

## Grenzen van de taakuitoefening bij het transport en de behandeling van afvalwater in het kader van het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater (II)

### Inleiding

In het door mij te behandelen deel van het aan de orde gestelde onderwerp wil ik uitgaan van de in veel gevallen bestaande of te verwachten behoefte aan een verdeling van taken inzake het opvangen, verzamelen, afvoeren en in zuiveringstechnische werken behandelen van afvalwater.

Ik zal trachten zowel de bestuurlijke, financiële als technische aspecten van de taakverdeling zodanig te behandelen dat uw aandacht in voldoende mate wordt gevestigd op deze in praktisch heel Nederland actuele problematiek.

Alvorens hieraan toe te komen zal ik trachten tot beantwoording te komen van enkele vragen, die eventueel zouden kunnen rijzen.

Waarom is een verdeling van taken nodig?

Op welke wijze zal die verdeling tussen de hierbij betrokken organen dienen te geschieden?

De taakuitoefening bij het transport en de behandeling van afvalwater wordt in belangrijke mate beïnvloed door

het takenpakket, de aard en de bevoegdheden van het orgaan dat plaatselijk of regionaal met het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer is of zal worden belast.

Door het per 1 december 1970 in werking treden van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (hierna genoemd WVO) zal in ons land op uiterlijk 1 december 1974 een op deze wet gebaseerd oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer moeten worden uitgeoefend.

Als resultaat hiervan zullen, naast het rijk, als kwaliteitsbeheerder van de rijkswateren, naar verwachting mogelijk ruim dertig organen in ons land worden belast met de directe verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de oppervlaktewateren in hun respectieve gebieden.

Bij de behandeling dient onderscheid te worden gemaakt tussen de passieve en de actieve taakuitoefening.

### **Het passieve oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer of het vergunningenbeleid**

Het hoofdprincipe van de WVO is dat het zonder vergunning is verboden door middel van een daartoe bestemd

werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, te brengen in oppervlaktewateren.

De beheerder van de riolering zal dus voor de lozing door middel van de riolering een vergunning behoeven en in de praktijk zal de waterkwaliteitsbeheerder zelfs aan de beheerder van de riolering kunnen verbieden om zonder zijn toestemming bedrijfsafvalwaterlozingen op de riolering toe te staan.

Krachtens het passieve beheer gaat de grens van de invloed van de oppervlaktewaterkwaliteitsbeheerder dus tot aan, ja zelfs tot en met de leverancier van het afvalwater, te weten de gemeentelijke riolering.

### Het actieve oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer of het nemen van zuiveringstechnische maatregelen

Het afvalwater, in hoofdzaak afkomstig van woonkernen, recreatieterreinen en industriegebieden dient te worden verzameld in en afgevoerd door rioolstelsels.

Het is van oudsher de taak van de gemeente de riolering te verzorgen en het laat zich niet aanzien dat daar op afzienbare termijn verandering in komt. In dit verband wil ik uw aandacht vestigen op de bijzonder verstrekkende plannen van de Engelse regering tot reorganisatie van het gehele waterbeheer, inclusief de drinkwatervoorziening en de afvalwaterbehandeling in Engeland, waarbij men „the local sewerage functions” wil laten bij „the local authorities” [1].

Van ouds was het ook de taak van de gemeente het verzamelde afvalwater voor zover nodig te behandelen in afvalwaterzuiveringstechnische werken, doch sedert de vijftiger jaren van deze eeuw, mogelijk in navolging van voorbeelden uit het buitenland — onder meer het Emschergenossenschaft uit het Ruhrgebied in Duitsland [2] — is er sprake van een wijziging in de opvatting dat de gemeente, gelet op haar algemene taakbehartigende functie, de meest gereede partij zou zijn om de afvalwaterbehandeling te verzorgen.

In Nederland werd het waterschap „de Dommel” als zodanig het eerst mede belast met de taak tot afvalwaterbehandeling in zuiveringstechnische werken.

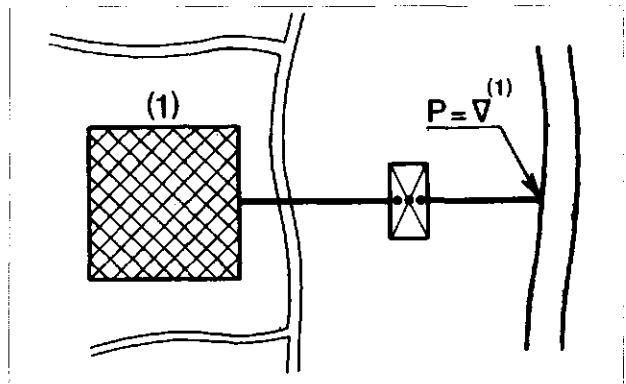
Thans hebben we te maken met een toenemend aantal regionale organen, meestal waterschappen, welke niet alleen belast zijn met het nemen van beslissingen omtrent het verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van vergunningen als bedoeld in artikel 1 van de WVO, doch mede uitdrukkelijk tot taak opgelegd hebben gekregen het nemen van afvalwaterzuiveringstechnische maatregelen. Voor nadere informatie hierover moge ik u verwijzen naar de nota over de bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering, d.d. februari 1971, van de Unie van Waterschappen [3].

Ik meen dat het in het kader van dit betoog niet nodig is in te gaan op de oorzaken van de hiervoor bedoelde ontwikkeling.

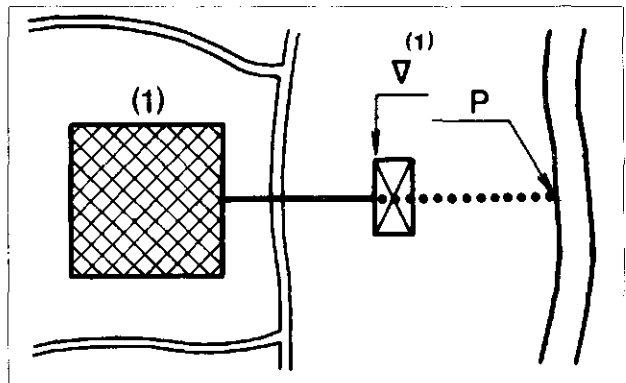
Vastgesteld kan echter worden dat vele gemeentebesturen inmiddels van harte bereid bleken de taak tot behandeling van afvalwater in zuiveringstechnische werken over te dragen aan waterschappen.

### Verdeling van taken

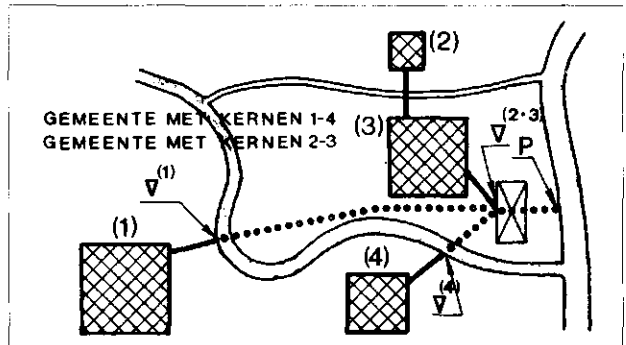
Men dient hierbij uit te gaan van de feitelijke situatie, dat waterschappen (inclusief zogenaamde zuiveringschappen) en voorts een enkele provincie, zijn of nog zullen worden belast met de taak, voor zover deze de overheid betreft, tot behandeling van afvalwater in zuiveringstechnische werken.



Afb. 1 - Voor één woonkern, aflevering door gemeente op plaats van lozing in oppervlaktewater.

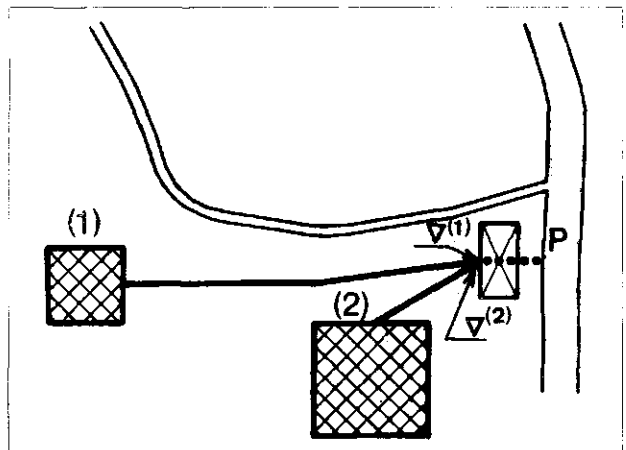


Afb. 2 - Voor één woonkern, aflevering door gemeente op plaats RZI.



Afb. 3 - Voor meerdere woonkernen, aflevering door gemeente(n) op verschillende plaatsen.

Afb. 4 - Voor meerdere woonkernen.



veringstechnische werken (in sommige provincies heeft een dergelijke opdracht zelfs plaatsgevonden met uitsluiting van andere overheidsorganen).

Zowel bestuurlijk als technisch dient dan een oplossing te worden gegeven voor de afbakening van de zogenaamde actieve taken tussen enerzijds de gemeente, die van ouds belast is — en zoals eerder gesteld, blijft — met de taak tot aanleg en exploitatie van de rioleringen en anderzijds het orgaan dat met het actieve kwaliteitsbeheer is belast.

Voor het vervolg van mijn betoog heb ik gebruik gemaakt van de nota Riolering en zuivering van afvalwater van de Unie van Waterschappen [4]. In deze nota, waarover overeenstemming bestaat tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen, wordt de taakverdeling tussen gemeenten en waterschappen bij opdracht tot actief kwaliteitsbeheer aan waterschappen behandeld. Ter toelichting zijn de afb. 1 tot en met 7 uit de laatste bedoelde nota opgenomen.

Als actief zowel als passief kwaliteitsbeheerder zal het waterschap voorschriften dienen te geven met betrekking tot de riolering.

Deze voorschriften hebben onder meer betrekking op:

1. Het soort rioolstelsel, gemengd of gescheiden en het aantal overstortingen per jaar bij gemengde riolering, alsmede de plaats van de overstortpunten (krachtens het vergunningenbeleid).
2. De capaciteit van de bemaling van de riolering. (In het kader van de takenverdeling). Als algemene richtlijn worden bij het Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen de volgende bemalingscapaciteiten voor het gemengde rioolstelsel aangehouden:

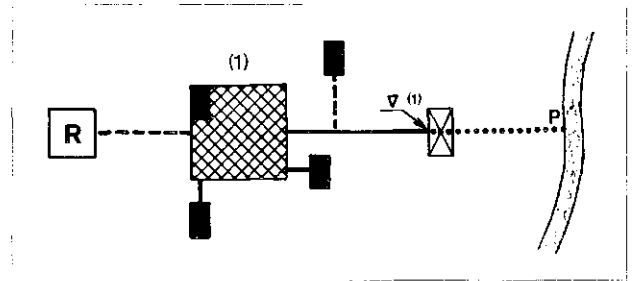
d.w.a. — 12 l inw. per uur;

lek — 3 l inw. per uur;

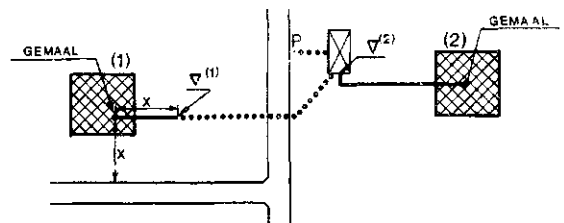
r.w.a. (incl. d.w.a.) — 36 l inw. per uur.

3. Hoeveelheid en samenstelling van het afvalwater dat in de riolering zal worden verzameld en afgevoerd. Hierbij hebben we te maken met het voorschrift dat de gemeente pas na een verklaring van geen bezwaar van de actieve kwaliteitsbeheerder de afvoer van bedrijfsafvalwater naar de gemeentelijke riolering mag toestaan. In het kader van dit voorschrift verdient het aanbeveling dat de actieve kwaliteitsbeheerder aan de gemeentebesturen zoveel mogelijk tevoren inzicht geeft in de voorwaarden waaraan in het rioolstelsel te ontvangen in-

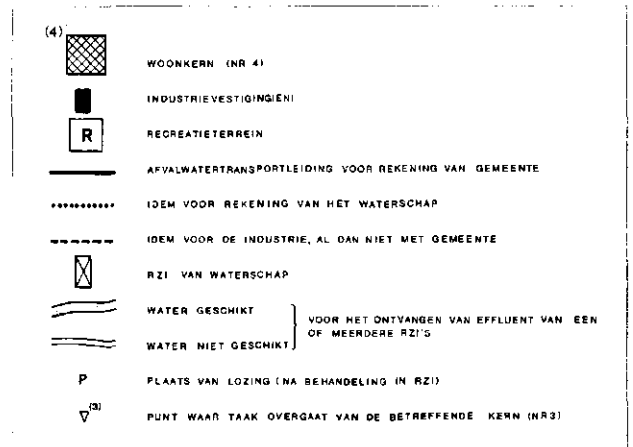
dustrieel afvalwater over het algemeen dient te voldoen. Door het Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen zijn daartoe, na vooroverleg met alle betrokken diensten van gemeentewerken algemene richtlijnen opgesteld en kenbaar gemaakt.



Afb. 5 - Industrievestigingen e.d. in en nabij woonkernen, recreatieterrainen.

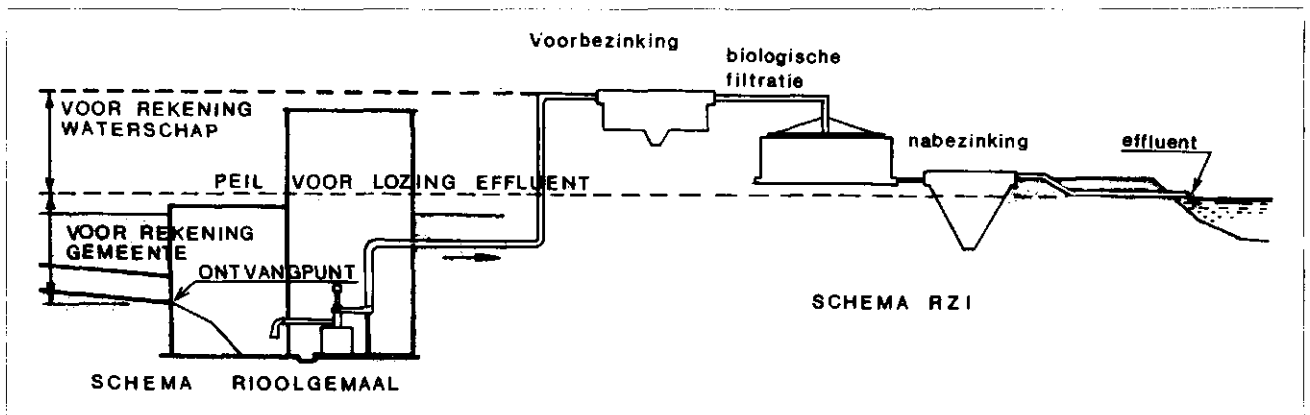


Afb. 6 - Verdeling kosten hoofdgemaal dat direct is aangesloten op de afvalwatertransportleiding naar RZI.



Begripsomschrijvingen c.q. aanduidingen.

Afb. 7 - Beide gemalen zo mogelijk in beheer van waterschap met kostenvergoeding door gemeente.



De actieve kwaliteitsbeheerder dient echter tegenover de gemeente een zekere verplichting tot ontvangst van afvalwater op zich te nemen. Bij het Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen in Kennemerland en West-Friesland wordt dit met elke gemeente geregeld in een overeenkomst naar burgerlijk recht, waarvan het betreffende artikel als volgt luidt:

„De gemeente zal slechts na toestemming van het hoogheemraadschap industrieel afvalwater ontvangen en transporteren in het gemeentelijk rioolstelsel, voor zover dit direct of indirect in verbinding staat of wordt gebracht met een rioolwaterzuiveringstechnisch werk. Deze toestemming mag alleen dan en zal worden geweigerd, indien en voor zover te verwachten is, zulks naar het oordeel van het hoogheemraadschap, dat dit industrieel afvalwater voor wat betreft samenstelling en/of de hoeveelheid een goede werking van het in de vorige alinea bedoelde rioolwaterzuiveringstechnisch werk op onaanvaardbare wijze nadelig zal beïnvloeden.”

4. De plaats waar het in de riolering verzamelde afvalwater wordt afgeleverd. Deze plaats wordt in principe bepaald krachtens hantering van het vergunningenbeleid. (Het moet nl. een plaats zijn waar het afvalwater, na zuivering, in het oppervlaktewater kan worden geloosd.) Uit het navolgende zal blijken dat deze plaats bepalend is voor de bestuurlijke taakverdeling tussen de gemeente en de actieve kwaliteitsbeheerder.

Ik meen nog even uw aandacht te moeten vestigen op een mogelijkheid van taakoverdracht ten aanzien van het toezicht op afvalwaterlozingen op de gemeentelijke riolering. In het kader van de WVO dienen de lozingen van vooral bedrijfsafvalwater op gemeentelijke rioleringen te worden geregeld krachtens gemeentelijke voorschriften. Hierbij gaat mijn stellige voorkeur uit naar een speciale gemeentelijke riool-lozingsverordening.

In dit verband kan ik u mededelen dat, na uitvoerig vooroverleg met het hoogheemraadschap, het gemeentebestuur van Zaandam zeer onlangs heeft besloten tot vaststelling van een dergelijke verordening. Aansluitend bij de opvatting van de Engelse regering, inzake de hiervoor door mij gereleveerde Engelse reorganisatievoorstellen betreffende het waterbeheer, ben ik van mening dat de gemeente, in het verband van de verdeling van taken als hier door mij aan de orde is gesteld, bereid dient te zijn de controle op de bedrijfsafvalwaterlozingen, in het kader van de hiervoor bedoelde gemeentelijke verordening, over te laten aan de actieve kwaliteitsbeheerder. Hierin ware in de gemeentelijke verordening dan ook bij voorkeur te voorzien.

Afgezien van een verdeling van taken dient uitdrukkelijk steeds voorop te staan dat het kiezen van een oplossing voor de riolering, het transport en de zuiveringstechnische behandeling van het afvalwater op de voor de gemeenschap meest optimale wijze geschiedt. Hierbij moeten de volgende uitgangspunten in acht worden genomen.

1. Het voldoen aan de kwaliteitseisen in verband met de bestemming van het oppervlaktewater.
2. Aanpassing bij de planologische mogelijkheden.
3. Rekening houden met de situatie van bestaande riolering en afvalwaterzuiveringstechnische werken.

#### Waar de taak van het opvangen, verzamelen en afvoeren van regen- en afvalwater voor de gemeente kan eindigen (zie afbeeldingen)

Bestuurlijk gezien kan de hiervoor bedoelde — gemeentelijke — taak bij het zogenaamde afleveringspunt eindigen.

*Horizontaal* ligt dit punt (er kunnen trouwens voor één gemeente meerdere afleveringspunten zijn, zie afb. 3) in beginsel daar, waar de gemeente het effluent van een rioolwaterzuiveringsinstallatie loost respectievelijk zou mogen lozen op het oppervlaktewater als de gemeente zelf met de afvalwaterzuivering belast is, respectievelijk belast zou blijven.

In de praktijk is de *plaats* van de bestaande, de te bouwen of de fictieve rioolwaterzuiveringsinstallatie (dit laatste als sprake is van afvoer van afvalwater van meerdere gemeenten naar één rioolwaterzuiveringsinstallatie) meestal aan te merken als het zogenaamde afleveringspunt (zie afb. 2, 4 en 5), zij het dat helemaal niet zeker behoeft te zijn dat het afvalwater ooit zelfs maar in de richting van een dergelijk punt wordt afgevoerd (zie afb. 7).

*Verticaal* ligt dit punt op het niveau, waarop de gemeente het effluent van de rioolwaterzuiveringsinstallatie loost respectievelijk zou lozen (zie afb. 6).

Het is en blijft in beginsel een gemeentelijke taak ervoor te zorgen, dat het afvalwater wordt opgepompt tot lozingsniveau en dat de riolering voldoende wordt bemalen opdat de berging wordt gehandhaafd en de nodige afstroming plaats heeft.

In meerdere gevallen zal de gemeente door het aan het waterschap verlenen van jaarlijkse financiële bijdragen, in de praktijk van de feitelijke uitoefening van deze taak kunnen — mijns inziens bij voorkeur dienen te — worden ontheven.

#### Technische uitwerking van het stellen van een grens tussen aanleg en exploitatie van riolering en zuiveringstechnische behandeling van afvalwater

Ik ben van mening dat het uit het oogpunt van optimale bedrijfsvoering gewenst is dat het met de actieve zuiveringstaak belaste orgaan, in de praktijk dus meestal het waterschap, de transportriolen naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie, zowel als de gemalen welke directe afvoer hebben naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie, in eigendom, beheer en onderhoud heeft of krijgt.

Dat wil zeggen dat het zuiveringsorgaan ook bereid dient te zijn het kapitaal voor de bedoelde werken te fournieren. Ook in dit opzicht constateerde ik principiële overeenstemming met de opvatting van de Engelse regering over taken welke de „Local authorities” dienen af te staan, dan wel aan hen dienen te worden ontnomen.

Op basis van de „bestuurlijke afleveringspunten theorie” zal de gemeente dan aan het waterschap een jaarlijkse bijdrage in de kosten van rente, afschrijving, onderhoud en bediening van deze werken moeten betalen.

#### Na-woord

Voor mijn gevoel ligt het knelpunt voor een afdoende afvalwatertechnische sanering van de Nederlandse oppervlaktewateren voornamelijk bij de gemeentelijke rioleringen.

Hierbij denk ik niet alleen aan het in voldoende mate aanleggen van rioleringen en aan het treffen van nood-

zakelijke voorzieningen aan bestaande rioleringen, maar veel meer aan het beheren en goed onderhouden van de rioolstelsels.

Ik acht het betreuenswaardig, dat het enig reëel geachte bezwaar tegen de aanleg van gescheiden riolering is dat men rekening zou moeten houden met valse aansluitingen (door regenwaterafvoer naar het vuilwaterriool en afvalwaterafvoer naar het regenwaterriool).

Ik meen daarom, in navolging van de regeling voor de drinkwaterleidingen, te mogen aanbevelen dat zodanige voorzieningen worden getroffen dat in de toekomst slechts door „erkende” bedrijven werkzaamheden aan rioleringen mogen worden uitgevoerd.

### Literatuur

1. Circular 92/71 van 2 december 1971 from the Department of the Environment, Reorganisation of water and sewage service: government proposals and arrangements for consultation.
2. Die Wasserwirtschaft im Emscher- und Lippegebiet. Aufgaben und Arbeiten der Emschergenossenschaft und des Lippeverbandes von Baudirektor Dr. Ing. E. H. E. Knop, Essen, 1969.
3. Nota over de bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering van de Unie van Waterschappen d.d. februari 1971.
4. Riolering en zuivering van afvalwater. Nota over de taakverdeling tussen gemeenten en waterschappen bij de opdracht tot actief kwaliteitsbeheer aan waterschappen en de kostenverdeling bij overname van zuiveringsinstallaties. Waterschapsbelangen 12 januari 1972. De Nederlandse Gemeente 14 januari 1972.