

Tijd voor waterkwaliteit

Wetgever, waterschap en de waterkwaliteitszorg 1900-1970

Inleiding

De zorg om de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater kent een lange geschiedenis. De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) die in 1970 in werking trad, is daarom in zekere zin geen beginpunt van de vormgeving van die zorg. Nieuw is alleen dat de overheid met deze wet erkende medeverantwoordelijk te zijn voor de zorg voor de waterkwaliteit. Tot die tijd waren waterschappen, gemeenten en provincies de enige organen die maatregelen tegen de vervuiling in en op het water moesten nemen. Nu ging het Rijk een eigen rol vervullen op basis van een wettelijke regeling. Hierin waren voor het eerst duidelijke richtlijnen geformuleerd voor de Nederlandse waterhuishouding als geheel.

Op het gebied van de bestrijding van de waterverontreiniging deed zich tot de Tweede Wereldoorlog hoogstwaarschijnlijk de erfenis voelen van de negentiende-

B. Dolfing

21

1. De Verenigde Vergadering van het hoogheemraadschap van Delfland in het Gemeenlandshuis te Delft, 23 maart 1933. Aanwezig is onder andere de hoogheemraad W. Drees (sr.), achteraan zittend tweede van rechts met snor. Bron: fotoverzameling hoogheemraadschap van Delfland.



eeuwse interpretatie van de term 'waterstaat'. Lange tijd is de reinheid van openbare wateren niet als een prominent waterstaatsbelang beschouwd. In dezelfde negentiende eeuw werd de samenhang tussen de kwaliteit van het water en de cholera-epidemieën vastgesteld. Dientengevolge is de zorg voor de waterkwaliteit als zijnde van belang voor de volksgezondheid eerder een aangelegenheid geworden van het toenmalige ministerie van Sociale Zaken dan van het ministerie van Waterstaat. Er waren wel allerlei instanties betrokken bij de bestrijding van de waterverontreiniging, maar wettelijke regelingen boden onvoldoende grondslag hiervoor. Vanaf het begin van de twintigste eeuw nam de roep om wettelijke maatregelen tegen watervervuiling gestadig toe. De toenemende mate van watervervuiling had ook een groeiende creativiteit inzake voorstellen tot aanpak ten gevolge. Daadwerkelijke aanpak moest evenwel tot na de Tweede Wereldoorlog wachten. Het eerste waterschap in Nederland dat zich expliciet, dus op basis van een reglementswijziging met de afvalwaterzuiveringstaak belastte, was het waterschap van de Dommel in 1950. Alhoewel deze maatregel vele andere waterschappen tot voorbeeld strekte, had elk voor zich te maken met specifieke problemen, hetgeen de snelheid van handelen niet direct bevorderde. De geschiedenis van het hoogheemraadschap van Delfland maakt dit wel bijzonder duidelijk. In dit verband is het ook interessant om te zien hoe Rijnlands bemoeienis met de hoedanigheid van het boezemwater is verlopen, een onderwerp dat in een eerder nummer van dit tijdschrift is behandeld.¹

In het navolgende zal eerst beknopt de voorgeschiedenis van de bestuurlijke kant van de waterkwaliteitszorg worden weergegeven. Tegen deze brede achtergrond zal daarna worden ingegaan op de ervaringen van twee waterschappen met de beheersing van de waterverontreiniging in hun grondgebied, het waterschap de Dommel en het hoogheemraadschap van Delfland.

Wettelijke maatregelen ter bestrijding van de waterverontreiniging voorafgaand aan de WVO

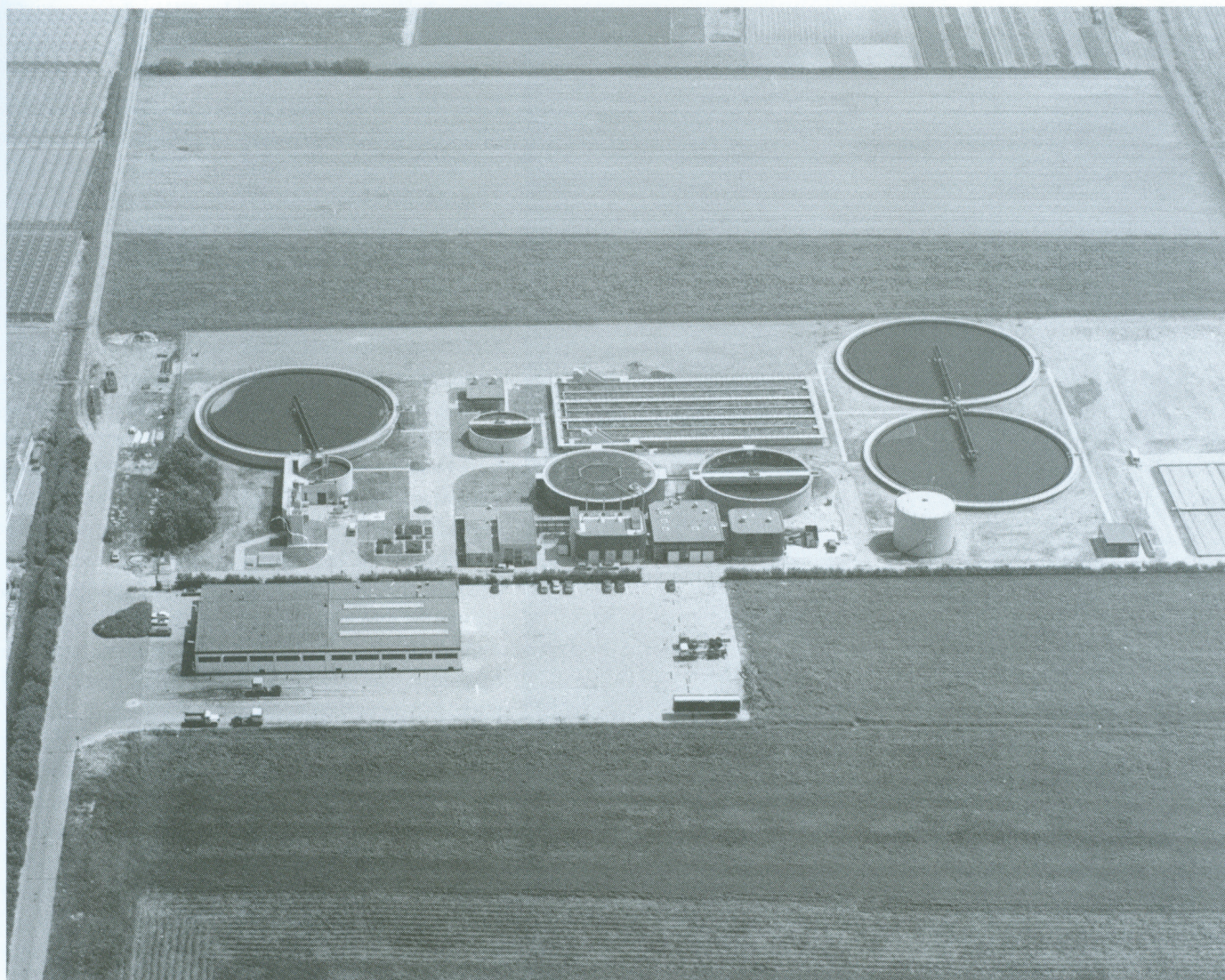
Voorschriften van stedelijke bestuurders om overlast van stank en vervuiling door bedrijven tegen te gaan zijn reeds sedert de Middeleeuwen bekend. De euvelen werden veelal via doorspoeling bestreden. Gedurende het tijdvak van de Republiek werden waterschappen geconfronteerd met lozingen van vervuild water van stedelijke herkomst op de boezem. Het aangewezen middel van dijkgraaf en (hoog)heemraden om dit zoveel als mogelijk tegen te gaan was het keurverbod. De waterschappen bezaten de publiekrechtelijke bevoegdheid om wetten en regels uit te vaardigen op het gebied van het waterschapsrecht, de zogeheten keuren. Bij keurverbod was het dan mogelijk om bepaalde activiteiten te verbieden. Het ging in die tijd nog om zogeheten zichtbare vervuiling door dode beesten, groot vlas en fecaal afval waartegen keuren een adequaat middel waren. De vooral sinds de negentiende eeuw met de opkomende urbanisatie en industrialisatie ontstane onzichtbare vervuiling vereiste een andere aanpak.

In de Bataafs-Franse tijd, die op vele terreinen van openbaar bestuur regelingen tot stand bracht, werden ook zogeheten hindervoorschriften ontworpen. Daarna duurde het tot 1875 voordat de regering-Heemskerk (1874-1877) nieuwe wetgeving indiende om hinder tegen te gaan. Het wetsontwerp Hinderwet was wellicht gebaseerd op het advies dat de Vergadering van Geneeskundige Inspecteurs in 1873 aan de minister van Binnenlandse Zaken had gegeven. Dit behelsde een ontwerp van wet tot voorziening tegen verontreiniging van de bodem, van de dampkring en van de openbare wateren tegen fecale stoffen en ander vuil.²

De Hinderwet voorzag in een vergunningenstelsel voor de oprichting van inrichtingen welke schade, gevaar of hinder konden veroorzaken. Blijkens schriftelijke gedachtenwisseling diende de Hinderwet ook te waken tegen waterverontreiniging door de industrie. In de praktijk leverde de wet echter onvoldoende mogelijkheden op om de waterverontreiniging aan te pakken. Zo werd alleen voorzien in bescherming van de directe omgeving van gebouwen of percelen. Bovendien

1 L. Giebels, 'Van waterverversing tot afvalwaterzuivering. Rijnlands bemoeienis met de hoedanigheid van het boezemwater van 1927 tot 1965', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* 2 (1993) 1, 10-20.

2 D. Mus, 'Water: onvervuild, onvergiftigd: een levensnoodzaak', *Waterschapsbelangen* (1959), 49.



had de wet ten doel om de plaatsen waar vervuiling mocht plaatsvinden te beperken, maar niet om de aard en/of de omvang van vervuiling in te perken. Juist deze twee aspecten waren bij watervervuiling van cruciaal belang aangezien het daar niet om particulier maar om gemeenschapsbelang ging.

Naast de Hinderwet viel het toezicht op water, bodem en lucht onder de Gezondheidswet, de Woningwet, de Epidemiewet en de Wet op de Begraafplaatsen en voorts onder een groot aantal provinciale reglementen, gemeentelijke verordeningen en waterschapskeuren. Met dit toezicht was een grote hoeveelheid instanties en personen belast waaronder hoofdinspecteurs en inspecteurs van de volksgezondheid, gezondheidscommissies, inspecteurs van arbeid en de Nederlandse Heidemaatschappij. Gezien het feit dat het bedoelde toezicht geen hoofddoel vormde binnen de wetgeving stond de hoeveelheid wettelijke regelingen niet garant voor een afdoende aanpak. Men moet bovendien bedenken dat voor vele gemeenten de industrie een bron van werkgelegenheid en inkomsten was, die men niet graag te veel moeilijkheden in de weg legde.

In 1897 werd een Staatscommissie in het leven geroepen, die de regering verslag moest uitbrengen over te nemen maatregelen tegen de vervuiling van de openbare wateren.³ Het werk van deze commissie werd verdeeld over drie subcommissies. De eerste subcommissie had als opdracht om ernstige gevallen van waterverontreiniging te beschrijven, de tweede om onderzoek te doen naar de wettelijke voorschriften en de derde commissie moest een overzicht geven van de verschillende methoden die waren beproefd voor het afvoeren van vuil ter voorkoming van vervuiling. De Staatscommissie stelde in navolging van de bevindingen van de subcommissies in 1901 vast dat de voorschriften onvoldoende effectief gebleken waren om de verontreiniging tegen te gaan. Zij was voorts in navolging van de

2. Luchtopname Rioolzuivering Nieuwe Waterweg (RWZI) bij Hoek van Holland in aanbouw, circa 1979. Bron: fotoverzameling hoogheemraadschap van Delfland.

3 Ibidem.



3. Detailopname van de RWZI: gashouder. Bron: fotoverzameling hoogheemraadschap van Delfland.

verbeterd te worden. Ondanks deze wijziging werd waterverontreiniging door riolen nog steeds terzijde gelaten. Een door de regering opgestelde ontwerp-Riolenwet trachtte in dit hiaat te voorzien. In het ontwerp uit 1913 werd wat betreft de bestrijdingsmaatregelen onder meer een scheiding gemaakt tussen industrieel en huishoudelijk afvalwater. Evenmin als het wetsontwerp van de eerdere Staatscommissie haalde ook dit ontwerp de Staten-Generaal. Pas in 1914 kwam een repressieve regeling ten aanzien van gemeentelijke inrichtingen tot stand, waarin was voorzien in toezicht achteraf.

Ondertussen was in 1909 de Nederlandsche Vereeniging tegen Water-, Bodem- en Luchtverontreiniging opgericht. Doel was om maatregelen ter voorkoming en bestrijding van verontreiniging van water, bodem en lucht te bevorderen. Via het verenigingsblad *Water, Bodem en Lucht* en via congressen werden leden en belangstellenden op de hoogte gehouden van kennis, ontwikkelingen en maatregelen op het gebied van milieuhygiëne. De vereniging was niet onder de indruk van de wijze waarop de waterverontreiniging werd aangepakt. Zij was van mening dat het noodzakelijk was om te rade te gaan bij buitenlandse regeringen inzake wettelijke regelingen en te zien of deze in het buitenland doeltreffend waren gebleken. In de eerste twee decennia van haar bestaan heeft de vereniging zich verschillende malen tot de Tweede Kamer gewend met als hoogtepunt de presentatie van een wetsontwerp tegen de waterverontreiniging aan de minister van Arbeid in 1919.

Het ontwerp ademde een centralistischer sfeer dan de bestaande maatregelen, doordat het deels ontleend was aan buitenlandse regelingen. Voornaam doel was namelijk om het toezicht te verbeteren, maar daarnaast ook beroep te bieden op de Kroon. De versnippering en hoeveelheid van maatregelen zouden moeten worden teruggedrongen ten gunste van een meer uniforme maatregel. Bovendien wilde men de waterverontreiniging in één wet vastleggen en niet gedeeltelijk in een Riolenwet en gedeeltelijk in een Hinderwet.

Vergadering van Geneeskundige Inspecteurs van mening dat de te nemen maatregelen binnen één wet moesten worden ondergebracht. Een "Ontwerp van Wet Houdende Voorzieningen tegen hinderlijke of schadelijke waterverontreiniging" werd in 1903 ingediend. Gedeputeerde Staten zouden wettelijke bepalingen voorschrijven voor de lozing van afvalwater waar deze schadelijke gevolgen zou hebben voor de volksgezondheid en hinderlijke effecten voor de industrie. Gedeputeerde Staten zouden dus geen lozingsvergunningen verstrekken voor verontreinigd water, maar lozing aan regels binden.⁴ Ondanks de door de minister van Binnenlandse Zaken uitgesproken bezorgdheid werd het wetsontwerp teruggedrokken, omdat de Tweede Kamer een regeling tot beteugeling van de waterverontreiniging niet gunstig gezind was. Het is niet bekend waarom dat het geval was. In de navolgende decennia zou het merendeel der kamerleden een passieve houding innemen ten opzichte van het waterverontreinigingsvraagstuk.

Activiteit moest komen van regeringszijde. In 1909 werd een wijziging aangebracht in de Hinderwet.⁵ Voortaan waren vergunningen nodig voor gemeentelijke inrichtingen en particuliere bedrijven ter voorkoming van waterverontreiniging. Voorts diende het toezicht

⁴ Ibidem.

⁵ M.E.H. Tjaden, 'Bestuursstaak en urgentiebeschouwing', *De Ingenieur* 22 (30-5-1941), 72-75.

Op weg naar de Tweede Kamer ging het wetsontwerp roemloos ten onder. Het verdween waarschijnlijk in een bureaulade van de minister. Het enige onderdeel van het wetsvoorstel dat de regering min of meer gewijzigd in praktijk bracht was de oprichting van het Rijksinstituut voor Zuivering van Afvalwater (RIZA) een jaar later, in 1919. Dit instituut had ten doel de waterverontreiniging te bestrijden en te voorkomen door middel van eigen onderzoeken, proefinstallaties elders en andere werkzaamheden. Het RIZA ressorteerde onder het ministerie van Arbeid en was diensten-gevolge onderworpen aan de Hinderwet. Aan de bestaande versnippering kwam aldus nog geen einde.

Hoewel de Eerste Wereldoorlog inmiddels was beëindigd, ontplooidde de Tweede Kamer niet meer activiteiten op het gebied van de bestrijding van de waterverontreiniging. Slechts in 1922 was er sprake van enige activiteit. In dat jaar werd de Hinderwet nogmaals uitgebreid met enige bepalingen. Gedeputeerde Staten verleenden wederom vergunningen voor gemeentelijke inrichtingen, maar vanaf nu ook – zij het facultatief – voor particuliere industrieën. In hetzelfde jaar werd ook de Riolenwet 1914 gewijzigd en mede voorzien van een preventieve regeling. Vanaf die tijd trad een grote windstilte in, die pas na de Tweede Wereldoorlog door grote stormen werd verbroken.⁶

Conclusie

De geschiedenis van de waterkwaliteitszorg in de twintigste eeuw overziende kan worden geconstateerd dat deze pas na de Tweede Wereldoorlog daadwerkelijk van de grond is gekomen. In de decennia daaraan voorafgaand vervulde de overheid nog de rol die een voortzetting was van de negentiende-eeuwse opvatting over de betekenis van de staat, te weten die van nachtwaker. Overigens hadden de gewestelijke overheden en Unie-organen zich in de eeuwen voorafgaande aan de totstandkoming van de eenheidsstaat aan het eind van de achttiende eeuw doorgaans afzijdig gehouden van lokale en regionale waterstaatsaangelegenheden. Zaken die daarmee samenhangen werden veelal beschouwd als de verantwoordelijkheid van de waterschappen of de steden. En waar in vroeger tijden deze laatste overheidslichamen niet altijd op dezelfde lijn zaten, hoeft het geen verbazing te wekken dat ook in het recente verleden de vraag wie van beide verantwoordelijk was voor de watervervuiling en daarmee de waterzuivering, niet eenduidig werd beantwoord (zie tabel 1).

Ondertussen zorgde de natuur voor een impuls van andere zijde. Een aantal droge zomers aan het begin van de twintiger jaren van de vorige eeuw zorgde voor een toenemende mate van verzilting en een evenredig groeiende stroom klachten van met name tuinders aan het adres van waterschapsbestuurders. Dit betekende dat de waterschapswereld op andere wijze dan voorheen acuut werd geconfronteerd met het waterverontreinigingsvraagstuk en dit zette een aantal van hen aan tot actie. De hoogheemraadschappen van Rijnland en Delfland beraadden zich op nadere stap-



4. Detailopname van de RWZI: zogenaamde vuilsloot. Bron: fotoverzameling hoogheemraadschap van Delfland.

⁶ Slechts werd in 1936 de Hinderwet opnieuw aangevuld, zij het in geringe mate.

Tabel I Overzicht van activiteiten van de wetgever en andere instanties op het terrein van de verontreiniging van openbare wateren, al dan niet resulterend in wetgeving vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog (gegevens ontleend aan M.E.H. Tjaden, 'Bestuurspraak en urgentiebeschouwingen', *De Ingenieur* 22 (30-5-1941), 72-75 en D. Mus, 'Water, onvervuild, onvergiftigd: een levensnoodzaak', *Waterschapsbelangen* (1959), 149-150).

Jaar	Instantie	Activiteit
1873	Vergadering van geneeskundige Inspecteurs	Aanbieding van wetsontwerp tot voorziening tegen "verontreiniging van de bodem, van de dampkring en van de openbare wateren door fecale stoffen en ander vuil" aan de minister van Binnenlandse Zaken.
1875	Wetgever	Totstandkoming Hinderwet (HW). Blijkens schriftelijke gedachtenwisseling diende de HW ook tegen waterverontreiniging door de industrie te waken.
1897	Minister van Binnenlandse Zaken	Instelling Staatscommissie tot voorbereiding van maatregelen tegen verontreiniging van openbare wateren.
1901	Staatscommissie Verontreiniging openbare wateren	Rapport van de Staatscommissie. Commissie drong aan op maatregelen, maar de volksvertegenwoordiging was niet gunstig gestemd. Openbare behandeling van het rapport bleef uit.
1901	Wetgever	Woningwet. Gemeentebesturen verplicht tot voorschriften omtrent 'privaten' in een woning. Eis tot voorziening inzake riolering ontbrak.
1903	Staatscommissie	Wetsontwerp wet tegen verontreiniging openbare wateren. Bedoeling vergunningverlening door GS.
1908	GS van Groningen	Instelling Commissie voor verwerking van afvalwater van de strokartonfabrieken.
1909	Wetgever	Ontwerp wijziging HW. Vergunningen nodig voor gemeentelijke inrichtingen en particuliere industrieën ter voorkoming van waterverontreiniging.
1912	Commissie Strokarton	Rapport.
1913	Wetgever	Indiening Riolenwet 1914. Repressieve regeling t.a.v. gemeentelijke inrichtingen.
1919	Nederlandsche Vereeniging tegen Water-, Bodem- en Luchtverontreiniging	Wetsontwerp tegen waterverontreiniging.
1919	Wetgever	Instelling Rijksinstituut voor Zuivering van Afvalwater (RIZA).
1922	Wetgever	Ontwerp-aanvulling HW. GS verlenen vergunningen voor gemeentelijke inrichtingen en facultatief voor particuliere industrieën.
1922	Wetgever	Gewijzigd ontwerp Riolenwet 1914. Thans repressieve en preventieve regeling.
1931	Wetgever	Wijziging Woningwet: materie der streekplannen opgenomen. In Woningbesluit 1932, par. 5, art. 17, lid 5 werd voorzien dat in het streekplan de gronden c.q. terreinen werden aangegeven voor reiniging van afvalstoffen. Nog steeds niets omtrent riolering.
1936	Wetgever	Ontwerp aanvulling HW. Aan te vullen met inrichtingen tot het zuiveren van riool- en afvalwater.
1936	Wetgever	Instelling Adviescommissie (leden uit de Commissie van Toezicht op het RIZA) voor te nemen maatregelen tegen verontreiniging van openbare wateren.

pen. De eerste aanpak van de waterverontreiniging kwam echter op naam van een Brabants waterschap: het waterschap van het Stroomgebied van de Dommel.

Voorloper in afvalwaterzuivering: het waterschap van het Stroomgebied van de Dommel

Bevolkingsgroei en industriële ontwikkeling (leer en textiel) waren de voornaamste factoren in het stroomgebied van de Dommel die het vraagstuk van de waterkwaliteit op de politiek-bestuurlijke agenda plaatsten. Aanvankelijk wisten verscheidene inwoners van Oisterwijk en Tilburg door middel van een reeks processen, culminerend in een respectabel aantal arresten van de Hoge Raad der Nederlanden, slechts Gedeputeerde Staten tot actie te bewegen. In mei 1940 schreven zij aan het waterschapsbestuur het wenselijk te achten een systematisch onderzoek in te stellen om de oorzaken van de waterverontreiniging op te sporen en de maatregelen aan te geven om hieraan een einde te kunnen maken. Gedeputeerde Staten waren toen al van mening dat het hier om een waterschapstaak ging.⁷ Aanvankelijk dacht het waterschap hier anders over. In een brief aan de Staten stelde het bestuur dat hier een rijkstaak lag voor instanties als de Inspectie van de

⁷ *Het Stroomgebied van de Dommel 1863-1963* (uitgave waterschap "Het Stroomgebied van de Dommel", Bostel 1963), 102-103.

Volksgezondheid of het RIZA. Dit sloot geheel aan bij de bovengenoemde toenmalige opvattingen ten aanzien van de bestrijding van de waterverontreiniging. Gedurende de oorlog wijzigde het standpunt van het waterschapsbestuur echter. In het gedenkboek ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van het waterschap schrijft P.J.H. de Boer deze ommekeer toe aan het groeiende besef van de onrustbarende vorm van de waterverontreiniging.⁸ Het waterschap wilde evenwel nog geen belemmeringen opleggen maar alleen de waterverontreiniging bestrijden. Om die reden wilden de bestuurders het waterschap alleen keurbevoegdheid verlenen en niet overgaan tot een ingrijpende reglementswijziging.

Het duurde tot 1948 voordat de kwestie weer in beweging kwam. Begin dat jaar gaf de Commissaris van de Koningin de aanzet tot de instelling van een commissie. Deze moest zich bezinnen op het vraagstuk van de afvalwaterzuivering in het stroomgebied van de Dommel en nagaan of er rechtsgronden dan wel utiliteitsgronden bestonden voor samenwerking tussen de betreffende gemeenten en andere overheidslichamen. De zogeheten eerste Dommelcommissie bestond uit vertegenwoordigers van provincie, gemeenten met industrieën binnen hun grenzen, en het waterschap. Aan de hand van een drietal theorieën kwam de commissie tot een aanbeveling voor de vraag of het Rijk, de provincie, de gemeente of het waterschap de afvalwaterzuivering ter hand diende te nemen. De belangentheorie impliceerde dat alle partijen hierbij belang hebben en bood geen oplossing. Datzelfde gold voor de causaliteitstheorie volgens welke elke vervuiler zelf maatregelen moest treffen, hetgeen de uniformiteit niet ten goede kwam en evenmin technisch en economisch uitvoerbaar was. De doelmatigheidstheorie als derde wees het waterschap aan als de meest geëigende partij voor de oplossing van het vraagstuk.

De commissie zag in de toekomst een tweeledige taak voor het waterschap weggelegd: enerzijds de waterbeheersing en anderzijds de afvalwaterzuivering.⁹ Beide middelen dienden één doel, namelijk de bevordering van een goede waterhuishouding. Ze moesten derhalve ook door één overheidsinstelling ten uitvoer worden gebracht. Bovendien beschikte het waterschap al over een technisch en administratief apparaat dat uiteraard wel uitbreiding en reorganisatie behoefde. Een ander maar niet minder belangrijk aspect betrof de financiering. De commissie voorzag dat de geldmiddelen via de waterschapsbelastingen op de eigendommen verhaald konden worden. Tot slot voorzag de waterstaatswetgeving in toezicht door Gedeputeerde Staten en oppertoezicht door de Kroon, zodat eenheid van beleid gewaarborgd was.¹⁰

De commissie zette een tweede Dommelcommissie aan het werk, die zich met de meer gedetailleerde uitwerking moest gaan bezighouden, waaronder een reglementswijziging van het waterschap. De samenstelling van het bestuur diende dusdanig te worden gewijzigd dat de behartiging van de historische taak niet tekort werd gedaan en de meerderheid van de afgevaardigde hoofdingelanden de behartiging van de algemene waterstaatsbelangen beoogde. Men stelde een verdeling van 30-10-10 verdeeld over de afdelingen voor, die stond voor dertig stemmen algemene waterstaatsbelangen en twintig voor de afvalwaterzuivering verdeeld over gemeentebesturen en corporaties die het bedrijfsleven representeerden. Een classificatiesysteem voor de omslagheffing liet de commissie over aan het nieuwe waterschapsbestuur.¹¹

Al aan het begin van 1949 vroegen Gedeputeerde Staten het dagelijks bestuur van het waterschap zich uit te spreken over het rapport van de tweede Dommelcommissie en binnen een maand betuigde dit zijn instemming. Na inzage op de gemeentekantoren viel in de zomer het Statenbesluit, dat in het najaar bekrachtigd werd met koninklijke goedkeuring. Op 1 januari 1950 werd de reglementswijziging een feit, waarmee een taak aan een waterschap werd toevertrouwd die tot dan nog geen enkel waterschap formeel tot de zijne had gemaakt. Het voortraject tijdens het interbellum buiten beschouwing gelaten, is de uitwerking van de oplossing bijzonder snel gegaan. Dit geldt des te meer in vergelijking met waterschappen elders, die ten tijde van de inwerkingtreding van de afvalwaterzuiveringstaak van het Stroomgebied van de Dommel veelal nog niet eens een aanvang hadden gemaakt met een beleid dienaangaande. Eén van de waterschappen die dat beginstadium weliswaar

8 P.J.H. de Boer, 'Het Keerpunt', in: *Het Stroomgebied van de Dommel*, 103.

9 *Het Stroomgebied van de Dommel*, 111.

10 Zie *Waterstaatswet 1900*.

11 *Het Stroomgebied van de Dommel*, 112-115.

was ontgroeid, het hoogheemraadschap van Delfland, had niettemin veel meer problemen met de vormgeving en totstandkoming van de nieuwe taak.

Delflands weg richting zuiverheidsbeheer

Evenals de hoogheemraadschapsbestuurders van Rijnland werden ook die van Delfland in de jaren twintig van de twintigste eeuw geconfronteerd met extreem droge zomers en verzilting van het boezem- en ander oppervlaktewater. Overigens maakten belangenbehartigers van tuinders eind negentiende eeuw al gewag van de negatieve effecten van het zoutgehalte van Delflands boezem. Delflands bestuurders waren in die jaren evenwel nog niet tot actie te bewegen. Ondanks aanbevelingen van een in 1920 ingestelde Statencommissie aan dijkgraaf en hoogheemraden duurde het tot na de Tweede Wereldoorlog toen andermaal de gevolgen van een droge zomer zich lieten voelen, voordat men tot actie overging.¹²

Aanvankelijk besloot het college slechts om *tijdelijke* maatregelen te nemen. Het zoutgehalte van de boezem zou worden verminderd door de aanleg van een noodbemalingsinstallatie op de schutsluis van Leidschendam en op die van de Bergsluis in Rotterdam. De kosten hiervan zouden niet over het zogeheten boezembeheer mogen worden omgeslagen. Geredeneerd vanuit het waterschapsprincipe belang-betaling-zeggenschap zou het onbillijk zijn indien de kosten, die één bepaalde categorie, te weten de tuinders, het meest zou baten, afgewenteld zouden worden op alle ingelanden. Vanuit tuinderskringen is dit ook niet aangevochten. Er werd verder een verdeelsleutel voor de betaling gevonden van 90% tuinbouw en 10% overige belangen. Binnen de sector tuinbouw werd vervolgens de oppervlakte van de percelen glastuinbouw aangeslagen voor een vijfvoud van de omslag ten opzichte van de percelen niet-glastuinbouw. Met belang en betaling diende onvermijdelijk ook het derde element van de trits te worden ingevuld. Dijkgraaf en hoogheemraden waren voornemens naast het bestaande algemeen beheer en boezembeheer een ontziltingsbeheer toe te voegen.

Deze twee vormen van beheer, algemeen en boezembeheer, waren in 1921 bij reglementswijziging ingevoerd nadat het hoogheemraadschap van Schieland het mede-beheer over de Schieboezem aan Delfland had overgedragen. Het feit dat enkele van Schielands polders zouden bijdragen in de kosten voor lozing op Delflands boezem, maar niet in de kosten van de zorg voor de zeewering hoefden te delen, zorgde ervoor dat voortaan het boezembeheer werd afgescheiden van het algemeen beheer. Bij de discussies met de Staten over de reglementswijziging maakte Delfland van de gelegenheid gebruik om de vurig verlangde opheffing van de onbillijkheid in de lastenverdeling voor de kosten van de zeewering te realiseren. Het *gebouwd* eigendom dat in gelijke mate maar zonder betaling bescherming genoot als het *ongebouwd* eigendom was vanaf 1921 ook omslagplichtig ten aanzien van het algemeen beheer.¹³

Dijkgraaf en hoogheemraden wilden de noodinstallatie zo spoedig mogelijk vervangen door een zogeheten semi-permanent gemaal te Leidschendam. De term 'permanent' verwijst naar de erkenning dat het ontziltingsprobleem niet incidenteel maar chronisch was gebleken. 'Semi' verwijst naar de afwachtende houding van rijkswege in deze, waar de plannen tot ontziltiging van het buitenwater niet verwezenlijkt werden. Delfland had het ministerie van Verkeer en Waterstaat om een subsidie gevraagd in de kapitaaluitgaven voor de bouw van het nieuwe gemaal. Men had de aanvraag gemotiveerd met een verwijzing naar een oorzakelijk verband tussen de verzilting van Delflands boezem en die van de rijkswerken, in casu de Nieuwe Waterweg. Dit oorzakelijk verband werd door de minister ontkend. Het was voor Delfland overigens niet de eerste keer dat het Rijk een aanvraag om subsidie afwees. In de tweede helft van de negentiende eeuw leden pogingen voor subsidiëring van de zeewering ondanks hardnekkig volhouden schipbreuk na afwijzing door de minister of de Tweede Kamer. Geen wonder dat Delfland uiteindelijk zijn heil zocht in de omslagregeling voor het ongebouwd, om langs die weg verhaal te kunnen halen voor de stijgende uitgaven. De goedkeuring van deze op-

12 Zie B. Dolfing, *Belang-betaling-zeggenschap. Een schets van de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie van het hoogheemraadschap van Delfland 1589-1996* (uitgave hoogheemraadschap van Delfland, Delft 1997), 27-29.

13 Ibidem, 21-24.



5. Vervuild water. Bron: fotoverzameling hoogheemraadschap van Delfland.

lossing werd overigens ook niet zonder slag of stoot verleend door het provinciaal gezag.¹⁴ De regeling van het ontziltingsvraagstuk was in die zin een voortzetting van het van rijksweg sinds decennia gevoerde beleid, dat ook ten aanzien van de watervervuiling werd gehandhaafd. Dit zou duidelijk worden toen met ingang van 1947 de laatste kwestie prominent op de agenda kwam en Th.F.J.A. Dolk als dijkgraaf het voortouw nam.

Verschillende gemeentebesturen wendden zich in de jaren hierna tot Delfland aan gezien de afvoer van gezuiverd rioolwater hen voor problemen plaatste. Het hoogheemraadschap bemerkte eveneens dat de verbodsbepalingen van Delflands generale keur en een vergunningenstelsel niet volstonden om vervuiling van het boezemwater tegen te gaan. In 1954 vond een aantal oriënterende gesprekken plaats tussen dijkgraaf, hoogheemraden en gemeentelijke vertegenwoordigers. Omdat Delfland enerzijds niet in staat was om de vervuiling te bestrijden en anderzijds de afvoer van vervuild afvalwater een probleem vormde, was voor het hoogheemraadschap van meet af aan de inzet dat er geen nieuwe lozingen meer zouden plaatsvinden en dat bestaande lozingen gaandeweg werden beëindigd. Bovendien was Delfland gecharmeerd van de bestuurlijke oplossing die het waterschap van de Dommel had gekozen. Wel was het zo dat het hoogheemraadschap niet gebrand was op taakuitbreiding. De bestuurders redeneerden pragmatisch dat uit overwegingen van efficiëntie en effectiviteit het waterschap de wederzijdse belangen van gemeenten en waterschap het beste kon dienen.¹⁵

Nog hetzelfde jaar besloot het college van dijkgraaf en hoogheemraden twee com-

14 Nieuw Archief Delfland (hierna: NAD), inv. nr. 36, notulen van de verenigde vergadering (dijkgraaf en hoogheemraden en hoofdingelanden), 30 maart 1865, 1 maart 1866, 30 maart 1867, 16 januari 1868 en 28 maart 1868, 28 november 1895; Idem, bijlagen bij de notulen van de verenigde vergadering 1884. Tevens NAD, inv. nr. 1189.

15 Dolfing, *Belang-betaling-zeggen-schap*, 29-31.

missies te installeren. Een bestuurlijke commissie werd belast met het onderzoek naar de mogelijkheid van centrale zuivering, afvoer van afvalwater of beide. Indien dit technisch mogelijk en economisch verantwoord te realiseren zou blijken te zijn, diende de commissie een vorm van financiering en beheer te vinden. Daarnaast werd een technische commissie gelast om na te gaan op welke wijze het huishoudelijk en industrieel afvalwater van Delfland op de meest doelmatige wijze kon worden behandeld. Op verzoek van de gemeenten werden zij mede vertegenwoordigd in de technische commissie. In tegenstelling tot Brabant kozen de Delflandse bestuurders voor een gelijktijdig opereren van twee commissies. Het viel te voorzien dat deze in elkaars afvalwater zouden gaan zitten.

Intussen speelde vanaf het begin mee dat in Delfland een gemeente, in casu 's-Gravenhage, zelf al vergevorderde plannen had voor de bouw van een rioolzuiveringsinstallatie. Met iets dergelijks hadden de actoren in het Stroomgebied van de Dommel niets te maken gehad. Den Haag gaf er de voorkeur aan het project zelfstandig uit te voeren. De gemeentelijke opvattingen zouden al heel snel een rol gaan spelen in de werkzaamheden van de technische commissie via het lid Bolomey, directeur gemeentewerken Den Haag. Hij had in vaktijdschriften zijn mening geventileerd omtrent het afvalwatervraagstuk. Hij stelde dat centralisatie van zuiveringsinstallaties geen economisch aanvaardbare oplossing bood en dat zuivering van afvalwater niet tot de taak van de waterschappen behoorde. Hij stond op het standpunt dat passief toezicht voldoende moest zijn.¹⁶ Bij gebrek aan controleerbare bewijzen was deze stelling al problematisch, maar de aanvaardbaarheid en geloofwaardigheid van Bolomey als lid van de technische commissie werden er ook niet door vergroot. Eén en ander zou tot uitdrukking komen in een minderheidsrapport.

In 1956 koos de commissie in meerderheid voor lozing van ongezuiverd afvalwater op de Waterweg en een minderheid voor lozing van voor meer dan negentig procent gezuiverd afvalwater op de boezem. De bestuurlijke commissie kon zich hiermee verenigen. Wel rees de vraag of het toelaatbaar was om gezuiverd afvalwater op de boezem te lozen. Het effluent uit enige zuiveringsinstallaties zou op bezwaar vanuit tuinderskringen kunnen stuiten. De eisen voor producten in het buitenland zouden dermate zwaar zijn dat alleen de meest radicale oplossing een betrouwbare grondslag vormde voor de tuinbouwexport. Dit betekende dat vervuild water naar zee c.q. de Waterweg zou worden afgevoerd. Het was daarmee aan de technische commissie om het vraagstuk van de afvoer van het afvalwater van Delft en het Westland afzonderlijk te bezien *ongeacht de psychologische overwegingen*.¹⁷ Daarop vreesde de technische commissie dat wellicht die argumenten de doorslag zouden geven, die op onjuiste technische grondslagen berustten.

De bestuurlijke commissie liet uiteindelijk in haar eindrapport uit 1958 de passages betreffende de psychologische bezwaren van de tuinbouw geheel weg en koos voor ongezuiverde lozing op de Waterweg. Lozing via persleidingen van ongezuiverd afvalwater op de Nieuwe Waterweg was van rijkswege echter niet aanvaardbaar. Dit betekende dat Delfland toch voor zuivering zou moeten kiezen en deze taak konden de gemeenten zelf afdoen.

Hiermee was men beland bij de bestuurlijke vormgeving van het geheel. Dijkgraaf en hoogheemraden kozen voor inpassing in de bestaande organisatiestructuur door middel van toevoeging van een nieuw onderwerp van beheer: het zuiverheidsbeheer. De bij de persleidingen betrokken gemeenten zouden drie hoofdingelanden kiezen, de Kamer van Koophandel te Delft twee hoofdingelanden en de Kamer voor de Beneden-Maas één hoofdingeland. Direct al vonden de gemeenten het aantal te gering en in later jaren zouden de getalsmatige verhoudingen binnen de diverse beheersvelden geleidelijk worden aangepast.

In 1959 deden dijkgraaf en hoogheemraden de verenigde vergadering het voorstel om een zuiverheidsbeheer in te stellen. Zij voerden als reden voor de tempoversnelling van de afgelopen jaren aan, dat de toestand van de boezem allesbehalve geruststellend was. Dit was in tegenstelling tot de eerste werkjaren van de commissies. Dit mocht op zich waar zijn, maar de hoofdingelanden bleken een gedegen behandeling van het eindrapport voor te staan.¹⁸ Protest van de dijkgraaf dat Provinciale Staten de reglementswijziging dan niet meer in dit kalenderjaar kon be-

16 J.G.W. Bolomey, 'De afvalwaterzuivering', *De Nederlandse gemeente. Weekelijks orgaan van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten* 10 (1956), 577-582 en 'Water, Bodem, Lucht', *Waterschapsbelangen. Half-maandelijks orgaan van 'De Unie van Waterschapsverbanden'* 41 (15-3-1956), tevens Registratuur Archief Delfland (hierna: RAD), inv. nr. 13030.

17 Mijn cursivering (BD). RAD, inv. nr. 13024.

18 Dolfing, *Belang-betaling-zeggen-schap*, 35.

handelen, mocht niet baten. Wederom ging een commissie aan het werk, ditmaal een commissie van hoofdingelanden voor schriftelijke behandeling van het voorstel van dijkgraaf en hoogheemraden.

Twee van hen, waaronder de vertegenwoordiger van de gemeente Den Haag, vroegen zich andermaal af of de instelling van een zuiverheidsbeheer niet prematuur was gezien de aangekondigde wettelijke regeling van de waterverontreiniging. Hiermee doelden zij op de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren die, zoals wij thans weten, nog tien jaar op zich heeft laten wachten. Dijkgraaf en hoogheemraden verdedigden zich door erop te wijzen dat ongezuiverde lozing een weloverwogen keuze was geweest. Nu het op een openbare behandeling aankwam, deed niet meer het eerdere psychologisch argument opgeld, maar het principe 'al te goed is buurmans gek'. Het was huns inziens namelijk niet redelijk wanneer Delfland reeds zou zuiveren terwijl veel grotere hoeveelheden van andere lozers ongezuiverd bleven. Langs deze weg wilde het college de beheerder van de Waterweg, het Rijk, tot hernieuwde actie bewegen. Delfland wenste geen voorloper te zijn zolang geen wettelijke regelingen beschikbaar waren om lozingen te beletten en eisen te stellen aan geloosd effluent.

Het was inmiddels 1960 geworden en de verenigde vergadering wenste de instelling van een zuiverheidsbeheer aan te houden totdat duidelijk was welke technische oplossing moest worden gekozen. Tevens zouden vertegenwoordigers contact moeten onderhouden met belanghebbende gemeenten, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en dat van Sociale Zaken. De instelling van een interdepartementale commissie bleef evenwel uit, en ook Rijkswaterstaat gaf blijk van een passieve opstelling. Ondanks de luider wordende roep uit de samenleving om de merkbaar groeiende vervuiling van vrijwel alle wateren met wettelijke maatregelen te bestrijden, kwam het daar pas eind jaren zestig van.¹⁹

De werkelijke aandrang kwam van de provincie. Na een alarmerend provinciaal verslag omtrent de oppervlaktewateren drongen Gedeputeerde Staten er bij dijkgraaf en hoogheemraden op aan om de motie tot instelling van het zuiverheidsbeheer in stemming te brengen. De hoofdingelanden, wellicht op grond van onenigheid tussen gebouwd en ongebouwd, wilden niet tot stemming overgaan. Dijkgraaf Winsemius liet daarop weten dat het ontstane tijdverlies onacceptabel was en stelde voor om het standpunt van de bestuurlijke commissie te verlaten. In plaats van Delfland met de afvoer van afvalwater te belasten, zou de gemeentelijke taak voorop worden gesteld. Op die manier zou de gemeente Den Haag langs een omweg toch haar zin krijgen. Bovendien deed zich de merkwaardige situatie voor, dat Delfland in feite datgene voorstelde te doen wat het Rijk werd verweten: niets. De 'staking' van de verenigde vergadering hield ruim twee jaar stand. Uiteindelijk werd in 1963 een door Gedeputeerde Staten gewijzigd ontwerp-zuiverheidsbeheer en reglement vrij geruisloos aanvaard. Met ingang van 1 januari 1964 was na meer dan tien jaar moeizame voorbereiding het zuiverheidsbeheer een feit.

Tabel II Waterzuiveringstaken in waterschapsverband ná reglementswijziging tot de inwerkingtreding van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater 1970

Jaar	Waterschap	Provincie
1950	Waterschap de Dommel	Noord-Brabant
1950	Waterschap de Donge	Noord-Brabant
1956	Waterschap de Aa	Noord-Brabant
1957	Waterschap Geleen en Meenbeek	Limburg
1957	Waterschap de Geul	Limburg
1958	Waterschap de Berkel	Overijssel
1962	Waterschap de Regge	Overijssel
1965	Hoogheemraadschap van Rijnland	Zuid-Holland (en Noord-Holland)
1965	Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen van Kennemerland en Westfriesland	Noord-Holland
1969	Waterschap van Hunsingo	Groningen
1969	Hoogheemraadschap van Delfland	Zuid-Holland

¹⁹ Zie ook H.W. Lintsen (red.), *Twee eeuwen Rijkswaterstaat, 1798-1998* (Zaltbommel 1998), 179-188.

Besluit

De geschiedenissen van de waterschappen van het stroomgebied van de Dommel en dat van Delfland laten zien dat aanpak van dezelfde problematiek niet per definitie een identieke aanpak en/of oplossing tot gevolg heeft. Waar in beide gevallen weliswaar de zorg voor waterkwaliteit een nieuwe, bijkomende taak van waterschapsbeheer werd, leidden omgevingsfactoren tot een op de situatie ter plaatse toegesneden vormgeving van diezelfde beheerstaak. In het waterschap van de Dommel kwam men veel sneller tot realisatie dan in Delfland, waar men een veel langer voorbereidingstraject kende. Daar drukte één van de inliggende grotere gemeenten, Den Haag, ook een belangrijke stempel op het besluitvormingsproces. Een ander opmerkelijk verschil dat niet los kan worden gezien van de tijdsduur die met de aanpak van de waterzuiveringsproblematiek gemoeid is geweest, is de omstandigheid dat Delfland zeer lange tijd op het standpunt heeft gestaan dat aanpak van tijdelijke ofwel voorbijgaande aard was. Bij het waterschap van de Dommel is hiervan niets gebleken.

De totstandkoming van regelingen inzake watervervuiling in zijn algemeenheid was bij afwezigheid van uniforme regels of zelfs een wettelijk kader, een ad-hoc proces dat sterk afhankelijk was van lokale en regionale factoren. Dit moest wel leiden tot onderlinge verschillen in de vormgeving van waterzuiveringsbeheer respectievelijk waterkwaliteitsbeheer tussen waterschappen op zich en tussen waterschappen en gemeenten onderling. De sterk gevoelde noodzaak om maatregelen te treffen tegen waterverontreiniging was op zich niet altijd een voldoende voorwaarde om tot actie over te gaan. Vaak was de invloed van een individu van grote betekenis, zoals die van een dijkgraaf.

De invulling van de zorg om de waterkwaliteit levert voor de inwerkingtreding van de WVO in 1970 een gevarieerder beeld op dan daarna. Of de uniformiteit in wetgeving heden ten dage beter is dan de vroegere op de situatie ter plaatse toegesneden regels of dat binnen het wettelijk kader opnieuw de grenzen worden gezocht voor de oude ruimte, is evenwel iets dat de toekomst zal leren.