

Gemeentelijke rioleringsplannen. De stand van zaken

Inleiding

Elke gemeente moet met ingang van 1 januari 1994 beschikken over een gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Navraag bij diverse betrokkenen geeft een grote spreiding te zien in zowel de voortgang als de kwaliteit van de (voorlopige) rioleringsplannen. Hier een kort overzicht van de actuele stand van zaken.



IR. R. J. M. AARTS
SV&A organisatie adviseurs
Leiden

Historie

De notitie riolering die de regering in december 1986 publiceerde was de aanzet tot een koersverandering in het rioleringsbeheer in Nederland. Aanleiding hiervoor was de constatering dat zich in het gemeentelijk rioleringsbeheer in steeds sterkere mate knelpunten voordeden. Veel rioolstelsels bleken in een slechte staat van onderhoud te verkeren. Ontoelaatbaar grote lekverliezen, ongewenste drainage en verzakkingen waren het gevolg. Door de ontoereikende capaciteit van veel rioolstelsels bleken overstortingen het milieu veel zwaarder te belasten dan algemeen werd aangenomen.

Om het rioleringsbeleid een nieuwe impuls te geven, besloot de Tweede Kamer medio 1990 om gemeenten wettelijk te verplichten een rioleringsplan vast te stellen. In dit zogenaamde GRP (gemeentelijk rioleringsplan) moet de gemeente, uitgaande van de bestaande situatie, aangeven hoe ze van plan is het rioleringsbeheer zodanig vorm te geven, dat er gesproken kan worden van een (milieu-)technisch aanvaardbare en financieel solide vorm van afvalwaterinzameling en -transport.

Actualiteit

Inmiddels is 1 januari 1994, de datum waarop het GRP beschikbaar moet zijn, gepasseerd. Gesprekken met gemeenten, waterschappen en andere betrokkenen leverde een eerste indruk van de actuele stand van zaken: hoe is de voortgang, wat zijn de knelpunten en hoe verlopen de contacten met de waterkwaliteitsbeheerder, de inspecteur en de provincie.

Voortgang

Het tijdig vaststellen van een GRP blijkt voor velen een forse worsteling. Ofschoon bijna alle gemeenten inmiddels zijn begonnen met het (laten) opstellen van

Samenvatting

De Wet milieubeheer verplicht elke gemeente om vóór het eind van 1993 een rioleringsplan te hebben vastgesteld. Een aantal gesprekken met diverse betrokkenen geeft een eerste indruk van de actuele stand van zaken. Het artikel schetst de mate waarin gemeenten in staat zijn om aan de planverplichting te voldoen, de knelpunten die bij het opstellen van het rioleringsplan blijken op te treden en de mate waarin de vereiste afstemming tussen de diverse betrokkenen tot stand komt.

Op grond van het verkregen inzicht wordt een pleidooi gehouden voor een meer pro-actieve houding bij zowel gemeenten, waterschappen, inspectie als provincies. Essentieel daarbij is om het rioleringsplan niet zozeer te zien als een dwangmiddel, maar meer als een hulpmiddel voor goed rioleringsbeheer. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het tot stand brengen van een positieve interactie tussen de diverse betrokkenen de voortgang en de kwaliteit van het rioleringsbeheer zeer ten goede komt.

het plan, hebben de meesten het niet op tijd af. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat op dit moment niet meer dan een kwart van de Nederlandse gemeenten een GRP heeft voorgelegd aan de daartoe aangewezen instanties.

De spreiding tussen de verschillende kleine en middelgrote gemeenten, zowel in voortgang als grondigheid, is enorm. Het is opmerkelijk dat deze spreiding behalve door de voor de hand liggende factoren als de omvang en leeftijd van het plaatselijke rioolstelsel, ook in zeer sterke mate wordt bepaald door de mate waarin men zich actief in het planningsproces wenst op te stellen. En dat verschilt nogal; in sommige gemeenten heeft de riolering, ondanks de planverplichting, nog steeds een zeer lage prioriteit, anderen zijn enthousiast aan de slag gegaan.

Grote steden en gemeenten die al langere tijd in regionaal verband op milieugebied samenwerken onderscheiden zich in de regel positief. Niet verwonderlijk aangezien zij het rioleringsbeheer soms al jarenlang planmatig aanpakken en daardoor op dit gebied over de nodige ervaring en mankracht beschikken.

Knelpunten

Welke knelpunten zorgen er nu concreet voor dat veel gemeenten de streefdatum van 1 januari 1994 niet hebben gehaald? Een korte opsomming.

Het jarenlange gebrek aan aandacht voor het riool blijkt meer problemen op te leveren dan velen aanvankelijk dachten. Vaak is de staat van onderhoud slechter dan verwacht en zijn de aangetroffen knelpunten complex en divers van aard. De kennisachterstand is groot en zorgt ervoor dat velen slechts moeizaam uit de startblokken komen. Het opstellen van het rioleringsplan is in veel gevallen dan ook vooral een leerproces. Dit geldt overigens niet alleen voor veel gemeenten maar

vaak ook voor de andere betrokkenen zoals waterschappen, provincies en de Regionale Inspectie Milieuhygiëne. In de praktijk leidt dit ertoe dat de eerste rioleringsplannen vaak vooralsnog een 'raamplan' of een 'conceptplan' zijn met veel punten voor vervolgonderzoek.

Een belangrijk knelpunt bij het vaststellen van het GRP blijkt ook de financiering van het rioleringsbeheer. Vooral in gemeenten met oude rioolstelsels of een zettingsgevoelige bodem vergt het veranderende rioleringsbeleid een enorme investering, soms zelfs de grootste waarvoor de gemeente zich ooit zag geplaatst. De bijbehorende besluitvorming is dan ook vaak tijdrovend.

Een derde knelpunt wordt gevormd door de prioriteitenafweging, waaraan men bij het uitwerken van het GRP in de regel niet ontkomt. De middelen zijn immers zelden toereikend om alle aangetroffen knelpunten gelijktijdig aan te pakken. Welke knelpunten verdienen nu het eerst aandacht? Een vraag waarop met de beschikbare rekenmodellen en vooral het nodige gezond verstand vaak wel een antwoord kan worden gevonden. Soms echter draait het uit op het vergelijken van appels met peren. En wanneer in de afweging wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijk milieurendement, dan wrekt zich het feit dat dit begrip op dit moment nog in hoge mate abstract is. Vooral inzicht in de directe en afgeleide milieu-effecten van een bepaalde ingreep in het rioolstelsel ontbreekt vaak.

Een laatste, vrij concreet knelpunt bij het opstellen van het GRP is het ontbreken van breed geaccepteerde criteria voor het al dan niet toestaan van ongezuiverde lozingen. Achtergrond is dat krachtens de zorgplicht, die is opgenomen in het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieu-

beheer, de gemeente de plicht heeft om binnen haar gehele grondgebied zorg te dragen voor inzameling en verwijdering van afvalwater. Wanneer een gemeente van mening is dat dit voor bepaalde gebieden of percelen onaanvaardbaar hoge kosten met zich meebrengt, dan kan zij Gedeputeerde Staten verzoeken haar voor die gebieden of percelen vrij te

gemeenten en de waterkwaliteitsbeheerders veelal naar wens. Er blijkt de afgelopen jaren een meer constructieve verstandhouding te zijn ontstaan. Deze heeft vorm gekregen in het werk van platforms als de stichting RIONED en het Bestuurlijk Overleg Riolerings in Noord-Brabant en Gelderland. In deze platforms zitten vertegenwoordigers van provincie,

regenwaterlozingen', waarin een basisinspanning (voorzieningsniveau) wordt gedefinieerd, waarvan wordt aangenomen dat daarmee een 50% emissiereductie wordt gerealiseerd. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de CUWVO-richtlijnen in de praktijk soms nogal star worden gehanteerd en als onwrikbare einddoelen worden gezien. Dat terwijl ze door de CUWVO uitdrukkelijk bedoeld zijn als uitgangspunten voor systeemontwerp en dus juist flexibel moeten worden toegepast. Vooral lokale factoren, die grote invloed kunnen hebben op de effectiviteit van het gemeentelijk rioleringsbeleid, geven nogal eens aanleiding tot onenigheid.

Een voorbeeld: het rioolstelsel is sterk verweven met een complexe lokatie-specifieke ondergrondse en bovengrondse infrastructuur. Afstemming tussen het rioleringsbeheer en zaken als stadsvernieuwing, de aanleg van bedrijventerreinen en wegenbouw lijkt daarom vanzelfsprekend en gewenst. Maar tot



stellen van de zorgplicht. Uniforme criteria voor honorering van een dergelijk verzoek ontbreken vooralsnog, wat veel onduidelijkheid schept, en rechtsongelijkheid in de hand werkt. Door sommige provincies en in het kader van de Leidraad Riolerings wordt inmiddels aan de oplossing van dit probleem gewerkt.

Foto's:
Gemeente Amsterdam.

Afstemming

Bij het vaststellen van gemeentelijke rioleringsplannen spelen twee soorten afstemming een belangrijke rol. Allereerst is er de verplichte verticale afstemming die is vastgelegd in de Wm: B en W van een gemeente moeten bij het vaststellen van het rioleringsplan ook Gedeputeerde Staten, de beheerders van de zuiveringsinstallatie, de beheerders van de oppervlaktewateren en de inspecteur betrekken. Daarnaast is er de horizontale afstemming tussen het rioleringsbeheer en de planning van andere lokale en regionale activiteiten op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur. Over zowel verticale als horizontale afstemming enige opmerkingen. Op het gebied van de vereiste verticale afstemming verlopen de contacten tussen

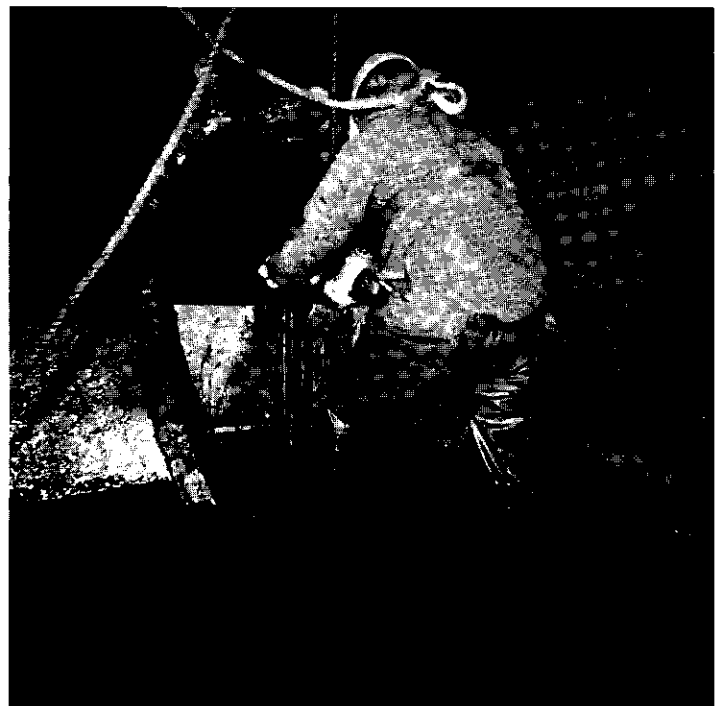
waterschappen en gemeenten regelmatig met elkaar om de tafel.

Er blijft echter nog het nodige werk te verzetten. Zo geeft de manier waarop en het tempo waarin het gewenste voorzieningsniveau moet worden gerealiseerd nogal eens aanleiding tot het nodige touwtrekken tussen rioolbeheerder, waterkwaliteitsbeheerder en de milieu-inspectie.

Een waardevolle handreiking in deze discussie wordt gegeven in het CUWVO-rapport 'Overstorting uit rioolstelsels en

welke hoogte? In hoeverre rechtvaardigt het streven naar doelmatigheid het uitstellen van rioleringswerken en daarmee het vertraagd realiseren van de basisinspanning?

Het vinden van de optimale oplossing is bij vraagstukken als deze in de praktijk vaak niet haalbaar. Belangrijker is het dan ook zich te concentreren op het vinden van een goede oplossing. Dat daarvoor naast eenduidige beoordelingscriteria vooral een constructieve samenwerking tussen rioolbeheerder, waterschap en milieu-inspectie



nodig is, wordt door de praktijk keer op keer aangetoond.

Bij het tot stand brengen van die samenwerking kan de provinciale overheid een belangrijke rol spelen. Waar in het krachtenspel tussen de diverse betrokkenen niet tot bevredigende oplossingen wordt gekomen, kan zij bovendien bemiddelend optreden. Daarnaast zullen de provincies moeten werken aan het ontwikkelen van uniforme criteria ter beoordeling van ontheffingsaanvragen voor de zorgplicht. Door diverse provincies en in RIONED-verband is met dit laatste inmiddels een begin gemaakt.

Conclusie

Het bovenstaande wekt misschien de indruk dat de gemeentelijke rioleringsplannen nog nauwelijks uit de verf komen. Dat zou echter een onterechte constatering zijn. Zonder voorbij te willen gaan aan de ernst van het feit dat de meeste gemeenten niet in staat zijn om op tijd te voldoen aan de wettelijke planverplichting, zijn er ook een aantal positieve ontwikkelingen te noemen. De belangrijkste is dat de meeste gemeenten inmiddels flink in beweging zijn gekomen, en op weg zijn naar een (milieu-)technisch en financieel verantwoord rioleringsbeheer. Dat dat de nodige inspanning heeft gekost en nog zal vergen zal niemand verrassen. Zoals is aangegeven zijn nog de nodige knelpunten te overwinnen. De problematiek is voor velen, zowel gemeenten als andere betrokkenen, omvangrijk en complex. De beschikbare middelen (tijd, geld, mankracht) zijn vaak niet of nauwelijks toereikend, de kennisachterstand soms enorm. Het opstellen van de eerste generatie rioleringsplannen mag daarom bovenal een leer- en groei-proces worden genoemd.

In deze constatering schuilt de crux van dit artikel. Leer- en groei-processen vragen immers een zeer specifieke houding van de betrokkenen. In het kort: oplossingsgericht denken en fouten durven maken. Essentieel daarbij is dat de diverse betrokkenen zich niet defensief maar pro-actief opstellen. Dat betekent: het rioleringsplan niet zozeer zien als een *dwang*middel, maar als een *hulp*middel aan de basis van een goed rioleringsbeheer. Het betekent een actieve en kritische betrokkenheid, óók wanneer het opstellen van het plan wegens gebrek aan capaciteit wordt uitbesteed aan derden. Het betekent ook: de wettelijk voorgeschreven betrokkenheid van rioolbeheerder, waterkwaliteitsbeheerder, inspecteur en Gedeputeerde Staten niet te zien als een informatie

licht

, maar als een

kans om tot betere oplossingen te komen. Het betekent tenslotte het deels ontbreken van optimalisatie-instrumenten en prioriteitscriteria niet aan te grijpen als een excuus om achterover te leunen, maar gewoon die dingen aan te pakken waarvan het nut als een paal boven water staat.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat een pro-actieve houding een belangrijke voorwaarde is voor het sneller realiseren van meer en betere resultaten. Een positieve interactie tussen de diverse betrokkenen komt de kwaliteit van het GRP zeer ten goede.

Het stimuleren van een dergelijke houding en interactie kan dan ook, naast het ontwikkelen van de benodigde optimalisatie-instrumenten en prioriteitscriteria gezien worden als de belangrijkste opgave voor gemeenten, waterschappen, provincies, inspecteurs en adviseurs bij het werken aan een duurzaam rioleringsbeheer.



Driehoeksmosselen

- *Vervolg van pagina 155.*

projecten: A. Naber, G. Veenhof, M. Arends, I. Cohen, J. van Schie en R. Scheffer. Voorts hebben A. Griffioen, A. H. de Munnik en M. van Oirschot hun medewerking verleend bij het verzamelen van historische gegevens die gebruikt zijn bij de theorievorming.

Literatuur

- Bayne, B. L., Thompson, R. J. and Widdows, J. (1976). *Physiology I*. In: Bayne, B. L. (ed.). *Marine mussels: their ecology and physiology*. Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Borcharding, J. (1990). *Die Reproduktionsleistungen der Wandermuschel Dreissena polymorpha*. Dissertatie Un. Keulen.
- Boudewijn, T. J. (eindred.) (1987). *Rijkswateren als wetlands*. Bureau Ecoland, rapport 87-2, Utrecht.
- Hosper, S. H. (1983). *Herstel van het Veluwemeer en het Drontermeer door aanpak van de fosfaatbelasting en doorspoeling met polderwater*. H₂O (16) 1983, nr. 8, 172-177.
- Hosper, S. H., Meijer, M.-L. en Jagtman, E. (1987). *Actief biologisch beheer, nieuwe mogelijkheden bij het herstel van meren en plassen*. H₂O (20) 1987, nr. 12, 3-8.
- Ibelings, B. W. (1990). *Algenbloei in het IJsselmeer. Deel I; Groei*. Lab. voor Microbiologie, Rapport Univ. Amsterdam.
- Leentvaar, P. (1961). *Hydrobiologische waarnemingen in het Veluwemeer*. De Levende Natuur 64: 273-280.
- Leentvaar, P. (1966). *Plant en dier in het Veluwemeer*. De Waterkampioen blz. 18-20.
- Leentvaar, P. (1975). *Geographical distribution and biology of Dreissena polymorpha Pallas*. Hydr. Bull. 9: 120-122.
- Meijer, M.-L. (eindred.) (1989). *Toepassing van Actief Biologisch Beheer in het Wolderwijd-Nulder-nauw*. DBW/RIZA, rapport 89.057, Lelystad.

- Meijer, M.-L., Jagtman, E., Grimm, M. P., Hosper, S. H. en Blaauw, E. (1991). *Uitdunning visstand Wolderwijd is voltooid; eerste veelbelovende resultaten*. H₂O (24) 1991, nr. 13, 368-369.
- Noordhuis, R. en Reeders, H. H. (1992). *Oorzaken van het ontbreken van de Driehoeksmossel Dreissena polymorpha in de Veluwerandmeren*. RIZA, rapport nr. 92.020, Lelystad.
- Noordhuis, R., Reeders, H. H. en Scheffer, R. (1992). *Waarom kan de Driehoeksmossel zich in de Veluwerandmeren niet handhaven?* De Levende Natuur 93: 188-192.
- Noordhuis, R., Reeders, H. H. en Bij de Vaate, A. (1992). *Zebra Mussels and water quality management*. In: Neumann, D. & Jenner, H. A. (red.). *The Zebra Mussel, Dreissena polymorpha. Ecology, biological monitoring and first application in water quality management*. Limnologie Aktuell 4: 101-114.
- Reeders, H. H. (1989). *De Driehoeksmossel en Actief Biologisch Beheer. In situ metingen van de filtratiesnelheid in het Wolderwijd-1988*. DBW/RIZA, rapport nr. 89.030, Lelystad.
- Reeders, H. H. (1990). *De Driehoeksmossel (Dreissena polymorpha) als biofilter voor het oppervlaktewater*. De Levende Natuur 91: 119-125.
- Reeders, H. H. & Bij de Vaate, A. (1990). *Zebra Mussels (Dreissena polymorpha): a new perspective for water quality management*. Hydrobiologia 200/201: 437-450.
- Reeders, H. H., Bij de Vaate, A. and Noordhuis, R. (1993). *Potential of the Zebra Mussel (Dreissena polymorpha) for water quality management*. In: Schloesser, D. W. & Nalepa, T. (red.). *Zebra Mussels: biology, impacts and control*: pp. 439-451. Lewis publishers, Boca Raton.
- Reeders, H. H., Bij de Vaate, A. and Slim, F. J. (1989). *The filtration rate of Dreissena polymorpha (Bivalvia) in three Dutch lakes with reference to biological water quality management*. Freshwater Biology 22: 133-141.
- De Redelijkheid, M. R. en Scheffer, M. (1990). *Verspreiding en dynamiek van ondergedoken waterplanten in de randmeren*. DBW/RIZA, rapport nr. 90.036, Lelystad.
- Scheffer, R. (1992). *De invloed van de watertemperatuur op de voortplanting van de Driehoeksmossel Dreissena polymorpha*. RIZA, rapport 92.013X. Lelystad.
- Vaate, A. bij de. (1991). *Distribution and aspects of population dynamics of the zebra mussel, Dreissena polymorpha (Pallas, 1771), in the lake IJsselmeer area (The Netherlands)*. Oecologia 86, 40-50.
- Verdugt, N. (1981). *De gevolgen van de afsluiting van de Zuiderzee en de inpoldering van Flevoland voor de waterkwaliteit in het IJsselmeergebied*. Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, rapport 1981-305 Abw, Lelystad.



Cursus Waterslag

De sector Industriële Technologie van het Waterloopkundig Laboratorium organiseert een cursus 'Waterslag'. De cursus vindt plaats op 19 en 20 mei 1994 bij het Waterloopkundig Laboratorium in Delft. De cursus behandelt de theorie en praktijk van het dynamisch gedrag van vloeistoffen in leidingsystemen. Nadere inlichtingen: Waterloopkundig Laboratorium, ir. R. P. M. Lemmens, Postbus 177, 2600 MH Delft, telefoon 015 - 56 93 53.