Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

informatiecentrum tel.	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8020		
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
Samenwerking in de afvalwaterketen	BARW/U201002078 Lbr. 10/102	5 november 2010

Samenvatting
Gemeenten staan voor serieuze bezuinigingsopgaven, ook in de rioleringssector. Door slim samen te werken met andere gemeenten en de waterschappen kan er structureel en substantieel bezuinigd worden op de kosten voor het rioleringsbeheer. In de ledenbrief van 11 juni 2010 (Lbr. 10/068) is de aanpak voor de afvalwaterketen (riolering en zuivering), waarbij gemeenten en waterschappen gezamenlijk optrekken toegelicht. Uit vele regionale voorlichtingsbijeenkomsten is gebleken dat er bij gemeenten misverstanden zijn ontstaan over de ontwikkeling en richting van de aanpak van de afvalwaterketen. Om deze misverstanden weg te nemen schetsen we met deze ledenbrief het *gemeentelijk perspectief* van de aanpak.

Het kabinet heeft in haar regeerakkoord aangegeven met de betrokken overheden verder te werken aan een doelmatiger waterbeheer. De aanpak voor de afvalwaterketen maakt hier onderdeel van uit. Hiermee krijgen gemeenten en waterschappen de komende jaren de ruimte om de regionale uitwerking van de aanpak afvalwaterketen vorm te geven. De samenwerking tussen gemeenten onderling en met waterschappen gaat uit van het bundelen van kennis en capaciteit en het verder professionaliseren van de beheertaken. Er is geen sprake van overheveling van taken of verantwoordelijkheden. De landelijke aanpak voor samenwerking is *geen blauwdruk* en gaat nadrukkelijk uit van *lokaal maatwerk*.

Voor gemeenten is de grootste besparing te behalen door de investeringsprogrammering te optimaliseren. Daartoe is allereerst samenwerking in lokaal onderzoek voor betere informatie over nut, noodzaak en rendement van investeringen noodzakelijk. Het bundelen van kennis en capaciteit door de intergemeentelijke samenwerking is hiervoor van belang. Wij adviseren gemeenten om de feitelijke situatie in de eigen regio te analyseren. Een regionaal feitenonderzoek naar de huidige situatie en mogelijke kansen voor besparingen kan mede gebaseerd worden op de resultaten van de Benchmark rioleringszorg 2010 die deze maand uitkomt.
VNG zal de regionale uitwerking van de aanpak afvalwaterketen ondersteunen. Ook zullen de gemeenteambassadeurs water fungeren ondersteuning voor het regionale samenwerkingsproces.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8020		
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
Samenwerking in de afvalwaterketen	BARW/U201002078 Lbr. 10/102	5 november 2010

Geacht college en gemeenteraad,

Op 11 juni 2010 heeft u de gezamenlijke ledenbrief (Lbr.10/068) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) ontvangen. Hierin gaan we in op het initiatief om samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en waterschappen te intensiveren om kostenbesparingen in de afvalwaterketen mogelijk te maken. Met de voorliggende ledenbrief schetsen we als VNG het gemeentelijk perspectief over deze samenwerking. We gaan in op de actuele ontwikkelingen en geven een beeld van de gewenste situatie en hoe daar te komen.

Waar staan we?
Een directe aanleiding voor een meer doelmatige aanpak van de afvalwaterketen is dat gemeenten als gevolg van verschillende economische crises, te maken hebben met serieuze bezuinigingsopgaven. De rioleringssector, hoewel gefinancierd uit een doelheffing, moet zich ook richten op bezuinigingen om de stijging van de lokale lasten te beperken. Daarnaast ziet de vakwereld in de watersector, maar met name gemeenten, het personeelstekort toenemen. Dit maakt de organisatie kwetsbaar en vergroot de afhankelijkheid van adviesbureaus. In box 1 leest u meer over de uitdagingen waar de afvalwaterketen voor staat.

Dit jaar hebben alle gemeenten meegedaan aan de Benchmark Rioleringszorg 2010. Hiermee wordt, voor het eerst sinds de Rioleringsatlas 2005, een volledig landsdekkend beeld geschetst van de staat van het rioolbeheer bij Nederlandse gemeenten. Medio november komen de resultaten beschikbaar via een koepelrapport, individuele gemeenterapporten en een database met de gegevens. Hiermee kunnen gemeenten zichzelf onderling vergelijken en van elkaar leren. Dit is een belangrijke inhoudelijke bouwsteen voor regionale uitwerking van de aanpak van de afvalwaterketen.

Om het waterbeheer in Nederland rationeler en doelmatiger te maken heeft het kabinet in december 2009 een uitwerkingstraject “Doelmatig Waterbeheer” geïnitieerd. Als reactie hierop hebben VNG en UvW in april 2010 gezamenlijk een aanpak voor de afvalwaterketen uitgewerkt. De aanpak is gebaseerd op het behoud van ieders bestaande zorgplichten en verdergaande samenwerking in de afvalwaterketen. Er is dus geen sprake van overheveling van taken of bevoegdheden, maar van een gezamenlijke aanpak. In het huidige regeerakkoord geeft het kabinet gemeenten en waterschappen de ruimte om die aanpak regionaal uit te werken.

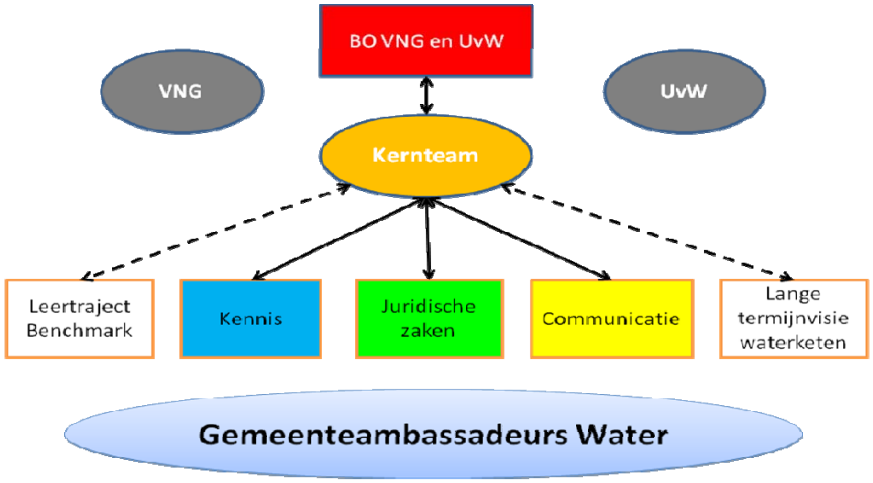
Box 1: Uitdagingen in het beheer van de afvalwaterketen

Waarom is samenwerking urgent?
Naast de directe aanleiding van het kabinetsstandpunt, zijn er meerdere redenen om landelijk toe te werken naar intensieve samenwerking tussen gemeenten onderling en gemeenten en het waterschap.

- De Waterwet dwingt gemeenten en waterschappen af te stemmen in het belang van samenhangend en doelmatig waterbeheer (zie onze ledenbrief van 9 december 2009, Lbr09/143)
- Gemeenten staan voor fundamentele keuzes over het rioleringsysteem:
    - Moment van vervangen van afgeschreven riolering, inclusief systeemkeuze nieuwe situatie (bijvoorbeeld centraal vs. decentraal);
    - omgaan met hevige regenval en klimaatadaptatie;
    - omgaan met grondwaterproblemen.
- Gemeenten en waterschappen hebben in toenemende mate te maken met een gebrek aan vakkundig personeel. De afhankelijkheid van adviesbureaus is relatief groot. De vraag naar kennis en ervaring in de sector neemt toe, door toenemende complexiteit, het aanbod neemt af door vergrijzing en beperkte instroom jonge mensen.
- Ervaring heeft geleerd dat door bundeling van kennis en capaciteit potentiële besparingen mogelijk zijn in het beheer van de afvalwaterketen.
- Het beheer van de afvalwaterketen staat voor innovaties , om de toekomstige uitdagingen aan te gaan:
    - Gebrek aan grondstoffen (o.a. fosfaat);
    - nieuwe stoffen in het afvalwater (o.a. medicijnresten en hormonen);
    - duurzame energie (energie uit afvalstoffen en temperatuur verschillen).

Doelmatig waterbeheer betekent vooral de goede dingen doen: investeren in goede maatregelen die daadwerkelijk echte problemen oplossen en achterwege laten van twijfelachtige maatregelen voor papieren problemen. Daartoe is veel meer informatie nodig over het werkelijke functioneren van de afvalwaterketen en over de effecten van dat functioneren op de omgeving.

Om de totstandkoming van de beoogde samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en het waterschap te ondersteunen, is er een klein landelijk kernteam opgezet. Ook zal er door middel van inhoudelijke werkgroepen op landelijk niveau worden gewerkt aan het verminderen van belemmerende wet- en regelgeving, opbouwen en uitdragen van kennis.
In figuur 1 is een schematische weergave van dit kernteam opgenomen.



Figuur 1: Landelijke ondersteuning

Wat moet samenwerken opleveren?

In de afvalwaterketen is een potentiële landelijke besparing mogelijk oplopend tot €380 miljoen per jaar in 2020 Omdat de kosten als gevolg van vervanging, verbeteren waterkwaliteit en klimaatadaptatie tot 2020 met €600 miljoen autonoom zullen stijgen (400 mln. voor de riolering en 200 mln voor de afvalwaterzuivering) is er in feite sprake van een vermindering van de stijging (minder meer). Om de besparingen te realiseren is het van belang dat er een intensieve samenwerking op gang komt tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en het waterschap. De beoogde samenwerking in de afvalwaterketen gaat uit van een aanpak waarbij het bundelen van kennis en capaciteit en het verder professionaliseren van de beheertaken centraal staat. Hierbij volgt de structuur de inhoud. Op basis van werkprocessen en activiteiten kan een onderscheid worden gemaakt tussen investeringsprogrammering en de uitvoering van operationele taken.

Op basis van feiten over het werkelijke functioneren kunnen de juiste prioriteiten worden gesteld in het investeringsprogramma (de goede dingen doen). De investeringsprogrammering ligt bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de gemeenten, zodat de synergie tussen het rioleringsbeheer en het beheer en inrichting van de openbare ruimte behouden blijft. Een belangrijk uitgangspunt is bovendien dat partijen met behoud van de verantwoordelijkheden omtrent de zorgplichten en financiële en politieke *accountability* behouden.

De uitvoering van operationele taken kan mogelijk worden opgeschaald en op wat grotere afstand van gemeenten plaatsvinden. De invulling bij zowel de investeringen als het operationeel beheer hangt in sterke mate af van de lokale omstandigheden. Er zijn grote regionale verschillen: slimmer investeren kan leiden tot besparing, maar in sommige gebieden is dit al gaande zonder (formele) samenwerking. Voor grote gemeenten biedt samenwerking mogelijk minder directe voordelen vanwege de schaalgrootte van de eigen gemeente. Toch kent samenwerking ook voor hen voordelen. Kennisuitwisseling werkt als katalysator voor kostenbesparing en stimuleert het nadenken over de effectiviteit van de eigen structuren en onderbouwing van beslissingen.

In box 2 zijn de kernvragen en onderdelen voor samenwerking opgenomen .

Box 2: Kernvragen samenwerking

Kernvragen:

Voor een kwalitatief goed rioolbeheer zijn de volgende kernvragen per maatregel in elk plan en maatregelprogramma in samenwerking te beantwoorden:

1. Is de maatregel echt noodzakelijk?
2. Is de maatregel effectief gelet op het lokale doel en omstandigheden?
3. Wordt de maatregel gerealiseerd tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten?

Samenwerking en investeringsbeslissingen:

Het overleg over investeringen moet gaan over alles op het gebied van stedelijk waterbeheer:

- Planning, bouw, renovatie en nieuwe maatregelen van de zuiveringen;
- vervanging riolering;
- optimalisatiestudies inclusief het watersysteem;
- waterkwaliteitsmaatregelen;
- extra waterberging: noodzaak en locatie;
- overdracht van water: Leidt dit tot een efficiëntere uitvoering van de beheermaatregelen?
- aanpak van lozingen in het buitengebied.:

Het kritisch doorlezen van elkaars gemeentelijke rioleringsplannen, zuiveringsplannen en waterbeheerplannen op de kwaliteit van de onderbouwing van de maatregelen is hierbij een goede eerste stap.

Samenwerking en operationeel beheer:

Bij operationeel beheer zijn onder meer de volgende samenwerkingsmogelijkheden tussen gemeenten onderling en gemeente en waterschap in de praktijk kansrijk gebleken:

- Aanbesteden van reiniging en inspectie;
- uitwisselen bestekteksten;
- gezamenlijk gemalenbeheer;
- gezamenlijk meten en monitoren van het hydraulisch functioneren van de riolering;
- gezamenlijke aanpak en beheer van het buitengebied.

Misverstanden

Uit de vele regionale voorlichtingsbijeenkomsten waar VNG een bijdrage aan heeft geleverd over dit onderwerp is gebleken dat er bij gemeenten misverstanden zijn ontstaan over de ontwikkeling en richting van de aanpak van de afvalwaterketen. Hieronder gaan we vanuit het gemeentelijk perspectief in op de meest voorkomende misverstanden en hopen deze zo weg te nemen.

Investeringskosten vs. operationeel beheer

Om de voordelen van samenwerking optimaal te benutten is het nodig om te weten waar de grootste kosten voor een gemeente mee gemoeid zijn. Voor de gemeentelijke rioleringspraktijk bestaat ca. 75% van de kosten uit de kapitaallasten voor investeringen. Het is dus van belang om bij samenwerking te richten op de investeringsprogrammeringen omdat het hierbij gaat om veel grotere bedragen en jaarlijkse kosten. Het begrip investeringsprogrammering is hier een veel

omvattend containerbegrip: het gaat om alle activiteiten in het beheer van de riolering en de zuivering die samen hangen met voorbereiding en onderbouwing van investeringsbesluiten ten behoeve van vervanging, verbetering en reparatie van riolering.
De overige 25% van de jaarlijkse kosten beslaan de operationele taken. De voorgestelde samenwerking bij de uitvoering van operationele taken zijn toegespitst op de uitvoering van taken als reiniging, meten en monitoren, inspectie en onderhoud, storingsmeldingen en dergelijke. Deze taken worden nu deels al door gemeenten uitbesteed. Plan- en beleidsvorming vallen hier niet onder, dat maakt onderdeel uit van de investeringsprogrammering.

Feitenonderzoek
Door veel gemeenten wordt de twijfel geuit of de besparingen op basis van het onderliggende landelijk feitenonderzoek wel mogelijk zijn. Het feitenonderzoek geeft een gemiddeld landelijk beeld op basis waarvan kan worden geschat welke besparingen er op nationale schaal mogelijk zijn. De VNG en de andere betrokkenen realiseren zich uiteraard dat het feitenonderzoek is gebaseerd op de beste huidige inzichten. Het geeft niet meer en minder de richting aan dat de toename van de investeringen grotendeels opgevangen kunnen worden door bezuinigingen. Door de uiteenlopende situaties van de individuele gemeenten zullen de mogelijkheden per gemeente hier in veel gevallen van afwijken. Een goede ontwikkeling is dat er in verscheidene gebieden zogenaamd regionaal feitenonderzoek plaatsvindt. Hierin wordt het nationale onderzoek toegespitst op de feitelijke situatie in het gebied. Zo wordt in beeld gebracht waar voor die regio de mogelijke besparingen liggen. Het is van cruciaal belang om hierbij de investeringsprogrammering mee te nemen en, indien mogelijk, niet kosteneffectieve investeringen te heroverwegen.
Het goed uitvoeren van de operationele taken is van belang bij de onderbouwing van beslissingen voor de investeringsprogrammering, denk bijvoorbeeld aan het meten en monitoren van effecten van maatregelen. Naast de regionale feitenonderzoeken biedt de database van de benchmark rioleringszorg 2010 mogelijkheden voor een regionale analyse. Hiermee komen verschillen tussen gemeenten in beeld en dit is de basis van leren van elkaar. De benchmark zal dan ook een belangrijke inhoudelijke bouwsteen zijn voor het uitwerkingsproces van de samenwerking.

Juridische borging
Een veel gehoorde zorg is de juridische borging die wordt voorgesteld in de gezamenlijke ledenbrief. De ervaringen met het Bestuursakkoord waterketen (BWK 2007) hebben ons geleerd dat een versnelling noodzakelijk is in het regionale samenwerkingsproces. Een versnelling kan worden bereikt door de vrijblijvendheid tussen partners te beperken en een vorm van borging van de afspraken na te streven. Er is al veel samenwerking gaande, maar alleen door het aangaan van gecommitteerde afspraken, zal het mogelijk zijn de ambities omtrent de potentiële besparingen mogelijk te maken binnen het gewenste tijdpad.
De Tweede Kamer heeft aangegeven dat de huidige geleidelijke groei van samenwerking niet snel genoeg gaat. Al in 2004 werd in een interdepartementaal beleidsonderzoek naar bekostiging van de waterketen gepleit voor een integratie van de hele waterketen. Hierop volgde in 2007 het Bestuursakkoord Waterketen (BWK-2007) waarin wordt gepleit voor verbeterde afstemming in de waterketen met behoud van de verantwoordelijkheidsverdeling. Het samenwerken in het

waterbeheer heeft vervolgens in 2009 expliciet een plek gekregen in de Waterwet (Wtw). In de tussentijdse evaluatie van het BWK-2007 (2010) wordt opgemerkt dat de samenwerking gestalte krijgt, maar dat "*partijen, méér dan nu het geval is, de mogelijkheden moeten aangrijpen om kennis en capaciteit te bundelen*." Door het formuleren van een stok achter de deur wil het Rijk samenwerking bespoedigen. Dit uitgangspunt heeft zijn weerslag gehad in het feitenonderzoek en de gezamenlijke aanpak van VNG en UvW, waarin mijlpalen benoemd zijn En wordt aangegeven dat de mogelijkheden voor juridische borging worden onderzocht. Omdat bij samenwerking de inhoud leidend is op de structuur zal juridische borging is hierbij als sluitstuk dienen. De vorm van de juridische borging is niet voorgeschreven, maar lokaal maatwerk. Dat neemt niet weg dat de VNG u de gemeenschappelijke regeling (GR) graag in overweging geeft om goed sturing te kunnen geven. De GR is bewust genoemd als een vorm die de vrijblijvendheid wegneemt en gemeenten en waterschap elk een duidelijke positie geeft. Door het voorzitterschap van de GR bij een gemeentebestuurder te leggen kan het belang en het commitment van de GR voor de gemeenten benadrukt worden. Een motief om te kiezen voor een GR is daarnaast dat ook de inspanningen van het waterschap geborgd worden. Zo wordt een integrale aanpak, waarbij maatregelen in het ene deel (de riolering) worden afgezet tegen maatregelen in het andere deel (de zuivering) bewerkstelligt. Voor investeringen in de afvalwaterketen wordt dan niet meer enkel vastgehouden aan regels en normen, maar geldt effectiviteit en effectgericht denken als uitgangspunt. Dit bevordert de creativiteit om hogere doelmatigheid te halen en haalt het afvalwaterketenbeheer uit de sfeer van het normatieve denken.

Het vastleggen van de gemaakte afspraken over de afvalwaterketen is overigens niet nieuw. In veel gebieden zijn er bijvoorbeeld al afvalwaterakkoorden. Dergelijke overeenkomsten zijn goede uitgangspunten bij het intensiveren van de samenwerking en de borging hiervan. Belangrijk is wel om hier maatwerk mogelijk te maken en niet te kiezen voor één generiek samenwerkingsmodel.

Bestuurlijke drukte
De bestuurlijke drukte zal met een gezamenlijke aanpak afnemen. Er zijn in de huidige situatie 1-op-1 contacten tussen gemeenten en het waterschap waarin de afvalwaterketen wordt besproken. Door samenwerking zal dit worden vervangen door een gebundelde afspraak waarbij 1 waterschap met verschillende gemeenten tegelijk overlegd, dit betekent dus minder in plaats van meer bestuurlijke afstemming.

Ondersteuning
In veel regio's is de dialoog over de regionale invulling van de aanpak afvalwaterketen al gestart. Er zijn en worden in een groot deel van het land optimalisatie-afvalwater-studies afgerond en op basis daarvan afvalwaterakkoorden gesloten. Dit is een goed begin, maar niet voldoende om de meer structurele samenwerking die de VNG voorstaat vorm te geven. Een optimalisatiestudie gaat zoals de naam al zegt over het optimaliseren binnen bestaande kaders. De bezuinigingsopgave noodzaakt om het nut en de effectiviteit van maatregelen meer ten principale tegen het licht te houden. Het opstellen van een regionaal feitenonderzoek, waarbij gebruik gemaakt wordt van de resultaten van de benchmark biedt hier goede aanknopingspunten voor. Zo kan er een

samenwerkingsverband worden opgestart op basis van feiten.

Er zal, door middel van het genoemde kernteam, landelijke ondersteuning door VNG en UvW plaatsvinden. Er is momenteel een overzicht met veelgestelde vragen (FAQ's) over samenwerking beschikbaar. Dit overzicht is een levend document en zal worden aangepast aan de actualiteit en op basis van vragen en opmerkingen die we van gemeenten ontvangen. Daarnaast zullen de gemeenteambassadeurs water een faciliterende rol te gaan spelen. Hun contactgegevens zijn beschikbaar op www.vng.nl/water. Ze kunnen desgewenst contacten leggen en partijen met elkaar in contact brengen. In overleg met de VNG kan voorlichting gegeven worden in de regio.

Op www.vng.nl/water zal een dossier over samenwerking in de afvalwaterketen worden geplaatst waarin de laatste stand van zaken te volgen is. Daarnaast zal er een overzicht van veelgestelde vragen worden opgenomen, waarin deze beknopt worden beantwoord.
Er zijn al tal van voorbeelden over succesvolle samenwerking in de afvalwaterketen. Hiervan wordt een lijst opgenomen in het dossier. Door contact op te nemen met betrokken gemeenten kan er inzicht opgedaan worden over succes- en faalfactoren van samenwerking in andere regio's.

U bent als gemeente aan zet om de benodigde samenwerking in uw regio optimaal te benutten en in te zetten voor een succesvolle optimalisering van de dienstverlening in de afvalwaterketen.
We roepen u dan ook op om de dialoog te starten en hierbij de resultaten uit de benchmark te benutten.

We bieden u aan om, indien hier behoefte voor bestaat, bijeenkomsten te organiseren waarin de gezamenlijke aanpak wordt toegelicht. Voor meer informatie kunt u terecht bij de heer Reginald Grendelman: (reginald.grendelman@vng.nl / 070-373 8601) of de heer Gert Dekker (gert.dekker@vng.nl / 070-373 8648).

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.