

Rapportage sanering lozingen van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Maart 2006

Inleiding

De inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater met behulp van riolering is een gemeentelijke taak die sinds 1994 zijn formele wettelijke basis vindt in de Wet Milieubeheer. Ook woningen in het buitengebied moeten in beginsel op de riolering worden aangesloten. Vanwege de geringe bebouwingsdichtheid is dit echter niet altijd doelmatig en uit milieuhygiënisch oogpunt niet noodzakelijk. De Wet voorziet dan ook in de mogelijkheid tot ontheffingverlening van de rioleringstaak aan gemeenten door de provincie voor delen van het buitengebied. In situaties waar ontheffing wordt verleend is voorwaarde dat de huishoudelijke afvalwaterlozingen van de betreffende woningen voldoen aan het Lozingenbesluit bodembescherming (1992) voor lozingen in de bodem, dan wel aan het Lozingenbesluit huishoudelijk afvalwater Wvo (1997) voor lozingen op oppervlaktewater. Beide besluiten kennen voor bestaande lozingen overgangstermijnen. Deze termijnen zijn per 1 januari 2005 verstreken.

Achtergrond

Vrijwel direct na het van kracht worden van de gemeentelijke rioleringszorgplicht (1994) ontstonden er in het veld discussies over het ontheffingenbeleid van de provincies en over de vraag of de gemeente ook een zorgtaak heeft met betrekking tot het huishoudelijk afvalwater in situaties waar ontheffing is verleend. Op initiatief van het ministerie van VROM is in die periode in IPO-verband gestreefd naar een set ontheffingscriteria die voor alle provincies aanvaardbaar was. Dit bleek niet mogelijk onder meer als gevolg van het reeds ontwikkelde rioleringsbeleid in sommige provincies, de provinciale verschillen in de voorgestane insteek (pragmatisch beleid versus strikt formele juridisch beleid) en de verschillen tussen hoog en laag gelegen delen van ons land.

Het gevolg was dat iedere provincie haar eigen ontheffingenbeleid vaststelde. De gemeenten werden vervolgens met een divers ontheffingenbeleid geconfronteerd hetgeen soms grote financiële consequenties met zich meebracht en lokaal op politieke weerstand stuitte die mede werd ingegeven door de onrust die één en ander bij de betreffende bewoners veroorzaakte. De onrust bij de bewoners hield enerzijds verband met het door gemeenten voor een deel doorberekenen van de kosten voor de rioleringsaanleg. Anderzijds werd de onrust veroorzaakt door de door de gemeente verkregen provinciale ontheffing van rioleringsaanleg. De bewoners die niet op de riolering werden aangesloten, moesten voldoen aan de eisen die de lozingenbesluiten stellen. De besluiten zijn namelijk gericht op de individuele lozers. De lozer moet dus in beginsel zelf voor een oplossing in de vorm van een individueel behandelingsysteem voor afvalwater (iba) zorgen.

Onderkend werd - ook op landelijk niveau - dat door deze individuele benadering er kans bestaat dat mogelijkheden voor een meer doelmatige oplossing door een integrale aanpak niet worden benut. Daarnaast ontstonden er in de praktijk soms zich lang voortslepende discussies over verdeling van kosten, grenzen bij de ontheffingverlening en vragen over adequaat beheer van iba's.

Mede op verzoek van de Kamer is daarom binnen de bestaande wetgeving gezocht naar mogelijkheden tot een meer integrale planmatige aanpak. Dit heeft geleid tot de mogelijkheid van de zogenoemde 'verbrede zorgplicht' waarbij de gemeente de regie neemt

bij de aanleg en het beheer van individuele systemen (de burger wordt 'ontzorgd')¹. In het genoemde overleg van 3 december 2002 is deze aanpak met de Kamer besproken en heb ik een evaluatie na 1 januari 2005 toegezegd. De mogelijkheden van de verbrede zorgplicht zijn uitgewerkt door het ministeries van VROM en V&W in overleg met de VNG, de Unie van Waterschappen en het IPO in een *Handreiking Afvalwater buitengebied*. Deze Handreiking is in 2004 gepubliceerd en toegezonden aan alle gemeenten, waterschappen en provincies. Daarin is een uitwerking gegeven op welke wijze onder regie van de gemeente en afgestemd met de waterbeheerder en de provincie gebiedsgericht maatwerk kan worden geleverd.

Door de Inspectie V&W is in april 2005 een inspectiekader/handreiking voor RWS opgesteld. Dit inspectiekader leidde tot aanzienlijk meer activiteiten bij de sanering van de huishoudelijke lozingen op rijkswateren.

Doel, opzet en uitvoering van de evaluatie

De mogelijkheid van de verbrede zorgplicht betekent in de praktijk dat gemeenteneen keuze- mogelijkheid hebben. Oorspronkelijk was de situatie zo dat gemeenten in overleg met de waterbeheerder, doch feitelijk gebaserd op de door de provincie vastgestelde omslagbedragen, bepaalden voor welk deel van het buitengebied nog riolering werd aangelegd en voor welk deel dit niet meer doelmatig was. Voor het gebied waar geen riolering kwam, moest op basis van de Wet milieubeheer ontheffing van de rioleringszorgplicht bij de provincie worden aangevraagd. Binnen dat gebied waren de bewoners zelf verantwoordelijk voor de aanleg van individuele systemen (iba's) die moeten voldoen aan de Lozingenbesluiten.

De verbrede zorgplicht die overigens geen wettelijke basis kent, betekent in de praktijk dat een gemeente besluit om geen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het verkrijgen van ontheffing van haar zorgplicht maar dat wordt besloten dat zij ook voor de niet doelmatig te riolerende panden de zorg voor het afvalwater op zich neemt door de aanleg van individuele systemen onder gemeentelijke regie. Deze keuze wordt uitgewerkt in een integraal plan waarbij mogelijkheden voor optimalisatie en doelmatigheid ten volle kunnen worden benut. Ook in deze situatie is er overleg met de waterbeheerder en afstemming met de provincie. Enkele provincies verlenen bij verbrede zorgplicht toch ontheffing. Daarmee beoogt men juridisch zuiver te werken.²

Reeds in 2004 was duidelijk dat de feitelijke sanering voor zowel de lozingen op regionale wateren en in de bodem als de lozingen op Rijkswateren niet voor de wettelijke overgangstermijn zou zijn afgerond. Het primaire doel van de evaluatie was dan ook om inzicht te verkrijgen in bestuurlijke stand van zaken. Hierbij is de centrale vraag geweest: Hebben alle gemeenten een keuze gemaakt over de wijze van sanering: via de route van ontheffingsverlening dan wel via de verbrede zorgplicht. De vervolgvraag indien sprake is

¹ Tweede Kamer 2001-2002, 19826, nr. 23

² Formeel juridisch kan er dan geen sprake zijn van provinciale ontheffing van de zorgplicht. Bij verbrede zorgplicht behoudt de gemeente de zorgplicht! Die zorgplicht wordt dan niet op de klassieke manier - met riolering - ingevuld maar door een gebiedsgerichte aanpak. Daarvoor is instemming van o.a. de provincie noodzakelijk en dat is ook een formeel besluit. In feite vervangt een provincie die voor deze wijze van aanpak kiest dus de ontheffingsprocedure door een instemmingprocedure voor een gebiedsgerichte aanpak.

van ontheffingsverlening luidde: Zijn op de peildatum 1-1-2005 de ontheffingen door de provincie verleend dan wel is de ontheffingsaanvraag bij de provincie ingediend.

In geval van de verbrede zorgplicht is gevraagd naar de status van de integrale plannen: Zijn de integrale plannen goedgekeurd dan wel ingediend bij de provincie.

Gezien de toetsende rol van de provincies bij de sanering van het huishoudelijke afvalwater in het buitengebied is voor het verkrijgen van informatie over de stand van zaken voor deze evaluatie gekozen voor het benutten van de bij de provincies aanwezige kennis.

In overleg met de VROM-Inspectie is door de beleidsdirectie Bodem, Water, Landelijk gebied van het ministerie VROM een enquête uitgevoerd onder de provincies. Afgestemd met het IPO is deze enquête kort voor de zomer 2005 toegezonden aan de provincies waarbij een respons van 100 % is verkregen. Vervolgens zijn in een bijeenkomst met alle provincies de resultaten van de enquête besproken. Op basis van de resultaten kon nog geen duidelijk landelijk beeld worden gepresenteerd. Oorzaken waren onder meer de interpretatieverschillen bij het invullen van de enquête, de diversiteit van de waterkwaliteitsbeheersgebieden en de faseverschillen waarin de uitvoering van de sanering van het huishoudelijk afvalwater buitengebied zich in de verschillende provincies bevindt. Daarnaast bleek bij alle provincies een verhaal achter de gegenereerde cijfers schuil te gaan.

Besloten is daarom alle provincies afzonderlijk te interviewen waarbij het de provincies vrij stond voor het interview ook de waterbeheerder(s) uit te nodigen. Met de interviews werd beoogd om per provincie meer inzicht te krijgen in de provinciale cijfers, de achtergronden van de sanering en de stand van uitvoering. De interviews in de vorm van gesprekken waarbij de enquêteresultaten de basis vormden, hebben deels in de zomer en deels in het najaar van 2005 plaatsgevonden. Van het op deze wijze verkregen materiaal is per provincie en afgestemd met de gesprekspartners een samenvattend verslag opgesteld dat als **bijlage 1** bij deze brief is gevoegd.

Voor de lozingen op de rijkswateren heeft de Inspectie V&W een inventarisatie gehouden bij alle regionale diensten van Rijkswaterstaat, het bevoegd gezag met betrekking tot de lozingen op de rijkswateren. In de rapportage zijn in grote lijnen de bevindingen weergegeven van de uitgevoerde inventarisatie, stand van zaken medio oktober 2005. Daarbij is voor de rijkswateren onderscheid gemaakt in de lozingen die vanuit de eigen Rijkswaterstaatobjecten (als bedieningsgebouwen van bruggen en sluizen) plaatsvinden en de lozingen van derden (burgers en bedrijven). De rapportage is als **bijlage 2** bijgevoegd.

Resultaten

Primair was de vraag of het besluitvormingsproces in alle gemeenten is afgerond. Heeft iedere gemeente - afgestemd met de waterbeheerder(s) en de provincie - een keuze gemaakt tussen het aanvragen van ontheffing dan wel het op zich nemen van een verbrede zorgplicht. Hierbij betekent ontheffingsaanvraag voor (een deel van) het buitengebied dat de aanleg en het beheer van een individueel systeem (volledig) de eigen verantwoordelijkheid van de bewoners is. In situaties waar sprake is van verbrede zorgplicht registreert de gemeente de aanleg en het beheer van individuele systemen en 'ontzorgt' daarmee de burger.

Landelijk waren er begin 2005 zo'n 20 gemeenten die nog geen keuze hadden gemaakt of waarover bij de provincies onduidelijkheid bestond. In de loop van 2005 is over nagenoeg al deze gemeenten wel duidelijkheid ontstaan. In situaties waar sprake is van ontheffingverlening door de provincie wordt dit niet op gebiedsniveau maar op perceelsniveau gedaan. Met andere woorden, gemeente, waterbeheerder en provincie hebben de saneringen gedetailleerd en locatiespecifiek afgewogen.

Uit de rapportage blijkt dat de betrokkenheid van provincies verschillend is: van aanjager tot 'op afstand volgen' en overlaten aan de waterbeheerder. Dit hangt ook samen met de opvatting van sommige provinciale bestuurders die de sanering van het huishoudelijk afvalwater in het buitengebied vooral zien als een taak van de waterbeheerder. Gezien vanuit de Wet milieubeheer is echter de gemeente eerst verantwoordelijke. Provincies die voor zichzelf geen initiërende rol zien weggelegd, komen in hun optiek pas in beeld bij knelpunten.

Uit de rapportage voor de rijkswateren komt eenzelfde beeld: niet alle regionale directies beschikken over een volledig en actueel overzicht van alle lozingen van huishoudelijk afvalwater binnen hun beheersgebied en niet alle regionale directies hebben een volledig beeld van de voortgang van de uitvoering van de sanering.

Uit de resultaten komt ook naar voren dat het begrip 'verbrede zorgplicht' niet uniform wordt geïnterpreteerd. In de betreffende notitie aan de Tweede Kamer³ wordt daarmee bedoeld dat de gemeente de regierol neemt voor de aanleg, het beheer en de (toekomstige) vervanging van iba-systemen. In een aantal gevallen hebben gemeenten en waterschappen deze taak als gezamenlijke overheden opgepakt, waarmee maximaal invulling gegeven is aan het gelijkheidsbeginsel: zorgdragen voor adequate inzameling en zuivering van afvalwater tegen de reguliere heffing, ongeacht of dit via riolering of iba systemen gebeurt. In sommige gevallen is de uitvoerende taak door de gemeente uitbesteed aan een marktpartij of een aparte organisatie.

Het blijkt dat in aantal provincies uit pragmatische overwegingen verbrede zorgplicht soms smaller wordt uitgelegd. Dit wordt onder meer ingegeven door de wens geen ontheffingen meer te willen verlenen. Uitgangspunt is ook de uitvoering vooral praktisch te willen houden en het voorkomen van ingewikkelde beheerconstructies. Hoewel er geen landelijk geïnventariseerd overzicht bestaat welke gemeenten de verbrede zorgplicht toepassen en welke niet is globaal gesproken in ongeveer de helft van de gemeenten sprake van verbrede zorgplicht.

Nagenoeg alle provincies vinden het milieuprobleem van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied klein. Slechts in sommige gebieden (bijv. kleine beekdalen) kan dit anders liggen. Het geringe probleem dat huishoudelijk afvalwater in het buitengebied vormt in combinatie met de grote financiële inspanning die de sanering soms voor gemeenten met zich meebrengt, heeft gemaakt dat sommige provincies geen grote druk op gemeenten hebben uitgeoefend. Het financiële aspect is voor een aantal provincies bovendien reden geweest om met een bijdrageregeling de uitvoering te stimuleren. Enkele provincies hebben op basis van bestuurlijk overleg met de waterschappen en gemeenten ingestemd met een verlenging van de saneringstermijn na 1 januari 2005.

³ Tweede Kamer 2001-2002, 19826, nr. 23

Belangrijk punt is dat voor de burger helder is of sanering van zijn bestaande afvalwatervoorziening nodig is dan wel dat de waterbeheerder met het oog op de waterkwaliteit de bestaande voorziening aanvaardbaar vindt. Het is de waterbeheerder (rijkswater of regionaal water) die hierover duidelijkheid moet geven. Deze duidelijkheid van de waterbeheerder aan de individuele lozer is met name nodig als een septic-tank van 2 à 3 m³ - mits er sprake is van voldoende beheer en onderhoud - akkoord is. De lozer voldoet immers slechts met 6 m³ aan het Lozingenbesluit huishoudelijk afvalwater Wvo tenzij de waterbeheerder in bepaalde situaties de kleinere septic-tank een vergelijkbaar systeem vindt. In de provincies waar de waterbeheerder de individuele lozer hierover nog niet heeft geïnformeerd zal daar door de provincie als nog op worden aangedrongen. Voor lozingen in de bodem is de gemeente bevoegd gezag. Het Lozingenbesluit bodem is eenduidig in de voorgeschreven middelen.

Voor een deel van de gemeenten geldt dat het uitvoeren van de gemeentelijke saneringsplannen over het jaar 2006 zullen heengaan. Dit geldt met name voor een aantal gemeenten in de provincies Friesland, Groningen en Noord- en Zuid-Holland. In de andere provincies zijn de gemeenten op een enkele uitzondering na klaar met de sanering dan wel zal deze in 2006 worden afgerond.

Uit de rapportage blijkt dat na afronding van de sanering belangrijk minder percelen in het buitengebied zullen zijn aangewezen op een iba-systeem dan op basis van eerdere prognoses was voorzien. Daar zijn tenminste twee oorzaken voor aan te wijzen. In de eerste plaats leeft er bij bewoners in het buitengebied sterk de wens om op riolering te willen zijn aangesloten. Een wens die zich op lokaal en regionaal niveau regelmatig vertaalde in politieke druk op het bestuur om aan die wens tegemoet te komen. Het tweede is dat het tegemoet komen aan deze wens niet zelden financieel haalbaar werd door de sterk onder druk staande aanneemprijzen in de GWW-sector van de laatste jaren. De lange overgangstermijnen die de Lozingenbesluiten kenden, hebben in dit verband in het voordeel van deze ontwikkeling gewerkt.

De rapportage over de rijkswateren geeft het volgende beeld.

Opgemerkt moet worden dat niet overal over een even actueel beeld kon worden beschikt, waardoor slechts een onderbouwde benadering van de werkelijke stand van zaken kan worden geschetst. Het nemen van maatregelen door Rijkswaterstaat, maar ook door bijvoorbeeld gemeenten, maakt dat ook lopende de inventarisatie en de periode tot aan deze rapportage, de sanering van lozingen wordt gerealiseerd.

Er is medio oktober 2005 nog steeds sprake van ongeveer 80 ongezuiverde of onvoldoende gezuiverde lozingen vanuit Rijkswaterstaatsobjecten. Daarbij gaat het in circa 20 gevallen om lozingen van aanzienlijke hoeveelheden huishoudelijk afvalwater. Daarnaast betreft het voornamelijk incidentele lozingen van huishoudelijk afvalwater. Niet alle lozingen zijn voor 1 januari 2006 gesaneerd. Inmiddels is door Rijkswaterstaat actie ondernomen om de overgebleven lozingen alsnog aan te sluiten op riolering, dan wel te voorzien van een iba. Door de Inspectie Verkeer en Waterstaat is de handhaving van de lozingen door Rijkswaterstaat ter hand genomen. Verwacht mag worden dat de lozingen grotendeels in de eerste helft van 2006 en in ieder geval voor 1 januari 2007 zijn gesaneerd.

Er vinden nog ongeveer 3800 lozingen van derden (burgers en bedrijven) plaats op rijkswateren. Een groot deel hiervan bevindt zich in het stedelijk gebied en betreft dan

voornamelijk woonboten. Voor het buitengebied is de problematiek beperkt en betreft het naast woonboten veelal agrarische bebouwing.

Uiteindelijke conclusie ten aanzien van de lozingen van derden is dat er nog een fors aantal ongezuiverde lozingen gesaneerd moet worden, waarbij de meeste lozingen zich in een beperkt aantal gebieden bevindt. Daarbij wordt door Rijkswaterstaat de verwachting uitgesproken dat het overgrote deel van de lozingen niet voor 1 januari 2007 zal zijn gesaneerd. Het in voorbereiding zijnde Besluit afvalwater huishoudens maakt echter ook dat veel van de nog bestaande lozingen voor ontheffing in aanmerking komen en niet op korte termijn gesaneerd dienen te worden.

Conclusies

Als gevolg van de langdurige discussies die over de sanering en de mogelijkheid van een meer integrale aanpak zijn gevoerd, was de verwachting dat voltooiing van de sanering per 1 januari 2005 niet volledig zou worden gehaald. Uit de informatie van de provincies en de regionale directies van Rijkswaterstaat is dit ook gebleken waarbij in een beperkt aantal gemeenten de sanering niet voor 2007 zal zijn afgerond. De provincies waarin deze gemeenten zijn gelegen zijn niet per definitie provincies waar het beleid was gericht op het afstand volgen van de sanering. Wel betreft het uitsluitend provincies waar voornamelijk sprake is van huishoudelijke afvalwaterlozingen op oppervlaktewater.

Hoewel er dus vertraging in de afronding van de sanering is ontstaan, constateer ik tegelijkertijd dat er belangrijk meer rioleringsaanleg heeft plaatsgevonden en plaatsvindt dan oorspronkelijk voorzien. Op basis van globale provinciale cijfers blijkt dat landelijk gezien uiteindelijk slechts 50 à 60 duizend panden in het buitengebied op een iba zullen zijn aangewezen. Deze cijfers komen overeen met de resultaten van de in september 2005 door Stichting RIONED gepubliceerde cijfers⁴. Dit betekent voor Nederland een rioleringsgraad van 99,5 %. Met deze cijfers neemt ons land een unieke positie in Europa in.

Ik concludeer dat er door gemeenten, waterschappen, provincies en regionale directies van Rijkswaterstaat de afgelopen jaren forse inspanningen zijn geleverd en dat een aantal gemeenten daar de komende tijd nog mee zal doorgaan. Het is mijn verwachting dat de laatste gemeenten hun sanering per 1 januari 2008 volledig zullen hebben afgerond. Gezien de oorspronkelijke saneringsdatum van 1 januari 2005 ben ik voornemens om in de tussenliggende tijd tezamen met die provincies waar de uitvoering in een aantal gemeenten is achterbleven, de voortgang te blijven volgen en waar nodig het initiatief nemen tot bestuurlijk overleg.

Voor wat betreft de rijkswateren is verder gebleken dat de afstemming tussen de verschillende betrokken overheden verbetering behoeft. Een gebrek aan wederzijds informeren en afstemmen van communicatie richting de lozers is oorzaak van verschillende problemen, waardoor sanering van lozingen traag of in het geheel niet op gang komt. De Inspectie Verkeer en Waterstaat zal toezicht houden op de voortgang van de saneringen en treed na 1 januari 2006 handhavend op indien de lozingen vanuit de Rijkswaterstaatsobjecten niet tijdig worden gesaneerd.

⁴ Het Riool in Cijfers 2005-2006, ISBN 90 73645 41 7