van de zuiveringsdoelen, door middel van:

- het opstellen van een Waterbeheerplan (waarop overigens ook Directie Noordzee inspraakmogelijkheid heeft);

- in samenwerking met gemeenten het opstellen van gemeentelijke rioleringsplannen (grp's) voor de bouw en het gebruik van gemeentelijk afwatering en riolering;
- het toetsen van deze plannen op cijfermatige juistheid van de gegevens en de aanwezigheid van de noodzakelijke vergunningen;
- het in samenwerking met gemeenten opstellen van waterplannen, waarin men de afwatering stuurt via sturing van de ruimtelijke ordening, maar waarin men ook stuurt op rioleringsaspecten;
- het stimuleren van gemeenten om bepaalde maatregelen met betrekking tot waterbeheer te nemen door medefinanciering, maar buiten dat door communicatie en voorlichting over het belang ervan.

Doelen

Delfland probeert steeds meer ketengericht te sturen door het emissiebeheer aan de keten aan te scherpen. Momenteel is er bij Delfland een trend naar contractmanagement van waterbeheer te zien, waarbij men zowel de bouw van de nieuwe installatie, als het beheer van de zuivering tegen betaling door marktpartijen wil laten uitvoeren. Dit levert namelijk, buiten de inzet van de nieuwste technieken, ook een reductie in de kosten op.

Gemeenten¹

Rol

De belangrijkste activiteiten van de gemeente wat betreft de kwaliteit van afvalwater afkomstig van bedrijven en bedrijfsmatige activiteiten, worden gevormd door de vergunningverlening en controle in het kader van de Wet milieubeheer (Wm). De uitvoering van deze taak kan per gemeente sterk verschillen. Zo houdt men bij Gemeente Den Haag, ter afstemming van de Wm- op de WVO-vergunning bij vergunningverlening van de Wm-vergunning en controle daarop, enkel rekening met de standardeisen zoals die voortvloeien uit de voormalige Lozingenverordening Rioleringen. Voor beide gemeenten geldt dat, indien wordt geconstateerd dat een bedrijf niet aan de vergunningvoorschriften voldoet, men wel bestuursdwang uitvoert. Dit komt echter weinig voor. Incidenteel worden er ook projecten opgezet waarbij bedrijven gestimuleerd worden om bedrijfsinterne milieuzorg (bim) op te pakken. Afvalwater is dan een van deze bim-aspecten. Verder is de gemeente verantwoordelijk voor het rioleringsstelsel en stelt men (in samenwerking met Delfland) het gemeentelijke waterplan op.

De gemeente Den Haag heeft in dit geval nog een andere rol: zij is vergunningverlener in het kader van de Wm voor rwzi Houtrust, en in die hoedanigheid ook een sturende actor. In de praktijk beperkt deze sturing zich tot de wettelijk verplichte afstemming tussen Wm- en WVO-vergunning, waarbij men nauwelijks nieuwe eisen stelt met betrekking tot de kwaliteit van het effluent.

¹ In dit onderzoek is de gemeente Schipluiden niet meegenomen. Zie ook paragraaf 4.3. aanbevelingen voor nader onderzoek.

Positionering in de keten

Gemeenten lozen hun huishoudelijk en bedrijfsafvalwater op de rwzi, en zijn dus medeverantwoordelijk voor de kwaliteit en kwantiteit van het afvalwater. Wat betreft de mate van interactie in de keten is sprake van een verschil per gemeente. Er is volgens de respondenten van gemeente Den Haag de afgelopen twee jaar geen overleg geweest met Delfland of Directie Noordzee over afstemming van het gemeentelijk beleid op doelen met betrekking tot het afvalwaterbeheer, behalve de verplichte coördinatie tussen Delfland en de gemeente wat betreft vergunningen. Ook met WVO-vergunninghoudende bedrijven heeft men weinig contact in relatie tot onderzoek naar de kwaliteit van het geloosde afvalwater: voor een goede handhaving zijn er eigenlijk al te weinig middelen en menskracht beschikbaar. Gemeente Delft geeft daarentegen aan dat in een convenant, voortkomend uit het Waterplan van Delfland, is afgesproken met Delfland dat de gemeenten bepaalde basisinspanningen leveren. Bovendien is er nu een stuurgroep opgericht voor het Waterplan Delft, waarin bijvoorbeeld problemen behandeld worden. Over het gemeentelijk emissiebeleid vindt verder wel overleg plaats met Delfland, maar dit blijft meestal beperkt tot informatieverschaffing. Met het bedrijfsleven hebben de gemeenten contact via de vergunningverlening en -controle (wat meestal neerkomt op een snelle controle van de boekhouding), en incidenteel bij het uitvoeren van projecten. Deze interactie is echter vrij mager door een gebrek aan geld en menskracht.

Doelen

Er bestaat veel verschil in ambitie tussen gemeenten. Gemeente Den Haag geeft bijvoorbeeld aan dat, aangezien de afvalwaterproblematiek niet hoog op de agenda heeft gestaan, controle op lozingen door middel van monsternamen onderbelicht is gebleven. Gemeente Delft daarentegen heeft afspraken vastgelegd in een convenant met Delfland.

3.3 Knelpunten sturing in de keten

Uit de interviews is een aantal knelpunten naar voren gekomen, die de respondenten in de verschillende sturingsrelaties in de keten ervaren. Deze worden hieronder weergegeven.

Beperkte middelen voor uitvoering beleid

Verschillende respondenten geven aan dat de uitvoering van een effectief beleid op het gebied van afvalwaterbeheer onmogelijk is wegens de beperktheid van de hoeveelheid beschikbare middelen. Bvr geeft aan dat om deze reden overleg vaak niet goed getimed wordt, met als gevolg semi-optimale beslissingen. Ook de gemeenten geven aan over onvoldoende menskracht te beschikken om effectief controles uit te voeren, waardoor men prioriteiten moet stellen. Het beleid kan hierdoor zeer passief worden, met als risico dat er nauwelijks meer aan de bron gestuurd wordt. Gemeente Delft geeft echter wel aan dat het doen van meer inspanningen wel een beperking van de emissie tot gevolg kan hebben. Momenteel bestaat er weinig interesse bij zowel bedrijven als huishoudens voor de beperking van

de stroom afvalwater: de respondent van gemeente Delft verwacht dat, indien de overheid deze bewustwording kan stimuleren, de inspanningen aan de bron zullen toenemen.

Afhankelijkheid van andere actoren

De mate van doelbereiking van Delfland wordt in een belangrijke mate ook bepaald door inspanningen terug in de afvalwaterketen. Zo geeft Delft aan, dat zij zelf nauwelijks last heeft van de overbelasting van haar rioolstelsel, maar dat Houtrust vervolgens de toestroom niet aankan en haar bypass moet gebruiken. Delfland voert naar gemeenten toe geen actief beleid om de gemeentelijke maatregelen ten behoeve van emissiereductie te verbeteren. Delfland geeft volgens de respondent van de gemeente wel af en toe commentaar op de uitvoering van afgesproken emissie-beheersmaatregelen door andere actoren, maar stuurt hier niet op. Zo geeft Delft aan opmerkingen van Delfland gekregen te hebben over het ontbreken van de nodige vergunningen, evenals een verzoek van Delfland tot verhoogde inspanningen. In een convenant uit het Waterplan van Delfland is namelijk afgesproken dat de gemeenten bepaalde basisinspanningen leveren, waar Delft nog niet aan voldoet. De doelen voor 2005 die hierin verwoord staan, kunnen hierdoor niet gehaald worden. Ook afspraken uit het convenant over de overdracht van het waterkwaliteitsbeheer van enkele polders van Delft aan Delfland is de gemeente nog niet nagekomen. Het gebrek aan gemeentelijke inspanningen heeft uiteraard ook gevolgen voor de zuiveringsinspanningen die Delfland vervolgens moet leveren.

Gebrek aan communicatie

Door gemeenten wordt geconstateerd dat er weinig draagvlak bestaat voor het uitvoeren van bepaalde eisen van Directie Noordzee, omdat zij totaal niet bij de achtergronden hiervan betrokken worden. De gemeenten vinden de afstand tussen de eigen organisatie en Directie Noordzee zeer groot, van beide kanten worden er nauwelijks initiatieven genomen om tot een verdere afstemming te komen. Bij het doorvertalen van de verplichtingen die Directie Noordzee aan Delfland stelt naar gemeenten, kan Delfland deze veelal geen reden voor de op te leggen eisen geven. De gemeente realiseert zich, wegens het gebrek aan communicatie met Directie Noordzee, vervolgens te weinig dat de achtergronden van eisen die Delfland aan de gemeente stelt van Directie Noordzee afkomstig zijn. Het 'waarom' van dergelijke inspanningsverplichtingen blijft hierdoor vaak onbeantwoord, waardoor het draagvlak voor het nakomen van deze eisen vermindert.

Vershil in opvattingen haalbare verbeteringen

Volgens Directie Noordzee zou met de huidige stand van de techniek ongeveer twee maal de huidige emissiereductie bereikt kunnen worden die in Houtrust nu bereikt wordt, waaronder een deel diffuse verontreiniging. Delfland probeert momenteel het emissiebeheer aan de keten aan te scherpen. Door organisatorische omstandigheden zoals een niet geheel geslaagde reorganisatie, wordt niet het maximale resultaat wordt bereikt. Directie Noordzee spreekt Delfland hier op aan.

Kwantitatief is nog wel een aantal maatregelen te nemen, zoals bijvoorbeeld het afkoppelen van regenwaterafvoer van het riool in samenwerking met de gemeenten,

maar de winst zal hier volgens Delfland lager zijn dan Directie Noordzee verwacht. Dit heeft te maken met kostenoverwegingen, maar ook met de lokale situatie: door bijvoorbeeld het hoge grondwater in de streek is de regenwaterafvoer niet zomaar los te koppelen van het riool.

Onduidelijke competentieverdeling

Gemeente Delft geeft aan dat er handhavingproblemen ontstaan door onder andere verschillen in werkwijze tussen gemeenten onderling, en een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden. Hierdoor is handhaving op de emissiestroom vanuit bedrijven door gemeenten niet optimaal. In dit kader kan ook de opmerking van Delfland geplaatst worden, dat zij niets ziet in verhoging van haar ambities: de normen die in Nederland aan de waterzuivering gesteld worden zijn nu redelijk uniform. Als Rijkswaterstaat de normen wil veranderen, zou dat voor alle waterschappen in onderling overleg moeten plaatsvinden om de taken eerlijk en duidelijk vast te stellen. Ook binnen de gemeenten intern is soms sprake van onduidelijkheden over de taakverdeling.

Verschillen in organisatiecultuur

- Volgens een respondent van gemeente Delft was er in het verleden ook sterk sprake van een gebrek aan afstemming tussen Delfland en gemeente, wegens het feit dat Delfland van oudsher een vrij hiërarchische organisatie is, die autonoom en met relatief weinig inspraak opereerde. Men ziet hier de laatste tijd een positieve verandering in ontstaan. Wel is men van oordeel dat Delfland af en toe nog te strict aan haar eisen vasthoudt en onvoldoende naar de omstandigheden binnen de situatie kijkt: niet in iedere situatie zijn doelen even makkelijk of efficiënt te bereiken.
- Van afstemming tussen gemeenten en Directie Noordzee is al helemaal geen sprake, aangezien deze laatste in de afvalwaterketen nog verder van de gemeente verwijderd is. De werkwijze van Directie Noordzee wordt als zeer ambtelijk ervaren (onder andere wat betreft het vasthouden aan procedures, starheid en dergelijke), wat zich met name uit in vertragingen.

Gebrek aan samenwerking

- Tijdens de vergunningverlening aan Delfland heeft nauwelijks afstemming plaatsgevonden tussen gemeente Den Haag en Directie Noordzee over de aansluiting van de Wm- en WVO-vergunning, aangezien Directie Noordzee volgens de respondenten in de afvalwaterketen te ver van de gemeente verwijderd is. Ook is er volgens de respondenten nooit vanuit Delfland of Directie Noordzee aangegeven dat hier behoefte aan is.
- Het bedrijfsonderdeel Vergunningen van gemeente Den Haag houdt bij vergunningverlening en –controle rekening met de standardeisen zoals die voortvloeien uit het Lozingenbesluit Riolerings. Bij afstemming tussen Wm- en WVO-vergunning komt dit meestal neer op het overnemen van een aantal lozingsnormen zoals die in de WVO-vergunning zijn verwoord, aangezien men streeft naar eenduidige eisen in plaats van overlap. Ook gemeente Delft geeft aan dat er tijdens het vergunningverleningsproces voor rwzi Houtrust geen contact met Directie Noordzee is geweest over te stellen eisen.

- Er is de afgelopen 2 jaar geen overleg geweest tussen de gemeente en Delfland of Directie Noordzee over afstemming van het gemeentelijk beleid van Den Haag op afvalwaterbeheer-doelen, behalve de verplichte coördinatie van vergunningen tussen Delfland en de gemeente, zoals dat nu ook gebeurt in verband met de coördinatie van de vergunningen voor Houtrust en Harnaschpolder. Dit komt in de praktijk enkel neer op het wederzijds toesturen van de documenten. Ook gemeente Delft geeft aan dat afstemming met Delfland over het gemeentelijk beleid zijdelings wel plaatsvindt, maar meestal beperkt blijft tot informatie-verschaffing. Wel toetst Delfland de gemeentelijke rioleringsplannen van Delft, maar volgens de respondent kijkt men hierbij met name naar de cijfermatige juistheid van de gegevens en de aanwezigheid van de noodzakelijke vergunningen, en besteedt men geen aandacht aan verbeteringen van het emissiebeheer. Delfland is in het verleden voornamelijk op de interne organisatie en netwerk gericht geweest. De opzet van de Wm lijkt hier enigszins debet aan: deze is als een soort koepel over de verschillende sectoren gelegd, waardoor de verkokering hiertussen nooit echt is opgeheven. Hierdoor is men niet gewend om af te stemmen met organisaties uit andere sectoren.
- Gemeente Den Haag geeft aan dat de scheiding tussen de verschillende afdelingen binnen de gemeente ook leidt tot een gebrek aan afstemming. Doelgroepen worden op deze wijze niet vaak vanuit meerdere hoeken tegelijk aangepakt.

Beperkte mogelijkheden sturen aan de bron

- Voorlichting is voor gemeenten een mogelijk instrument om direct aan de bron te sturen (beïnvloeding bedrijven en huishoudens) maar dit heeft volgens gemeente Delft weinig invloed, aangezien huishoudens pas hun gedrag gaan veranderen als men zelf aan den lijve met problemen geconfronteerd wordt.
- De Wet Milieubeheer geeft de voorkeur aan het opnemen van doelvoorschriften in een vergunning. Het bedrijf kan dan zelf de manier /de voorzieningen kiezen om aan de doelvoorschriften te voldoen. Middelvoorschriften mogen ook worden gebruikt, maar het opnemen van middelvoorschriften moet door het bevoegd gezag goed worden onderbouwd bijvoorbeeld door middel van onderzoek, wat een ruimte capaciteit bij de gemeente veronderstelt.

3.4 Versterking van de sturing door verschillende overheden in de keten

Aan de hand van de knelpuntenanalyse van de huidige sturingsrelaties in de keten, zoals in paragraaf 3.3 is uitgevoerd, kan aangegeven worden welke versterkingen van de sturing in de keten haalbaar zijn. Hieronder wordt per gesignaleerd knelpunt aangegeven waar Directie Noordzee in de oplossing een rol kan spelen, gegeven haar beschikbare middelen zoals bevoegdheden, financiële middelen en dergelijke.

Bepaalde middelen voor uitvoering beleid

In 3.3 is aangegeven dat volgens vrijwel alle respondenten gebrek aan beschikbare middelen een oorzaak is van relatief lage sturingsinspanningen en gebrekkige afstemming tussen overheden. Financiële stimulering van de verschillende sturende actoren zou dus tot een hogere inzet op het emissiebeheer kunnen leiden. Directie Noordzee kan hier op twee manieren op inspelen:

- Het (mee-)financieren van overleg, personele inzet en dergelijke, waarmee de inspanningen om kwaliteitsbeheer eerder in de keten aan te pakken kunnen worden versterkt;
- Het bijdragen in de overleg- en afstemmingsrol van andere overheden, zoals het ondersteunen van gemeentelijke projecten, het verstrekken van meer afgestemde/actuelere informatie aan Bvr etc.

Voorwaarde is echter wel dat er voldoende middelen ingezet kunnen worden, en dat Directie Noordzee zelf kan beslissen waar zij deze middelen investeert.

Afhankelijkheid van andere actoren

De mate waarin sturingsacties slagen, wordt mede bepaald door andere actoren in de keten en de mate waarin zij zich inspannen om aan het emissiebeheer uitvoering te geven. Aansturing van alle relevante actoren vergroot de grip op het emissiebeheer. Directie Noordzee zou hiertoe kunnen proberen om deze actoren zelf aan te sturen, of door samenwerking met bijvoorbeeld Delfland invloed op deze actoren uit te oefenen.

Door -direct- meer in samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten beheersdoelen en beleid op te stellen, kan men de afvalwaterketen vanaf bedrijven aanpakken. Wellicht moet Directie Noordzee hiertoe bij sommige gemeentebesturen de prioriteitstelling veranderen, door meer het belang van een actief vergunning- en handhavingbeleid te benadrukken. Meer bestuurlijke prioriteit geven aan ketenbeheer, zou volgens de gemeenten stimuleren dat gemeenten meer hierop kunnen inzetten. De toepasbaarheid van dit instrument hangt sterk af van de financiële middelen die er bij de gemeenten beschikbaar zijn voor het nemen van maatregelen (zie vorige punt).

Verder stuurt Delfland het gemeentelijk waterbeleid aan: via een goede communicatie met Delfland, zou Directie Noordzee via de sturing van gemeenten door Delfland meer invloed kunnen uitoefenen op het gemeentelijk beleid aan de bron van afvalwateremissies. Bovendien heeft het creëren van medestanders nog een voordeel: in het geval dat gemeenten hun afspraken met Delfland over te realiseren ambities niet nakomen, kan Directie Noordzee door samen te werken met Delfland bij de aansturing van gemeenten, wellicht een impuls geven om deze inspanningen te verhogen.

Gebrek aan communicatie

Bij vrijwel alle genoemde knelpunten wordt door de respondenten aangegeven dat een goede communicatie van cruciaal belang is voor de oplossing van het probleem, of dat met beter *overleg* de situatie beter was geweest.

Een verbeterde communicatie tussen Directie Noordzee en andere overheden kan ten eerste betekenen dat men meer kennis van de te sturen situatie heeft en inspanningen gericht gedaan kunnen worden. Door uitwisseling van informatie met Bvr zou bijvoorbeeld de duidelijkheid vergroot kunnen worden over de eisen die men in vergunningen aan afzonderlijke bedrijven kan stellen, en over de inspanningen die vergunningaanvragers daadwerkelijk nemen.

Aangezien Directie Noordzee voor het realiseren van haar doelstellingen grotendeels afhankelijk is van de medewerking van andere actoren, is ten tweede het verkrijgen van draagvlak van groot belang. Zowel gemeenten als Delfland geven aan dat zij geen reactie krijgen op geuite twijfels over de noodzaak van verplichte maatregelen. Dit kan Directie Noordzee verbeteren door de wisselwerking met deze actoren te vergroten: wederzijdse communicatie en het beantwoorden van vragen moet vergemakkelijkt worden. De respondent van Bvr stelt bovendien, dat de timing van beleidsinspanningen momenteel niet altijd goed is. Betere afstemming in een vroeg stadium wordt als zeer nuttig ervaren, aangezien op deze manier problemen door bijvoorbeeld misverstanden of onduidelijkheden in een later stadium voorkomen kunnen worden. In het algemeen ziet de respondent graag een actievere opstelling van alle betrokken actoren. Deze respondent ziet hiertoe voorlopig het meeste effect van spontane informatie-uitwisseling in plaats van het vastleggen van afspraken. De kanalen voor een grotere mate van informatie-uitwisseling bestaan volgens hem al en zijn vastgelegd in procedure-afspraken ter zake het kwaliteitszorgsysteem "Uitvoeringsprogramma controlebeleid heffingen (UCH). Dergelijke uitwisseling van gegevens vergt zowel initiatief van Directie Noordzee, als van de overheden waarmee afstemming tot stand moet komen.

Verschil in opvattingen haalbare verbeteringen

Binnen de afvalwaterketen hebben de verschillende betrokken overheden ook verschillende ideeën over welke doelstellingen haalbaar zijn. Zo schat Delfland het effect van het inzetten van nieuwe zuiveringstechnieken lager in dan Directie Noordzee. Dit beïnvloedt waarschijnlijk de mate waarin men bereid is om extra inspanningen te doen. Als Directie Noordzee deze inspanningen toch als noodzakelijk ziet, moet men het eens worden over de benodigde inspanningen, en waarom het noodzakelijk is deze uit te voeren. Dit vereist een goede communicatie, met name ook over de achtergronden van de doelstellingen van Directie Noordzee, en de achtergronden van de uitgangspunten van de verschillende actoren (zie ook bovenstaande opmerkingen over draagvlak).

Onduidelijke competentieverdeling

Gemeenten geven aan dat handavings- en controletaken onduidelijk verdeeld zijn over verschillende organisaties, en gemeenten verschillende werkwijzen hebben. Dit heeft tot gevolg dat iedereen op elkaar wacht met het uitvoeren van taken, sommige handelingen nooit plaatsvinden, en verschillende uitvoerende organisaties ook verschillende normen hanteren. Dit vermindert sterk de effectiviteit van het emissiebeheer. Kennelijk is er een gebrek aan eenduidigheid in de taakverdeling en werkwijze. Handhavende instanties en organisaties zouden meer overleg moeten voeren over te hanteren normen, te gebruiken methoden etc. Directie Noordzee zou

met deze handhavende en controlerende organisaties algemeen geldende normen en werkwijzen kunnen afspreken, en hiermee een coördinerende rol kunnen vervullen.

Verschillen in organisatiecultuur

De ene organisatie is de andere niet. Delfland geeft aan dat, door de politieke structuur van het hoogheemraadschap, bedrijfseconomische overwegingen een belangrijke rol in het beleid spelen, terwijl dit voor Directie Noordzee niet geldt. Delfland geeft aan dat de ambtelijke structuur van Rijkswaterstaat verkokerd is, waardoor alle beslissingen naar verschillende instanties binnen Rijkswaterstaat teruggekoppeld moeten worden.

Dit soort verschillen blijken veel onbegrip op te leveren, waardoor het draagvlak voor doelstellingen van Directie Noordzee bij Delfland laag is. Een beter begrip van elkaars organisatie en achtergronden van doelstellingen vergemakkelijkt de samenwerking: men moet dezelfde taal spreken. Dit vereist een investering in overleg en communicatie. Ook zou betrokkenen de werkwijze wat beter op elkaar kunnen proberen af te stemmen; Directie Noordzee kan bijvoorbeeld de hoeveelheid terugkoppelingen reduceren, wat de snelheid en flexibiliteit van overleg kan vergroten.

Gebrek aan samenwerking

Dit knelpunt speelt op meerder niveaus, van een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende directies van Rijkswaterstaat tot het onderbenutten van afstemming tussen de Wm- en de WVO-vergunning door Directie Noordzee en de gemeenten. Allereerst de afstemmingsplicht tussen WVO- en Wm-vergunning. Indien gemeenten dit goed kunnen motiveren, is het hen bijvoorbeeld toegestaan om in de Wm-vergunning aanvullende eisen te stellen op de WVO-vergunning, waardoor via de gemeente het emissiebeheer kan worden versterkt. Delfland heeft bovendien voldoende monitoringsgegevens om het aandeel van ieder bedrijf wat betreft emissies te bepalen: motivering van eventuele zwaardere eisen aan het bedrijf door de gemeente zou bij voldoende informatie-uitwisseling dus mogelijk zijn. Dit maakt het wel noodzakelijk dat Directie Noordzee en Delfland daadwerkelijk met gemeenten overleggen over de voorschriften die in de vergunningen opgenomen moeten worden, zodat zij aan kunnen geven waarom er bepaalde strengere eisen in gesteld kunnen worden.

Beperkte mogelijkheden sturen aan de bron

Uit de interviews met gemeenten blijkt dat de mogelijkheid om bedrijven aan te sturen beperkt is, aangezien zij geen eisen aan de wijze van bedrijfsvoering zelf mogen stellen. Zij zijn dan ook deels afhankelijk van het besef van bedrijven dat deze een eigen verantwoordelijkheid hebben in het emissiebeheer. Dit geldt nog veel sterker voor huishoudens, aangezien men vrijwel geen instrumenten heeft om deze te beïnvloeden. Meer communicatie en voorlichting naar de doelgroepen van beleid zoals het bedrijfsleven is volgens de gemeenten dan ook noodzakelijk om deze van de problematiek bewust te maken om meer eigen initiatief op te wekken. Hiertoe raden de respondenten aan ook meer met brancheorganisaties te werken.

4 Conclusies en Aanbevelingen

4.1 Conclusies analyse sturingsrelatie Directie Noordzee - Delfland

In het tweede hoofdstuk stond de sturingsrelatie tussen Directie Noordzee als vergunningverlener en Delfland als vergunninghouder centraal. Hoogheemraadschap Delfland beheert de rwzi Houtrust, één van de grote bedrijven waarvoor Directie Noordzee vergunningverlener voor de WVO is.

Het resultaat van de sturing van Delfland door Directie Noordzee voldoet niet aan de doelstellingen die de directie wil bereiken, wat betreft de criteria 'snelheid van het proces', en 'het ambitieniveau van Delfland':

- Ten eerste geeft Directie Noordzee aan veel meer tijd aan Delfland te besteden dan formeel de bedoeling is, bijvoorbeeld wat betreft het vergunningverlening-proces;
- De planning voor de realisatie van de nieuwe installatie Harnaschpolder blijkt niet haalbaar te zijn. Directie Noordzee wijt dit met name aan het feit dat Delfland de bouw plotseling via nieuwe organisatorische constructies uit wil laten voeren;
- Door alle uitloop lijkt een overschrijding van de wettelijke termijn die is gesteld voor het opheffen van de tot nu toe gedoogde bypass onvermijdelijk;
- Tenslotte wil Directie Noordzee dat het niveau van de zuivering wordt aangescherpt tot het niveau dat met de huidige nieuwe technieken mogelijk is: Delfland vindt dit, uit met name bedrijfseconomische overwegingen, niet acceptabel.

Volgens het Interactiemodel van Tak is er een drietal oorzaken te onderscheiden voor een discrepantie tussen verwachtingen en werkelijkheid wat betreft de verleende vergunning. Deze gaan in het geval van Houtrust op:

- Andere belangen dan het milieubelang: Delfland houdt bij het vaststellen van haar doelen niet enkel rekening met het milieubelang, maar ook met het bedrijfseconomische belang, waarin het laag houden van kosten voor de burgers een grote rol speelt;
- Onderlinge afhankelijkheid: vergunningverlening is een communicatieproces, waarbij - buiten juridische sturingskracht - met name onderhandelingen de uitkomst bepalen. In de interactie tussen Delfland en Directie Noordzee is de communicatie op bepaalde punten onvoldoende, waardoor er weinig draagvlak is voor de uitvoering van het beleid;
- De relatie vergunningverlener – vergunninghouder: Directie Noordzee past geen harde handhaving (bijvoorbeeld via bestuursdwang) toe, aangezien dit de relatie nog verder zou verslechteren, en men bovendien weinig juridische mogelijkheden hiertoe heeft.

4.2 Conclusies analyse sturing in de keten

In dit onderzoek is niet alleen de huidige sturingsrelatie tussen DNZ en Delfland geanalyseerd, maar is er ook een analyse gemaakt van sturingsmogelijkheden vanuit een ketenbenadering. Hiertoe zijn in hoofdstuk 3 eerst de huidige sturingsrelaties binnen deze keten beschouwd, waarbij een aantal knelpunten is gesignaleerd die de effectiviteit van sturing in de afvalwaterketen beïnvloeden. Deze worden in deze paragraaf samengevat.

- Beperkte middelen voor de uitvoering van beleid: de uitvoering van een effectief en ambitieus beleid op het gebied van afvalwaterbeheer is niet mogelijk, wegens een beperkte hoeveelheid financiële middelen. Dit verkleint bovendien de mogelijkheid tot goede communicatie en afstemming.
- Afhankelijkheid van andere actoren: de mate van doelbereiking van Delfland, wordt in belangrijke mate bepaald door inspanningen verder terug in de afvalwaterketen. Zo heeft een gebrek aan gemeentelijke inspanningen wat betreft emissiebeheer tot gevolg dat Delfland meer inspanningen moet leveren.
- Gebrek aan communicatie: doordat actoren niet betrokken worden bij de achtergronden van doelstellingen van Directie Noordzee, is er weinig draagvlak voor het uitvoeren van maatregelen die zij voorstelt.
- Verschil tussen actoren in opvattingen over haalbare verbeteringen: dit hangt samen met het vorige punt. Doordat verschillende actoren ook verschillende percepties hebben van wat haalbare verbeteringen zijn, zullen ze niet snel geneigd zijn om nieuwe doelstellingen zomaar aan te nemen.
- Onduidelijke competentieverdeling: er bestaan veel verschillen in werkwijze tussen verschillende handhavende en controlerende instanties. Bovendien zijn de diverse verantwoordelijkheden onduidelijk verdeeld tussen de verschillende betrokken overheden.
- Verschillen in organisatiecultuur: iedere organisatie werkt vanuit andere opvattingen en op een andere manier. Dit hangt samen met de organisatiecultuur. Wederzijds onbegrip over elkaars cultuur versnelt irritaties en een gebrekkige afstemming.
- Gebrek aan samenwerking: in de afvalwaterketen zijn er meerdere sturende actoren, die het beheer door samenwerking kunnen versterken. Uit de interviews blijkt echter dat samenwerking nauwelijks plaatsvindt, binnen organisaties intern, noch tussen verschillende organisaties.
- Gebrek aan sturingsmogelijkheden aan de bron: niet alle veroorzakers van emissies naar het oppervlaktewater zijn even vatbaar voor sturing.

4.3 Aanbevelingen

Zowel ten aanzien van de huidige sturingsrelatie tussen DNZ en Delfland, als voor een versterking van de sturing in de keten, is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Hieronder volgt een beknopte samenvatting en een nadere uitwerking hiervan.

Versterken sturingsrelatie Directie Noordzee – Delfland

- Met een aanscherping van het Lozingenbesluit zou een wettelijke basis ontstaan voor hogere eisen. Indien een dergelijke aanscherping goed gemotiveerd kan worden, biedt het EG-recht een -steeds belangrijker wordend- sturend kader. Bovendien wordt zo een gelijke eis gesteld aan alle waterschappen, wat de rechtvaardiging van de doelstellingen van Directie Noordzee ten goede komt.
- Ten tweede lijkt, om een slagvaardige organisatie te creëren, scheiding tussen handhaving en vergunningverlening een wenselijke stap. Door de handhaving bij een andere organisatie onder te brengen kan Directie Noordzee ten eerste sneller opereren en ten tweede vanuit één rol en belang met Delfland communiceren.²
- Ten derde is het opheffen van de korting op het tarief wat betreft de bypass een financieel machtsmiddel dat het gewenste effect, het snel opheffen van de bypass, lijkt te kunnen bereiken. Men moet echter wel bedenken dat dit niets verandert aan de moeizame relatie tussen Directie Noordzee en Delfland, en slechts één keer in is te zetten. Het lijkt dan ook zinvoller om (ook) in verbetering van deze relatie te investeren.
- Al eerder werd geconcludeerd dat de relatie tussen Directie Noordzee en Delfland te complex is om enkel eenzijdig aan te sturen. Het is dan ook raadzaam om meer energie te steken in de onderhandelingsbasis. Hiervoor is betere, wederzijdse afstemming een eerste vereiste: men moet kunnen inspelen op de specifieke situatie, en op problemen en vragen van Delfland. Om dit soepeler te laten verlopen zou de directie kunnen onderzoeken of het mogelijk is een constructie te bedenken die een sneller overleg met Delfland mogelijk maakt. Te denken is aan het terugbrengen van het aantal terugkoppelingsmomenten naar andere instituten van Rijkswaterstaat, en het nemen van meer eigen verantwoordelijkheid. Mogelijk biedt de bovengenoemde scheiding tussen vergunningverlening en –handhaving al meer ruimte hiervoor.

Toepassen ketenbenadering

De voordelen van een ketenbenadering komen tot uiting in de volgende definitie van de ketenbenadering: “Ketenbeheer heeft belangrijke voordelen wat betreft het vergroten van sturingsmogelijkheden: een actor die in meerdere ketens actief is, beschikt over meer machtsmiddelen en dus een grotere invloed op de rest van de keten, en bovendien meer informatie die hij strategisch in kan zetten. Men kan ook een keten (re)construeren, en daarmee de invloed vergroten, nieuwe kansen creëren” (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1995). Uit paragraaf 3.4 blijkt dat het beïnvloeden van de verschillende sturingsrelaties in de afvalwaterketen mogelijkheden biedt, om de grip van Directie Noordzee op het emissiebeheer te vergroten. Gezien het feit dat alle respondenten aangeven dat de wederzijdse communicatie en afstemming met Directie Noordzee momenteel gebreken vertoont, tot zelfs geheel afwezig is, is het zinvol om hier in te investeren.

² Uiteraard kleven er ook nadelen aan de scheiding van vergunningverlening en handhaving. Binnen dit onderzoek is ervoor gekozen om hier niet uitvoerig op in te gaan, omdat dit in hoge mate de interne organisatie van DNZ raakt en afspraken over taken en verantwoordelijkheden van regionale directies binnen Rijkswaterstaat. Beiden zijn geen onderwerp van dit onderzoek dat zich richt op de effectiviteit van de sturing en de factoren die deze beïnvloedt.

In het voorgaande is gebleken dat niet ieder gedrag van vervuilende actoren even goed is aan te sturen. Hiermee moet Directie Noordzee rekening houden wanneer zij meerdere sturingsrelaties in de afvalwaterketen wil aanpakken. De primaire processen die de bron zijn voor het vervuilde afvalwater zijn met name de produktieprocessen bij bedrijven en huishoudens. Hierop heeft Directie Noordzee op het moment geen invloed, en ook gemeenten hebben vaak onvoldoende capaciteit om tot middelvoorschriften te kunnen komen. Sturingsinspanningen zouden zich dan ook niet hierop moeten richten. Strategische en operationele besluitvorming van bedrijven is voor Directie Noordzee moeilijk te sturen; een intermediaire organisatie als de gemeente of het waterschap staat dichterbij deze partijen. Zoals uit de interviews blijkt, maken deze laatste echter ook een afweging in prioriteiten, en sturing door Directie Noordzee zou zich met name op deze strategische besluitvorming van gemeenten kunnen richten. Het waterschap kan hierin een belangrijke partner zijn.

Kort samengevat bevelen wij de volgende ketengerichte veranderingen aan:

- Meer samenwerken met andere sturende actoren. Dit kan gestimuleerd worden door onder andere:
- Een beter gerichte communicatie met andere sturende overheden over de achtergronden van het beleid en de doelstellingen van Directie Noordzee, maar ook over de visie van deze andere actoren daarop;
- Verbetering van de terugkoppeling, door beter met vragen en onduidelijkheden om te gaan, sneller te overleggen en minder binnen de eigen organisatie terug te koppelen;
- Het in overleg met andere sturende overheden ontwikkelen van een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden en (waar mogelijk) het afspreken van een eenduidige werkwijze.

Mogelijke voorbeelden van een invulling hiervan

- Een mogelijk instrument voor de verbetering van de communicatie en takenafstemming in de keten achten wij het Waterbeheerplan. Dit zou een goede insteek zijn voor Directie Noordzee om met Delfland en gemeenten over het afvalwaterbeleid te praten. In dit plan worden de beleidslijnen van het waterschap aangegeven, onder andere wat betreft de ideeën die men heeft over betrokkenheid van maatschappij en organisaties. Momenteel krijgt Delfland enkel commentaar hierop van Directie Noordzee via het vergunningtraject, terwijl dit beter in een veel eerder stadium plaats had kunnen vinden (in dit rapport werd eerder al aangegeven dat Directie Noordzee ook op dit plan inspraak heeft). De respondent van Delfland gaf aan dat, mocht Directie Noordzee dit plan te vaag vinden als basis voor beleidsoverleg, zij hierover met Delfland kan overleggen. Aangezien het Waterbeheerplan weer een sturingsimpuls geeft aan gemeenten, kan dit plan als instrument gebruikt worden om meer sturing op de keten toe te passen. Goed overleg tussen Directie Noordzee en Delfland over te stellen doelen, en de wijze van doelrealisatie is hiervoor onontbeerlijk.

Overall conclusie

De analyse van de huidige sturingsrelaties binnen het afvalwaterbeheer laat zien, dat de huidige investeringen van Directie Noordzee in de aansturing van het

emissiebeheer het gewenste effect missen, omdat deze onvoldoende recht doen aan de complexe situatie waarin het afvalwaterbeheer plaatsvindt. Uit het voorgaande blijkt dat veel genoemde knelpunten verminderd of zelfs opgeheven kunnen worden door een *andere, meer op reflectie gerichte inzet* van de beschikbare middelen. De geïnterviewde actoren zijn het bovendien vrijwel unaniem eens over de noodzaak hiervan. Op korte termijn is het wellicht zinvol om in de sturing met name aandacht aan de relatie en onderhandeling met Delfland te besteden, aangezien dit een centrale actor in de keten is. Als dit eenmaal soepel verloopt, kunnen met relatief weinig inspanningen ook andere actoren zoals de gemeenten bereikt worden.

Suggesties nader onderzoek

- De gemeente Schipluiden zit niet bij de geïnterviewde gemeenten, terwijl dit wel de gemeente is waar de nieuwe rwzi gebouwd gaat worden. Het is aan te raden om ook dit vergunningverleningproces eens tegen het licht te houden, om te zien of er geleerd is van knelpunten uit de aanpak van Houtrust.
- De huidige trend in afvalwaterbeheer richt zich in steeds grotere mate op het aanpakken van diffuse bronnen. Meerdere respondenten geven ook aan dat zij hiervan meer resultaat verwachten dan van de aanpak van puntbronnen. Onder andere gemeente Delft geeft aan dat hier technisch nog heel wat mogelijkheden liggen. De aanpak van diffuse bronnen zou op het moment meer effect hebben: hier zijn volgens de respondent nog vele maatregelen mogelijk, ook per huishouden, wat in totaal een behoorlijke reductie kan bewerkstelligen. Andere respondenten dachten hier anders over. Aangezien dit buiten de reikwijdte van het onderzoek valt, worden hier verder geen uitspraken over gedaan. Wel lijkt het aan te bevelen hier een vervolgonderzoek aan te wijden, aangezien deze maatregelen ook vooraan in de afvalwaterketen ingrijpen, en hierdoor een behoorlijk effect kunnen sorteren. Het lijkt dan ook verstandig om ook de gemeenten bij deze discussie te betrekken, om alle innovatieve oplossingen optimaal te benutten.

Verklaring van afkortingen

AM (O), afd.	Afdeling Operationele Zaken van de hoofdafdeling AM (Waterbeheer) van DNZ
AmvB	Algemene maatregel van Bestuur
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
BBT	Best beschikbare technieken
BPRW	Beheersplan Rijkswateren
BUT	Best uitvoerbare technieken
Bvr	Bureau Verontreinigingsheffing rijkswateren
CIP-N	Coördinatie- en Informatiepunt Noordzee
CIW	Commissie Integraal Waterbeheer
Cu	aanduiding Koper (periodiek systeem)
DG	Directoraat Generaal
DGG	Directoraat-Generaal Goederenvervoer
DGM	Directoraat Generaal Milieu
DIJG	Directie IJsselmeergebied van Rijkswaterstaat
DLB	Directie Limburg van Rijkswaterstaat
DNB	Directie Noord-Brabant van Rijkswaterstaat
DNH	Directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat
DNN	Directie Noord-Nederland van Rijkswaterstaat
DNZ	Directie Noordzee van Rijkswaterstaat
DON	Directie Oost-Nederland van Rijkswaterstaat
DUT	Directie Utrecht van Rijkswaterstaat
DZH	Directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat
DZL	Directie Zeeland van Rijkswaterstaat
EBP	Emissiebeheersplan
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FWVO	Functionele Werkgroep Verontreiniging Oppervlaktewateren
FWW	Functionele Werkgroep Waterhuishouding
Grp	Gemeentelijk rioleringsplan
GWW	Grondwaterwet
HH	Handhaving
HK	Hoofdkantoor van de Waterstaat
HKA	Directie Water van het Hoofdkantoor van de Waterstaat
HKK	Directie Kennis van het Hoofdkantoor van de Waterstaat
HKU	Directie Uitvoering van het Hoofdkantoor van de Waterstaat
HOI's	Haven Ontvangst Installaties
IAPH	International Association of ports and Harbours
ICS	International Chamber of Shipping
IMO	International Maritime Organisation
IPPC	Integrated Pollution Prevention Control
IRC	Internationale Rijn Commissie
IVW	Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat

KVNR	Koninklijke vereniging voor Nederlandse Rederij
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LNV-D..	Ministerie van LNV, regiodirectie
MANS	Management Analysis North Sea
MARIS	Marine Informatie Systeem
MARPOL	International Maritime Organisation VN
MBS	Milieubeleidsplan Scheepvaart
MEPC	Marine Environmental Protection Committee van de IMO
MTR	Maximaal Toelaatbaar Risico
N	Aanduiding Stikstof (periodiek systeem)
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NAP	Noordzee Actie Plan
NCP	Nederlands Continentaal Plat
NOGEP	Nederlandse Olie en Gas Exploiterende en Producterende Associatie
NW(x)	xe Nota Waterhuishouding
OGP	Olie en Gas Producenten
OIC	Offshore Industry Committee (van OSPAR)
OSPAR	Oslo-Parijse Conventie
OTSOPA	Operational, Technical and Scientific Oil Pollution Aspects (werkgroep binnen Bonn Agreement)
P	aanduiding Fosfor (periodiek systeem)
PAK	Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen
PCB	Polychloorbifenylen
POWA	Periodiek Overleg Water
QSR	Quality Status Report
RAM	Risico Analyse Mariene ecosystemen
RAP	Rijn Actie Plan
RD	Regionale Directie
RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
RISMARE	Risico's voor Mariene Ecosystemen
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
RON /MER	Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee /Milieu Effect Rapportage
RWS	Rijkswaterstaat
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
SD	Specialistische Dienst
GGR	Structuurschema Groene Ruimte
SAB	Stichting Afvalstoffen Binnenvaart
SODM	Staatstoezicht op de Mijnen
TBT	Tributyltin
VOH	Vergunning op hoofdlijnen
VOM	Vergunning op maat
VR	Verwaarloosbaar Risico
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VV	Vergunningverlening

V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WBB	Wet Bodembescherming
Wm	Wet Milieubeheer
WSP-	milieuzone milieuzone zoals gedefinieerd in het Water System Plan
WVO	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
Wvvs	Wet voorkomen verontreiniging door Schepen
WVZ	Wet verontreiniging zeewateren
WWH	Wet Waterhuishouding
ZeeBOS	Beleidsondersteunend Systeem voor de Zee

Literatuur

- Berge, Mr. A.P. van den, e.a. (red.): *Bestrijding van de watervervuiling: vijftienvintig jaar WVO*, ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen, Den Haag, 1995.
- Bressers, J.Th.A. e.a. (red.): *Milieumanagement. Een systematische aanpak voor bedrijven en andere organisaties*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof: *Netwerkmanagement. Strategieën instrumenten en normen*, Lemma Uitgeverij B.V., Utrecht, 1995.
- Bruin, T.J.N.M. de, en K.R.D. Lulofs, Preventie begint niet, maar eindigt bij de productieopstellingen, in: *ROM-Magazine* jaargang 12, nr. 9, 1994. P. 18-22.
- Commissie Integraal Waterbeheer: *Handboek Wvo-vergunningverlening*, CUWVO, mei 1999.
- Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat: *Emissiekader NW4. De uitvoeringsstrategie van Rijkswaterstaat voor het emissiebeleid van de Vierde Nota Waterhuishouding. Deel B: Werkplan 2000-2002*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000.
- Ebbers, L.W.: *Preventie Cases Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling. Evaluatierapport met aanbevelingen voor Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling en Wvo-vergunningverlening*, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, Lelystad, juni 1995.
- Glasbergen, P. (red.): *Milieubeleid. Theorie en praktijk*, derde ongewijzigde druk, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1989.
- Tak, Th. van der: *Vergunning verleend: een bestuurskundige studie naar vergunningen op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne*, Leidschendam, juni 1988.
- Teunissen, Drs. R. en drs. Groen, M. (red.): *Wvo afdoende of afgedaan? Een onderzoek naar het functioneren van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren*, Stichting Reinwater, Amsterdam, november 1990.

Bijlage I: Informanten

Deel V Informanten evaluatie vergunningverleningsproces en handhaving

- Directie Noordzee (vergunningverlener en handhaver: *suggestie Directie Noordzee: de heren Berry Uiterwijk-Winkel en Bas Hannessen*)
- Waterschap Delfland (vergunninghouder: *suggestie Directie Noordzee: de heer Michael Bentvelzen*)
- Bvr (bepalen van de hoogte van de heffing: *suggestie Directie Noordzee: de heer Eugene van Galen*)

Informanten verkenning sturingsmogelijkheden

- Ook de bovengenoemde respondenten hebben hier vragen over beantwoord.
- Gemeente Den Haag (rioleringsplannen en Wm-vergunning Houtrust: *suggestie Directie Noordzee: de heer Dick van Hooidonk en mevrouw Charlotte Braje*)
- Gemeente Delft (rioleringsplannen, *suggestie Directie Noordzee: de heer Sjaak Clarisse*)

Met alle respondenten is een interview afgenomen.

Bijlage 2 Vragenlijst(en)

1. INTERVIEWGUIDE BUREAU VERONTREINIGINGSHEFFING RIJKS WATEREN

Introductie

- Naam + functie
- Is men betrokken geweest bij het vergunningverleningsproces Houtrust?
Zo ja; hoe is dit verlopen?

Beleid en doelen Bvr

1. Welke taken voert Bvr uit;
 - Wie/ welk beleid wordt daarmee ondersteund?
2. Welke doelstellingen hanteert Bvr bij het uitvoeren van haar taken?
3. In welke mate wordt er normaal gesproken overlegd over de op te leggen heffing, en met wie?
 - In welke mate en op welke wijze vindt er afstemming plaats tussen Directie Noordzee en Bvr over uit te voeren heffingen?
4. Voert Bvh nu wat betreft de aanvoer naar Houtrust enkel heffing uit op Houtrust, of ook op bedrijven die op de rwzi lozen?
 - In het eerste geval; wie voert deze heffingen dan uit? Kan Bvr deze taak op zich nemen?
 - Voert men voorlichting naar bedrijven over relatie grootte emissie -> hoogte heffing?

Vergunningverleningsproces Delfland

1. Waren de doelstellingen van Directie Noordzee bij het vergunningverleningsproces Houtrust voldoende gecommuniceerd met Bvr;
 - Welke ideeën had men bij Bvr hierover?
2. Welke overwegingen bepaalden voor Delfland/ Houtrust de hoogte van de heffing?
3. Hoe staat Bvr tegenover de wijze waarop de vergunning verleend is?
4. Zou men achteraf een andere aanpak hebben voorgesteld;
 - Hoe zou Bvr de eigen rol in een ideale situatie gezien hebben?
5. In welke mate wordt Bvr betrokken bij de huidige ontwikkelingen rond de vergunningverlening voor Houtrust en Harnaschpolder;
 - Welke overwegingen bepalen hierbij de opstelling van Bvr?

Mogelijkheden 'Nieuwe Sturing'

1. Hoe staat Bvr tegenover de ideeën die er bestaan bij Rijkswaterstaat om heffingsadvies op regionaal niveau plaats te laten vinden?
2. In welke mate is een flexibele inzet van heffingen mogelijk, zoals:
 - Aanpassen van de hoogte van heffingen (zowel naar boven als naar beneden) om meer te kunnen sturen;

- Concentratie van de inzet van heffingen op plaatsen waar dat het meest nodig is;
 - Dus ook op bedrijven die de bron van de emissies vormen?
3. Vindt er afstemming met Directie Noordzee plaats over een dergelijk flexibele inzet?
 4. Hoe schat men de bereidheid in van Bvr om:
 - heffingen sturend in te zetten?
 - Hierover afspraken met Directie Noordzee/ Rijkswaterstaat te maken?
 5. Heeft men wellicht nog andere ideeën over sturingsmogelijkheden van Directie Noordzee?

Afsluiting

- Behandeling verstrekte informatie
- Controle op juistheid weergave informatie

2. INTERVIEWGUIDE DELFLAND

Introductie

- Naam + functie
- Op welke manier is men betrokken geweest bij het vergunningverleningsproces?

Verloop proces

A Algemeen

1. Welke doelstellingen hanteerde Delfland m.b.t.:
 - De terug te dringen vervuilende stoffen en het gehalte hiervan in het afvalwater;
 - Inspanningen om de zuivering te verbeteren?
2. welke overwegingen bepaalden de opstelling en doelen van Delfland bij de aanvraag?
3. Op welke uitgangspunten baseerde Delfland haar doelstellingen wat betreft:
 - Technologische verbeteringen;
 - Kwaliteit en kwantiteit van het toegevoerde water en de ontwikkelingen hierin;
 - Inspanningen van andere actoren (vb. Bedrijven, gemeenten etc.);
 - De bouw van een nieuwe installatie en kosten hiervan?
4. In hoeverre heeft men deze uitgangspunten gecommuniceerd met Directie Noordzee en waarom?

B Fase Aanvraag-beschikking

1. In welke mate waren de eisen en doelstellingen die Directie Noordzee aan Houtrust stelde duidelijk gecommuniceerd?
2. Welke ideeën en streefdoelen had Directie Noordzee over de ontwikkeling van de zuiveringsprestaties in de toekomst?

3. In welke mate had men problemen met de doelstellingen van Directie Noordzee, wat betreft:
 - Duidelijkheid;
 - Haalbaarheid;
 - Noodzaak van de hoogte van de gevraagde zuiveringsprestaties;
 - Kosten?
4. Hoe is men naar Directie Noordzee toe omgegaan met bepalingen uit de vergunning waar men problemen mee had?
5. In hoeverre was men tevreden met de uiteindelijke vergunningsvoorwaarden?

C Fase Uitvoering-handhaving

1. Is er tussentijds overleg geweest tussen Directie Noordzee en Delfland over bijstelling van vergunningdoelstellingen en vergunningeisen en zo ja:
 - Bijstelling in welke richting;
 - Welke afspraken kwamen hieruit voort?
2. Welke acties onderneemt Delfland om Directie Noordzee op de hoogte te houden van:
 - Het zuiveringsresultaat;
 - De mate waarin doelstellingen gehaald worden;
 - Optimalisatie- en verbeteringsacties?
3. Hoe werd het toezicht op naleving van de vergunning door Directie Noordzee ervaren?
4. In welke mate denkt men in 2005 aan de eisen en doelstellingen uit de vergunning te voldoen?
5. Ingeval niet voldoen:
 - Welke doelen niet, welke oorzaken heeft dit; in welke mate waren andere actoren en externe omstandigheden hiervoor de oorzaak;
 - Heeft men ideeën geopperd om de situatie te verbeteren en zo ja; welke overwegingen bepalen de inhoud van deze voorstellen;
 - Hoe en wanneer heeft men dit met Directie Noordzee gecommuniceerd;

D Huidige situatie

1. Hoe zou men de relatie omschrijven met Directie Noordzee wat betreft:
 - Intensiviteit van de samenwerking tussen de partijen;
 - Vertrouwen /sfeer tussen de partijen;
 - Inbreng van de partijen?
2. Waaraan schrijft men dit toe?
3. In welke mate probeert Delfland zelf de partijen die op de rwzi lozen te sturen en, indien van toepassing, op welke wijze?
4. In hoeverre stemt men af/ werkt men samen met andere partijen (vb. gemeenten Delft en Den Haag) bij het sturen van toevoerende bedrijven /huishoudens?
5. In hoeverre verschillen de doelen van Delfland van die van andere mogelijk sturende partijen, en indien veel: probeert men tot overeenstemming te komen?
6. Wat ziet men als knelpunten in het huidige emissiebeleid?

E Mogelijkheden van 'Nieuwe sturing'

1. Is bekend welk aandeel de bronnen buiten de regio (toegevoerde stoffen uit andere directies) op de afvalwaterstroom hebben, en binnen de regio de verdeling tussen bedrijven en huishoudens?
2. Zou Houtrust een hogere zuiveringsprestatie kunnen leveren, indien:
 - Er minder te zuiveren water werd toegevoerd;
 - Het toegevoerde water schoner was?
3. Hoe staat Delfland tegenover een eventueel andere aanpak/ instrumentarium als dit de waterverontreiniging kon verminderen;
 - Welke maatregelen zou men voorstellen;
 - Welke voorwaarden zouden het eigen aandeel hierbinnen bepalen;
 - In hoeverre zou dit om een andere organisatorische of inhoudelijke aanpak en verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden vragen;
 - Zou men ingeval een nieuwe aanpak eerder denken aan het versterken van de eigen sturing, meer samenwerking met andere sturende organen, of een combinatie hiervan;
 - Wat /wie zou men hiermee willen beïnvloeden;
 - Met welk gewenst resultaat?
4. Zou Delfland de mate van samenwerking/ interactie willen vergroten als dit tot een beter resultaat leidde?
5. Hoe schat men de bereidheid van de hierbij betrokken actoren in om zich te heroriënteren op de aanpak?
6. Heeft men hierover gecommuniceerd met:
 - Directie Noordzee, en zo ja: wat was de reactie?
 - De andere hierbij betrokken actoren, en zo ja: wat was de reactie?

Afsluiting

- Behandeling verstrekte informatie
- Controle op juistheid weergave informatie
- Inzien Emissiebeheersplan?

3. INTERVIEWGUIDE DIRECTIE NOORDZEE

Introductie

- Naam + functie
- Op welke manier is men betrokken geweest bij het vergunningverleningproces

Verloop proces

A Algemeen

1. Delfland is de aanvrager van de vergunning, en dus ook vergunninghouder. Op welke manier is Houtrust gerelateerd aan Delfland?
2. Hoeveel tijd had Directie Noordzee voor het proces uitgetrokken, inclusief informeel vooroverleg?

3. Welke doelstellingen hanteerde Directie Noordzee m.b.t. :
 - De kwaliteit van het toegevoerde water c.q. het gehalte aan vervuilende stoffen?
 - Het te bereiken zuiveringsniveau gedurende de looptijd van de vergunning?
 - Inspanningen van Houtrust /Delfland om de afvalwaterzuivering te optimaliseren?
4. Op welke uitgangspunten was de vergunning gebaseerd m.b.t.:
 - Technologische verbeteringen?
 - Ontwikkelingen in de hoeveelheid en vervuilingsniveau van het te zuiveren afvalwater?
 - De bouw van een nieuwe installatie?
5. Op welke informatie had men deze uitgangspunten gebaseerd?

B Fase Aanvraag –Beschikking

1. Welke overwegingen bepaalden voor Directie Noordzee de wijze van formulering van haar doelen in de vergunning?
2. In welke mate vond er interactie plaats tussen Houtrust /Delfland en Directie Noordzee bij de aanvraag en het opstellen van de vergunning?
3. Vond er afstemming plaats met het Bureau verontreinigingsheffing of Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling over de hoogte en evt. sturende werking van de heffing op Houtrust /Delfland? Zo ja, tot welke conclusie kwam men?
4. In welke mate vond er afstemming met gemeente Den Haag en Delft plaats over de aanpak van:
 - Afstemming Wvo- en Wm-vergunning?
 - Verwachtingen m.b.t. de ontwikkeling in de hoeveelheid lozingen en de kwaliteit van het toegevoerde water?
 - Aanpak bronnen van lozing (huishoudens en bedrijven)?
 - Evt. andere zaken?
5. In hoeverre is er overleg gevoerd over de inspanningen die Houtrust /Delfland zou doen om tot optimalisatie te komen gedurende de looptijd van de vergunning, en tegen welke (maatschappelijke) kosten?
6. Heeft Directie Noordzee een voorstel gedaan om Houtrust /Delfland hierin te begeleiden, en zo ja: welke rol zag Directie Noordzee voor zichzelf?
7. Hoe stelde Houtrust /Delfland zich op wat betreft:
 - Medewerking, informatievoorziening?
 - Ambities?
8. Hoe ging Directie Noordzee om met evt. bezwaren of problemen van Houtrust /Delfland met de invulling van de vergunning?

C Fase Uitvoering –Handhaving

1. In welke mate en op welke wijze krijgt Directie Noordzee informatie over de (toekomstige) ontwikkelingen van de afvalwaterstroom?

2. In welke mate en op welke manier bleef Directie Noordzee op de hoogte van optimalisatie-inspanningen van Houtrust /Delfland en het succes van deze maatregelen?
3. Zijn er tussentijdse controles van vergunningvoorschriften en evaluaties geweest van maatregelen hiertoe?
4. Is Houtrust /Delfland alle verplichtingen en streefdoelen in de vergunning nagekomen?
 - Zo nee: in welke mate waren andere actoren hier een oorzaak van;
 - In welke mate waren bijzondere omstandigheden hier een oorzaak van?
5. Klopt deze motivatie volgens Directie Noordzee, of denkt men dat andere oorzaken hiertoe geleid hebben?
6. Zo nee; in welke mate is er interactie geweest tussen Directie Noordzee en Houtrust /Delfland om dit te verbeteren?
7. Welke handhavingactiviteiten onderneemt Directie Noordzee ten opzichte van Houtrust?

D Huidige Situatie

1. Hoe zou men de relatie met Houtrust /Delfland omschrijven wat betreft:
 - Intensiviteit van de samenwerking tussen de partijen;
 - Vertrouwen /sfeer tussen de partijen;
 - Inbreng van de partijen?
2. Waaraan schrijft men dit toe?
3. Zou Directie Noordzee op andere stoffen willen sturen dan die in de vergunning genoemd worden?
4. In welke mate vindt er overleg plaats met Houtrust /Delfland over aanscherping van de ambities, of de manier waarop men die wil bereiken?

E Mogelijkheden van 'Nieuwe Sturing'

1. Hoe gaat men om met de aanbevelingen vanuit de praktijk m.b.t. interactieve sturing (zoals uit enkele communicatiepilots van andere directies), en aanbevelingen zoals die in het emissiekader NW4 (2000-2002) van Rijkswaterstaat worden verwoord (zoals meer gebruik van communicatieve en financiële instrumenten)?
2. Hoeveel ruimte krijgen de directies van Rijkswaterstaat wat betreft het zelfstandig bepalen van hun emissiebeheer beleid, aanpak en de beschikbare financiële middelen?
3. Hoe zou men de houding van Directie Noordzee tot een mogelijke verandering in de aanpak van emissiebeheer omschrijven? Welke evt. problemen ziet men hier in?
4. Hoe staat Directie Noordzee ter verkleining van de afvalwaterstroom tegenover een eventuele:
 - verzwaring van haar rol naar bijvoorbeeld de aanpak van de bronnen van emissies in de regio (een mogelijkheid van de Wvo is bijvoorbeeld het onder rijksbeheer brengen van zijwateren),? In welke mate speelt de beschikbare capaciteit (personeel /budget) hierin een rol?

- Grotere rol /bevoegdheden van andere actoren, zoals gemeenten, bij de aanpak van emissies aan de bronnen?
5. Vindt er overleg plaats met andere mogelijk sturende actoren, zoals Rijkswaterstaat, gemeente en provincie, over de aanpak van emissies naar het water en de takenverdeling hierbinnen? Zo ja, met welke actoren?
 6. Op welke manier trachten deze andere actoren momenteel de emissies naar de afvalwaterstroom te verminderen?
 7. Hoe staat men tegenover een grotere mate van overleg, afstemming en samenwerking met andere directies in het stroomgebied?
 8. Hoe schat men de bereidheid van de verschillende actoren in om zich te heroriënteren op de aanpak en takenverdeling?
 9. Is bekend welk aandeel de verschillende bronnen binnen en buiten de regio (toegevoerde stoffen uit andere directies) op de afvalwaterstroom hebben, met name de verdeling tussen bedrijven en huishoudens?
 10. Wie is verantwoordelijk voor heffingen op emissies van bedrijven op de rwzi?

Afsluiting

- Behandeling verstrekte informatie
- Controle op juistheid weergave informatie

4. INTERVIEWGUIDE GEMEENTE DELFT

Introductie

- Naam + functie
- Op welke manier is men betrokken bij het afvalwaterbeheer?

A *Directe relatie met Rwzi*

1. In hoeverre is er overleg geweest met Directie Noordzee over afstemming van:
 - Gemeentelijk beleid m.b.t. afvalwaterlozingen op Houtrust, op de capaciteit hiervan;
 - Zo ja; in welk stadium vond dit plaats;
 - Welke rol spelen de water (-beheers) plannen van Delfland hierin?
2. Wat zijn voor de gemeenten de gevolgen van de ondercapaciteit van Houtrust?
3. Is tijdens de looptijd van de vergunning nog overleg geweest met Delfland of Directie Noordzee over mogelijke maatregelen, toen de ondercapaciteit bleek?
 - Zo ja; tot welke conclusies of maatregelen kwam men toen?
4. Vindt dergelijk overleg met Directie Noordzee en Delfland momenteel plaats wat betreft afstemming voor de nieuwe installatie Harnaschpolder?
5. Zo ja; in hoeverre oefent Delft hierbij invloed uit op de keuzen mbt de nieuwe installatie;
 - Welke eisen stelt men hieraan?

B *Gemeentelijke doelen en beleid*

1. Welke doelstellingen hanteert de gemeente m.b.t. reductie van emissies door bedrijven en inwoners op het grondgebied;

- Waarp baseert men deze doelstellingen;
 - Vindt hierover overleg plaats met DL of Directie Noordzee;
 - Hoe staan deze partijen tegenover deze doelstellingen?
2. In welke mate en hoe vindt afstemming van taken plaats met DL?
 - Is men tevreden hierover;
 - Zo nee: wat wil men anders zien?
 3. Welke taken voert de gemeente uit ter beheersing van emissies op Houtrust /Harnaschpolder;
 - Heeft men ideeën hoe de afvalwaterstroom verder verkleind kan worden?
 4. In welke mate vindt er overleg plaats met DL over aanscherping van de ambities, of de manier waarop men die wil bereiken?
 5. In hoeverre voert men voorlichting naar bedrijven over relatie grootte emissie -> hoogte heffing?
 6. Voert de gemeente een restrictief beleid op afvalwaterlozingen door bedrijven, en zo ja:
 - In hoeverre vindt er door de gemeente controle plaats op de hoogte van lozingen van bedrijven;
 - In welke mate maakt men bij overtredingen gebruik van de instrumenten dwangsom /bestuursdwang?

C Verhoudingen

1. Hoe zou men de relatie met DL beschrijven, wat betreft:
 - Intensiviteit van de samenwerking tussen de partijen;
 - Vertrouwen /sfeer tussen de partijen;
 - Inbreng van de partijen?
2. Hoe zou men de relatie met Directie Noordzee beschrijven op deze aspecten?
3. Waaraan schrijft men dit toe?

D Mogelijkheden 'Nieuwe Sturing'

1. In welke mate zou men i.h.k.v. ketenbeheer willen sturen op de emissies van inwoners en bedrijven?
 - Op welke manier?
2. Hoe zou men staan tegenover een verzwaring van de taken en een aanscherping van de sturing, als dit emissiereductie zou bewerkstelligen;
 - Indien goed; welke verzwaring ziet men als effectief?
3. Als men de emissies van bedrijven en inwoners wilde verminderen, zou men dan meer effect verwachten van heffingen en subsidies, communicatie, of strengere handhaving?
 - Heeft men hier maatregelen bij voor ogen?
4. Hoe zou de takenafstemming met DL en Directie Noordzee kunnen verbeteren?
5. Heeft men wellicht nog andere ideeën om de emissiereductie te verbeteren?

Afsluiting

- Behandeling verstrekte informatie
- Controle op juistheid weergave informatie

5. INTERVIEWGUIDE GEMEENTE DEN HAAG

Introductie

- Naam + functie
- Op welke manier is men betrokken bij het afvalwaterbeheer?

A *Directe relatie met Rwzi*

1. In hoeverre is er overleg geweest met Directie Noordzee over afstemming van:
 - De Wm-vergunning en de opzet van de Wvo- vergunning van Delfland, en de eisen die hieraan gesteld moesten worden;
 - Gemeentelijk beleid m.b.t. afvalwaterlozingen op Houtrust, op de capaciteit hiervan?
 - Is dit tijdens de looptijd van de vergunning nog gebeurd?
2. Vindt dergelijk overleg met Directie Noordzee momenteel plaats wat betreft afstemming voor de nieuwe installatie Harnaschpolder?

B *Gemeentelijke doelen en beleid*

1. Welke doelstellingen hanteert de gemeente m.b.t. reductie van emissies door bedrijven en inwoners op het grondgebied;
 - Waarop baseert men deze doelstellingen;
 - Vindt hierover overleg plaats met DL of Directie Noordzee;
 - Hoe staan deze partijen tegenover deze doelstellingen?
2. In welke mate vindt overleg plaats met DL over afstemming van taken?
3. Welke taken voert de gemeente uit ter beheersing van emissies op Houtrust /Harnaschpolder?
4. Hoe ligt de verhouding tussen DL en de gemeente m.b.t. het aantal en de soort bedrijven waarvoor men vergunningverlener is?
 - Zijn hier momenteel ontwikkelingen in (te verwachten)?
 - Zo ja; welk effect verwacht men hiervan op de emissiereductie-prestaties?
5. In welke mate vindt er overleg plaats met DL over aanscherping van de ambities, of de manier waarop men die wil bereiken?
6. In hoeverre voert men voorlichting naar bedrijven over relatie grootte emissie -> hoogte heffing?
7. Voert de gemeente een restrictief beleid op afvalwaterlozingen door bedrijven, en zo ja:
 - In welke mate worden heffingen op bedrijfslozingen toegepast?
 - In hoeverre vindt er door de gemeente controle plaats op de hoogte van lozingen van bedrijven;
 - In welke mate maakt men bij overtredingen gebruik van de instrumenten dwangsom /bestuursdwang?

C Verhoudingen

1. Hoe zou men de relatie met DL beschrijven, wat betreft:
 - Intensiviteit van de samenwerking tussen de partijen;
 - Vertrouwen /sfeer tussen de partijen;
 - Inbreng van de partijen?
2. Hoe zou men de relatie met Directie Noordzee beschrijven op deze aspecten?
3. Waaraan schrijft men dit toe?

D Mogelijkheden 'Nieuwe Sturing'

1. In welke mate zou men i.h.k.v. ketenbeheer willen sturen op de emissies van inwoners en bedrijven?
 - Op welke manier?
2. Hoe zou men staan tegenover een verzwaring van de taken en een aanscherping van de sturing, als dit emissiereductie zou bewerkstelligen?
3. Als men de emissies van bedrijven en inwoners wilde verminderen, zou men dan meer effect verwachten van heffingen en subsidies, communicatie, of strengere handhaving?
 - Heeft men hier maatregelen bij voor ogen?
4. Hoe zou de takenafstemming met DL en Directie Noordzee kunnen verbeteren?
5. Heeft men wellicht nog andere ideeën om de emissiereductie te verbeteren?

Afsluiting

- Behandeling verstrekte informatie
- Controle op juistheid weergave informatie