

De bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering

mede gezien tegen de achtergrond van de samenhang tussen kwantiteits- en kwaliteitsbeheer

Uit de Rijksbegroting zullen de miljoenen die nodig zijn voor de bouw van voldoende afvalwaterzuiveringsinstallaties in Nederland, niet komen. Dat onderstreepte de voorzitter van de Unie van Waterschappen, mr. Th. A. J. Vosters, nog eens met nadruk in zijn inleiding tot een discussiemiddag in het Utrechtse Esplanade op 21 oktober jl. over „De bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering, mede gezien tegen de achtergrond van de samenhang tussen kwantiteits- en kwaliteitsbeheer“.

De discussie was georganiseerd door de Vereniging van Hoofden van Technische Diensten van Waterschappen en de Studiekring van secretarissen en ontvangers van Waterschappen. De technische en administratieve „bloem“ der waterschappen was hier dus gezamenlijk bijeen om te luisteren naar wat experts op bovengenoemd terrein te vertellen hadden: behalve mr. Vosters waren dat de heren prof. ir. A. C. J. Koot, buitengewoon hoogleraar TH Delft; ir. G. Wijnstra, directeur Bureau VEWIN; L. Verweij, directeur Bureau Milieuhygiëne van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden en ir. K. C. Zijlstra, directeur RIZA.

De heer Vosters juichte die loskoppeling van Rijksbegroting en investering voor afvalwaterzuiveringsinstallaties van harte toe, omdat deze zaak hierdoor buiten het politieke spel blijft en ongestoord kan groeien. Tegen degenen die het niet eens zijn met het Unie-standpunt over de noodzaak van eenheid in kwantitatief en kwalitatief waterbeheer zei mr. Vosters, dat hij hier geen dogma van wil maken. Waar een andere oplossing alleen maar mogelijk is of betere resultaten zal opleveren, moet men van dit uitgangspunt kunnen afwijken, maar hij bleef van mening, dat in de regel de Waterschappen die vanouds het kwantitatieve waterbeheer tot taak hebben, ook van de provincies de opdracht moeten krijgen het kwalitatieve beheer te voeren.

Dit laatste houdt ook verplichtingen in ten aanzien van de uniformiteit in de heffingen die door de verschillende waterschappen worden opgelegd.

De Unie werkt aan een model heffingsverordening die één en dezelfde norm aanhoudt in tegenstelling tot de vier normen die thans zo hier en daar worden gehanteerd. Dat model heffingsverordening hoopt de Unie eind december gereed te hebben. Een belangrijk punt van overweging bij de opstelling van een dergelijk model is geweest, dat de heffingen voor de industrie niet concurrentievervalsend mogen werken. De internationale aspecten van deze kwestie

moet de regering voor haar rekening nemen.

Intussen maken verschillende gemeenten reeds evenzovele verschillende rioolverordeningen. Daarin zal ook meer uniformiteit moeten worden gebracht want waar blijft anders de zo gewenste uniforme rechtsbedeling?

Dat streven naar eenheid wordt ook gevonden in de studie van de Unie over de overname prijs van gemeentelijke afvalwaterinstallaties aan Waterschappen of Zuiveringschappen die deze zuiverende taak van de gemeenten in opdracht van de provincies overnemen.

De visie van de waterleiding

De heer Wijnstra zei o.m.:

„Het was nog niet zo lang geleden ondenkbaar, dat de bedrijfstak waterleidingen belangstelling zou hebben voor de bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering. Deze belangstelling is pas gekomen nu de waterleidingbedrijven in toenemende mate uit vervuilde oppervlaktewateren drinkwater moeten bereiden.

In dit verband is het interessant te wijzen op de hoogstmerkwaardige positie waarin de waterleidingbedrijven verkeren. De bedrijven hebben namelijk op grond van de waterleidingwet de plicht tot levering van water en dat water moet daarbij aan voorgeschreven eisen voldoen. Men kan stellen dat als men ergens toe verplicht is, men ook de macht moet hebben om aan die verplichtingen te kunnen voldoen. De situatie is nu echter zo, dat de waterleidingbedrijven noch uit kwalitatief noch uit kwantitatief oogpunt enige zeggenschap hebben over de grondstof, waaruit ze drinkwater moeten bereiden en dat hen dus in wezen de macht ontbreekt om aan de opgelegde verplichtingen te voldoen.

Het is duidelijk dat los van de vraag of de waterleidingbedrijven medezeggenschap in het waterbeheer moeten hebben, zij in ieder geval groot belang bij dat beheer hebben. Bij het waterbeheer staat thans het afvalwatervraagstuk min of meer centraal en dit vraagstuk wordt steeds nauwer met dat van de openbare watervoorziening verbonden.

Het water wordt door de waterleidingbedrijven aan de daarvoor beschikbare bronnen onttrokken en als een product voor algemeen gebruik geleverd, om daarna als afvalwater te worden teruggevoerd. Zeker 90 % van het aangevoerde water dient uitsluitend als transportmiddel voor de afvoer van vuil en afval. Afvalwaterzuivering en openbare watervoorziening staan dan ook in wezen

Prof. Koot, die als tweede het woord kreeg, schetste uitvoerig de bestuurlijk nogal gecompliceerde situatie van de afvalwaterzuivering van de stad Amsterdam, waar vier instanties zich verantwoordelijk voelen voor die zuivering van het water, dat één „Gemeentewaterleidingen“ aan de Amsterdammers levert. Hij stelde de academische vraag wat er tegen zou zijn om de openbare watervoorziening en de openbare afvalwaterzuivering in één dienst onder te brengen. Daarmee legde prof. Koot de brug naar de waterleiding wier visie door ir. G. Wijnstra werd behandeld.

dicht bij elkaar. De wetenschap en de techniek waarop zij steunen zijn voor een groot deel dezelfde. Daarom is het naar mijn mening geoorloofd om bij een beschouwing over de organisatie van de afvalwaterzuivering, die van de openbare watervoorziening te betrekken en dit te meer omdat de openbare watervoorziening evenals de afvalwaterzuivering staat voor een vraagstuk van indrukwekkende omvang.

Volgens de laatste schattingen zal in de komende 30 jaar f 15 à 20 miljard of wel \pm f 600 miljoen per jaar door de gezamenlijke waterleidingbedrijven moeten worden geïnvesteerd. Vast staat dat met de huidige organisatie van de openbare drinkwatervoorziening in ons land en de huidige onderling zeer sterk verschillende structuur van de bedrijven, de technische uitvoering, de financiering en de exploitatie van de noodzakelijke werken niet zal kunnen worden gerealiseerd.

Er zijn in Nederland thans nog ongeveer 120 waterleidingbedrijven en die zullen op korte termijn tot een veel kleiner aantal moeten worden teruggebracht.

Deze kunnen dan stuk voor stuk van een omvang zijn dat ze over een deskundige staf medewerkers kunnen beschikken die in staat is de nieuwe werken die nodig zijn uit te voeren, uit te voeren en te exploiteren.

De nieuw te vormen bedrijven zullen bovendien een zodanige structuur moeten hebben dat ze voor wat de financiering betreft volledig zelfstandig worden gemaakt. De bedrijven mogen primair niet via bijvoorbeeld de gemeentelijke financiën aan een investeringsplafond gebonden zijn. Voor de financiering van de toekomstige werken is zoveel mogelijk zelffinanciering nodig.

Watervoorziening moet worden gezien als een industriële onderneming van infrastructuur.

Wat ik over de reorganisatie en de posi-

tie van de openbare watervoorziening heb gezegd geldt dacht ik ook voor de afvalwaterzuivering. De afvalwaterzuivering moet niet als een sociale dienst worden gezien maar evenals de openbare watervoorziening als een industrie. Natuurlijk heeft de afvalwaterzuivering evenals de openbare watervoorziening een sterk sociale kant waaraan grote publieke verantwoordelijkheid is verbonden. Desondanks moet zowel de openbare watervoorziening als de afvalwaterzuivering niet in de sociale maar in de economische sector worden geplaatst. Dit wat de structuur betreft.

Zoals gezegd, wordt voor wat de waterleidingen betreft thans in grote eenheden gedacht. Dezelfde gedachte komt ten aanzien van de afvalwaterzuivering in de door het bestuur van de Unie van Waterschappen opgestelde nota naar voren en leeft ook bij de centrale Overheid, gezien de Memorie van Toelichting op de Wet houdende regelen omtrent de verontreiniging van oppervlaktewater.

Er zullen derhalve lichamen moeten worden gevormd die stuk voor stuk van voldoende omvang zijn om het afvalwaterverraagstuk zowel uit organisatorisch als uit technisch en financieel oogpunt op de meest juiste wijze te kunnen aanpakken. Deskundige staven van medewerkers en een zelfstandige financiering zijn daarbij een eerste vereiste. Belangrijk is voorts dat een dergelijke opzet de mogelijkheid zal openen tot een zo noodzakelijke nauwere samenwerking tussen de openbare watervoorziening en de afvalwaterzuivering. Gezien de extra gecompliceerde situatie in ons land lijkt het moeilijk zo niet ondoenlijk om een goede organisatie in één stap te verwezenlijken. Het is echter noodzakelijk dat als er tussenstappen moeten worden genomen, deze dan gezet worden in een richting die op niet te lange termijn zal kunnen en moeten leiden tot een organisatie van de afvalwaterzuivering die op adequate wijze is

aangepast aan de huidige eisen en tevens gericht is op de toekomstige ontwikkeling. Aldus de heer Wijnstra.

Industrie

De heer Verwoij die namens de industrie sprak, vatte zijn inleiding als volgt samen:

1. De industrie beoordeelt de bestuurlijke organisatie van de afvalwaterzuivering primair op doelmatigheid. De industrie maakt daarbij geen keus welk orgaan het kwaliteitsbeheer ter hand neemt, doch verwacht van het orgaan optimale resultaten.
2. Het gaat de industrie er in de eerste plaats om dat alle belanghebbenden op een juiste wijze zullen worden ingeschakeld, daar waar gezamenlijk de problematiek zal worden aangepakt; zij moeten naar gelang hun belang inspraak hebben met betrekking tot de aanpak.
3. De bestuurlijke organisatie zal moeten garanderen dat de aanpak van de zuivering zodanig is dat er onderlinge overeenstemming is ten aanzien van de methodiek en het tempo waarin de problematiek wordt aangepakt. Voor de industrie is het van belang zekerheid te hebben over de continuïteit van toekomstgerichte bestrijdingsplannen.
4. Voor de industrie is het van belang dat een zekere uniformiteit van aanpak tussen de verschillende beheersgebieden bestaat. Een uniformiteit geënt op wettelijke voorschriften waardoor nationaal gezien het tempo waarin de problematiek wordt aangepakt en de lasten die daarvan het gevolg zijn in de verschillende gebieden niet te ver uiteen zullen lopen.
5. Afstemming van het tempo van realisering van bestrijdingsplannen voor de Rijkswateren ten opzichte van deelplannen van niet-Rijkswateren zal dienen te geschieden. Te grote lastenverschillen zullen n.l. grote invloed hebben op de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende bedrijven. Deze afstem-

ming zal zelfs internationaal dienen plaats te vinden.

6. De industrie acht het noodzakelijk dat de beheerders in staat moeten zijn de stand van de techniek te kennen en te volgen om een verantwoord vergunningenbeleid te voeren met de daaraan verbonden voorschriften die in redelijkheid moeten worden gesteld. Deze kennis is uiteraard ook noodzakelijk voor het beheer van collectieve voorzieningen.
7. De zelfwerkzaamheid van de industrie zal zoveel mogelijk moeten worden benut opdat de verontreiniging aan de bron wordt bestreden.
8. In feite zullen voor de heffingenpot van lagere publiekrechtelijke lichamen dezelfde maatstaven of hetzelfde principe moeten gelden als voor de rijksheffingenpot, met andere woorden veruilers die de bestrijding bij de bron ter hand nemen, zullen in het kader van het bestrijdingsplan een bijdrage moeten krijgen uit de voor het gebied bestaande heffingenpot.

RIZA

Ir. Zijlstra tenslotte schetste de stroomversnelling waarin de milieubewustwording zich thans bevindt. Deze publieke zaak staat thans volop in de politieke belangstelling, doch wie zou menen dat die zorg voor ons milieu zou leiden tot een diepe duik in 's Rijks schatkist voor een snelle opbouw van een keten van afvalwaterzuiveringsinstallaties komt bedrogen uit. Daarom juichte hij het standpunt van de Unie zo toe, dat de financiering uit de heffingen zal dienen te komen. Dit streven kan slechts slagen, zo zei ir. Zijlstra, als er een duidelijk beschrijvingsplan is, waarin ook het verloop der heffingen duidelijk van tevoren wordt vastgelegd. Het doelmatigheidsprincipe staat primair bij het goedkeuringsbeleid der Rijksoverheid van provinciale of regionale plannen voor de afvalwaterzuivering.