

Evaluatie try-out indirecte lozingen

Roel van de Loo & Martijn Jansman (IBP VTH)

Inhoud

1	Introductie	3
1.1	Aanleiding evaluatie	3
1.2	Doel en resultaten subsidieaanvraag	3
1.3	Juridische context	3
1.4	Doel van de evaluatie van de governance	4
1.5	Aanpak evaluatie governance	4
1.6	Leeswijzer	4
2	Samenvatting resultaten inhoudelijke evaluatie	5
3	Resultaten evaluatie Governance	7
3.1	Nut en noodzaak van de try-out volgens de respondenten	7
3.2	Bevindingen voor wat betreft de werkgroep en stuurgroep	7
3.3	Bevindingen voor wat betreft HHNK	7
3.4	Bevindingen voor wat betreft de opdrachtgevers	8
3.5	Bevindingen voor wat betreft de omgevingsdiensten	9
3.7	Overige bevindingen	10
4	Analyse en Conclusies	11
4.1	Samenvattende analyse	11
4.2	Conclusies	11
5	Aanbevelingen	13



1 Introductie

1.1 Aanleiding evaluatie

Sinds de overdracht van de “WVO-taken” van de Waterschappen naar de gemeenten (2010) heeft het onderwerp indirecte lozingen weinig aandacht gekregen. De taak is destijds zonder middelen overgedragen aan gemeenten. De gemeenten hebben het vervolgens als basistaak ondergebracht bij de omgevingsdiensten (voor werkzaamheden die zijn genoemd in hoofdstuk 3 BAL, voorzien van enkele uitzonderingen). De bestuurlijke interesse voor het onderwerp is enkele jaren geleden gewekt door berichten in de media en enkele onderzoeksrapporten waaruit bleek dat Nederland niet voldoet aan de KRW.

Vanaf maart 2023 zijn het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) en de omgevingsdiensten Noord-Holland Noord (ODNHN), IJmond (ODIJ) en Noordzeekanaalgebied (ODNZKG), in samenwerking met Rijkswaterstaat (RWS), de provincie Noord-Holland (PNH) en drinkwaterbedrijf PWN gestart met de try-out indirecte lozingen. De try-out is uitgevoerd door HHNK, ODNHN, ODIJ en ODNZKG. HHNK trad op als penvoerder. De try-out is gericht op het zicht krijgen op indirecte lozingen voor de uitvoering van de VTH-taken op indirecte lozingen, die bij de omgevingsdiensten zijn belegd. Met deze gezamenlijke bronaanpak lopen de partijen voorop in Nederland.

1.2 Doel en resultaten subsidieaanvraag

HHNK heeft een subsidieaanvraag bij het IBP VTH ingediend als “try-out” om ervaring op te doen met het in de praktijk oplossen van milieuproblemen. In de aanvraag staat vermeld dat circa 25% van totale hoeveelheid afvalwater afkomstig is van bedrijven, maar dat over deze lozingen weinig bekend is. Om daar meer zicht op te krijgen is samenwerking tussen de “waterwereld” en de “milieuwereld” noodzakelijk. De samenwerkende partijen wilde vooral meer zicht krijgen op de daadwerkelijke problemen: door per omgevingsdienst circa 30 bedrijven te inspecteren op de naleving van de lozingsnormen en door het nemen van monsters en het analyseren daarvan op onder andere ZS. Om dit mogelijk te maken is een gezamenlijke training gevolgd, specifiek gericht op het inspecteren van lozingen op het riool voor toezichthouders en vergunningverleners. Vervolgens zijn de resultaten met elkaar uitgewisseld. Het IBP VTH heeft € 250.000 bijgedragen (circa 50% van de totale kosten, overige bijdragen door overige partijen).

Vanuit het IBP VTH is een subsidie van €250.000 euro beschikbaar gesteld om de try-out uit te voeren.

Over de resultaten zijn twee evaluatie rapporten beschikbaar. Dit rapport bevat de evaluatie van de lessen die getrokken kunnen worden ten aanzien van de governance van de try-out. Deze evaluatie is door het IBP-VTH uitgevoerd. HHNK en de drie omgevingsdiensten hebben een inhoudelijk rapport over de resultaten opgeleverd (Pilot indirecte lozingen | Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (hknk.nl)).

1.3 Juridische context

De try-out heeft betrekking op indirecte lozingen: “Een indirecte lozing is een lozing die niet direct op het oppervlaktewater uitkomt, maar wordt geloosd via een bedrijfsriolering of ander tussenliggend (zuiverings-) werk van een derde.”¹.

Op grond van de Waterwet en de Omgevingswet (voorheen WABO) is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor milieu ook voor indirecte lozingen het bevoegde gezag. Het overgrote deel van de indirecte lozingen is overigens niet vergunningplichtig, maar valt onder algemene regels uit de Omgevingswet. Daarmee zijn de gemeenten, en voor sommige indirecte lozingen de provincies, sinds 2010 verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze milieutaak.

¹ (In)directe lozing - Helpdesk water

De gemeenten hebben het vervolgens als verplichte basistaak ondergebracht bij de omgevingsdiensten (de verplichting geldt alleen voor de werkzaamheden die zijn genoemd in hoofdstuk 3 BAL, voorzien van enkele uitzonderingen).

1.4 Doel van de evaluatie van de governance

Uit het inhoudelijke rapport is duidelijk geworden dat er sprake is van een groot probleem. Er wordt in veel gevallen meer op het riool geloosd dan toegestaan en met stoffen die niet in het riool thuishoren. Dat veroorzaakt problemen bij de zuivering bij de AWZI's en mede door deze IL voldoet Nederland niet aan de Kaderrichtlijn Water (KRW).

De evaluatie van de governance is bedoeld om aanbevelingen te doen voor de sturing op indirecte lozingen, die landelijk kunnen worden toegepast. Deze evaluatie vormt een aanvulling op de evaluatie die de inhoudelijke lessen van de try-out inzichtelijk maakt.

1.5 Aanpak evaluatie governance

Voor de evaluatie van de governance is de volgende aanpak gekozen:

- Verzamelen van relevante stukken als het startdocument, de subsidieaanvraag en de verslagen van de stuurgroep.
- Interviews met alle direct betrokken partijen:
 - o Hoogheemraadschap Noorderkwartier (HHNK)
 - o Provincie Noord Holland (PNH)
 - o Omgevingsdiensten: ODNHN, ODIJ en ODNZKG
 - o Drinkwaterbedrijf PWN
 - o Rijkswaterstaat
 - o Diverse Noord-Hollandse gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk)
- Het concept rapport is besproken met HHNK voor een feitencheck.
- Het concept rapport is vervolgens aan de geïnterviewden gestuurd met het verzoek om eventuele omissies aan te vullen.
- Aangeboden aan het Project Management Team van IBP-VTH.
- Ter informatie aangeboden aan de stuurgroep IBP VTH.

1.6 Leeswijzer

De samenvatting van de inhoudelijke evaluatie is in hoofdstuk 2 van dit rapport opgenomen. Dit om de link tussen beide rapporten helder te maken. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen gebundeld rond een aantal thema's. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies, gevolgd door de aanbevelingen in hoofdstuk 5, voor zowel het vervolg in de regio Noorderkwartier als landelijke opschaling.

In dit rapport worden de begrippen "Pilot" (gehanteerd door HHNK en aangesloten partijen) en "try-out" (gehanteerd door IBP-VTH) door elkaar gebruikt, maar de betekenis is hetzelfde.

2 Samenvatting resultaten inhoudelijke evaluatie

In de periode van maart 2023 t/m maart 2024 is de Pilot Indirecte lozingen uitgevoerd. Indirecte lozingen zijn lozingen van bedrijven op de riolering. De Pilot Indirecte lozingen is een gezamenlijke try-out van de ODNZKG, ODNHN, ODIJ en HHNK. De Pilot is mede mogelijk dankzij de subsidie vanuit het landelijke Interbestuurlijke Programma versterking VTH-taken (IBP VTH).

De samenwerking waterketen Noorderkwartier heeft in de samenwerkingsovereenkomst voor de periode 2021-2030 het onderwerp 'grip op indirecte lozingen' opgenomen en besloten om dit project te initiëren. Dit samenwerkingsverband bestaat uit HHNK, de gemeenten in Noorderkwartier en drinkwaterbedrijf PWN. Daarnaast is de samenwerking gezocht met Rijkswaterstaat en de provincie Noord-Holland. Samen hebben deze partners zitting in de Stuurgroep Indirecte lozingen.

De samenwerkende partijen willen, in afstemming met de betrokken bedrijven, de mogelijke lozing van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en prioritair stoffen uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) ook aan de bron terugdringen. Door het terugdringen van deze stoffen willen de samenwerkingspartners bijdragen aan behoud en waar mogelijk een verbetering van de waterkwaliteit en de gezondheid van de inwoners van het gebied.

Naast dat de partijen het aan de bron terugdringen van ZZS en KRW-stoffen zelf willen, wordt dit ook vanuit wet- en regelgeving van de samenwerkende overheden en van de bedrijven vereist. Vanuit de KRW en vanuit het landelijke Impulsprogramma KRW van juni 2023 onder leiding van minister Harbers, wordt aandacht voor de indirecte lozingen expliciet als doel gesteld. Daarnaast is aandacht voor de indirecte lozingen ook vereist vanuit het beleid op gebied van ZZS, dat vanaf 2017 met voorrang aangepakt wordt. Tevens geeft de Omgevingswet, die sinds 1 januari 2024 van kracht is, een sterkere juridische verplichting voor bedrijven om dergelijke stoffen aan de bron terug te dringen.

Het doel van de Pilot was om meer zicht te krijgen op wat er speelt op het gebied van indirecte bedrijfslozingen van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en de prioritair stoffen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De Pilot richtte zich op verschillende bedrijfsbranches om zo ervaring op te doen met het uitvoeren van controlebezoeken en om het kennisniveau van met name toezichthouders bij de omgevingsdiensten te verhogen.

Resultaten

Tijdens de Pilot hebben de samenwerkingspartners een uniforme werkwijze ontwikkeld voor het uitvoeren van de bedrijfsbezoeken, de gegevensverwerking en ook een eerste basisafpraak voor de opvolging.

Binnen de Pilot zijn in totaal 103 bedrijven bezocht in verschillende branches. Bij 77 van de bezochte bedrijven was er sprake van een indirecte lozing en zijn steekmonsters van het bedrijfsafvalwater genomen. Bij de overige bedrijven was geen sprake van een indirecte lozing, of was het niet mogelijk om een representatief monster te nemen. De monsters zijn geanalyseerd op ZZS en de prioritair stoffen van de KRW. Daarbij is ook gekeken naar stoffen die problemen opleveren voor de werking van de riolering en de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI).

Er is bij het merendeel van de bemonsterde bedrijven (circa 80%) tenminste één ZZS aangetroffen. Zware metalen worden veelvuldig aangetroffen. Het gaat hierbij onder andere om arseen, cadmium, kobalt, kwik, lood en nikkel.

In een aantal gevallen zijn ook andere ZZS aangetroffen: benzeen, dioxines en furanen, formaldehyde, ftalaten, naftaleen, PAK's, PCB's en PFAS. Bij de ziekenhuizen zijn in alle gevallen medicijnresten aangetroffen (geen ZZS, wel een potentiële ZZS).

In totaal zijn er bij 12 bedrijven één of meer overtredingen van de WABO geconstateerd. Dit betreffen zowel vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige bedrijven. De geconstateerde overtredingen

betroffen onder andere een te hoge/lage zuurgraad, een slechte werking van de OBAS (olie- en benzineafscheider) en een slechte staat van putten/controlevoorzieningen.

Ook was de gezamenlijke opleiding Indirecte Bedrijfslozingen onderdeel van de Pilot. Elf toezichthouders/medewerkers van de samenwerkingspartners hebben deze opleiding afgerond. Daarnaast zorgde de gezamenlijke uitvoering van de Pilot voor kennisuitwisseling tussen de betrokken omgevingsdiensten en HHNK.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van de Pilot wordt aanbevolen om het toezicht op indirecte lozingen te intensiveren en de bedrijfsbezoeken te continueren. De bedrijfsbezoeken en analyseresultaten laten een aantal belangrijke verbetermogelijkheden zien.

De uitkomsten van de Pilot laten zien dat de gezamenlijke aanpak bij de uitvoering van VTH- taken op indirecte lozingen op diverse vlakken grote meerwaarde biedt. Er wordt dan ook aanbevolen om de huidige operationele samenwerking in Noorderkwartier voort te zetten en verder uit te bouwen, en ook de overige partners in de waterketen nog meer bij het operationele werkproces te betrekken.

Op basis van de resultaten van de Pilot wordt ten aanzien van de bedrijveselectie aanbevolen om de branches volgende branches met prioriteit te behandelen:

- Afvalverwerking
- Automotive
- Chemische industrie
- Olie-/vetverwerking
- Voedingsmiddelen bedrijven
- Medische sector (inclusief ziekenhuizen)

De resultaten van deze Pilot zullen landelijk worden gedeeld. De auteurs van het rapport hopen dat dit voldoende handvatten geeft om ook landelijk bij te dragen aan een verbeterde grip op indirecte lozingen. Het rapport sluit dan ook af met een aantal aanbevelingen voor het vervolg die landelijk opgepakt kunnen worden. Het gaat daarbij om kennisontwikkeling, samenwerking, uitvoeringsgerichte wet- en regelgeving en landelijke normen, uitvoeringsdocumenten en middelen.

3 Resultaten evaluatie Governance

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen op basis van de interviews, aangevuld met informatie uit de verslagen van de stuurgroep Indirecte lozingen. Daarbij is onderscheid gemaakt in de nut en noodzaak van de try-out, de ervaringen die de partijen hebben gehad en overige bevindingen. Het hoofdstuk sluit af met een samenvattende analyse.

3.1 Nut en noodzaak van de try-out volgens de respondenten

- Indirecte lozingen (IL) is volgens alle respondenten lang een “ondergeschoven kindje” geweest. Door het uitvoeren van de try-out zijn meer betrokkenen overtuigd geraakt van nut en noodzaak van dit onderwerp. Ook de Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft de noodzaak om goed toezicht te houden op IL versterkt.
- Op inhoud is er tussen de betrokken partijen nooit discussie geweest over de relevantie van het onderwerp.
- Bestuurders en experts zien in dat indirecte lozingen het gemeenteriool aantasten. Zo zijn er voorbeelden van lozingen van zuren, oliën, vetten en mineralen die het gemeenteriool hebben aangetast.
- De betrokken partijen benadrukken het belang van een goede samenwerking op het onderwerp indirecte lozingen. In de afgelopen jaren zijn de onderlinge contacten verminderd. De try-out heeft ervoor gezorgd dat er tussen de partijen meer contacten zijn ontstaan.
- In de uitvoering van de try-out hebben de omgevingsdiensten en HHNK zeer plezierig en effectief met elkaar samengewerkt. Daar heeft de gezamenlijke training een belangrijke rol in gehad. Het was daarvoor bovendien mogelijk om de resultaten vergelijkbaar te maken en tot een gezamenlijke rapportage te komen.

3.2 Bevindingen voor wat betreft de werkgroep en stuurgroep

- Voor de uitvoering van de Pilot is een Stuurgroep in het leven geroepen onder voorzitterschap van HHNK. De stuurgroep is een afgeleide van de stuurgroep samenwerking waterketen Noorderkwartier en bestaat uit gemeenten (wethouders waterketen), omgevingsdiensten, PWN Waterleidingbedrijf Noord Holland (PWN), Rijkswaterstaat (RWS) en de Provincie Noord Holland (PNH). De sfeer binnen de stuurgroep wordt als constructief omschreven. In de vervolgfase van de try-out, op het moment dat de verdeling van taken, geld en de planning van de try-out wordt besproken, komt het probleem van goede governance boven water.
- De projectleider van de werkgroep nam deel aan de stuurgroep, zo kon de stuurgroep goed worden meegenomen in het proces met betrekking tot de try-out.
- In de werkgroep en in de uitvoering konden betrokkenen van alle aangesloten partijen elkaar goed vinden; dit uit zich bijvoorbeeld in het ontstaan van “indirecte lozingen” whatsappgroepen.

3.3 Bevindingen voor wat betreft HHNK

- Binnen de samenwerking waterketen Noorderkwartier was HHNK de initiatiefnemer om het onderwerp indirecte lozingen op te pakken. De trekkersrol vanuit HHNK wordt door de respondenten als positief ervaren. Het heeft ervoor gezorgd dat het onderwerp op de ambtelijke en bestuurlijke agenda's is gekomen.
- HHNK bleek onvoldoende zicht te hebben op de sturingsrelatie en de rollen van opdrachtgever, bevoegd gezag en eigenaar tussen de omgevingsdiensten en haar opdrachtgevers. Daardoor is bij HHNK het gevoel ontstaan dat er sprake was van onwil

bij de omgevingsdiensten om in gezamenlijkheid deel te nemen aan een vervolgprogramma na afronding van de try-out. Dit gold overigens ook voor de betrokken bestuurders van de gemeenten met de portefeuille water/riolering. Er is intussen wederzijds begrip ontstaan over rollen en verantwoordelijkheden.

3.4 Bevindingen voor wat betreft de opdrachtgevers

- De respondenten geven aan dat er sinds de overdracht van de watertaken in 2010 jarenlang onvoldoende aandacht, zowel bestuurlijk als ambtelijk, aan het onderwerp indirecte lozingen is gegeven. Nu het probleem meer aandacht heeft gekregen, mede in relatie tot de deadline vastgelegd in de KRW, is er bestuurlijk draagvlak om het met prioriteit aan te pakken.
- Bestuurlijk bestonden er twee “werelden”: de bestuurlijke wereld van de samenwerking in de waterketen en de bestuurders van de gemeenschappelijke regelingen. Dit zorgde voor verschillen in de gesprekken die werden gevoerd, veroorzaakt door onvoldoende communicatie tussen de wethouder milieu en de wethouder water/riolering. Zo kon de indruk ontstaan dat een gemeente “twee gezichten” had; enerzijds “zuinig” als het gaat om het verlenen van opdrachten aan de omgevingsdienst en anderzijds “oplossingsgericht” als het gaat om het toezicht op de riolering.
- Opdrachtgevers hadden al een langjarige samenwerking in voor de waterketen in de regio Noorderkwartier. Dit was een samenwerkingsovereenkomst tussen 26 gemeenten, drinkwaterbedrijf PWN en waterschap HHNK. De samenwerking liep af in 2020. De partijen hebben voor de periode 2021 tot 2030 afspraken gemaakt in een samenwerkingsovereenkomst waarin het onderwerp grip op indirecte lozingen was opgenomen. De try-out indirecte lozingen sloot hier naadloos op aan. RWS, provincie en omgevingsdiensten sloten zich bij de eerdere samenwerking aan. In het werkgebied HHNK is hier een apart bestuurlijk overleg voor in het leven geroepen, zodat ambtelijk en bestuurlijk geschakeld kan worden.
- Wethouders met waterketen/riolering die deelnamen aan de stuurgroep IL waren in de meeste gevallen niet dezelfde wethouders die in de AB/DB's zitten van omgevingsdiensten. Hoewel in stuurgroep IL is afgesproken dat ook wethouders milieu betrokken moesten worden, was dit lang niet altijd het geval.
- Bij de start van de Pilot heeft HHNK aan de Provincie Noord-Holland verzocht om de regie te nemen in dit dossier. Dit werd aanvankelijk niet opgepakt, maar gaandeweg heeft de Provincie deze rol wel genomen nadat de bestuurlijke aandacht voor het onderwerp groeiende was.
- De provincie heeft twee FTE beschikbaar gesteld bij ODNZKG voor het toezicht op indirecte lozingen, omdat daar de Seveso (voorheen BRZO²) bedrijven in beheer zijn. In de jaarafspraken met ODNZKG is afgesproken om van het onderwerp indirecte lozingen een speerpunt te maken.
- De stuurgroep indirecte lozingen had afspraken gemaakt over een vervolg van de Pilot in een gezamenlijk programma. Naast de bevoegde gezagen toonden de overige betrokken partijen uit de stuurgroep (HHNK, provincie, PWN en RWS) zich bereid om een financiële bijdrage te leveren aan dit programma onder de voorwaarde dat zij ook op de resultaten konden sturen. Dit bleek echter voor de omgevingsdiensten onwenselijk. Zij lieten blijken een extra inzet op indirecte lozingen alleen in de uitvoeringsovereenkomsten met de opdrachtgevers (gemeenten en provincie) te willen laten vastleggen.

² BRZO was het Besluit Risico Zware Ongevallen, per 1 januari 2024 vervangen door de Europese naam voor deze regelgeving voor de zwaarste inrichtingen met de grootste risico's (Seveso). Er zijn circa 450 Seveso inrichtingen in Nederland, ondergebracht bij 6 “Seveso” Omgevingsdiensten.

3.5 Bevindingen voor wat betreft de omgevingsdiensten

- Er zijn grote verschillen geconstateerd in de actieve deelname van de omgevingsdiensten. Zo was het voor ODNZKG geen probleem om actief deel te nemen, mede vanwege de beschikbare capaciteit en de omvang van de dienst. De andere twee omgevingsdiensten, ODIJmond en ODNHN, moesten de opdracht tot deelname nog inregelen met de opdrachtgevers. En dat proces is niet zonder slag of stoot verlopen.
- De kwaliteit van de beschikbare gegevens over de lozingen van bedrijven bij de omgevingsdiensten verschilt tussen de drie betrokken diensten. Het ontbreekt volgens de respondenten aan een goede informatievoorziening over het thema indirecte lozingen.
- Omgevingsdiensten zijn afhankelijk van gemeenten als het gaat om financiering. Omgevingsdiensten geven aan structureel geld te willen ontvangen zodat men de taak indirecte lozingen goed kan uitvoeren. Zo wordt ook voorkomen dat door verschuiving van prioritering andere taken uit beeld raken.
- Omgevingsdiensten zitten krap in de capaciteit, waardoor in sommige gevallen bestaande capaciteit weggetrokken moest worden vanuit andere taken.
- Er is een grote achterstand in het actualiseren van de vergunningen, en derhalve ook in het actualiseren van de lozingseisen. Dit past bij het beeld dat in het rapport "Omgevingsdiensten in Beeld 2023"³ is geconcludeerd dat het actualiseren van vergunningen in zijn algemeenheid onvoldoende prioriteit heeft.

3.6 Bevindingen voor wat betreft landelijke partijen

- De financiële bijdrage van het IBP VTH heeft sterk bijgedragen om het proces rondom de try-out indirecte lozingen op te starten en te versnellen. Het IBP VTH heeft momentum gecreëerd over het onderwerp indirecte lozingen; het is nu aan alle partners om dit momentum vast te houden en uit te bouwen. Dit heeft tevens geleid tot meer landelijke aandacht voor het onderwerp.
- De bijdrage van RWS had groter kunnen zijn, zowel inhoudelijk als financieel, maar daarvoor moet het beleidsdepartement (I&W/DGWB) een opdracht aan RWS verstrekken.
- RWS had de eigen rol in de samenwerking binnen deze try-out niet helemaal scherp, namelijk dat ze niet alleen de beheerder van het ontvangende water zijn, maar ook vergunningen verlenen voor de lozingen op Rijkswateren.
- Gesprekspartners geven aan dat voor het aanpakken van de indirecte lozingen een betere normstelling nodig is.
- De Unie van Waterschappen is naar aanleiding van de Pilot actief gaan deelnemen aan het IBP VTH. De Unie geeft aan de try-out van harte te ondersteunen en zal een actieve rol nemen in de landelijke uitrol en het delen van *best-practices*.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/10/05/bijlage-2-rapport-tweejaarlijks-onderzoek-omgevingsdiensten-in-beeld-2023/bijlage-2-rapport-tweejaarlijks-onderzoek-omgevingsdiensten-in-beeld-2023.pdf>

3.7 Overige bevindingen

De respondenten vragen zich af of de juiste personen in de juiste fase aan tafel zaten. Vanuit diverse partijen nam een afvaardiging deel die geen kennis hadden van het bestaande samenwerkingsverband in Noord-Holland. Ook zaten er niet alleen bestuurders aan tafel, daar is ruis ontstaan over de governance (“wie besluit en wie voert uit?”). De ruis over de governance leidde er toe dat er grote verschillen ontstonden in verwachtingen gedurende de Pilot. Ook ontstonden er verschillen in opvattingen over het vervolgproces, de ambities en de haalbaarheid.



4 Analyse en Conclusies

4.1 Samenvattende analyse

Gebrek aan aandacht

Sinds de overdracht van de IL-taken naar de gemeenten is de taak altijd onderbelicht gebleven. Pas nadat er meer aandacht kwam voor het onderwerp (KRW, berichten in de krant, problemen met de zuivering) is er door alle betrokken partijen actie ondernomen.

Verbinden van twee “werelden”

Het initiatief van HHNK om een Pilot te doen kwam dus ook op het juiste moment, maar het echt komen tot afspraken is niet gemakkelijk. Dat heeft te maken met de 2 werelden die maar matig met elkaar zijn verbonden en aparte overlegstructuren kennen. Dit proces heeft enige tijd en inspanning gekost. Zowel op bestuurlijk, management en uitvoerend niveau. Een besluit op de ene bestuurlijke tafel wordt niet vanzelfsprekend overgenomen door een andere bestuurlijke tafel. Het “inregelen” van taken en vooral geld kost tijd en energie. Er is nog steeds weinig informatie beschikbaar over de omvang van het probleem dat door indirecte lozingen wordt veroorzaakt. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de bijdrage is van de indirecte lozingen (25% van het industriële afvalwater) aan de totale verontreiniging. Ook is niet bekend welk aandeel bepaalde branches hebben in de totale verontreiniging. Dat moet allemaal beter worden onderzocht, maar intussen kunnen partijen wel aan de slag met het verbeteren van het toezicht op indirecte lozingen.

Vervolg is uitdaging

Tevens kan worden geconstateerd dat de samenwerking in de Pilot goed is gegaan, maar het vervolg op de Pilot nogal wat voeten in de aarde heeft. Dat heeft te maken met het vastleggen van de afspraken in de opdracht aan de omgevingsdiensten. Uitvoering van deze taak kost extra geld en capaciteit en daarmee moeten alle deelnemers akkoord gaan. Dat blijkt in de praktijk niet overal gemakkelijk te organiseren omdat het financiële consequenties heeft.

Gebrek aan middelen en onvoldoende kennis

Opdrachtgevers hebben onvoldoende middelen beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van de taken door omgevingsdiensten. Dit in combinatie met onvoldoende kennis over indirecte lozingen bij omgevingsdiensten, maakt dat het uitvoeren van de taken belemmerd wordt. Daarnaast ontbreekt een landelijke normstelling en een goede informatievoorziening (ook over handhaving) op het thema indirecte lozingen.

4.2 Conclusies

Op basis van de resultaten van deze evaluatie trekken we de volgende conclusies:

Governance

- 1- De wijze van samenwerking binnen deze try-out geeft meer zicht op de impact van de indirecte lozingen op het afvalwatersysteem en het potentiële effect op de waterzuivering. Daardoor is het mogelijk om relatief snel meer grip te krijgen op het oplossen van dit vraagstuk.
- 2- De praktijk leert dat de samenwerking in de Pilot goed is gegaan. De opvolging van de van de try-out IL naar structurele afspraken over de samenwerking is echter lastig als er niet voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld door de opdrachtgevers (de bevoegde gezagen) voor de uitvoering.

- 3- Doordat de omgevingsdiensten voornamelijk zijn ingeregeld op de opdrachten vanuit AB/DB komt samenwerking met andere partijen niet zonder meer tot stand. Dit wringt vooral als daar de regierol berust.
- 4- Begrip bij het waterschap over de sturing op omgevingsdiensten is voorwaardelijk voor een succesvol (landelijk) vervolg van de try-out. Daarbij is goede horizontale bestuurlijke en ambtelijke afstemming binnen gemeentes van belang. De IBP-VTH subsidie heeft een belangrijke impuls gegeven; zonder die middelen was het project niet zo snel tot uitvoering gekomen.

Inhoudelijk

- 5- Er is onvoldoende aandacht voor het besparen van onderhoudskosten aan het riool door een preventieve aanpak. Dat komt deels omdat de portefeuilles “milieu” en “riolering” binnen een gemeente vaak gescheiden zijn.
- 6- Landelijke normstelling ontbreekt in veel gevallen. Gesprekspartners geven aan dat voor het aanpakken van de indirecte lozingen een betere normstelling nodig is.
- 7- Het ontbreekt aan voldoende kennis en capaciteit bij de omgevingsdiensten om de VTH taken op indirecte lozingen goed uit te voeren. De Pilot heeft echter laten zien dat met een gerichte training (in dit geval via stichting Wateropleidingen) en een gezamenlijke kennisontwikkeling via het uitvoeren van de Pilot, het kennisniveau voor het onderdeel toezicht op peil kan worden gebracht. Voor vergunningverlening en handhaving vraagt dit nog om een aanvullende inspanning, aangezien er sprake is van achterstand in het actualiseren van vergunningen.

5 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van deze evaluatie komen we tot een aantal aanbevelingen. Hierbij is onderscheid gemaakt in aanbevelingen voor de landelijke uitrol (A) en enkele aanbevelingen die specifiek gelden voor het werkgebied van HHNK.

A. Aanbevelingen voor landelijke uitrol

1. *Maak landelijke afspraken voor aanpak indirecte lozingen*
De aanpak van Indirecte lozingen vraagt om urgente actie van diverse partijen op landelijk niveau en in de regio's. Maak landelijke afspraken met partijen over een landelijke uitrol op basis van de resultaten van deze try-out.
2. *Leer elkaar kennen en organiseer regierol*
Zorg dat de organisaties die een rol spelen bij indirecte lozingen in de regio elkaar leren kennen op operationeel, management en bestuurlijk niveau en dat ze van elkaar begrijpen hoe aansturing in elkaar zit. De provincie kan een regierol hierin spelen, maar dit kan ook bij een Waterschap of onafhankelijk adviseur worden belegd.
3. *Leg uitvoering regionaal vast en organiseer financiën*
Het is essentieel dat de IL-taak in de opdrachten aan de omgevingsdiensten goed is ingeregeld door het onderdeel te laten zijn van de regionale beleidscyclus. "Niet meedoen" voor een individuele gemeente is daarin geen optie omdat het gaat om een basistaak. Vandaar dat dit thema standaard in het Meerjarenprogramma uitvoering VTH taken opgenomen moet zijn (zie handreiking Regionale Beleidscyclus zoals binnen IBP VTH ontwikkeld). Breng wethouders milieu en water/riolering vanaf het begin bij elkaar en overweeg om middelen uit de rioolheffing (bedoeld voor de uitvoering van de gemeentelijke watertaken) ter beschikking te stellen voor het toezicht op indirecte lozingen.
4. *Breng de volgende taken onder bij Omgevingsdienst NL:*
 - Maak een handreiking indirecte lozingen (voor een eerste indicatie van de onderwerpen, zie bijlage 1) die door alle betrokken organisaties gebruikt kan worden. Maak Omgevingsdienst NL beheerder, uiteraard in samenwerking met Unie van Waterschappen en DGWB.
 - Creëer een landelijke database indirecte lozingen en ontsluit deze met alle betrokken partijen (organiseer dit met pijler 3 van IBP-VTH).
 - Organiseer trainingen over indirecte lozingen om de toezichthouders snel op vlieghoogte te krijgen en elkaar te leren kennen. Bij voorkeur kan dit regionaal worden georganiseerd. Daarbij kan uiteraard gebruik worden gemaakt van de training van stichting Wateropleidingen die in deze try-out is gevolgd. Beleg dit bij de OD NL Academie.
5. *Geef landelijk signaal af met financiële ondersteuning, ILT controleert*
Geef vanuit het Rijk de gemeenten een duidelijk signaal om het toezicht op IL uit te voeren, mogelijk met een extra gerichte financiering (SPUK of anderszins). Geef de ILT een toezichtrol op de uitvoering van de taken. Kom gezamenlijk tot adequate normen (inclusief algemeen geldende normen), dan kan de actualisatie van vergunningen starten.

B. Aanbevelingen voor werkgebied HHNK

- 1- Maak in de governance voor de komende 3 jaar (overgang van Pilot naar 3-jarig programma) duidelijk waar op afgerekend wordt en hoe alle overige bedrijven in het werkgebied bezocht zullen worden. Maak een plan: gaan alle bedrijven bezocht worden? Kan via brancheverenigingen een gedragsverandering bereikt worden en het bewustzijn worden vergroot? Is het mogelijk om door het influent te meten een beeld per zuiveringskring te krijgen, en zo te prioriteren? Hoe lang doe je er over om alle bedrijven te bezoeken? Maak ook duidelijk hoeveel dit per bedrijf gaat kosten (inclusief kosten monsternamen en analyses).
- 2- Neem in de governance mee welke besluitvorming er in gemeenten plaats moet vinden, ook in relatie tot de opdrachtverlening richting omgevingsdiensten. De middelen zullen in de DVO's van de gemeenten aan de omgevingsdiensten opgenomen moeten worden. Houdt daarbinnen rekening met de portefeuillevindeling onder wethouders, zeker wanneer financiering vanuit de portefeuille water/riolering gaat plaatsvinden.
- 3- Zet verder in op kennismaking tussen de drie Noord-Hollandse omgevingsdiensten om de samenwerking te bevorderen. Als men elkaar leert kennen en elkaar vertrouwt komt dit de samenwerking ten goede.

Bijlage 1 Randvoorwaarden voor succesvolle aanpak; aanzet tot een handreiking IL

- Financiering: Zorg er voor dat er een opdracht wordt geformuleerd vanuit het bevoegd gezag zodat omgevingsdiensten het toezicht op IL uit kunnen voeren. Zo is het makkelijker om structureel geld beschikbaar te hebben.
- Stel voldoende capaciteit en kwaliteit beschikbaar. Stel één toezicht-en handhaving strategie op om te zorgen voor een landelijk *level playing field*.
- Stel een samenwerkingsovereenkomst op en laat deze bestuurlijk bekrachtigen.
- Organiseer de aanpak binnen het werkgebied van een waterschap zoveel mogelijk in combinatie met de grenzen van de provincie en omgevingsdiensten. Dit is uiteraard niet overal mogelijk.
- Maak duidelijk welke partner welke bevoegdheden heeft. Stel een Producten en Diensten Catalogus (PDC) vast waarin de wettelijke rol van iedere partner is vastgelegd.
- Communicatie: maak het belang van goed toezicht op IL en de gevolgen van indirecte lozingen duidelijk bij bestuurders, maar ook bij inwoners en bedrijven. Het onderwerp indirecte lozingen is nog niet breed bekend onder zowel inwoners als bedrijven. Overweeg een landelijke campagne “weet u waar dit afvalwater naar toe gaat?” en specifieke campagnes gericht op de bepaalde branches.
- Ontwikkel vanuit landelijk beleid een handreiking indirecte lozingen, bijvoorbeeld door Omgevingsdienst NL in samenwerking met de Unie van Waterschappen, DGWM en RIVM. Neem daarin de resultaten en *lessons-learned* van deze try-out mee. Omgevingsdiensten kunnen op basis van deze handreiking uitvoeringsafspraken maken.