

Rapportage webinar:

“Decentrale sanitatie buitengebied; Beleid en kennisbehoefte”

24 maart 2022

Dag voorzitter: Femke Wolthuis

Sprekers:

Bjartur Swart: terugkoppeling webinar 1 en 2

Hans van der Eem: terugkoppeling onderzoek afwegingen buitengebied

Aad Oomens: terugkoppeling beleidsscenario's workshop

Panelleden:

Martijn Klootwijk: gemeente Breda

Roel van Wolfswinkel: waterschap Zuiderzeeland

Ronald van Dokkum: VWS

Bjartur Swart: STOWA

Stand van zaken en verwachte ontwikkelingen

Uit de eerste twee webinars komt naar voren dat er in het buitengebied door afschrijving in de infrastructuur en nieuwe ruimtelijke economische ontwikkelingen opnieuw in de afvalwatervoorziening geïnvesteerd moet worden. Nieuwe technologische ontwikkelingen en nieuwe thema's maken dat het “oude iba-beleid” hierop niet of onvoldoende is toegesneden.

Onderzoek laat zien dat partijen worstelen met de vraag hoe ze zich ten aanzien van het afvalwateraanbod in het buitengebied (nu en in de toekomst) moeten opstellen en welke rol je daar als overheid in wilt vervullen. Daarbij blijken er grote verschillen tussen gebieden. Veelal ontbreekt het aan kennis, niet alleen van wat er technisch mogelijk is maar ook ten aanzien van de doelstellingen, de draagkracht van het watersysteem, de bestaande infrastructuur, beleid en wet- en regelgeving en vooral hoe uiteindelijk keuzes moeten worden gemaakt. De uiteindelijke afwegingen vinden plaats vanuit verschillende belangen en elk belang kijkt uiteraard met zijn eigen bril naar de problematiek, de wegingscriteria en de oplossingsrichtingen.

Ten aanzien van de ontwikkelingen zijn tijdens het webinar 4 peilingen gehouden:

1: Slechts 4% van de deelnemers verwacht dat het aanbod aan afvalwater in het buitengebied gelijk zal blijven; 25 % verwacht dat er vooral kleine (huishoudelijke) lozingen bij zullen komen en 67 % dat er zowel grote als kleine lozingen bij komen.

2: Zo'n 60% van de deelnemers die werkzaam zijn bij waterschap of gemeente verwacht dat hiervoor (nieuw) beleid zal worden ontwikkeld; 20% denkt dat er op basis van het huidige beleid ad-hoc beslissingen worden genomen.

3: Een ruime meerderheid (97%) verwacht dat er bij toekomstige afwegingen nieuwe thema's betrokken worden. Energieverbruik en droogteproblematiek scoren hoog maar ook circulariteit en nieuwe stoffen worden genoemd.

4: De deelnemers gaven aan vooral behoefte te hebben aan een instrument/methodiek om een goede afweging te kunnen maken en daarnaast aan voldoende deskundige medewerkers (beiden 4%).

Landelijke aanbevelingen acht 43 % wenselijk en ook belangrijk, 40 % zegt behoefte te hebben aan meer technologische kennis.

Relatie beleid en kennis

In een eerste reactie benadrukken de panelleden dat er idealiter wellicht eerst kennis zou moeten zijn voor dat er beleid kan worden ontwikkeld maar de praktijk is anders. Er zou dan wel experimenteeruimte moeten zijn om kennis op te doen. Vaak is er ook sprake van een “haasje over” waarbij steeds kleine stapjes worden gezet en na evaluatie bijsturing plaats vindt. Beleid maken begint bij het onderkennen van de ontwikkelingen, gevolgd door een geleidelijk proces waarbij geleerd wordt van praktijkervaringen. Het is een iteratiefproces. Maar het is de vraag of dat de afgelopen jaren voldoende is doorontwikkeld. Ten opzichte van het verleden zijn nieuwe ontwikkelingen zichtbaar, zijn de afwegingen door nieuwe thema’s veel complexer geworden en hebben we ook veel meer kennis. Tegelijkertijd houden we nog steeds grotendeels vast aan het beleid van 30 jaar geleden. Het wordt ook complexer omdat steeds meer mensen zich er mee bemoeien. Dezelfde discussie ten aanzien van complexiteit speelt overigens ook op Europees niveau bij herziening van de richtlijn stedelijk afvalwater. Benadrukt wordt dat ook de kostenafweging belangrijk is; kleine gemeenten met een groot buitengebied zijn niet in staat om de kosten van drukriool (gemiddeld € 730 per aansluiting) op te brengen. Zij worden daarmee gedwongen om op (korte) termijn keuzes te maken. Het panel geeft aan dat het goed is dat de gehele keten bij de afwegingen betrokken wordt en dat ieders rol daarin in beeld wordt gebracht en mee wordt gewogen. Er wordt op gewezen dat er uiteraard formele rollen zijn maar daarbinnen kunnen partijen bewust keuzes maken hoe ze hun rol verder willen invullen. Dat is nodig om maatwerk te kunnen leveren. Maatwerk kost echter veel menskracht; er worden vraagtekens gezet of organisaties daar wel voldoende invulling aan kunnen geven. Als er niet voldoende menskracht is ben je wellicht genooddaakt het meer in middelvoorschriften te zoeken. Logisch lijkt dan een hybride beleid waarbij standaardisatie de norm is maar waar situaties of gebieden worden aangegeven waar maatwerk mogelijk wordt gemaakt.

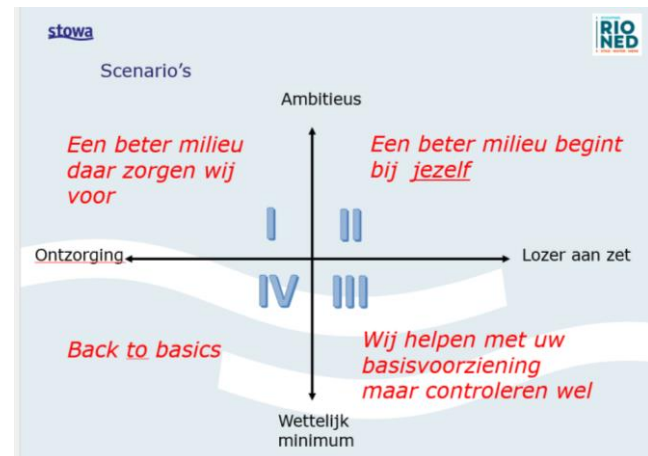
In het tweede webinar (1 december vorig jaar) bleek er al een belangrijke wisselwerking tussen beleid en kennisbehoefte. In een workshop is dit verder verkend. Langs twee assen (ambitie en ontzorging) zijn vier scenario’s uitgewerkt.

De keuzes die een organisatie hierin maakt hebben een duidelijke invloed op de kennisbehoefte. Hoe meer je zelf doet hoe meer kennis je ook nodig hebt; maar laat je meer aan anderen over dan is het juist van belang de kennis over te dragen op de partijen die dan de keuzes moeten maken. Hoe ambitieuzer hoe groter de kennisvraag; beperk je je eigen ambities dan is slechts weinig extra kennis nodig. In alle gevallen is er echter basale kennis nodig over de actuele situatie, over de mogelijke ontwikkelingen (APB = Afvalwater Prognose Buitengebied), over praktijkervaringen met voorzieningen en tot slot aan welke minimale eisen systemen zouden moeten voldoen.

Zie voor de uitwerking van de scenario’s de bijlage.

De deelnemers aan het webinar hebben een duidelijke voorkeur voor scenario 1 (51%); scenario 2 en 3 scoren elk 20 % en slechts 9% ziet scenario 4 als meest gewenst.

In de discussie in het panel blijkt deze indeling in scenario’s weliswaar zinvol is maar dat er waarschijnlijk nooit absoluut voor één scenario gekozen zal worden; er zal veelal sprake zijn van cherry-picking. In de



ene situatie meer die kant op in een andere meer de andere kant. Benadrukt wordt dat alle scenario's realistisch en verdedigbaar zijn en dat het belangrijk is over keuzes en gevolgen na te denken. De scenario's lijken ook een goed uitgangspunt om als overheden met elkaar het gesprek aan te gaan over de ambities en de keuzes die je daarin gezamenlijk gaat maken.

Naar aanleiding van een chatvraag geeft het panel aan dat de analyse een quick scan is geweest. Voorgesteld wordt om de scenario's verder uit te werken om zo elke organisatie die voor een keuze staat een goed beeld te geven van de gevolgen van de verschillende keuzes.

Discussie

De discussie wordt verder gevoerd aan de hand van drie stellingen.

Stelling 1 "Waterschappen en gemeenten zijn het meest gebaat bij generieke handvatten" borduurt voort op de eerdere peiling. 68 % van de deelnemers is het hier mee eens. Het panel laat weten dat er vooral een verband is met de capaciteit. Het is efficiënt om voor de meest voorkomende situatie generieke handvatten te formuleren; voor de speciale omstandigheden is er dan de mogelijkheid tot maatwerk. In de praktijk zul je hiermee wellicht voor 80% van de gevallen een handreiking kunnen geven, voor de overige 20 % zal maatwerk nodig zijn. Belangrijk is wel om de handvatten van onderaf aan te geven; bij het opstellen van de handvatten zouden STOWA en RIONED het voortouw kunnen nemen met uiteraard een begeleiding vanuit de gemeenten en waterschappen.

Opgemerkt wordt nog dat generieke handvatten vooral goed zullen bijdragen aan het bereiken van specifieke waterdoelstellingen, de primaire taken; tegelijkertijd kunnen die echter de ontwikkelingen ten behoeve van andere doelstellingen (klimaat, circulariteit, de secundaire doelen) in de weg staan. Generieke handvatten passen op die manier uitgelegd beter bij de scenario's 3 en 4. De gemeenten staan echter sowieso voor de bredere opgave. Zolang ook de andere doelen bij het vaststellen van de generieke handvatten worden meegenomen kunnen ze wel helpen om toch stappen te zetten.

Vastgesteld wordt dat de problematiek door het groot aantal verschillende partijen en alle verschillende invalhoeken best lastig is. Voor elke oplossing is dan veel overleg nodig. De handvatten zouden dan misschien ook minder moeten gaan over de normen en toe te passen technieken en veel meer over rollen, belangen en doelen. Op die manier kunnen generieke handvatten een basis zijn om de discussie te voeren.

Stelling 2 "Maatschappelijke trends zijn bepalender voor de keuzes in de afvalwaterketen dan de kennis over de waterketen zelf" werpt een ander licht op de betekenis van de kennis voor de keuzes. De deelnemers zijn het in grote meerderheid (71%) niet eens met de stelling. In het panel daarentegen worden juist voorbeelden uit het verleden aangedragen waaruit blijkt dat politieke en bestuurlijke keuzes in het verleden weldegelijk een grote invloed hebben gehad. Uiteraard spelen daarbij de ervaringen uit het verleden in mee. De lijn doortrekkend zou het betekenen dat we bij nieuwe trends, als deskundige sector, veel alerter moeten zijn om de consequenties aan te geven en om onze kennis aan te wenden om mede in te vullen. Water als sturende factor zou ook in het afvalwaterbeheer moeten gelden. De maatschappelijke ontwikkelingen zijn tegelijkertijd ook het vliegwiel om met de waterketen aan de slag te gaan en deze continue te vernieuwen.

Stelling 3 "Onze kennisbehoefte is groter naarmate we ons meer met de operationele kant bemoeien" onder streept de mening van 67% van de deelnemers. Het panel deelt deze mening. Als je als waterschap of gemeente besluit zelf het operationele beheer te voeren heb je veel meer kennis nodig dan wanneer je alleen de doelnormen bepaalt. Je kunt dat ook omdraaien door te stellen dat indien je

weinig capaciteit hebt je je dus automatisch beperkt tot een toezicht op afstand (scenario 2 en 3).
Daarbij wordt opgemerkt dat als je ambities hebt (scenario 2) dat je dan ook de verplichting hebt daar de juiste capaciteit voor in te zetten. (Noblesse oblige)

Conclusies:

Roel constateert een toenemend besef dat we naar de hele keten kijken. Tegelijkertijd realiseert de keten zich dat zij functioneert in een omgeving die aan het veranderen is en dat daarin vele partijen acteren. Dat betekent dat we met elkaar in gesprek moeten en durven experimenteren. Kennisontwikkeling zou zich met name op het ondersteunen van de dialoog tussen waterketen en omgeving moeten richten.

Ronald geeft aan dat we best een goed beeld hebben van de huidige situatie. De vraag is hoe we nu de volgende stap kunnen zetten? Hij constateert dat menskracht waarschijnlijk wel een bottleneck is mede door de toenemende integraliteit van de problematiek.

Martijn benadrukt het belang om huidige transitie in maatschappij mee te nemen. Niet alles kunnen we oplossen (menskracht). Goed om de scenario's nog eens verder uit te werken; wat zijn de consequenties?

Bjartur stelt dat samenwerking bij het verkrijgen van de juiste kennis is belangrijk (STOWA en Rioned hebben hun rol maar kunnen dat alleen samen met de gemeenten en waterschappen). We zijn ons nu goed bewust van de situatie en de belangrijke ontwikkelingen. Daar hebben we nu met deze drie webinars een goed beeld van gekregen.

Bjartur Swart
6 april 2022

I: Een beter milieu daar zorgen wij voor

- **Kenmerken**

- Overheid is sterke speler; bepaalt spelregels en speelt het spel zelf
- Implementeert nieuwe technologie en speelt in op ontwikkelingen

- **Kennisbehoefte**

- Concentratie van kennis bij overheden
- Totaal concepten inzameling – transport – verwerking (methodiek ontwikkeling)
- Groeiprognose afvalwater buitengebied (voor optimale configuratie)
- Toetsbaarheid van duurzaamheidscriteria; veel kennis nodig over nieuwe thema's!
- Afwegingsmethodiek
- Hoe organiseer je toezicht en handhaving, met name samenwerking tussen overheden?

II: Een beter milieu daar zorg jezelf voor

- **Kenmerken**

- De lozer kiest zo veel mogelijk zelf (waar zorgplicht niet van toepassing is), de overheid is ambitieus en bepaalt spelregels

- **Kennisbehoefte**

- Veel kennis nodig bij lozers, globale kennis bij overheden om kaders te stellen
- Wat wil de particulier eigenlijk?
- Keuzematrix (situatie – schaal – techniek – effect)
- Hoe leg je hogere ambities (duurzaamheid, nieuwe stoffen) vast in normen/doelstellingen en hoe regel je naleving?
- Groeiprognose afvalwater buitengebied (voor vaststellen som-effluentnorm)
- Certificering van systemen
- Wat doe je met toezicht en handhaving?

III: Wij helpen maar controleren u wel

- **Kenmerken**

- De lozer kiest zo veel mogelijk zelf (waar zorgplicht niet van toepassing is) en overheid beperkt zich tot de basis en bepaalt spelregels

- **Kennisbehoefte**

- Veel kennis nodig bij lozers, huidige kennis bij overheden om kaders te stellen is voldoende
- Groeiprognose afvalwater buitengebied (voor vaststellen kaders)
- Keuzematrix (situatie – schaal – techniek – effect)
- Eisen stellen aan systemen (certificering) of aan effect?
- Geen (zeer beperkt) kennis nodig van nieuwe thema's als duurzaamheid

IV: Back to basics

- **Kenmerken**

- Overheid is belangrijkste speler; bepaalt spelregels en speelt het spel zelf
- Laag ambitieniveau, weinig vernieuwing, standaardisatie en uniformiteit, handelen als het nodig is
- Geen keuzevrijheid, geen maatwerk, generieke effluent normen

- **Kennisbehoefte**

- Concentratie van kennis bij overheden
- Middelvoorschriften voor gestandaardiseerde situaties
- Certificering van systemen
- Geen (zeer beperkt) kennis nodig van nieuwe thema's als duurzaamheid
- Afwegingsmethodiek
- Hoe organiseer je toezicht en handhaving, met name samenwerking tussen overheden?