

Gemeenten en de uitbouw van de infrastructuur voor 3 afvalwaterzuivering

Leen Van Zele, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, U1A

Pieter Leroy, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, U1A en Vakgroep Milieu en Beleid, KUN

1 INLEIDING

Het merendeel van de Vlaamse waterlopen voldoet nog steeds niet aan de wettelijke basiskwaliteitsnormen. De Vlaamse milieuraapportering (MIRA) toont wel aan dat de kwaliteit jaarlijks verbetert, zij het heel langzaam. De verbetering is ten dele afhankelijk van de gedragsverandering aan de vervuilingsbron en verschilt sterk van sector tot sector. De meest opvallende daling van de stikstofvrachten werd gerealiseerd door de industrie en in aanzienlijke mate ook door de huishoudens. Bij de landbouw stelt men geen dalende trend vast inzake de belasting met nutriënten (MIRA-T 2002).

De huishoudelijke belasting van het oppervlaktewater wordt echter hoofdzakelijk aangepakt door een *end-of-pipe* beleid van de overheid. Het meest effectieve beleidsinstrument daarin is de uitbouw van de waterzuiveringsinfrastructuur. Deze dient op korte termijn een aanzienlijke hoeveelheid vuilvracht te zuiveren om zo het oppervlaktewater te ontlasten. De waterzuivering valt of staat met de effectiviteit en de efficiëntie van de infrastructuur. Daarvoor bestaat een gedeelde bevoegdheid. De gemeente is bevoegd voor de inzameling van het afvalwater en het gewest voor het transport en de zuivering ervan (niet altijd zo transparant in de praktijk). Tot 2 000 inwonersequivalenten (IÆ) kunnen gemeenten ook instaan voor de zuivering via een kleinschalige waterzuiveringsinstallatie (KWZI), net zoals burgers via een individuele behandeling van afvalwater (IBA).

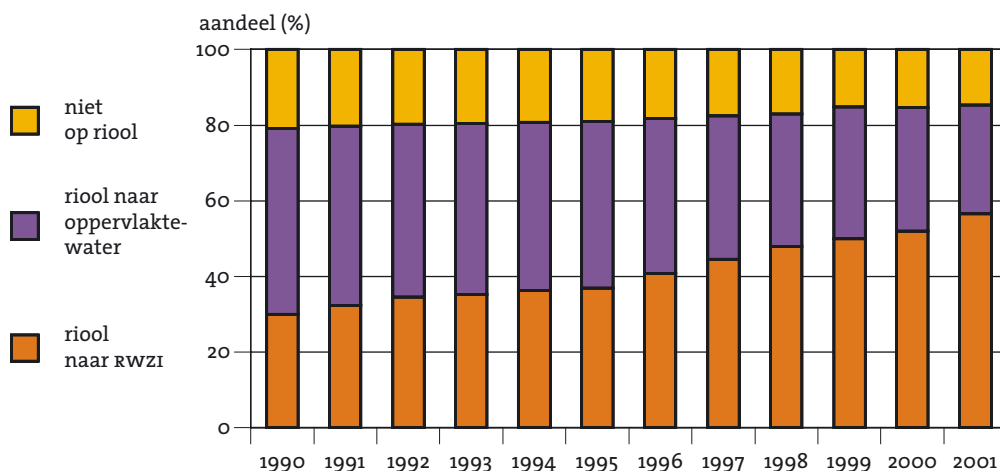
Om de efficiëntie van de afvalwaterzuivering te bepalen, zijn vooral metingen en beoordelingen van het infrastructuurnetwerk nodig. Voor de effectiviteit zijn de riolerings- en zuiveringsgraad de veel gebruikte indicatoren. Deze indicatoren zijn theoretisch omdat men bij de definiëring uitgaat van een aanname die kan afwijken van de praktische realiteit.

De **RIOLERINGSRAAD** is het aandeel van de bevolking dat het afvalwater in een riool loost, waarbij men aanneemt dat iedereen die de mogelijkheid heeft in een riool te lozen, dat ook feitelijk doet.

De **ZUIVERINGSRAAD** is het aandeel van de bevolking dat het afvalwater loost in een riool die verbonden is met een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) of een KWZI (met dezelfde aanname als bij de rioleringsgraad).

De theoretische rioleringsgraad (= bestemming van riool naar oppervlaktewater of riool naar rwzi) bedraagt in Vlaanderen anno 2001 85,4 % terwijl de zuiveringsgraad 56,6 % bedraagt (figuur 1). Dat wil zeggen dat nog steeds 43,4 % van de bevolking in het oppervlaktewater of grondwater loost, waarvan 14,6 % rechtstreeks en 28,8 % onrechtstreeks (via een riool). In het beste geval is er een beperkte zuivering via een septische put.

Figuur 1: Bestemming van het huishoudelijk afvalwater in Vlaanderen (1990-2001)



Bron: MIRA Achtergronddocument 2002, 2.20 | Kwaliteit oppervlaktewater.

Het gewest dient nu het bovengemeentelijke deel van de waterzuiveringsinfrastructuur verder uit te bouwen en te optimaliseren. Dit concretiseert zich in het bouwen en renoveren van rwzi's (in beperkte mate kwzi's), het aanleggen van collectoren en het erop aansluiten van riolen die nog in het oppervlaktewater lozen via betekenisvolle lozingspunten. Analyse van het influent aan de rwzi's geeft aan dat de aangebrachte vuilvracht vaak te klein is en de verdunning door aangesloten hemelwater, grondwater en oppervlaktewater te groot.

Hier is voor de gemeente een heel belangrijke opdracht weggelegd. Waar nog niet gerioleerd is (14,6 %), dient zij rioleringsaanleggen of haar burgers te verplichten tot de plaatsing van een IBA, indien een septische put volgens VLAREM II (1995) niet volstaat. De rioleringsaanleggen die nog in het oppervlaktewater lozen, moet zij aansluiten op een door nv Aquafin aangelegde collector (naar een rwzi) of op een kwzi waartoe zij tot 2 000 IE zelf het

initiatief kan nemen. Waar reeds gerioleerd is (85,4 %), moet men nagaan of de huishoudens wel degelijk zijn aangesloten en indien dit niet het geval is, moeten zij daartoe verplicht worden. Tot slot zijn renovatie en optimalisatie belangrijke gemeentelijke taken. De vermelde rioleringsgraad van 85,4 % doet immers op geen enkele wijze een uitspraak over de daadwerkelijke kwaliteit van de aanwezige riolering. In vele gevallen is deze kwaliteit ondermaats en ligt hier een belangrijke oorzaak van de verdunningsproblematiek. Kwaliteitscontrole van de gemeentelijke riolerings- en afkoppeling van het aangesloten hemelwater, grondwater en oppervlaktewater (beken) zijn daarvoor noodzakelijk. De gemeente (en de burger) speelt dus een grote rol in het waterzuiveringsbeleid, maar voert deze taken slechts vertraagd uit.

Zo komen we tot de *onderzoeksvraag*: wat zijn de remmende factoren bij de noodzakelijk snellere uitbouw van het gemeentelijke rioleringsnetwerk, als onderdeel van het beleid inzake infrastructuur voor waterzuivering?

In het tweede deel volgt enige toelichting bij de centrale concepten en bij de methoden die bij dit onderzoek zijn gebruikt. Het derde deel schetst de historiek van het waterkwaliteitsbeleid en de huidige juridische context daarvan, ook wat Europa betreft. Deel vier bevat de eigenlijke beleidsanalyse, deel vijf en zes de beoordeling en de aanbevelingen.

2 CONCEPTEN EN METHODEN

2.1 Concepten

Dit onderzoek spitst zich toe op één fase van de beleidscyclus (zie hoofdstuk 1, 1.1), de *beleidsimplementatie*. Onder beleidsimplementatie verstaat men de uitvoering, toepassing of realisering van beleidsprogramma's. Deze uitvoering veronderstelt een reeks van opeenvolgende activiteiten voortvloeiend uit een beleidsprogramma. In principe gaat het erom vastgestelde wetten, richtlijnen of normen om te zetten in concrete acties (Glasbergen, 1994).

Met het begrip *implementatiedeficit* verwijst men naar een discrepantie tussen de beleidsvoornemens en hun realisatie. In dit onderzoek heeft men te maken met vertraging in de beleidsuitvoering (zie deel 5).

Onder actoren verstaat men alle sociale entiteiten die handelen, individueel of als een organisatie. Het afvalwaterzuiveringsbeleid is in se een *multi-actor-beleid*, daar zowel de burgers, de gemeenten, de provincies, het Vlaamse Gewest, de nv Aquafin (hierna Aquafin) als de Vlaamse Milieu-maatschappij (vmm) en AMINAL formeel een bevoegdheid toegekend hebben gekregen in de uitvoering ervan. Milieubeleid veronderstelt dat deze verschillende actoren hun doelstellingen en prioriteiten afstemmen op de algemene milieudoelstelling.

Een multi-actor-beleid impliceert dat er tussen de verschillende actoren *afhankelijkheidsrelaties* bestaan. Actoren zijn immers onderling van elkaar afhankelijk voor onder meer financiële en politieke steun, kennis, hulpbronnen en invloed.

Door de veelheid aan actoren en hun onderlinge afhankelijkheid kan geen van de actoren de sturing en controle volledig op zich nemen. Het is daarom noodzakelijk de juiste *sturingsmechanismen* te hanteren, die als doel hebben het beleid op een effectieve en efficiënte wijze tot uitvoering te brengen. Er worden juridische, economische en communicatieve sturingsmodellen onderscheiden (Glasbergen, 2000).

2.2 Methoden

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van sociaal-wetenschappelijke onderzoeksmethodes, met name een documentenanalyse en interviews. Het onderzoeksmateriaal bestaat enerzijds uit geschreven teksten, waaronder wetteksten, verslagen van hoorzittingen, tijdschriften, jaarverslagen en persberichten, en anderzijds uit interviews. In een eerste fase zijn verkennende gesprekken gevoerd met personen van VMM, Aquafin, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), enkele gemeenten en de milieubeweging. Op basis daarvan kon een duidelijke probleemstelling gedefinieerd worden. In een tweede fase werden op basis van een vaste interviewgids gesprekken gevoerd met verschillende personen, voornamelijk van VMM, Aquafin en van gemeenten.

3 SITUERING

3.1 Historische context

Op 11 maart 1950 vaardigde België de eerste specifieke wet op de bescherming van oppervlaktewateren uit. Daarin kregen de gemeenten de uitsluitende bevoegdheid over de waterzuivering en organiseerde men het beleid ook als dusdanig. Het gewest voorzag in een subsidie van 80 % voor de bouwkosten van gemeentelijke zuiveringsinstallaties. Hoewel de uitgangspunten van deze wet vooruitstrevend waren, bleken de uitkomsten ervan niet navenant. In 1968 waren in Vlaanderen 13 rwzi's operationeel en in 1978 waren dat er 38. In Nederland waren er toen al 450 gebouwd. Eén van de hoofdoorzaken was de bevoegdheidsverdeling waarin de wet voorzag. De gemeentelijke overheden bleken in de praktijk immers niet de aangewezen actor om voor waterzuivering in te staan (Leroy, 1989). Er was een gebrek aan belangstelling van de schepencolleges en van de bevolking, mede door de overtuiging dat niet zozeer de plaatselijke bevolking maar vooral de inwoners van stroomafwaarts gelegen gemeenten de vruchten van de waterzuivering zouden plukken (Veestraeten, 1999). Daarnaast hadden gemeenten niet de financiële middelen om de exploitatiekosten te

betalen. Het ontbrak hen tevens aan de benodigde knowhow wat betreft waterzuivering.

De wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging vertrouwde de bevoegdheid over de waterzuivering toe aan drie waterzuiveringsmaatschappijen: één voor het Kustbekken, één voor het bekken van de Schelde en één voor het bekken van de Maas. De Belgische wetgever besliste dat deze drie maatschappijen de taak inzake de bouw en exploitatie van de rwzi's die de gemeenten in de wet van 1950 kregen toebedeeld, zouden overnemen. De gemeentelijke bevoegdheid inzake rioolwaterzuivering bracht men zo terug tot het rioleringsbeleid *sensu strictu*. De overnameoperatie van gemeentelijke en intercommunale rwzi's vergde belangrijke financiële middelen om de gedane investeringskosten terug te betalen. Gemeenten werden daarbij niet verplicht om deze middelen te herinvesteren in lokale rioleringen. De in bekken georganiseerde zuivering die zowel op Vlaams, Brussels als op Waals grondgebied betrekking had, kwam echter nooit van de grond omwille van communautaire tegenstellingen die samenwerking onmogelijk maakten. Alleen de Waterzuiveringsmaatschappij voor het Kustbekken (wzk), die geheel betrekking had op Vlaams grondgebied, kreeg werkelijk gestalte.

Bij de uitvoering van deze wet moesten de toenmalige gemeenten (voor de fusieoperatie) met het oog op een geordende en verantwoorde uitbouw van het rioleringsstelsel een Algemeen Rioleringsprogramma (ARP) maken. Het gebrek aan uniformiteit en de individuele gemeentelijke aanpak vormden echter de onmiskenbare beperkingen van deze aanpak. Mede daarom werd voor een meer gecentraliseerde aanpak gekozen. Via twee omzendbrieven (27/02/78 en 03/03/78) werden gemeenten verplicht een Totaal Rioleringsplan (TRP) te maken, waarbij provincies erop moesten toezien dat de rioleringswerken van de lokale besturen – met of zonder betoelaging – afgestemd waren op het totale rioleringsnet van het hele woon- en industriegebied van de gemeente én op de uiteindelijke zuivering. Na de staatshervorming (zie verder) werd de goedkeuring van deze TRP's echter opgeschort. Op basis van een (weer) meer gedecentraliseerde beleidsopvatting zouden dan voor de gebieden met verspreide bewoning Algemene Waterzuiveringsprogramma's (AWP's) worden gemaakt, aldus de strekking van een omzendbrief uit 1988. Die leidde evenwel niet tot de beoogde algemene herziening van de bestaande TRP's, waardoor deze laatste nog tot vandaag gebruikt worden (Van den Bossche, 1996).

Tijdens de jaren 70 verlamden de communautaire hervormingen vele jaren de Belgische politiek. De naar autonomie strevende gewesten maakten het voor de Belgische regering onmogelijk om als nationale overheid een waterkwaliteitsbeleid te voeren. Het beleid was daarom gefragmenteerd over de nationale (normeren), de provinciale (controleren en inspecteren) en de gemeentelijke (saneren) overheden. De *grondwetsherziening van 1980* legde de bevoegdheden van de gewesten vast. Het Vlaamse Gewest

richtte toen naast de wzk de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (vwz) op. Beide fuseerden bij de *staats hervorming in 1988* tot de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (vmz). Het verschijnen van het zeer kritische ‘*Sobemap-rapport*’ in 1989 was de directe aanleiding tot een hertekening van het waterzuiveringslandschap. Volgens dit rapport was het rampzalig gesteld met de waterzuivering in Vlaanderen. “Er is geen adequate visie, geen geld en een slecht management. Bovendien blijven ook de gemeenten schromelijk in gebreke.” (Veestraeten, 1999).

De combinatie van druk vanuit de toenmalige EEG, de communautaire hervormingen, het nieuwe beleid en het verschijnen van het vernietigende Sobemap-rapport leidden tot een versnelde aanpak van het waterzuiveringsbeleid in Vlaanderen vanaf de jaren 90 (Veestraeten, 1999). Die veranderingen vormden de basis van het huidige waterzuiveringsbeleid.

(1) Via de Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen (GIMV) richtte de Vlaamse regering eind jaren 80 de Vlaamse Milieuholding (VMH) op. Deze zou fungeren als moedermaatschappij van een aantal nv’s, met als doel de privé-sector bij het milieubeleid te betrekken om zo de financiering voor de waterzuivering te verzekeren. Op 21 april 1990 richtte de VMH de *dochtermaatschappij nv Aquafin* op, die zou moeten instaan voor de zuivering van huishoudelijk afvalwater. De Vlaamse overheid behield zelf 51 % van de aandelen in Aquafin. De overige 49 % kwam in handen van privé-investeerders. Het Britse waterzuiveringsbedrijf Severn Trent – waarvan Aquafin deels haar knowhow zou betrekken – nam 20 % voor haar rekening. Aquafin kreeg door de overheid vier taken toegewezen: de uitvoering van projecten binnen het investeringsprogramma, de voorfinanciering van die projecten over een periode van 15 jaar, het beheer van de nieuw gebouwde infrastructuur en de overname en optimalisatie van de bestaande bovengemeentelijke infrastructuur. Aquafin nam dus de belangrijkste infrastructuurtaken van de VMZ over.

(2) De VMZ kreeg andere bevoegdheden en uiteindelijk ook een nieuwe naam: de *Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)*. Zij ging instaan voor een aantal taken die volgens het MINA-plan 2000 ‘best niet aan een commerciële instelling konden worden toevertrouwd’, zoals het innen van de afvalwaterheffing en de planning via AWP’s. Daarnaast zou VMM zich kunnen toeleggen op taken die voorheen minder aan bod kwamen zoals het opstarten en beheren van meetnetten en de advisering van milieuvergunningen inzake afvalwater en lucht.

(3) AMINAL staat in voor de milieu-inspectie, de advisering van de milieuvergunningen en het financieel beheer van het MiNa-fonds.

(4) De gemeentelijke autonomie was een gevoelig punt. Er waren geen duidelijke criteria voor de afbakening tussen de riolering – en dus de gemeentelijke bevoegdheid – enerzijds en de collectoren – en dus de gewestelijke bevoegdheid – anderzijds. Na de opname van lokale rollen in een investe-

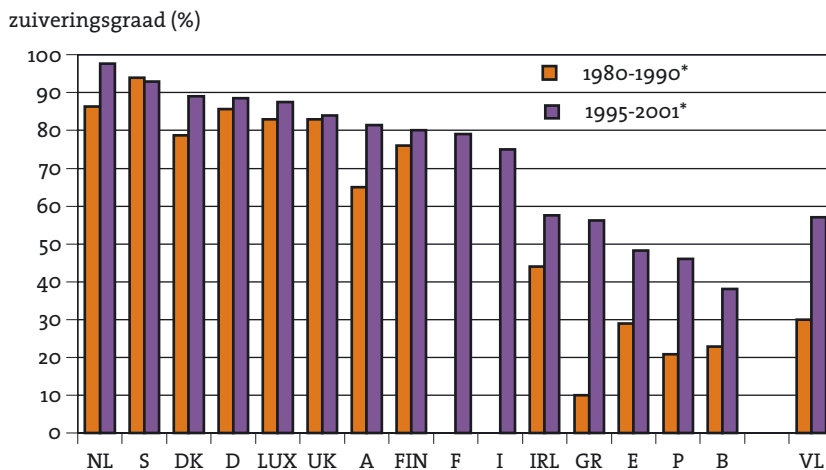
ringsprogramma, toegevoegd aan het contract met Aquafin, werden daaromtrent parlementaire vragen gesteld. De introductie van het begrip ‘prioritaire riolering’ bracht soelaas. Aquafin ging instaan voor de uitvoering en realisatie van ‘prioritaire rioleringen’ en de gemeenten bleven baas over hun eigen rioleringen. De financiering van deze ‘prioritaire rioleringen’ was aldus niet langer een gemeentelijke zaak. De andere rioleringen bleven dat echter wel (Veestraeten, 1999).

Voor de *financiering van de gemeenten* kwam er op 20 maart 1991 een decreet tot stand betreffende het investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen. Daarin werden de gewestsubsidies voor ‘gebouwen, wegen en rioleringen’ geïntegreerd. Doordat de gemeenten beschikten over jaarlijkse trekkingsrechten werd daarmee tegemoetgekomen aan de eis voor meer gemeentelijke autonomie en financiële gelijkberechtiging. Wel werd het zo voor het Vlaamse Gewest moeilijker de gemeenten te sturen. Gemeenten zouden het geld, voorzien voor rioleringen, deels in andere infrastructuurwerken investeren. In het decreet van 18 december 1992 werd in het MiNa-fonds een gesplitst krediet ingeschreven van 12,5 miljoen euro als tijdelijke bijkomende financiële aanmoediging voor de versnelde aanleg van gemeentelijke rioleringen. Deze bijzondere gewestbijdrage lag, als voorloper van de huidige subsidiëring, mee aan de basis van de link met de indeling van de VLA-REM-zuiveringszones (zie 4.3). In 1996 lanceerde het Vlaamse Gewest het RIO-project met rollende subsidiëringsprogramma’s. Dit project voorziet in een financiële en technische ondersteuning voor de gemeenten. De modaliteiten zijn wettelijk vastgelegd in de subsidiebesluiten van 30/03/96, 23/03/99 en 01/02/02 (zie 3.3, Spelregels).

3.2 Europese context

Op basis van onderstaande tabel constateren we dat België inzake afvalwaterzuivering duidelijk achterop hinkt ten opzichte van Europa. Vlaanderen scoort in deze vergelijking beter. Onze noorderburen – met als koplopers Nederland, Zweden en Denemarken – doen het met een zuiveringsgraad van rond de 90 % opvallend beter dan België met 38 %. In de tabel zijn we eerder terug te vinden bij onze verre zuiderburen Griekenland, Spanje en Portugal. Vlaanderen haalt, afzonderlijk bekeken, met een zuiveringsgraad van 57 % het niveau van Griekenland en Ierland.

Figuur 2: Zuiveringsgraad in de EU-lidstaten



* Telkens werd het meest recente beschikbare cijfer uit de periode genomen.

Bron: MIRA Achtergronddocument 2002, 2.20 | Kwaliteit oppervlaktewater.

Europa tracht de lidstaten via richtlijnen de goede weg uit te sturen. Twee richtlijnen, die de doelstellingen van het Vlaamse waterkwaliteitsbeleid bepalen, zijn hier van belang.

Een **EUROPESE RICHTLIJN** is een besluit dat bindend is voor de lidstaten wat betreft een in de richtlijn uitgedrukt te bereiken resultaat. De lidstaten zijn vrij de vorm en middelen te bepalen nodig om aan de richtlijn te voldoen. Bij niet naleving kan de Commissie krachtens art. 226 (ex. art. 169) een juridische procedure inzetten die kan leiden tot een boete. (Milieuzakboekje, 2001)

Ten eerste is er de *Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater* 91/271/EEG. De omzetting ervan in **VLA-REM II** (1995) resulteert in de volgende doelstelling voor Vlaanderen: 'er dient een opvangsysteem voor stedelijk afvalwater te zijn voorzien uiterlijk op 31 december 1998 voor agglomeraties met meer dan 10 000 iE en uiterlijk op 31 december 2005 voor agglomeraties tussen de 2 000 iE en 10 000 iE (art. 2.3.6.3). De zuiveringsinstallaties van agglomeraties groter dan 10 000 iE dienen ook uitgerust te zijn met nutriëntverwijdering (N en P) gezien heel Vlaanderen aangewezen werd als kwetsbaar gebied.' De doelstelling van 1998 is niet gehaald, wat in januari 2003 leidde tot een ingebrekestelling door Europa. De Europese procedure voor een mogelijke veroordeling is nog lopende en momenteel gevorderd tot het stadium van dagvaarding. Het is zeer de vraag of de doelstelling van 2005 kan gehaald worden indien het huidige tempo van de uitbouw van de zuiveringsinfrastructuur niet drastisch kan worden verhoogd.

Ten tweede is er op 22 december 2000 de publicatie en inwerkingtreding van de *Kaderrichtlijn Water*. De doelstelling van deze richtlijn is tegen 2015 een goede oppervlakte- en grondwatertoestand te realiseren. Voor oppervlaktewater betekent dit een goede ecologische toestand en chemische

kwaliteit, voor grondwater een goede chemische en kwantitatieve toestand. Belangrijk is ook dat men uitgaat van de stroomgebiedbenadering, wat impliceert dat grensoverschrijdend samengewerkt dient te worden. In de richtlijn staat dat 'de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 22 december 2003 aan deze richtlijn te voldoen' (art. 24.1). In Vlaanderen is het voorontwerp van Decreet Integraal Waterbeheer vorige zomer principieel goedgekeurd. Het advies van de Raad van State hierover is sinds 24 april 2003 beschikbaar.

3.3 Juridische context

Bevoegdheidsverdeling tussen de spelers

(1) Op het gewestelijk niveau is het waterkwaliteitsbeleid een gedeelde bevoegdheid. De *minister van Leefmilieu* is binnen het Vlaams Parlement gevolmachtigd voor de goedkeuring van de investeringsprogramma's. *AMINAL* staat in voor de milieu-inspectie, de advisering van de milieuvergunningen en het financieel beheer van het MiNa-fonds, dat o.m. gespijsd wordt door de milieuheffingen. In die hoedanigheid controleert zij de rechtmatigheid van de vastleggingen en juistheid van de uitbetalingen van de Aquafin-facturen en de gemeentelijke rioleringsdossiers. *VMM* staat in voor de planning en is dus verantwoordelijk voor de opmaak van het bovengemeentelijke (IP) en gemeentelijke investeringsprogramma (GIP). Daarnaast int zij de milieuheffingen, exploiteert zij de afvalwaterremissie-meetnetten en doet zij aan fysisch-chemische en biologische monitoring van de Vlaamse waterlopen. *Aquafin* staat in voor de uitvoering van het IP. Via de subsidiebesluiten van 23/03/99 en 01/02/02 heeft zij de mogelijkheid een voor de gemeente gratis advies te verlenen bij de opmaak van haar voorontwerp in de subsidieprocedure. Advies kan enkel gegeven worden m.b.t. de toepassing van de code van goede praktijk, de afstemming van het project op de bovengemeentelijke rioolwaterzuiveringsinfrastructuur, het aspect afkoppeling van hemelwater, oppervlaktewater en drainagewater en de hydrodynamische modellering die desgevallend in functie van het voorgestelde project uitgevoerd wordt.

Het **INVESTERINGSPROGRAMMA** (IP) omvat alle bovengemeentelijke projecten die goedgekeurd zijn door de minister, gepland door VMM, die voorfinancierd en uitgevoerd zullen worden door Aquafin en in schijven terugbetaald door AMINAL.

Het **GEMEENTELIJKE INVESTERINGS-PROGRAMMA** (GIP) omvat alle gemeentelijke projecten die in overleg met de gemeenten gepland zijn door VMM, goedgekeurd door de minister, gesubsidieerd via AMINAL (MiNa-fonds) en die uitgevoerd zullen worden door de gemeenten. Het GIP onder zijn huidige vorm ging van start in 1996 (subsidiebesluit) onder de naam 'het RIO-project'.



(2) De *provincies* staan inzake waterkwantiteitsbeleid in voor het beheer van de waterlopen van tweede categorie. Inzake waterkwaliteitsbeleid zetelen zij in de Ambtelijke Commissie voor het GIP (zie 3.3, Spelregels) en zijn zij toezichthoudende overheid bij alle niet gesubsidieerde infrastructuurwerken.

(3) De *gemeenten* staan in voor het gemeentelijk rioleringsstelsel, nog steeds zoals in de wet van 11 maart 1950. Deze bevoegdheid omvat zowel de planning, de aanleg en de renovatie als de aansluiting ervan op het bovengemeentelijke stelsel. De gemeenten kunnen zelf hun riolen plannen, maar als ze subsidie wensen, dienen ze de regels van het subsidiebesluit te volgen.

(4) Ten slotte zijn er de *burgers* wiens huishoudelijk afvalwater ofwel moet zijn aangesloten op een riolering die naar een kleinschalige waterzuiveringsinstallatie (KWZI) (zie verder) of een RWZI gaat, ofwel een behandeling moet kennen via individuele zuivering, via een septische put of een IBA.

Spelregels

De planning en uitvoering van *het bovengemeentelijke deel* liggen respectievelijk in handen van VMM en Aquafin. VMM maakt een gewestelijk investeringsprogramma op, dat prioritaire projecten omvat die betekenisvolle lozingspunten saneren. Jaarlijks zijn er in april vergaderingen met de adviserende partijen, AMINAL afdeling Water, de provincies en Aquafin om het programma samen te stellen. Door de voornoemde partijen erbij te betrekken tracht men reeds in een vroeg stadium suggesties tot definiëring van projecten en adviezen met betrekking tot de opmaak van het investeringsprogramma in te winnen. VMM maakt de uiteindelijke selectie op basis van enkele criteria, conform de gewestelijke doelstellingen met VLAREM II als wettelijke basis, en legt het investeringsprogramma ter goedkeuring voor aan de minister van Leefmilieu. VMM speelt een controlerende rol die zich omwille van de middelenverbintenis (contract Aquafin) spreidt over het hele uitvoeringsproces en niet enkel op het resultaat.

De planning en uitvoering van *het gemeentelijke deel* liggen in handen van de gemeenten, tenzij ze subsidie vragen. Dan staat VMM in voor de planning van de projecten op het GIP. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering. Er zijn gecombineerde dossiers waarbij gemeenten op vraag van het gewest hun werken afstemmen op de collectorwerken van Aquafin of op de wegeniswerken van de Administratie voor Wegen en Verkeer (AWV). Gemeenten zijn ook voorstander van dit systeem aangezien zij dan een deel wegherstel minder dienen te bekostigen en omdat het maatschappelijk en financieel niet haalbaar is om een wegdek tweemaal kort na elkaar op te breken. Daarnaast zijn er puur gemeentelijke dossiers waarbij gemeenten een aanvraag indienen bij VMM, die deze al dan niet opneemt in het programma. Na goedkeuring van het programma door de minister maken de gemeenten een voorontwerp op waarbij zij gratis beroep kunnen doen op technische begeleiding door Aquafin. Deze zal er

op letten dat het voorontwerp conform is aan de code van goede praktijk. Deze staat voor een maximale afkoppeling van het hemelwater. De mate waarin men het gescheiden stelsel doorvoert, bepaalt de grootte van de subsidie op de rioleringswerken: 50 % voor een gemengd, 75 % voor een semi-gescheiden en 100 % voor een tot op huisniveau volledig gescheiden stelsel (2DWA). In het subsidiebesluit van 01/01/02 is ook voorzien dat een gemeente over het initiatiefrecht beschikt betreffende kleinschalige zuivering tot 2 000 I.E. Dit behelst dan de plaatsing van een KWZI. De procedure voor de subsidiëring van KWZI's werd met het besluit van 01/02/02 gelijkgeschakeld met deze van de rioleringen. Na het technisch en financieel nazicht door Aquafin geeft de Ambtelijke Commissie een beoordeling over het voorontwerpdossier. Daarin hebben twee vertegenwoordigers van VMM, twee van AMINAL, één van de desbetreffende provincie en twee van Aquafin zitting. Aquafin beschikt echter niet over stemrecht. Bij goedkeuring vormt het aldus definitief aanvaarde voorontwerp de basis voor de opmaak van het ontwerp alsook voor de vastlegging van de gewestbijdrage in het ministerieel besluit. Na de goedkeuring van het ontwerp kunnen de aanbestedingen beginnen.

De planning en uitvoering van infrastructuurwerken op huisniveau liggen in handen van gemeenten en *burgers*. VLAREM II legt enkele milieuvorschriften vast. In de code van goede praktijk vindt men de uitvoeringsverplichtingen terug. Daar waar gemeentelijke infrastructuur voor collectieve zuivering voorzien is, zijn burgers verplicht aan te sluiten op de riolering (art. 4.3.3.1). Indien er een riolering ligt, maar de aansluiting ervan op een operationele RWZI voorzien noch gepland is binnen de vijf jaar, bevindt men zich volgens VLAREM II in zuiveringszone C. De lozing van huishoudelijk afvalwater in een openbare riolering in zuiveringszone C moet volgens art. 6.2.1.3 §3 voldoen aan bepaalde voorwaarden. Bij bestaande woningen kan een septische put of een gelijkwaardige individuele voorbehandelingsinstallatie, gebouwd en uitgebaat overeenkomstig de code van goede praktijk, volstaan (art. 4.2.7.1.1 §2). Voor de IBA wordt een gewestelijke subsidie verleend op voorwaarde dat de gemeente de samenwerkingsovereenkomst getekend heeft en een verordening heeft goedgekeurd die ook in een gemeentelijke subsidie voor de IBA voorziet. Daarnaast zijn er in VLAREM II ook verplichtingen opgenomen inzake de afkoppeling van het hemelwater (art. 6.2.1.2 §2 en art. 4.2.1.3 §3).

ZONE A is gerioleerd en aangesloten op een RWZI (of KWZI).

ZONE B is gerioleerd, zonder aansluiting op een RWZI of KWZI, maar deze is via een IP of GIP binnen de vijf jaar gepland.

ZONE C is gerioleerd, maar er is geen aansluiting voorzien, noch gepland via een goedgekeurd IP of GIP. In niet gerioleerd gebied is er een lozing op oppervlaktewater of grondwater.



4 ANALYSE

4.1 De verschillende spelers

De verschillende visies die de actoren hanteren en de belangen die zij nastreven, hangen nauw samen met de bevoegdheidsverdeling. Een multi-actor-beleid veronderstelt dat deze belangen afgestemd worden op een algemeen maatschappelijk belang, met name de waterkwaliteit.

AMINAL is als beheerder van de waterlopen van eerste categorie mede de trekker van het integraal waterbeheer.

VMM hanteert als doelstelling de verbetering van de kwaliteit van de waterlopen. In haar hoedanigheid als planningsinstantie streeft ze er dus naar de lozing van vuilvrachten in het oppervlaktewater te minimaliseren. Zij mikt op een optimaal zuiveringsrendement van *rwzi's*, wat een maximale aansluitingsgraad en afkoppeling impliceert. Aanvankelijk was er een gezamenlijke afvoer van hemelwater en afvalwater. Sinds 1998 is afkoppeling van hemelwater en parasitair water vanuit het Vlaamse Gewest vooruitgeschoven als dé prioriteit. In dicht bevolkte gebieden, vooral steden, is verdunning wel veel minder problematisch voor de zuiverings efficiëntie van *rwzi's*. De vuilvracht is navenant ook veel groter.

Aquafin profileert zich als het milieubedrijf voor afvalwater. Toch heeft zij als het ware een dubbele positie. Als gewestelijke instantie staat zij in voor de uitvoering van het bovengemeentelijk investeringsprogramma, de exploitatie hiervan en de begeleiding van de gemeenten bij de opmaak van hun voorontwerp. Als *nv* is deze gewestelijke opdracht echter slechts één – zij het wel de belangrijkste – van haar opdrachten. Haar aandeelhouders zien de investeringsopdrachten slinken en zetten *Aquafin* onder druk op zoek te gaan naar andere markten. Sinds de verandering van haar statuten in 2001 met goedkeuring door de minister, voert zij ook commerciële activiteiten uit. *Aquafin* biedt haar diensten aan de gemeenten aan, die tegen betaling beroep doen op haar kennis en expertise inzake hydronautstudies en dergelijke. *Aquafin* kan zo gemeenten aan haar binden en haar kennis en expertise gebruiken om winst te genereren. Zij zou daarom van een competitief voordeel genieten ten opzichte van andere marktspelers die deze oneerlijke concurrentie aanklagen.

De doelstellingen van de *gemeenten* inzake waterbeheer zijn afgestemd op de noden van hun burgers zoals het vermijden van wateroverlast, overlast van ongedierte en geuroverlast. Daarnaast zijn infrastructuurwerken zoals de verbetering van wegen van groot belang. Gekoppeld daaraan zal men rioleringen renoveren of aanleggen, of omgekeerd. Rioleringswerken blijken veelal ondergeschikt aan wegwerkzaamheden, die voor de gemeentelijke politiek prioritair zijn omdat daarvoor een breder politiek en maatschappelijk draagvlak bestaat. In Vlaanderen zijn er 308 gemeenten en ste-

den. De bestuurskracht van die gemeenten is zeer verschillend, afhankelijk van hun grootte, fiscale draagkracht, personeelscapaciteit en interne bedrijfscultuur. De bezorgdheid om het milieu verschilt ook sterk van gemeente tot gemeente. Deze factoren en andere, zoals het al dan niet gelegen zijn aan de boven- of benedenloop van waterlopen, resulteren in een verschillende aanpak van het rioleringsbeleid per gemeente. Ook verschillende inspanningen uit het verleden kunnen actuele verschillen verklaren.

Tot slot zijn er de plichten van de *burgers*, die vastgelegd zijn in VLAREM II. Zij staan echter vooral op hun rechten en willen dat er een afvoer is voor hun afvalwater en hemelwater. Alle andere bijkomende werken associeert men vooral met hinder en kosten. Het voordeel voor het collectieve belang wordt gezien als een nadeel voor het eigenbelang. Het wordt niet ervaren als een win-win-situatie omdat zowel de burgers als de gemeenten het gevoel hebben dat ze geld investeren in iets dat hen niets opbrengt of althans niet zichtbaar is.

4.2 Het spel

Al deze spelers hebben een verschillende inzet in het spel, de uitvoering van het afvalwaterzuiveringsbeleid. Wat zij willen, weten en vooral kunnen, kan onderling sterk verschillen. Het spel speelt zich af op drie niveaus: het bovengemeentelijke, het gemeentelijke en het individuele niveau.

Bovengemeentelijk deel

De budgetten voor het gewestelijke investeringsprogramma zijn afgelopen geprogrammeerd. Bij de oprichting van Aquafin voorzag de Vlaamse regering in een 10-jarige investeringsopdracht van 1,5 miljard euro en een jaarlijkse renovatieopdracht van 250 miljoen euro. Gemiddeld is dat dus 175 miljoen euro per jaar. Dit bedrag liep in de eerste jaren op tot 200 miljoen euro, maar is intussen gehalveerd. Het grootste gedeelte van de bovengemeentelijke infrastructuur – bepaald volgens de huidige definities – is uitgevoerd, in uitvoering of gepland. Het aantal prioritair te saneren lozingspunten neemt daardoor substantieel af. De overeenkomst tussen Aquafin en het Vlaamse Gewest werd door de huidige minister opgezegd op 14 juli 2002 zodat de automatische verlenging werd gestopt en de overeenkomst in 2020 afloopt. Inmiddels wordt wel gehernegotieerd (zie verder). Bij de uitvoering van de bovengemeentelijke infrastructuur blijken wel enkele knelpunten.

(1) Bij een aantal geplande rwzi's kampt men met een *inplantingsprobleem* omdat een bouwvergunning (bij АРОНМ) steeds moeilijker te verkrijgen is. De vergunningsprocedure duurt lang, omdat veelal een gewestplanwijziging noodzakelijk is. Verschillende instanties kunnen een al dan niet bindend advies leveren waar men rekening mee moet houden. Op de inplanting, voorzien vlakbij een natuurgebied of bij weerstand van burgers (NIMBY-syndroom), volgt veelal een negatief advies. Ook de vereisten voor

goedkeuring liggen hoger waardoor Aquafin bijvoorbeeld de uitvoering van een groenherinrichtingsplan op zich moet nemen, gefinancierd met waterzuiveringsbudgetten.

(2) In *gecombineerde dossiers* worden bovengemeentelijke projecten onder voorbehoud geplaatst van gemeentelijke projecten omdat de praktische en technische realisatie gelijktijdig moet gebeuren en hun rendement daar ook rechtstreeks afhankelijk van is. De gekoppelde werken worden steeds prioritair op een GIP opgenomen. De vastlegging en uitvoering ervan kan men doorschuiven als gemeenten geen voorontwerp indienen, uitstel vragen van uitvoering of als er een algemeen tekort is in het subsidiebudget. Zolang de subsidie immers niet is goedgekeurd, mag men werken na de voorontwerpfase niet verder zetten.

(3) De *werkingsefficiëntie van rwzi's* verkleint naarmate het influent meer verdund is (door grote hoeveelheden aangesloten hemelwater en/of infiltraties van het grondwater), en naarmate de hoeveelheid vuilvracht kleiner is (door minder aangesloten huishoudens dan voorzien en/of door massale lekverliezen in te renoveren riolen). VMM stelt vast dat een deel van de voornamelijk nieuwe rwzi's een belangrijk deel van het jaar influent ontvangt dat al bijna voldoet aan de effluentnormen voor de zuurstofbindende parameters (BZV, czv) vastgelegd in VLAREM II. Begin maart 2003 werd Aquafin op het punt van de efficiëntie van de rwzi's terechtgewezen door de minister. Aquafin verwijst echter naar de gemeenten. Het afkoppelen van hemelwater en het aansluiten van huishoudelijk afvalwater zijn immers taken die onder de gemeentelijke bevoegdheid vallen. Ook is het hemelwater van bedrijven vaak de boosdoener. Afhankelijk van het type bedrijf valt deze onder de vergunningsbevoegdheid van gemeente, provincie of gewest.

(4) De huidige minister gaf om die reden expliciet aan VMM en Aquafin de opdracht dat enkel nog projecten met een gegarandeerd rendement opgedragen kunnen worden. Het criterium van verdunning legt daarom bij de *prioritering* door VMM veel gewicht in de schaal. Een project voor het aansluiten van een nog te saneren lozingspunt dat te veel verdund is, neemt men pas op het IP op na afkoppeling van hemelwater en levering van meer vuilvracht. Dergelijke projecten vallen onder de gemeentelijke bevoegdheid en moeten dus binnen een GIP geformuleerd worden op aanvraag van de gemeente of op voorstel van VMM.

Gemeentelijk deel

Volgens VMM ligt de uitdaging voor de toename van het zuiveringsrendement nu in handen van de gemeenten, die evenwel over autonomie beschikken inzake aanleg van rioleringen. Hun beslissingen tracht men zo te sturen dat de gemeentelijke doelstellingen afgestemd zijn op de gewestelijke. De sturingsinstrumenten die ter beschikking staan, zijn drievoudig: (1) juridisch zijn er VLAREM (repressief), de code van goede praktijk en de

samenwerkingsovereenkomst (stimulerend), (2) communicatief is er de leidraad (stimulerend), en (3) economisch zijn er de subsidies (stimulerend).

JURIDISCH INSTRUMENT

VLAREM II geldt voor heel Vlaanderen en is repressief van aard omdat afdwinging ervan mogelijk is door ambtenaren met *VLAREM*-bevoegdheid van de afdeling milieu-inspectie van AMINAL of van de gemeente. Bij de omzendbrief, de *code van goede praktijk*, wordt de naleving het meest efficiënt afgedwongen bij het verlenen van gewestelijke subsidies.

Rioleringswerken zonder subsidie kennen geen gewestelijke controle, maar dienen conform de omzendbrief ook te voldoen aan de code. De rol van de provincie bestaat erin als toezichthoudende overheid op te treden en de nodige controles of sturing door te voeren. Deze rol neemt ze al dan niet op, ook afhankelijk van de grootte van het investeringsbedrag van de werken. De *samenwerkingsovereenkomst* (opvolger van het milieuconvenant) is stimulerend van aard, met wederzijdse rechten en plichten. De cluster water is bij ondertekening verplichtend. Het gewest communiceert zo het huidige waterbeleid naar de gemeenten, met bijzondere aandacht voor een duurzaam lokaal waterbeleid. De gemeente rapporteert over haar acties in het milieujaarprogramma, passend binnen het milieubeleidsplan. Op basis daarvan voorziet het gewest in een financiële ondersteuning. Binnen AMINAL is ook een aanspreekpunt voor gemeenten als adviesverlenend orgaan opgericht.

COMMUNICATIEF INSTRUMENT

De *leidraad* is een communicatief instrument dat *VMM* sinds 1998 inzet. Daarin wordt ingegaan op de noodzaak van gemeentelijke rioleringswerken, de beleidsvisie van *VLAREM II* inzake het afvalwaterzuiveringsbeleid en op de code van goede praktijk aan dewelke de werken conform moeten zijn. Het bijbehorende plan biedt een overzicht van de bestaande en geplande infrastructuur en geeft de afbakening van de zuiveringszones A, B en C weer. Het plan dient als leidraad bij de gemeentelijke planning. *VMM* ging met deze leidraad naar alle gemeenten. Gemeenten dienen nu de inventarisatiegegevens aan te vullen en gedetecteerde fouten te verbeteren. De reacties zijn echter beperkt en het communicatieve instrument blijkt meerdere malen ongelezen in de kast terecht te komen.

ECONOMISCH INSTRUMENT

De *subsidie* is het belangrijkste instrument in handen van het Vlaamse Gewest om gemeenten te stimuleren tot versnelde implementatie. In 1996 en 1997 stelde men jaarlijks een jaarprogramma op. Nadien koos men jaarlijks voor een geactualiseerd rollend meerjarenprogramma om de rioleringsbehoefte beter te kunnen plannen in de tijd en het IP en GIP beter op elkaar af te stemmen. De gemeente had bovendien meer zekerheid over het verkrijgen van subsidie voor de opgenomen projecten, aangezien het schrappen ervan enkel en alleen gebeurt op uitdrukkelijke vraag van de

gemeente. De wijziging van het subsidiebesluit in 2002 maakte een driemaandelijks wijziging van het programma mogelijk, waardoor men beter op de gemeentelijke behoeften kan inspelen. De uitvoering sorteert echter averechtse effecten, waardoor het gewest bij de gemeenten een onbetrouwbare indruk wekt. De hierna weergegeven knelpunten kwamen aan de oppervlakte tijdens de interviews. De cijfergegevens zijn afkomstig uit een interne studie van VMM (Barrez, 2001).

Over de periode 1996-2001 dienden jaarlijks gemiddeld zo'n 67 % van de gemeenten aanvragen in om te genieten van een subsidie voor de rioleringskosten bij infrastructuurwerken. De *aanvraag* voor subsidies is steeds groter dan het aanbod. Daardoor is VMM verplicht bepaalde criteria te hanteren die de selectie van de meest prioritaire projecten mogelijk maken. 95 % van de ingediende voorontwerpen en 55 % van de initieel op een programma opgenomen projecten worden goedgekeurd.

Er zijn verschillende redenen aan te geven waarom gemeenten geen voorstellen indienen of zich tijdens de procedure terugtrekken:

- De kostprijs van rioleringswerken is zeer hoog en neemt een groot deel van de gemeentelijke begroting in beslag. De subsidie voorziet in een financiële ondersteuning voor de rioleringskost, maar studiekosten en kosten voor werken aan de weg wegen het zwaarst. Van de totale kost neemt de subsidie een derde voor haar rekening. Er wordt 21 % BTW in rekening gebracht voor de wegwerkzaamheden. Dat geldt ook zo voor rioleringswerken, maar de BTW is daar verrekend in de subsidiëring;
- Afvalwaterzuivering is voor veel gemeenten geen prioriteit. Rioleringswerken voert men eerder curatief dan preventief uit en worden nog steeds geacht primair voor de afvoer van water te dienen. Gemeenten voeren daarom vooral een waterkwantiteitsbeleid en geen of veel minder een waterkwaliteitsbeleid. Bij de evaluatie van de subsidiëeringsprogramma's van 1996 tot 2000 maken afkoppelingsprojecten, waarbij vooral grachtinlaten van het rioleringsnet worden afgekoppeld, dan ook slechts zo'n 4 % uit van het GIP.

De subsidie is *voorwaardelijk*, in die zin dat ze ook verplichtingen oplegt aan de gemeente:

- De werken moeten conform de code van goede praktijk verlopen. Het resultaat is dat bij de aanleg van nieuwe rioleringen een meerderheid van de projecten uit een semi-gescheiden stelsel bestaat, een minderheid uit een gescheiden stelsel en nog slechts 1 % uit een gemengd stelsel. Men vermoedt echter dat de meeste projecten die gemeenten zonder subsidiëring uitvoeren nog steeds gemengde stelsels zijn, omdat de kostprijs daarvan lager ligt;
- De gemeente moet gemeentelijke verordeningen opmaken die de verplichtingen van het subsidiebesluit voor de burger vastleggen. Deze hebben betrekking op de gescheiden afvoer van hemel- en afvalwater op

particulier domein en op de installatie van een hemelwaterput. Sommige bepalingen uit VLAREM II die sowieso van kracht zijn voor het Vlaamse grondgebied, worden daardoor een tweede maal opgelegd. Gemeenten dienen dan gebiedsgerichte aanvullingen te doen zodat algemene bepalingen 'vertaald' worden naar de lokale situatie. De problematische naleving ervan is geen voorwaarde.

Er zijn verschillende aanwijzingen dat de subsidies als beleidsinstrument *tekort* schieten:

- De vraag naar subsidies is groter dan het aanbod;
- De subsidie dekt een derde van de totale infrastructuurkosten, die ook dan nog zwaar wegen op de gemeentelijke begroting;
- Bij de uitvoering van de rioleringswerken is veelal een aanpassing van de nutsvoorzieningen (water, gas, elektriciteit, telecom ...) noodzakelijk. Deze kosten kunnen erg hoog kunnen oplopen en zijn niet steeds gedragen door het nutsbedrijf;
- In de gedifferentieerde subsidieregeling van 01/01/02 verhoogde men de subsidie tot 75 % voor een semi-gescheiden stelsel en 100 % voor een volledig gescheiden stelsel om gemeenten te stimuleren gescheiden riolering aan te leggen. Gemeenten kiezen hoofdzakelijk voor het semi-gescheiden stelsel, waarvan de kost over het algemeen hoger ligt dan een gemengd of volledig gescheiden stelsel. Via een verhoogde gewestelijke bijdrage neemt de kost niet toe voor de gemeente, maar wel voor het gewest. De totale subsidiepot bleef echter in eerste instantie dezelfde – of daalde zelfs –, waardoor het feitelijke effect niet zozeer een verschuiving is van niet-gescheiden naar semi-gescheiden of gescheiden, maar vooral een dalend aantal projecten bij een afgenomen kans op subsidiëring van een project;
- Uit de interne evaluatie van vmm blijkt dat het oorspronkelijke budget voor het vijfjarenprogramma van 1998-2002 werd opgetrokken omdat heel wat gecombineerde projecten waren opgenomen die reeds 20 % van het budget hadden ingenomen. Op 1 juli 2001 bleek echter dat men voor meer dan de helft van het oorspronkelijke budget geen voorontwerp ontving omdat gemeenten het niet indienden of vroegen het project te verschuiven naar een volgend programmajaar omwille van budgettaire redenen. Heel wat projecten die oorspronkelijk afvielen, omdat men op het moment van de vaststelling geen nieuwe projecten meer kan opvragen, blijken zo de dupe van het systeem. Theoretisch zou dit moeten leiden tot een budgetoverschot. Uit de evaluaties van de subsidiëeringsprogramma's 1999 en 2000 leidt men echter ook af dat de verhouding tussen de uiteindelijke totale kostprijs en de ramingsprijs van een uitgewerkt voorontwerp van een project een factor 1,8 bedraagt. De uiteindelijke kostprijs van de ingediende voorontwerpen zou dus 1,8 keer hoger liggen, waardoor er dus een tekort zou zijn in plaats van een overschot. Dit is in overeenstemming met de vaststelling dat op het budget voorzien op het MiNa-fonds voor de vastlegging van de subsidie elk

jaar een tekort is. Men ving dit tekort op door projecten door te schuiven voor vastlegging. Eind 2002 was het virtuele tekort aan vastleggingskredieten opgelopen tot 100 miljoen euro. Na vastlegging van de begroting van 2003 zou er binnen het financieringsfonds voor eenmalige uitgaven (FFEU) een bedrag van 50 miljoen euro vrijkomen voor de gemeentelijke rioleringen.

Bij *gecombineerde dossiers* volgt de gemeente de planning van gewestelijke instanties, zoals de Administratie Wegen en Verkeer (AWV) en/of Aquafin en/of andere instanties. Daardoor is het moeilijk de strikte procedure op te volgen. De voormalige minister van Leefmilieu voorzag een uitzonderingsclausule in de subsidieprocedure voor dergelijke gecombineerde dossiers. In het huidige subsidiebesluit 01/02/02 is deze clausule niet langer voorzien. Gemeenten ondervinden in deze overgangsfase verschillende problemen.

Tot slot is er de kleinschalige zuivering. De gemeente beschikt sinds het subsidiebesluit van 01/01/02 over initiatiefrecht tot 2 000 IE (vroeger tot 500 IE) en kan voor de aanleg en uitbouw van een KWZI een subsidie krijgen van het Vlaamse Gewest. Ook moeten gemeenten geen volledig voorontwerpdossier meer opmaken voor opname van een KWZI op het ontwerp van het GIP. Toch leverde dit niet het gewenste resultaat op. Het aantal aanvragen van zo'n 3 tot 5 per jaar bleef onveranderd. We stellen twee knelpunten vast:

- De gemeenten zien op tegen de hoge studiekosten en exploitatiekosten die nog volledig ten laste van de gemeente zijn. Nu ligt er bij de minister een voorstel ter financiering van de exploitatiekosten van een KWZI;
- Los van de financiering zien gemeenten zichzelf niet in staat tot exploitatie van een waterzuiveringsinstallatie. Hun kennis en expertise zijn daarvoor te beperkt. Ook is het risico te groot dat de hele werking van een KWZI stilvalt bij een eenmalige lozing van een sterk vervuulende vloeistof door slechts één burger.

De milieubeweging ziet deze kleinschalige waterzuivering echter als een ideaal instrument voor een duurzaam lokaal milieubeleid. De waterzuiveringsproblematiek komt zo immers dicht bij de burger-vervuiler en maakt de noodzakelijke mentaliteitswijziging mogelijk. Vanuit deze optiek en omdat dat de kennis en expertise inzake kleinschalige zuivering bij de overheidsinstanties ondermaats zijn, gaf de minister in 2002 de opdracht om enkele kleinschalige pilootprojecten binnen een periode van twee jaar tot stand te brengen. Daarvoor is een bedrag van 7,5 miljoen euro voorzien uit het FFEU. Op basis van verschillende criteria (aantal IE, makkelijk inplantbaar in de omgeving, geografische spreiding) heeft VMM tien gemeenten geselecteerd waar een pilootproject zal plaatsvinden. De gemeenten dragen geen kosten maar moeten er wel voor zorgen dat de desbetreffende burgers – via sensibilisatie – actief meewerken. Begin 2004 zal men aan de feitelijke uitvoering beginnen, die in handen ligt van

Aquafin. Zij kreeg deze taak toegewezen na een screening door de Vlaamse overheid over wie deze opdracht het snelst tot uitvoering zou kunnen brengen en daarvoor dus de meeste expertise in huis heeft.

Burgers

Hoewel de meeste gemeenten over een ambtenaar met VLAREM-bevoegdheid beschikken, blijkt het juridisch instrument VLAREM II, voor wat de rio-lering betreft, dode letter te zijn. De reden daarvoor is viervoudig:

- De aansturing van de handhaving ligt in handen van het gemeentebestuur dat om de zes jaar herverkozen wordt. Repressief optreden kan het imago schenden, en zorgt bij de verkiezingen voor afrekening door de burgers. In geval sprake is van een politionele bevoegdheid is er meer kans op repressief succes;
- Er is geen rechtszekerheid voor gemeenten en burgers over de zuiveringszones, vastgelegd in VLAREM II. De zones zijn dynamisch, doordat ze gebaseerd zijn op een vijfjarenplanning en ze kunnen dus na die termijn wijzigen. Daar waar men eerst in IBA's moest voorzien, kan men achteraf toch beslissen collectief te zuiveren. Gemeenten willen hun burgers en zichzelf niet nodeloos op kosten jagen. De zoneringsplannen zouden meer rechtszekerheid moeten bieden (zie verder). Ook bestaat er geen eensgezindheid over wie de IBA's zal plaatsen en exploiteren. Een studie uit de gemeente Bierbeek toonde aan dat deze verantwoordelijkheid beter in handen van de gemeente ligt dan in handen van de burgers;
- Afkoppeling op huisniveau vergt intensieve inspanningen. Men heeft nood aan personeel, budget en ten slotte ook aan kennis en expertise over mogelijke infiltratie- en buffertechnieken. Vooral in kleinere gemeenten, maar ook in grote gemeenten en steden constateren we een tekort op al deze vlakken. De grootste drempel is echter de handhaving. Een actieve medewerking van de burgers zelf is noodzakelijk, maar deze associëren de werken eerder met kosten en hinder;
- vvsg wijst erop dat de gewestelijke overheid een algemene stedenbouwkundige verordening zou opmaken om alle regelingen rond hemelwaterputten, infiltratie en buffering op mekaar af te stemmen. In afwachting maakt de gemeente geen verordeningen op. De algemene verordening is echter al drie jaar in de maak en ligt pas sinds kort bij de Raad van State.

De milieuheffing is het economisch repressieve instrument dat vanuit het duurzaamheidsprincipe 'de vervuiler betaalt', berekend wordt op basis van het drinkwaterverbruik. Burgers vervuilen niet alleen leidingwater en putwater, maar ook hemelwater. Op dit laatste worden zij echter niet afgerekend. Hoewel het door de verschillende heffingsystemen – vooral door de verschillende mate waarin heffingen direct aan watergebruik zijn gekoppeld – lastig vergelijken is, betalen Vlaamse burgers weinig in vergelijking met andere Europese landen als Nederland, Denemarken en Duitsland.

4.3 Afhankelijkheidsrelaties

Het is nu duidelijk wie de voornaamste spelers zijn (AMINAL, VMM, NV Aquafin, provincies, gemeenten en burgers), welke bevoegdheden zij hebben en welke belangen zij hanteren. Ook is duidelijk geworden wat de inzet van het spel is en welke knelpunten we bij de ingezette instrumenten detecteren. Op basis daarvan kunnen we kijken naar de afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende spelers. Deze, én de lastige bevoegdheidsverdeling tussen de actoren, manifesteren zich levendig in de onderhandelingen die plaatsvinden in de stuurgroep Waterzuivering met het kabinet Leefmilieu, AMINAL, VMM, Aquafin, VVSG en de drinkwatermaatschappijen. De oprichting van deze stuurgroep in 2001 kwam voort uit de formulering van de tien opdrachten voor de waterzuivering door de voormalige kabinetschef van de minister van Leefmilieu (inventarisatie, zoneringsplannen, resultaatsverbintenis, kwzi's, masterplannen e.d.). De invulling van deze opdrachten dient te resulteren in de hernegotiatie van het contract met Aquafin wat de basis moet vormen van het nieuwe waterzuiveringsbeleid.

Zonering

Een leidraad bij de planning is de VLAREM-indeling in zuiveringszones A, B en C. Omdat deze dynamische zonering aan gemeenten en burgers geen rechtszekerheid kon bieden, ontstond de noodzaak tot een statische zonering die vast zou leggen waar individuele en waar collectieve zuivering economisch en ecologisch het meest efficiënt is. Twee jaar geleden communiceerde het gewest naar de gemeenten dat men zoneringsplannen zou opmaken die hen rechtszekerheid zouden bieden. De methodiek voor de opmaak van de zoneringsplannen is in september 2002 een tweede keer geëvalueerd door het Deense studie bureau COWI en onder bepaalde voorwaarden goedgekeurd door de minister. Uitgaande van de doelstelling een zuiveringsgraad van 100 % te bereiken, resulteert de toepassing van deze methodiek voor heel Vlaanderen in een verdeling van 98 % collectieve en 2 % individuele zuivering. Van die 98 % gaat het grootste deel naar een RWZI, een kleiner deel zou naar een KWZI kunnen gaan. Aan deze visie is een kostenplaatje verbonden van ongeveer 7,5 miljard euro (zie verder). Bovendien geeft men het verwijt dat dit een herinvoering is van de grootschalige en gecentraliseerde beleidsaanpak die achter de TRP's zat (zie eerder). Op 6 december 2002 kreeg Aquafin via de minister officieel de opdracht voor de opmaak van die zoneringsplannen voor heel Vlaanderen. Het opzet is dat VMM deze zoneringsplannen (specifiek opgemaakt voor iedere gemeente) gaat communiceren naar de gemeenten, die deze dan aanpassen vanuit hun eigen terreinkennis. Gemeenten argumenteren soms dat zij reeds twee jaar wachten op deze zoneringsplannen en daardoor moeilijker hun gemeentelijke planning kunnen opmaken. Voor de voortrekkersgemeenten daarentegen komen deze plannen te laat, omdat zij al heel goed weten waar er collectieve zuivering kan en waar niet. De

stuurgroep Waterzuivering gaf VMM de opdracht na te gaan welke aanpassingen er aan VLAREM II moeten worden doorgevoerd teneinde de zoneeringsplannen wel een wettelijke onderbouw te geven.

Doorwerking en effect van die zonering – waar veel tijd en energie in is gestoken – zijn onzeker en zullen sowieso beperkt blijven, juist omdat zij stuit op de gemeentelijke autonomie.

Planning

In navolging van deze zoneeringsplannen kan met de masterplanning worden nagegaan hoeveel tijd het nog gaat duren, hoeveel geld het nog gaat kosten en wat het meest effectieve en efficiënte tracé is om een zuiveringsgraad van 100 % te bereiken. Dit zou resulteren in een prioriteitenlijstje van projecten voor Vlaanderen. De methodiek voor de masterplanning werd ook doorgelicht door het Deense studie bureau COWI, dat kritiek uitte eerder op beleidsvlak dan op vlak van technologie/methodologie. Mede door hun bevindingen werden een aantal voorstellen geformuleerd ter aanpassing, die opgevolgd dienen te worden door VMM. Hoewel de milieubeweging de masterplanning fundamenteel in vraag stelt en ook de VMM twijfelt aan de meerwaarde ervan, stelt de minister in een brief van 21 januari 2003 akkoord te gaan met de voorgestelde aanpak en de – kleine – bijstellingen als gevolg van de gevraagde optimalisaties door COWI. Op dit moment is de methodologie nog niet definitief goedgekeurd, wel gaf de minister de opdracht tot verdere uitwerking van de masterplanning over nieuwe gebieden. De resultaten van de plannen die af zijn, werden wel ten dele gebruikt voor de opmaak van het bovengemeentelijk investeringsprogramma 2004-2008.

Gekeken naar de tot nu toe ingezette instrumenten inzake zonering en planning, constateren we dat deze er niet in slagen enkele blokkades in de onderlinge afhankelijkheden en daarmee de vertraging in de implementatie te doorbreken.

Omslagpunt

Zo komen we bij de discussie inzake de bevoegdheidsverdeling. Deze concretiseert zich in de onderhandelingen over het omslagpunt, die plaatsvinden in een werkgroep van de stuurgroep Waterzuivering. Daarin zetelen VVSG, VMM en AMINAL.

Het **OMSLAGPUNT** is het punt dat aangeeft waar de gemeentelijke bevoegdheid eindigt en waar de gewestelijke bevoegdheid begint, of omgekeerd. Dit punt wordt ook wel *overnamepunt* genoemd. De vastlegging ervan moet resulteren in een gewestelijke overname van enkele grote rollen die tot nu toe onder de gemeentelijke bevoegdheid vielen en vice versa.



Over de technische definiëring van het omslagpunt hebben de verschillende partijen momenteel in grote lijnen een consensus bereikt. Het geformuleerde voorstel wil op basis van een nog te onderhandelen aantal inwoners-equivalenten de grens bepalen tussen beide bevoegdheden. Daarbij worden bijkomende criteria in rekening gebracht, zijnde de grootte van een gemeente (als maat voor de financiële draagkracht) en de mate van verspreide bebouwing. De achterliggende redenering is dat de gemeente instaat voor inzameling en het gewest voor transport en zuivering.

AquaFin nam niet deel aan de besprekingen, maar gaat nu wel de financiële impact na van het geformuleerde voorstel. De beslissing van de Vlaamse regering moet uiteindelijk niet alleen het totale bedrag beschikbaar voor afvalwaterzuivering vastleggen, maar ook de grens tussen het gewestelijke en gemeentelijke patrimonium.

AquaFin hanteert een andere argumentatie. De discussie over het omslagpunt vindt zij ondergeschikt aan de zoektocht naar de meest effectieve en efficiënte manier om de door de EU vooropgestelde doelstellingen te bereiken (zie de masterplanning). Daar waar AquaFin in 1991 de aanleg en het beheer van de prioritaire riolen toegewezen kreeg, wil zij nu het concept 'prioritair' opnieuw opnemen en herzien. Vanuit deze invalshoek zou AquaFin dan instaan voor alle prioritaire projecten voortkomend uit de masterplanning. Alleen de niet-prioritaire projecten vallen dan onder de gemeentelijke bevoegdheid. Ook hier is het belangrijk in te schatten wat de financiële consequenties zijn.

5 BEOORDELING

5.1 Doelstellingen

De Vlaamse *milieudoelstellingen* zijn conform het Europese beleid. Op basis van de Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater beoogt men een zuiveringsgraad van 100 %. De einddatum van 31 december 2005 lijkt volgens de opgestelde rapporteringen moeilijk haalbaar. De Kaderrichtlijn Water verplicht de lidstaten de nodige maatregelenprogramma's op te stellen en uit te voeren om overal een goede ecologische kwaliteit te halen tegen 2015. Dit vereist een verdere optimalisatie van de zuiveringsinfrastructuur. Hoewel deze nog niet in Vlaamse wetgeving is omgezet, gaat de minister in de beleidsnota uit van een integraal waterbeleid: 'zuiver water alleen is niet voldoende om van onze oppervlaktewateren leefbare ecosystemen te maken. Er is meer aandacht nodig voor andere aspecten van de waterlopen zoals de onderwaterbodems, de waterkwantiteit en de natuurlijke structuurkenmerken zoals oevers en meanders' (Beleidsnota 2000-2004). De *strategische doelstellingen* richtten zich via een top-down benadering voornamelijk op de effectgerichte beleidspraktijk en de uitbouw van de waterzuiveringsinfrastructuur. In het kader van het integraal waterbeheer benadrukt men nu meer de brongerichte beleidspraktijk. In de omgang met

water tracht men een gedragsverandering teweeg te brengen bij bedrijven, gemeenten en individuele burgers. De *operationele doelstellingen* die hierbij horen zijn: afkoppelen van hemelwater, plaatsen van een IBA of een kwzi en aansluiten van burgers op de riolering, van de riolering op de collector en van de collector op de rwzi.

De afnemende investeringsopdrachten van Aquafin, een tekort aan geld voor subsidiëring, de zoneringsplannen, het vernieuwde subsidiebesluit inzake kwzi's, het voorstel rond een exploitatiebesluit voor kwzi's, de tien pilootprojecten met kwzi's en de subsidie voor IBA's binnen de samenwerkingsovereenkomst, zijn allemaal aanwijzingen dat men nu de nadruk legt op het buitengebied. De aanleg van de bovengemeentelijke infrastructuur is gepland of in uitvoering. De optimalisatie door afkoppeling van hemelwater en industriële lozingen op het centrale deel – gemeentelijk en bovengemeentelijk – krijgt daardoor echter minder gewicht.

De algemene milieudoelstellingen blijken prima. De duidelijke 'harde lijn' die de uitvoering moet volgen, ontbreekt echter. De taakverdeling leidt tot blokkerende afhankelijkheden tussen verschillende bevoegde instanties en organisaties.

5.2 Operationaliseringsfase

Voor de operationalisering van deze doelstellingen zijn drie soorten instrumenten voorzien: juridische (de bevoegdheidsverdeling en VLAREM), economische (IP, GIP en heffingen) en communicatieve (onderhandelingen, de leidraad). Aanvankelijk leken deze instrumenten goed hanteerbaar om de doelstellingen te verwezenlijken. Nu constateren we echter manifeste blokkades in de beleidsuitvoering op het gemeentelijk niveau. Deze blokkades zaten en zitten ingebakken in de oorspronkelijke beleidskeuzes. Daarbij moeten we zowel kijken naar de aard van de voorziene instrumenten als naar de context met de afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende actoren. De voorziene instrumenten zijn voornamelijk stimulerend van aard. Het belangrijkste instrument in handen van het gewest is immers de subsidiëring, die gemeenten tracht te prikkelen met een financiële tegemoetkoming. Vanuit de gewestelijke overheid hoort men daarom dikwijls de klacht dat zij niet repressief kan optreden. Bij een repressief optreden stoot zij echter op de gemeentelijke autonomie en, wat betreft de burgers, op het handhavingsprobleem. Doordat de instrumenten te weinig responsabiliserend zijn en te weinig prikkelend, lijkt het hele systeem uiteindelijk afhankelijk te worden van de goodwill van gemeenten.

5.3 Uitvoeringsfase

De tot nu toe ingezette instrumenten weten de vertragingen niet te breken. De gewenste versnelde beleidsuitvoering komt daardoor dus niet tot stand. Op basis van beleidswetenschappelijke literatuur kunnen we hiervoor vier grote oorzaken aanwijzen. Ten eerste maakt de *complexiteit* van

het beleid de beheersbaarheid ervan moeilijk en vergroot zo de kans op een implementatiedeficit. Ten tweede kan het vastgestelde beleid *onhelder geformuleerd* zijn, zodat de uitvoerenden niet (voldoende) weten wat van hen verlangd wordt en/of het beleid kan (onbedoeld, maar soms ook bewust) zo vaag geformuleerd zijn dat het tijdens de uitvoering verdere specificatie vereist, met alle risico's op vertraging, vervorming en verandering van dien. Ten derde kan het vastgestelde beleid onvoldoende rekenen op de *steun* van de uitvoerende organisaties, die dan eigenlijk ook niet (erg) bereid zijn het uit te voeren. Ten vierde kan het beleid van *onvoldoende middelen* (personeel, financiële draagkracht, expertise) zijn voorzien, waardoor er gewoon onvoldoende capaciteit is om het uit te voeren.

Complexiteit van het beleid: afhankelijkheden

Een veel gehoorde klacht is dat het beleid te veel *versnipperd* is. De bevoegdheden zijn zowel verticaal als horizontaal verspreid over verschillende actoren. Deze actoren hanteren eigen visies vanuit eigen belangen. De samenwerking ten gunste van het collectief maatschappelijk milieubelang verloopt door deze verschillende agenda's moeilijker en het afschrijven van verantwoordelijkheden makkelijker.

Er is een *verticale* beleidsspreiding over de Europese Unie, het Vlaamse Gewest en de gemeenten. Het beleid moet steeds doorvertaald worden naar lagere overheden. Een veel gehoorde klacht is dat het takenpakket van de gemeenten steeds vergroot door doorgeschoven verantwoordelijkheden. De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor rioleringen is echter wel al sinds 1950 wettelijk vastgelegd.

Er is een *horizontale* bevoegdheidsspreiding door overlappingsen met andere beleidsdomeinen. Het afvalwaterzuiveringsbeleid moet voldoen aan de wetgeving inzake ruimtelijke ordening. Een afstemming tussen beide beleidsdomeinen is noodzakelijk, aangezien rioleringswerken in de meeste gevallen samengaan met wegwerkzaamheden, zowel op gewestelijk als op gemeentelijk vlak. Ook het waterbeleid zelf kent een tweedeling tussen het kwaliteitsbeleid en het kwantiteitsbeleid. Het verwachte Decreet Integraal Waterbeheer zou samenwerking tussen beide eenvoudiger moeten maken.

Daarnaast is er de context van de *vrije markt*. Het investeringsritme is mede afhankelijk van het vraag-en-aanbodprincipe van de vrije markt. De vastlegging van dat ritme en het budget voor de investeringsprogramma's is mede gebaseerd op een evenwicht tussen de vraag van de opdrachtgevers (een conjunctuurgevoelige vraag van de gemeente en een standvastige vraag van het gewest) en het aanbod van de markt (de aannemers). Dat is de voorwaarde voor de creatie van een stabiel systeem dat zich situeert tussen twee extremen. Het ene extreem is de oververhitting van de markt. Als de vraag naar uit te voeren opdrachten groter is dan het aanbod, gaan de kostprijzen de pan uitswingen, waardoor men met dezelfde hoeveelheid geld minder werken kan uitvoeren. Het andere extreem is het sociaal pas-

sief. Het aanbod van aannemers en bedrijven die de nodige materialen aanmaken, is hier groter dan de vraag. Bedrijven beginnen met verlies te werken en riskeren een faillissement. Het vaststellen van een einddatum voor de voltooiing van het rioleringsnetwerk is dus afhankelijk van de fluctuaties op de markt. Meer werkbaar is dan een langetermijnplanning met een structurele financiering die tevens zoekt naar een evenwicht tussen de investeringen en de herinvesteringen (renovatie en optimalisatie).

Ten slotte is het afvalwaterzuiveringsbeleid een technische aangelegenheid. De theoretische planning botst bij de uitvoering van de infrastructuurwerken wel eens op de *technische realiteit*. Het waterzuiveringssysteem werkt immers niet altijd zo performant: de inventarisatie op huisniveau staat nog in haar kinderschoenen, gemeentelijke riolen en bovengemeentelijke collectoren liggen in zekere zin door elkaar en doordat de buizen onder de grond zitten, neemt men de slechte kwaliteit ervan slechts met vertraging waar.

Uit het voorgaande kunnen we afleiden dat het huidige beleidsinstrumentarium onvoldoende in staat is de blokkerende of vertragende effecten van deze complexe afhankelijkheden te doorbreken. Eerder het tegendeel blijkt het geval. Sommige instrumenten hebben een vertragende werking, doordat zij de onderlinge afhankelijkheid nog versterken.

Onhelder of nieuw beleid: weten

Via de leidraad kunnen gemeenten *weten* wat de gewestelijke doelstellingen zijn en wat hun taak is in het Vlaamse afvalwaterzuiveringsbeleid. Het argument 'dat ze het niet geweten hebben', is daarom onterecht. Toch blijkt in de praktijk dat veel gemeenten niet goed weten wat ze moeten doen.

Verschillende onduidelijkheden in de communicatie naar de gemeenten zorgen echter wel voor een *onheldere beleidsvoering*. Deels ligt daar de verklaring voor de afwachtende houding van een aantal gemeenten:

- De doelstellingen zijn gekoppeld aan rollende (G)IP's, een kortetermijnplanning. Dit dynamisch gegeven werkt de helderheid niet in de hand;
- Er bleek een duidelijke vaagheid te bestaan over de status van de zoneeringsplannen. Ook blijken gemeenten niet goed op de hoogte van de informatie die deze plannen zullen aanreiken;
- Zolang er geen duidelijkheid is over welke rol de masterplanning in het beleid zal spelen, is het discours erover ondoorzichtig. Eerst moet immers de overeenkomst met Aquafin opnieuw genegotieerd worden;
- De afstand tussen een gemeente en een gewestelijke instantie is soms groot. Deze kan men verkleinen door een vast aanspreekpunt aan te stellen. Maar, dit is niet de realiteit. Vanuit VMM zijn er verschillende vertegenwoordigers die over verschillende aspecten (GIP, leidraad, verdunning, zoneeringsplannen) met de gemeenten onderhandelen. Een groepe-

ring van de onderwerpen is aangewezen. Daarnaast zijn er ook nog de contacten met verschillende mensen van Aquafin;

- Er is enige onduidelijkheid over de criteria die vmm hanteert om projecten goed te keuren voor subsidiëring. vmm wil deze niet in detail communiceren naar de gemeenten die er anders hun aanvragen volledig op gaan afstemmen en achteraf hun ontwerp milderen. Criteria kunnen ook wijzigen met de verandering van beleid;
- Ten slotte is er de onduidelijkheid over de verplichtingen van de burgers. Vanuit de gemeente is er weinig sensibilisering en persberichten zenden soms tegenstrijdige signalen uit.

De gemeenten hebben ook te maken met *nieuw beleid*. In het vorige convenant was water geen prioriteit, nu is de cluster water een verplichtend onderdeel in de samenwerkingsovereenkomst (2002-2004). Afkoppeling is daarin een recente beleidsvisie. De vraag is of die voldoende bekend en gecommuniceerd is.

Onvoldoende steun in het beleid: willen

Veel gemeenten nemen *onhelderheden* in het beleid met beide handen aan in de hoop te kunnen ontsnappen aan de grote investeringskosten die met de onpopulaire rioleringswerken gepaard gaan. Dit resulteert in een afwachtende houding. De gemeenten die gedurende een aantal jaren nauwelijks investeringen doen, bouwen hun feitelijke investeringskost echter op en zien er daarom steeds meer tegenop een actief rioleringsbeleid te voeren.

Gemeenten kunnen zich moeilijk scharen achter het *nieuw* gevoerde beleid. Er zijn nog te veel tegenargumenten en onzekerheden. Landelijke gemeenten waarvan men inspanningen verwacht inzake afkoppeling willen dat veelal alleen doen bij problemen van wateroverlast. Gemeenten in stoomafwaarts gelegen gebieden wijzen naar de stroomopwaartse gemeenten. Afkoppeling op huisniveau, het plaatsen van IBA's bij individuele burgers of het plaatsen van een kwzi voor een kleine lokale gemeenschap zijn beleidsinitiatieven die vandaag weinig succes kennen omdat volgens de gemeenten de middelen die daarvoor noodzakelijk zijn te vergaand zijn.

Binnen een gemeente is er over het algemeen weinig politiek en maatschappelijk draagvlak voor een actief rioleringsbeleid. De kosten en hinder die ermee gepaard gaan zijn hoog en de directe voordelen die eruit voortkomen laag (optimalisatie van het wegdek) of zelfs 'onbestaande' (optimalisatie van het rioleringsstelsel is niet zichtbaar). Het milieubelang is ondergeschikt en kan slechts een trekkende rol spelen als er financiële voordelen aan vasthangen. Gemeenten beschikken bovendien niet over een langetermijnplanning die onafhankelijk staat van het 6-jaarlijks politiek verkozen gemeentebestuur. Hoewel de ambtenarij wel voor enige continuïteit kan zorgen, vallen de beslissingen in het schepencollege en de

gemeenteraad. Dit wil echter niet zeggen dat er geen voortrekkers zijn die een heel actief rioleringsbeleid voeren of althans doordrukken. Deze voortrekkersrol is meestal afhankelijk van de ambtenarij, en bovendien zelfs van één of enkele persoonlijkheden met grote gedrevenheid, veel expertise en sterke overtuigingskracht. Deze voortrekkersgemeenten beschouwen rioleringsbeleid wel als prioriteit en maken daar ook middelen voor vrij binnen de gemeentelijke begroting.

Daar waar de bereidheid tot uitvoering van het afvalwaterbeleid bij de gemeenten beperkt is, geldt dat zeker voor de handhaving van burgerlijke verplichtingen. VLAREM II is voor alle publieke instanties verplichtend, maar blijkt in veel gevallen dode letter te zijn omdat de handhaving nagenoeg onbestaande is. Uit het voorgaande blijkt bovendien dat een repressief beleid niet haalbaar is binnen de huidige constellatie, waarbij voorgaande schakels van de beleidscyclus zo zwak zijn ontwikkeld.

Onvoldoende middelen (financieel, personeel en expertise): kunnen

Het meest gehoorde argument van de gemeenten is dat er onvoldoende middelen zijn. Een actief rioleringsbeleid veronderstelt veel geld, personeel en kennis. Indien het Vlaamse Gewest wil dat er op gemeentelijk vlak iets gebeurt, moet het daarvoor ook de noodzakelijke middelen voorzien.

Onderstaande voorbeelden tonen aan dat de investeringskost voor de gemeenten hoog ligt en hun financiële draagkracht laag. De volgende cijfers zijn meestal schattingen waarover nog veel discussie bestaat:

- Aquafin schat dat er voor Vlaanderen gecumuleerd tot 2015 nog een investering nodig is van ongeveer 7,5 miljard euro. 0,6 miljard euro is voor de rekening van Aquafin, 6,9 miljard euro voor de gemeenten (bij aannahme van een ander omslagpunt kan de verdeling van dit bedrag uiteraard wijzigen). Grof geschat zou dat gemiddeld 22 miljoen euro betekenen per gemeente. Omdat de gemeenten nu jaarlijks gemiddeld zo'n 400 000 euro investeren, duurt het tegen het huidige tempo nog vijftig à zestig jaar om de milieudoelstelling van 2015 te halen;
- Op basis van andere ramingen gaat men ervan uit dat één meter riool ongeveer 645 euro kost (Doesselare, 1998). Vermenigvuldigd met 7 620 km nog aan te leggen rioleringen, resulteert dat in een totale kostprijs voor de gemeenten van 4,9 miljard euro. Dat is (gemiddeld) per inwoner in Vlaanderen 846 euro. De gemiddelde gemeentelijke schuldenlast per inwoner bedraagt in Vlaanderen ongeveer 620 euro. Voor een (gemiddelde) gemeente van 20 000 inwoners betekent de uitbouw van haar rioleringsnet een investering van 17 miljoen euro. Een gemeente van ca. 20 000 inwoners voorziet in haar begroting nu jaarlijks tussen de 0,7 en 3 miljoen euro voor alle investeringen.

Volgens vvsG investeren de gemeenten zo'n 11 % van hun totale begroting in rioleringen. De totale begrote uitgaven voor waterzuivering bedragen in

2000 samen 382 miljoen of 53 % van de totale milieu-uitgaven van het Vlaamse Gewest. Het aandeel van de milieu-uitgaven van de totale Vlaamse begroting bedraagt in 2000 zo'n 4,3 % (SERV, 2000).

Waterzuivering neemt dan 2,3 % van de totale Vlaamse begroting in beslag, in vergelijking met de 11 % van de gemeentelijke begroting.

De huidige subsidies zijn ingesteld als bijkomende gewestelijke inspanningen om de gewestelijke investeringen maximaal te laten renderen.

Gewestelijke instrumenten die gemeenten dienen te stimuleren een actief rioleringsbeleid te gaan voeren, zouden – gezien de vooropgestelde doelstellingen – alle gemeenten moeten stimuleren. We constateren hierover een tegenstrijdig discours bij de verschillende spelers. Het Vlaamse Gewest beschouwt de subsidie als een *gunst*. Goede leerlingen krijgen dan een beloning via financiële ondersteuning, slechte leerlingen worden gestraft en krijgen geen ondersteuning. De 'goeden' doen het daarom steeds beter, terwijl de 'slechten' steeds meer achterop raken. Gekeken vanuit de algemene waterkwaliteitsdoelstelling kan een dergelijke beleidsvisie daarom contraproductief werken. Bij de opmaak van het subsidiëringsprogramma gaat men volgens VMM uit van een beoordeling van elk project en houdt men daarbij geen rekening met de goede of slechte leerlingen. Het gevolg is echter inherent aan het subsidiesysteem zelf doordat gemeenten meestal zelf het initiatief moeten nemen tot de opmaak van een voorontwerp. Gemeenten daarentegen beschouwen de subsidie als een *recht* en vinden dat er nood is aan een meer structurele financiering. De achterliggende redenering is dat een gemeente die haar werken afstemt op de gewestelijke doelstellingen daar ook iets voor in de plaats wil. Een win-win-situatie bestaat erin dat het gewest haar doelstellingen ziet bereikt worden en dat de gemeente voor deze projecten een tegemoetkoming krijgt. Gemeenten zullen ook naar deze visie handelen. Eenmaal het gemeentebestuur weet dat het gewest voorziet in een subsidiëring van de rioleringskost bij infrastructuurwerken, zal zij geen grote werken meer goedkeuren zonder subsidie, tenzij bij hoogdringendheid. Naast het verschillende discours over het instrument 'de subsidie', blijkt bovendien dat men dit instrument voorlopig ook niet voldoende kan inzetten omdat het budget de vraag niet kan volgen.

Naast het gebrek aan financiële middelen bestaat er een gebrek aan know-how. Voortrekkersgemeenten vormen de uitzondering op de regel, maar de expertise is daar dan weer sterk gebonden aan individuele personen. Dat gemeenten vragende partij zijn voor technische bijstand blijkt uit de evaluatie van de subsidieprocedure en de ervaringen van Aquafin. Zo'n 95 % van de gemeenten kiest voor de gratis begeleiding door Aquafin. De voorontwerpen blijken dan ook veel beter te zijn en doorstaan makkelijker de test binnen de Ambtelijke Commissie. De expertise van VMM zit vooral in de planning van de projecten voor de investeringsprogramma's, terwijl haar technische kennis en terreinkennis (leidraad) beperkter zijn. Daarvoor is binnen VMM ook slechts beperkt personeel voorzien. Aquafin beschikt

over het zogenaamde monopolie inzake technische kennis en expertise. Zij staat gemeenten gratis bij in het kader van de subsidieprocedure.

Daarnaast biedt zij via haar nieuw uitgebouwde commerciële dienst haar kennis en expertise tegen betaling aan de gemeenten aan. Ook de studie-bureaus bevatten veel expertise waar gemeenten tegen betaling gebruik van maken.

Uit het voorgaande kunnen we afleiden dat het nu ingezette financiële instrumentarium niet het beoogde win-win-effect sorteert. Zowel de dalende beschikbare middelen, de toekenningscriteria als de procedure staan doelbereiking in de weg. De beoogde versnelde uitvoering van het afvalwaterzuiveringsbeleid via subsidies die de gemeenten ertoe moeten brengen de ontbrekende schakels in te vullen, leidt paradoxaal genoeg tot een algemene vertraging.

6 CONCLUSIES EN TOEKOMSTSCENARIO'S

6.1 Conclusies

De milieudoelstellingen inzake het waterbeleid mogen dan al vooruitstrevend en ambitieus zijn, de uitvoering van het beleid maakt dat deze doelstellingen niet, of zeer vertraagd, bereikt (zullen) worden. De afhankelijkheidsrelaties en afwentelingsmechanismen van verantwoordelijkheden tussen deze partijen zijn zodanig dat de beleidsmaatregelen van het Vlaamse Gewest er niet in slagen de afwachtende houding van twee belangrijke partijen (gemeenten en burgers) te doorbreken.

Onduidelijkheid in de relatie VMM – Aquafin leidt tot spanningen

De onduidelijkheid in de relatie tussen VMM en Aquafin zit in de bevoegdheidsverdeling tussen deze beide, respectievelijk een Vlaamse Openbare Instelling (VOI) en een nv onder de Vlaamse Milieuholding. Daar waar men een goede samenwerking voorstond tussen beide, werd deze reeds van bij de oprichting gehypothekeerd. Enkele taken en bevoegdheden van VMM werden overgeheveld naar Aquafin. Een overheidsinstantie die veelal vanuit een eigen dynamiek groei beoogt, ervaart dit als machtsverlies. De bevoegdheidsverdeling was initieel weliswaar duidelijk geformuleerd: VMM staat in voor de planning van het IP en het GIP, Aquafin voor de uitvoering van het IP. Aanvankelijk zou de investeringsopdracht van Aquafin na een periode van tien jaar overgaan in een exploitatieopdracht voor de bovengemeentelijke infrastructuur. Nu dat punt bereikt is, staat de bevoegdheidsverdeling op het spel. Aquafin kreeg de opmaak van de zoneringsplannen toegewezen. Veel belangrijkere beslissingen inzake de masterplanning en de beheersovereenkomst blijven echter hangen. Onduidelijkheid rond eventuele verschuivende bevoegdheden en het feit dat er geen knopen doorgehakt worden, hypothekeren ook de implementa-

tie. vmm verkiest dat gemeenten bevoegd blijven over hun rioleringen, zij het met de creatie van een repressief instrument in handen van vmm die bepaalde werken afdwingbaar kan maken. Aquafin gelooft niet in deze optie en ziet meer heil in een verlenging van haar investeringsopdracht via het overnemen van de gemeentelijke bevoegdheden, eventueel in samenwerking met de drinkwatermaatschappijen. Beide gewestelijke instanties vertolken in hun communicatie met de gemeenten dus een verschillend standpunt. Er bestaat als het ware niet één gewestelijke beleidsvisie, maar er is sprake van twee sterk uiteenlopende beleidsvisies.

Gemeentelijke autonomie versus politieke wil, kennis en expertise

Sinds de wet van 1950 beschikken gemeenten over de formele beslissingsbevoegdheid inzake hun rioleringsstelsel. Om een implementatie van het afvalwaterzuiveringsbeleid op gemeentelijk niveau mogelijk te maken, hanteert het gewest juridische, economische en communicatieve instrumenten. Toch ondervindt het gewest veel weerstand van de gemeenten. Zij werken omwille van historische, financiële en/of politieke redenen niet of maar matig mee aan het uitgestippelde beleid. Het gewest klaagt daarom dat de gemeentelijke autonomie repressief optreden onmogelijk maakt. De gemeenten vinden dan weer het gewest te veeleisend. De lokale realiteit omvat immers veel meer dan een afvalwaterzuiveringsbeleid dat slechts in heel weinig gevallen een prioritair beleidsthema is. Naast een gebrek aan politieke wil, is er een tekort aan middelen. Veel knelpunten waar men in het verleden op botste, zijn nu nog steeds hete hangijzers. De ingezette instrumenten slagen er niet in deze problemen op te lossen. Integendeel, de huidige onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling versterkt deze zelfs. Veel gemeenten grijpen deze onduidelijkheid aan als verwijt aan het gewest en als een excuus voor hun afwachtende houding.

Probleem van 'de afwezige burger'

Terwijl de burger wel degelijk een bron van vervuiling is, is hij zich daar maar weinig van bewust en, beleidsmatig belangrijk, wordt hij daar ook nauwelijks op aangesproken. De juridische instrumenten ter zake worden niet of nauwelijks gebruikt en handhaving blijft achterwege. Van de economische instrumenten is – gezien de lage prijs voor watergebruik en -vervuiling – evenmin veel sturing te verwachten. Weliswaar zeggen gemeenten dat het maatschappelijk draagvlak voor een actief gemeentelijk rioleringsbeleid gering is. Maar er zijn – de voortrekkers niet te na gesproken – ook weinig inspanningen te zien om de burger te sensibiliseren en te responsabiliseren. Vooral ook bij de aanpak van het buitengebied is een actieve medewerking van de burgers een voorwaarde voor rendementsvolle projecten. Kortom, terwijl het waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeleid mede een zaak van de burgers is, worden zij daar weinig of niet op aangesproken.

6.2 Toekomstscenario's

Op basis van de beleidsevaluatie kunnen we enkele toekomstscenario's formuleren. Deze scenario's betreffen niet de bevoegdheidsverdeling tussen de gewestelijke instanties. Ook is het niet de bedoeling uitspraken te doen over het investeringsritme in het zuiveringsbeleid. Wel gaat het om scenario's waarin de vraag centraal staat hoe de remmende factoren in de gemeentelijke uitvoering van het zuiveringsbeleid aangepakt kunnen worden en hoe de gemeenten aangezet kunnen worden tot een actief rioleringsbeleid. Kernpunten van deze scenario's zijn eerst een voortgaande gedeelde bevoegdheid inzake riolering versus een centralisering daarvan, en daarnaast enkele alternatieve vormen van financiering met het oog op de responsabilisering van de burgers.

Het beleid concentreerde zich tot nu toe te veel op 'sensibiliseren, aanmoedigen en sturen'. De toekomstscenario's slaan eerder de weg in van 'opleggen, controleren, beboeten en lucratief maken'. Exemplarisch daarvoor is dat er tot nu toe een duidelijke tweedeling tussen de uitvoering van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde werken is. Terwijl alle rioleringswerken via een degelijk controlesysteem aan dezelfde voorwaarden zouden moeten voldoen.

Bevoegdheidsverdeling

SCENARIO 1: GEDEELDE BEVOEGDHEID

Aansluitend bij de huidige situatie kan er gekozen worden voor een gedeelde bevoegdheid tussen gemeenten en gewest, bepaald op basis van het omslagpunt. Gemeenten behouden dan hun gemeentelijke autonomie over de rioleringen. Zij kunnen dan eventueel in navolging van het verwachte Decreet Integraal Waterbeheer hun krachten bundelen in een nieuwe structuur, zoals bijvoorbeeld waterschappen. Zeker dient er een instrument te komen dat de uitvoering van het rioleringsbeleid door de gemeenten afdwingbaar maakt voor het gewest. De kans dat meer inzet van beleidsmiddelen nodig is om het gewenste effect te bereiken, is immers kleiner naarmate de overheid in de eerste schakels ingrijpt. In plaats van meer geld in subsidiëring te steken kan men de subsidie omzetten in of vervangen door een afdwingbaar instrument waarbij structurele financiering is voorzien.

De afdwingbaarheid kan worden gerealiseerd op basis van de *zoneringsplannen* op voorwaarde dat deze van een communicatief instrument worden omgezet in een juridisch instrument. Gemeenten dienen zich dan onafhankelijk van hun politieke bestuur te engageren tot een langetermijnplanning die zij slechts uitzonderlijk kunnen wijzigen. Indien op het einde van de rit de planning niet is omgezet in uitvoering, moet er een sanctiemechanisme aanwezig zijn.

Een andere manier om de afdwingbaarheid van gemeentelijke initiatieven te versterken is via een *resultaatsverbintenis*. Ook hier is het idee dat

gemeenten beloond of bestraft moeten kunnen worden op basis van hun al dan niet actief beleid. Een op te lossen probleem hierbij is dat dan duidelijk moet worden op welke taak of taken de prestatie van de gemeente beoordeeld zal worden. Ook nu worden de gemeenten – op verschillende tijdstippen door VMM – afzonderlijk aangesproken op het GIP, met de leidraad, voor de verdunning of inzake de zoneringsplannen. Bij een volgehouden gedeelde bevoegdheid is een herverdeling van deze contacten een noodzakelijke voorwaarde voor het meten en beoordelen van de gemeentelijke taakvervulling.

Voordelen:

- Er is geen grote bevoegdheidsverschuiving die afhankelijkheidsrelaties zou kunnen hypothekeren (de gemeentelijke autonomie blijft behouden, VMM staat in voor de planning en Aquafin voor de exploitatie);
- Deze optie past binnen de filosofie van de duurzaamheid, waarbij een mentaliteitswijziging kan voortkomen uit lokaal duurzaam waterbeheer via responsabilisering van burgers en lokale gemeenschappen;
- Decentralisering creëert meer kansen voor de kleinschalige optie die een meer ecologische en misschien zelfs goedkopere oplossing zou kunnen bieden voor de vervuilingproblematiek.

Nadelen:

- Het waterkwaliteitsbeleid blijft een complex beleid waarbij bevoegdheden versnipperd zijn over verscheidene actoren;
- Het is onzeker of de historische knelpunten kunnen worden weggevoerd binnen dit systeem van gedeelde bevoegdheid;
- De handhaving is de sleutel van dit systeem, maar blijkt ook steeds het struikelblok te zijn. Een systeem van controle moet daardoor veel beter aangepakt worden dan tot nu toe het geval was.

SCENARIO 2: CENTRALISERING

In plaats van het voortzetten van de huidige gedeelde bevoegdheid kan men ook opteren voor centralisering, daarbij denkende aan Aquafin eventueel in samenwerking met de drinkwatermaatschappijen of andere. Aquafin zou dan evolueren naar een nutsmaatschappij die een factuur levert aan haar 6 miljoen klanten (gemeenten en burgers, inwoners van de 2,5 miljoen panden) in plaats van aan haar tot nu toe enige klant, het Vlaamse Gewest. Belangrijk is dan wel dat er ten eerste een externe goede ecologische monitoring is en dat er ten tweede ook intern gewerkt wordt aan de opbouw van ecologische kennis door indienstneming van bijvoorbeeld landschapsecologen.

Voordelen:

- De verdere uitbouw van de infrastructuur voor waterzuivering zou niet langer afhankelijk zijn van de politieke goodwill van een lokaal bestuur, van de geringe expertise en van de beperkte middelen op dat niveau;

- De uitvoering kan sneller verlopen als men de opgebouwde kennis en expertise van Aquafin kan aanwenden, dan als men mensen nog moet gaan opleiden;
- Aquafin kan rekenen op schaalvoordelen en financieringsmogelijkheden via de Europese Bank;
- Centralisering zou een aantal aanwijsbare blokkades voor de uitbouw van de infrastructuur wegnemen. Door deze aanpak kan men de verantwoordelijkheid van Aquafin duidelijker aflijnen en kan men bijgevolg Aquafin ook gepaster controleren en beoordelen;
- Door de individuele factuur worden burgers wel betrokken bij het afvalwaterzuiveringsbeleid, zij het passief.

Nadelen:

- De constructie VMH – Aquafin wordt sinds april 2003 publiekelijk betwist door de Europese Unie;
- De monopoliepositie van Aquafin kan ertoe leiden dat bij de keuze van de uitvoering van een project de (bedrijfs)economisch meest rendabele optie wordt gekozen in plaats van de ecologisch meest rendabele optie. Het is dus – zoals bij andere nutsmaatschappijen – noodzakelijk dat er een instantie aanwezig is die toeziet op ecologische prioriteiten en vereisten;
- De aanpak via debudgettering (dit betekent prefinanciering door Aquafin en terugbetaling door de overheid met intrest) zou de maatschappelijke kosten nog kunnen verhogen;
- Er is een groeiende maatschappelijke beweging tegen het privatiseren van nutsdiensten, ook en vooral in het geval van waterdiensten (opgestart naar aanleiding van de GATS);
- Gemeenten worden dan niet op hun verantwoordelijkheid inzake waterzuivering gewezen. De voortrekkers worden afgestraft – omdat het gewest uiteindelijk toch alles gaat doen – en de achterblijvers worden beloond. Dat is niet alleen een vreemd signaal, het zou ook een breuk betekenen met het tot nog toe gevoerde beleid dat uitgaat van gemeentelijke autonomie – en stimuleren van het waterbeleid via 'zachte' instrumenten in de samenwerkingsovereenkomst –, en lijkt in te zetten op afbakening van de macht van Aquafin;
- Ook de burgers worden zo nauwelijks betrokken bij het beleid, maar moeten wel hun factuur betalen.

Financiering en responsabilisering

Zoals aangegeven vereisen de nog noodzakelijke investeringen ruimere financieringsmogelijkheden. Wat hier volgt is geen economische inschatting van die mogelijkheden – dit valt buiten dit onderzoek –, maar een beoordeling van drie mogelijkheden, juist vanuit het perspectief van de responsabilisering van de tot nog toe afwezige burger.

(1) Het geld kan komen uit een *herverdeling van de algemene middelen*. Als het gewest vindt dat afvalwaterzuivering een prioriteit is, dan moet het daar ook middelen voor vrijmaken. Het nadeel is dat die verdeling van de algemene middelen afhankelijk is van de politieke conjunctuur en prioriteiten. Een nieuwe regering kan andere prioriteiten leggen. Het afvalwaterzuiveringsbeleid, of althans de financiering ervan, kent dan geen stabiliteit en continuïteit. Een ander nadeel is evenwel dat financiering uit de algemene middelen voor de burger vrijwel onzichtbaar is, en niet bij zal dragen tot waterbewustzijn.

**HET ONDERZOEKSRAPPORT VAN
DIT HOOFDSTUK KUNT U VINDEN
OP DE WEBSITE:**

www.milieurapport.be

(2) Burgers die, via een *rioolrecht*, een bijdrage leveren die specifiek met hun afvalwater te maken heeft, gaan bewuster met water om. Dat geldt ook voor de gemeente. Het kan een stimulans zijn voor een actief beleid. Als men ook een factor inbrengt voor afkoppeling van hemelwater, kan men de burgers stimuleren tot afkoppeling.

Wie zegt afgekoppeld te zijn, moet dat bewijzen, en kan een aanzienlijk kleiner rioolrecht betalen. Een algemeen rioolrecht voor heel Vlaanderen zou de transparantie en éénduidigheid van de financiering in grote mate verbeteren en het waterkwaliteitsbeleid zou daarvan de vruchten dragen. De opbrengsten zouden dan wel moeten terugvloeien naar de gemeente, als verantwoordelijke instantie voor de uitvoering van rioleringswerken. Bij de operationalisering van het rioolrecht rijzen wel nog vragen naar de differentiatie van het bedrag voor de verdunning, naar de berekening ervan enz. In de Kaderrichtlijn Water staat dat de kostprijs van het hele waterbeheer op een transparante wijze moet worden doorgerekend aan de burgers. Deze kosten mogen dus niet verdoken zitten in algemene belastingen of heffingen. Het rioolrecht lijkt het meest overeen te stemmen met de bedoelingen van de Europese wetgever. Het voorstel van vvsg voor de oprichting van een gemeentelijk rio-fonds sluit aan op deze visie. Dit zou dan gevoed worden met toelagen en inkomsten uit het rioolrecht, waarmee de gemeente goedgekeurde rioolprojecten kan realiseren.

(3) Een derde optie is de *milieuheffingen* verhogen. In buurlanden zijn milieuheffingen voor water soms veel hoger waardoor er meer inkomsten zijn en waardoor burgers en gemeenten sneller geneigd zijn tot een actief rioleringsbeleid. Een inhaalbeweging moet wel mede worden opgevangen vanuit de algemene middelen. Een correct en krachtig incentive voor afkoppeling is noodzakelijk en dat zou bij een verhoging van de milieuheffingen ingecalculeerd moeten worden.

REFERENTIES

- Barrez I.** (2001) Gemeentelijke rioleringen. Evaluatie van de subsidiëringsprogramma's 1998, 1999 en 2000, Stagerapport, Vlaamse Milieumaatschappij, Afdeling Planning, Aalst.
- De Pue E., Lavrysen L. & Stryckers P.** (2001) Milieuzakboekje, Kluwer, Diegem.
- Doesselare T.** (1998) Financieel profiel van de Vlaamse gemeenten: budgettaire mogelijkheden om het gemeentelijke rioleringsstelsel versneld uit te bouwen. Tijdschrift Water, 100, 185-189.
- Dua V.** (2002) Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw, Beleidsnota 2002-2004, Vlaamse regering.
- Glasbergen P. & Driessen P.P.J.** (2000) Milieu, samenleving en beleid, Elsevier, Den Haag.
- Glasbergen P.** (1994) Milieubeleid: een beleids-wetenschappelijke inleiding, VUGA, 's Gravenhage.
- Leroy P.** (1989) Een analyse van het Belgische en Vlaamse milieubeleid, in het bijzonder van het waterkwaliteitsbeleid. Rapport, KU Nijmegen.
- MIRA-T 2002** (2002) Van Steertegem M. (red.), Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: thema's, Vlaamse Milieumaatschappij, Garant, Antwerpen/Apeldoorn.
- MIRA-T** (2002) Milieu- en natuurrapport Vlaanderen, MIRA Achtergronddocument 2002, 2.20 | Kwaliteit oppervlaktewater, De Cooman W., Maeckelberghe H., Vos G., De Corte B., Van Erdeghem M., Van Wauwe P., Vannevel R., Belpaire C., Breine J., Schneiders A., Peeters B., Vlaamse Milieumaatschappij, www.milieurapport.be
- SERV** (2000) De inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid. Situatie begroting 2000 en prognose 2001-2006, Rapport, SERV, Brussel.
- Van den Bossche F.** (1996) Besluit van de Vlaamse regering van 30 maart 1996 inzake de subsidiëring van gemeentelijke rioleringen. Algemene toelichting bij de code van goede praktijk inzake de aanleg van rioleringen in het Vlaamse Gewest, Vlaamse Milieumaatschappij, Bestuur Beleid en Planning.
- Veestraeten J.** (1999) Omkijken naar morgen: 25 jaar milieu-engagement van VMM en haar voorgangers, Vlaamse Milieumaatschappij, Erembodegem.
- Vlaamse regering** (2001) Samenwerkings-overeenkomst Vlaamse Gewest – Gemeenten: Milieu als opstap naar Duurzame Ontwikkeling, Brussel.
- Vlaamse regering** (2001) Besluit van de Vlaamse regering houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder, alsook van de verhouding waarin het Vlaamse Gewest bijdraagt in de kosten verbonden aan de aanleg en de verbetering door de gemeenten van openbare riolen, andere dan prio-ritaire rioleringen, en in de kosten verbonden aan de bouw door de gemeenten van kwzi's met een capaciteit van maximum 2 000 inwonerequivalenten evenals houdende vaststelling van nadere regels met betrekking tot de procedure tot vast-stelling van subsidiëringsprogramma's.

LECTOREN

Rebecca Callebaut, VMM

Frans Diels, Aquafin NV

Isabel Dobbelaere, WES Onderzoek & Advies

Lars Hegemann, APS, Departement AZF

Luc Keustermans, VMW

Isabelle Larmuseau, Larmuseau, de Smedt & Roelandts, advocatenassociatie

Bob Peeters, VMM

Dirk Uyttendaele, MiNa-Raad

Marc Van den Bosch, VEV

Freddy Van den Bossche, VMM

Steven Van den Broeck, VMM

Michelinne Van Den Langenbergh, VMM

David Van Der Velde, Directoraat-generaal, AMINAL

Marc Van Erdeghem, VMM

Wim Van Gils, Bond Beter Leefmilieu vzw

Marc Van Ginderdeuren, Dienst Openbare Werken, Stad Aalst

Peter Van Humbeeck, Kenniscel Wetsmatiging

Rudi Verheyen, Departement Biologie, UIA