UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Gezamenlijke doelgerichte aanpak afvalwaterketen

Gemeenten en waterschappen zijn de laatste decennia steeds meer elkaars partners geworden. Zowel gemeenten als waterschappen zien daarbij het belang om afwegingen in het waterbeheer steeds meer op elkaar af te stemmen. VNG en UvW delen de mening dat waterveiligheid, een goed waterbeheer in stad en landelijke gebied en kosteneffectieve afvalwaterketen van groot belang zijn op lokaal niveau. Daarbij wordt ten behoeve van effectieve en doelmatige uitvoering van overheidstaken op lokaal en bovenlokaal niveau gehecht aan verdere integratie en versterking van de onderlinge relatie, zowel bestuurlijk in de beleidsvorming als organisatorisch in de uitvoering.

VNG en UvW menen dat het Rijk in het waterbeheer tot taak heeft het landelijk beleid en de normen vast te stellen alsmede de daarbij behorende toetsende taken. Waterschappen en gemeenten geven vorm en invulling aan de taken op het gebied van watersysteembeheer en de waterketen, waarbij in het laatste geval samenwerking met de waterleidingbedrijven gezocht wordt. Provincies oefenen daarbij het algemene bestuurlijke en financiële toezicht uit.

VNG en UvW zijn er, in het kader van een doelmatiger en rationeler waterbeheer in Nederland, in geslaagd een gezamenlijke visie en aanpak voor de afvalwaterketen te ontwikkelen alsmede een stappenplan om de gewenste veranderingen en beoogde besparingen tot stand te brengen. Dit heeft geresulteerd in concrete afspraken waarmee concrete kostenbesparing wordt gerealiseerd en bestuurlijke drukte verminderd.

1 Gezamenlijke uitgangspunten

De gemeenten hebben de zorgplichten voor regenwater, grondwater en afvalwater ingevolge de Wet Milieubeheer en de Waterwet. De waterschappen hebben de zorgplicht voor de zuivering van het stedelijk afvalwater ingevolge de Waterwet. Deze zorgplichten vormen gezamenlijk de uitvoering van de afvalwaterketen (inzameling, transport & zuivering).

VNG en Unie komen de volgende uitgangspunten overeen.

Relatie waterschap en gemeenten

- Gemeenten en waterschappen zijn de laatste decennia steeds meer elkaars partner geworden in een gelijkwaardige en constructieve relatie. Zowel gemeenten als waterschappen zien daarbij het belang om afwegingen in het waterbeheer steeds meer op intergemeentelijke, regionale en soms zelfs landelijke schaal te maken.
- VNG en Unie delen de mening dat waterveiligheid, een goed waterbeheer in de stad en het landelijk gebied en een kosteneffectieve (afval)waterketen van groot belang zijn op lokaal niveau. Goed omgaan met water legt een solide fundament voor wonen, werken, leven en recreëren.
- VNG en Unie hechten, ten bate van effectieve en doelmatige uitvoering van overheidstaken op lokaal en regionaal niveau, aan een verdere integratie en versterking

van de onderlinge relatie, zowel bestuurlijk in de beleidsvorming en programmering als organisatorisch in de uitvoering.
- Provincies oefenen het algemene en financiële toezicht uit op zowel waterschappen als gemeenten. In regionale ruimtelijke afwegingen rond waterbeheer vervullen zij een kaderstellende en stimulerende rol.

Afvalwaterketen
- Benadering van de gewenste doelmatigheid en rationaliteit vanuit harmonisering en optimalisering van de werkprocessen en doelgerichte samenwerking biedt grotere en snellere kans van slagen inzake doelmatigheidsverbetering dan benadering vanuit de structuur. Het is dus niet direct nodig om op korte termijn veranderingen aan te brengen in de verdeling van de zorgplichten.
- Het rioolbeheer is sterk verweven met de openbare ruimte. Het gaat hierbij om:
  - aanleg/renovatie/niet-jaarlijks onderhoud van riolering en de afstemming met inrichting en beheer openbare ruimte (o.a. wegbeheer, groen e.d.)
  - opvang en berging van hemelwater in particuliere en openbare ruimte.

  Het grootste deel van de rioleringsystemen zijn gemengde stelsels, waar communaal en industrieel afvalwater tezamen met afstromend hemelwater verzameld wordt. Meer dan de helft van de kosten in het rioleringsbeheer worden bepaald door de inzameling en verwerking van regenwater.
- Voor het zuiveringsbeheer geldt dat de beleidsbeslissingen verband houden met het watersysteem. Waterschappen kunnen integraal beoordelen of centraal dan wel decentraal gezuiverd wordt, hoe omgegaan wordt met het industrieel afvalwater, welke omvang een installatie dient te hebben, de toepassing van methodieken die het beste resultaat hebben, de vergunningsvoorschriften die vanuit het zuiveringsproces moeten gelden, et cetera.
- De kleinere gemeenten zijn kwetsbaar in het rioolbeheer. De capaciteit is te beperkt en er is sprake van een afhankelijkheid van adviesbureaus. Het bundelen van kennis en capaciteit is nodig voor goed opdrachtgeverschap, verlaging van kwetsbaarheid, innovatie en beperken van de afhankelijkheid van de markt. Schaalvergroting door bundelen mag niet leiden tot desintegratie en gemiste kansen in de afstemming met de openbare ruimte en/of het watersysteem.
- Omwille van de synergie tussen het rioolbeheer en de openbare ruimte en tussen het rioolbeheer en watersysteembeheer, moeten de investeringsbeslissingen in het rioolbeheer binnen of dicht bij gemeenten en in nauwe samenspraak en afstemming met waterschappen plaatsvinden. Het op afstand plaatsen van gemeenten van investeringsbeslissingen in het rioolbeheer brengt structurele desintegratiekosten met zich mee. De uitvoering van verschillende activiteiten in het kader van het operationeel beheer kan, met behoud van verantwoordelijkheden, op grotere schaal worden uitgevoerd.

2 Het feitenonderzoek

In de periode januari tot en met maart 2010 hebben de partijen in de waterketen een feitenonderzoek uitgevoerd, waarvan op 30 maart jl. een rapportage is verschenen. De resultaten vormen de onderbouwing van de doelgerichte aanpak van VNG en UvW. Er liggen noodzakelijke opgaven voor de afvalwaterketen, onder meer voortkomend uit de klimaatverandering.

Voor inzichten in de afvalwaterketen moet worden gekeken naar de werkprocessen. In het afvalwaterketenbeheer kunnen twee typen activiteiten worden onderscheiden:
- activiteiten in het kader van voorbereiding en afweging investeringsbeslissingen en de uitvoering ervan;
- operationele taken in het afvalwaterketenbeheer

Bij het onderscheid tussen investeringsbeslissingen en operationele taken in de afvalwaterketen is het van groot belang dat de verbinding tussen beide geborgd is, zodat terugkoppeling van kennis en ervaring zonder belemmering kan plaatsvinden.

Belangrijke bevindingen van het feitenonderzoek:
- Voor het rioolbeheer en het zuiveringsbeheer zijn sectorale besparingen mogelijk van indicatief 8% binnen 5 tot 10 jaar.
- Voor het rioolbeheer bestaan de jaarlijkse kosten voor 75% uit kapitaalslasten en voor 25% uitgaven in het operationeel beheer..
- Voor het zuiveringsbeheer bestaan de jaarlijkse kosten voor 45% uit kapitaalslasten en voor 55% uitgaven in het operationeel beheer.
- De te bereiken kostenbesparingen worden berekend op in totaal een structurele besparing van 8 % = € 240 miljoen te bereiken in 2020.

Ook concludeert het feitenonderzoek dat door integratie van riolering en zuivering tot één uitvoeringsorganisatie een verdere reductie kan worden verwacht van 5% over de totale afvalwaterketen, zijnde €140 miljoen in 2020.

De aanpak VNG en UvW richt zich in eerste instantie op het realiseren van tenminste €240 miljoen in 2020. Het feitenonderzoek beschrijft deze kostenbesparing als een “sectorale” besparing voor riolering en zuivering. Door de integrale aanpak die VNG en UvW nu voorstaan, kan op termijn naast deze “sectorale” besparing ook de beoogde additionele kostenbesparing door het integreren van riolering en zuivering in de bestuurlijk gezamenlijk aan te sturen afvalwaterketen worden gerealiseerd. Hiermee lopen de besparingen op tot € 380 miljoen in 2020.

Schema Kostenbesparingen in 2020

	Riolering		**Zuivering**		**Totaal**
Kapitaallasten bestaand beleid	60%	1275 mln	35%	585 mln	
Nieuwe opgaven	15%		10%		
Operationeel beheer /exploitatie	25%	425 mln	55%	715 mln	
	100%	1700 mln	100%	1300 mln	
Besparing nieuwe opgaven en vervangingsopgave		105 mln		45 mln	
Besparing operationeel beheer		35 mln		55 mln	
Totaal sectoraal		140 mln		100 mln	**240 mln**
Integraal afvalwaterbeheer					**140 mln**
Totaal					**380 mln**

3 Doelgerichte aanpak van de afvalwaterketen

De optimale schaal voor het maken van investeringsbeslissingen en het invullen van goed opdrachtgeverschap ligt in de regel op het niveau van een gebied dat afwatert op een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI); ook wel een zuiveringskring genoemd. Voor het verbeteren van de effectiviteit van de investeringen is een bundeling van kennis en capaciteit gewenst. Deze verdergaande permanente samenwerking borduurt voort op initiatieven (Optimalisatie Afvalwaterketen Studies, Afvalwaterakkoorden) die regionaal de afgelopen jaren zijn genomen.

De optimale schaal voor de feitelijke uitvoering of uitbesteding van operationele taken als bediening van rioolgemalen, meten & monitoring, storingsdiensten, inspectie, jaarlijks onderhoud etc. is groter om verdere doelmatigheidswinst te realiseren. Door een meer bedrijfsmatige aanpak van deze activiteiten kan doelmatigheidswinst gerealiseerd worden (o.a. exploitatie, inkoop, organisatie, bedrijfsvoering e.d.).

3.1 Randvoorwaarden

VNG en UvW stellen de volgende randvoorwaarden om de doelmatigheidswinst in de afvalwaterketen te kunnen realiseren.

1. Wegnemen belemmeringen in de wetgeving voor gemeenten:
    a. Ontheffingsbevoegdheid riolering buitengebied door provincie wordt geschrapt (in de Wet Milieubeheer, Besluit Lozingen Buiten Inrichtingen);
    b. Aansluitverordening wordt geschrapt (Waterschapswet);
    c. Keurverordening wordt genuanceerd en in samenhang met onderlinge afspraken tussen waterschap en gemeenten toegepast (Waterwet, art. 3.8).
2. De rollen van regisseur, eigenaar en opdrachtgever in het rioolbeheer worden versterkt; hiervoor is een bundeling van kennis en capaciteit nodig.
3. Investeringsbeslissingen (vervanging, renovatie, niet-jaarlijks onderhoud, nieuwe taken) worden integraal voor de openbare ruimte en leefomgeving (groen, wegen, watersysteem, etc.) en in samenhang met de afvalwaterketen gemaakt.
4. Investeringsbeslissingen worden volgens het principe van de Totale Levenscyclus Kosten gedaan, dus integratie van investering met exploitatie/in stand houding van de totale afvalwaterketen (rioolbeheer+zuiveringsbeheer).
5. Operationele taken kunnen, met behoud van verantwoordelijkheden, op grote schaal worden uitgevoerd.

3.2 Investeringsbeslissingen: een gemeenschappelijke regeling

De VNG en UvW stellen voor gezamenlijk te komen tot een integrale (middel)lange termijn investeringsprogrammering voor gemeenten en waterschap gelegen binnen een of meer zuiveringskringen. Bundeling van kennis en capaciteit en de integrale afweging op basis van gebundelde informatie en gegevens biedt grote voordelen ten bate van regierol, planvorming, beleid en uitvoeringsvoorbereiding.

De basis voor doelmatigheid in de afvalwaterketen ligt in de integrale benadering op het niveau van een of meer gemeenten die gezamenlijk afvalwater en hemelwater afwateren in één of meer zuiveringskring(en). Er is samenhang met het grond- en oppervlaktewatersysteem, de (afval)wateropgaven van de toekomst (vervanging rioolstelsels, afkoppeling, klimaatverandering, etc.).

Voorwaarde voor een doelmatige bundeling van kennis en capaciteit op het niveau van investeringsbeslissingen:
- juridische borging
- voldoende schaal (niet te klein en niet te groot)
- afname bestuurlijke drukte

De aanpak van VNG en UvW is geen blauwdruk, maar voorziet wel in een juridische borging, toename van schaal en afname van bestuurlijke drukte. Met deze aanpak verdwijnt de vrijblijvendheid in het regionale samenwerkingsproces.

Het waterschap en gemeenten zullen per (gebundelde) zuiveringskring een lichte Gemeenschappelijke Regeling opzetten (of een vergelijkbaar alternatieve regeling (bv. coorporatie)). Het bestuurlijk voorzitterschap van deze gemeenschappelijke regeling wordt ingevuld vanuit de gemeenten. Daarnaast nemen wethouders van de inliggende gemeenten en een bestuurder van het waterschap deel aan het bestuur van de regeling.
In de praktijk betekent dit in vergelijking tot de huidige situatie een beperking van bestuurlijke drukte, omdat op dit moment de bestuurlijke relaties 1-op-1 zijn georganiseerd. Er vindt dus een bundeling van bestuurlijke afstemming/overleg plaats, zodat het aantal overleggen afneemt en de doelmatigheid en rationaliteit toeneemt.

De volgende activiteiten worden in de GR ondergebracht:
- Afstemmen riolering met inrichting en beheer openbare ruimte
- Afstemmen met het (grond)watersysteem
- Planvorming
    - Optimalisatiestudies riolering en zuivering (afvalwaterketen)
    - Gezamenlijke aanpak innovatie en duurzame ontwikkeling
    - Vervangingsstrategie / assetmanagement
    - Opstellen meerjarig investeringsprogramma
- Voorbereiden, aansturen en evalueren uitvoering (aanleg, onderhoud, reparatie/renovatie, vervangen en verbeteren)
- Voorbereiden en aansturen operationeel beheer:
    - Strategie van meten & monitoren
    - Aansturing, interpreteren en beoordelen van gegevensbeheer
    - Aansturing, interpreteren en beoordelen van inspectie

Nadat de integrale meerjaren investeringsprogrammering tot stand is gebracht kan deze, al dan niet via een een-op-een afgeleid GRP / afvalwaterplan, in de respectievelijke begrotingen worden opgenomen en vervolgens in de afzonderlijke gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen worden behandeld. Opgemerkt wordt dat de afzonderlijke gemeenten en waterschappen het eigendom van hun infrastructuur behouden, alsmede de bevoegdheid tot tariefstelling en belastingheffing.
De uitvoering van de geprogrammeerde projecten kan daarna afhankelijk van de verdeling van belangen in het investeringsproject in gezamenlijkheid dan wel afzonderlijk worden opgepakt.
Gezamenlijke borging van professioneel opdrachtgeverschap en benadering van de markt (slim inkopen en gebundeld aanbesteden) levert dan efficiëntievoordelen en verlaging van kwetsbaarheid en afhankelijkheid op.

Het feitenonderzoek geeft aan dat door het bundelen van kennis en capaciteit en deze gezamenlijke aanpak in de investeringsprogrammering structurele kostenbesparingen

in het rioleringsbeheer van € 105 miljoen en in het zuiveringsbeheer van € 45 miljoen te bereiken zijn in 2020. Tezamen dus € 150 miljoen.

3.3 Operationele taken in het rioleringsbeheer: de gebiedsgrootte van het waterschap

Voor operationele taken in het afvalwaterketenbeheer wordt voorgesteld deze op te schalen naar de gebiedsgrootte van het waterschap dat werkzaam is op het grondgebied van de desbetreffende gemeente. Indien de gebiedsgrenzen van waterschappen en gemeenten niet samenvallen, wordt naar een pragmatische oplossing gezocht (maatwerk). De activiteiten kunnen op afstand van gemeenten worden uitgevoerd met de gemeente als (mede)opdracht-gever op een schaal van een of meer waterbeheersgebieden. Voor de goede orde: het (bestuurlijk) opdrachtgeverschap wordt bij de te sluiten gemeenschappelijke regelingen ondergebracht. Back-office organiseert het waterschap (opdrachtnemer) een zo doelmatig mogelijke taakuitvoering inclusief uitbesteding van taken. Op deze wijze wordt een aanzienlijke opschaling van het operationele taken gerealiseerd en kunnen synergie-effecten met het taken in het operationele zuiveringsbeheer van het waterschap worden bereikt. De besparing zal tussen gemeenten en waterschappen onderling sterk kunnen verschillen omdat verschillende operationele taken door gemeenten al worden uitbesteed.

Het gaat om de volgende operationele taken:

- Uitvoering inspectie en onderhoud (o.a. gemalen, IBA’s e.d.)
- Storingsdienst / Calamiteitenorganisatie
- Uitvoering sturingsystemen riolering en zuivering (bediening van installaties, pompgemalen, RTC).
- Uitvoering meet- & monitoringsprogramma.
- Gegevensbeheer riolering en zuivering (incl. infrastructuur)
- Inhoudelijke advisering en ondersteuning vergunningverlening indirecte lozingen (ex Waterwet, Wabo)

Grote voordelen van bundeling van integrale investeringsprogrammering en opdrachtgeverschap van operationele taken is dat er een bestuurlijke opschaling wordt bereikt van operationele aansturing van sterk uitvoerende taken, er geen versnippering van gemeentelijke rioleringskennis plaatsvindt en dat in de feitelijke uitvoering van operationele taken doelmatigheidsvoordelen behaald kunnen worden door die uitvoering op de schaal van het waterschap te organiseren.

Gemeenten en waterschappen geven binnen deze uitgangspunten en doelstellingen op lokaal niveau invulling aan het bundelen van de operationele taken (dus geen blauwdruk; tot op zekere hoogte maatwerk). Het vergroten van de doelmatigheid door het opschaling van de uitvoering van operationele taken is hierbij het uitgangspunt.

Het feitenonderzoek geeft aan dat door deze gezamenlijke aanpak van het operationele beheer structurele kostenbesparingen in het rioleringsbeheer van € 35 miljoen en in het zuiveringsbeheer van € 55 miljoen te bereiken zijn in 2020. Tezamen dus € 90 miljoen.

Drinkwaterbedrijven zijn naast gemeenten en waterschappen ook actief in het publieke domein. Zij leveren immers het product drinkwater aan consumenten en bedrijven. Daartoe beheren zij uitgebreide waterleidingnetten. Onderhoud, vervanging en uitbreiding daarvan vergt goede afstemming met de openbare ruimte. Gebaseerd op het feitenonderzoek liggen er door bundeling van kennis, ervaring en activiteiten, maat ook het inzetten van meerjarenonderhoudsprogramma t.b.v. de afstemming met het wegbeheer kansen voor kostenbesparing in het uitvoeren van operationele taken. De drinkwaterbedrijven zullen daarom, zodra de bovengenoemde gemeenschappelijke regelingen zijn getroffen, worden uitgenodigd gezamenlijk deze kansen verder in kaart te brengen.

3.4 Eventuele volgende ontwikkelstappen

De inzet van Unie en VNG voor de eerstkomende periode is om het boven beschreven model voor investeringsprogrammering en het opschalen van operationele taken te implementeren en de voordelen ervan te plukken. Door deze intensieve samenwerking ontstaat een toenemende doelmatigheid, rationaliteit en professionaliteit. Dat biedt op termijn wellicht kansen om een volgende ontwikkelstap te maken in termen van verdieping en/of verbreding van de relaties tussen gemeenten en waterschappen en mogelijk drinkwaterbedrijven.

4 Implementatie

4.1 Prestatieafspraken

1. Per (set van) zuiveringskring(en) wordt voor 31 december 2010 een duo van bestuurlijke trekkers benoemd vanuit de deelnemende gemeenten en het waterschap om de totstandkoming die het regionale uitwerkingsproces opstarten en leiden.
2. Mijlpaal: op 31 december 2011 zijn per (set van) zuiveringskring(en) bindende afspraken gemaakt over de vorming van een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten en waterschap en de uitvoering van het operationele taken.
3. Mijlpaal: op 31 december 2012 wordt vastgesteld dat in meer dan 75% van de zuiveringskringen effectief en doelmatig wordt samengewerkt in integrale investeringsprogrammering en de uitvoering van operationele taken in de afvalwaterketen en bij de advisering van besturen van gemeenten en waterschappen.

4.2 Implementatieprogramma

Om de gezamenlijke aanpak van VNG en UvW door te voeren en de voorgenomen kostenbesparingen daadwerkelijk te realiseren wordt voorgesteld een implementatieprogramma te starten. Het implementatietraject kent verschillende mijlpalen (zie ook prestatieafspraken):

- Kabinetsformatie en regeerakkoord (juni 2010)
- Eind 2010 initiëren lokaal uitwerkingstraject o.l.v. bestuurlijke trekkers
- Eind 2011 bindende afspraken over lokale invulling GR en bundeling uitvoering taken

Het implementatieprogramma al zich richten op de kabinetsformatie en activiteiten richting de leden van VNG en UvW. Het uitgangspunt hierbij is het benutten van bestaande netwerken en overleggen (o.a. provinciale afdelingen, VGS, VZB e.d.).

4.3 Stok achter de deur

VNG en UvW delen de mening dat verdere verbetering van de maatschappelijke doelmatigheid en de professionaliteit in de afvalwaterketen mogelijk en noodzakelijk is. Tevens delen zij de mening dat daarin de komende jaren substantiële en zichtbare stappen gezet moeten worden. Zodanige stappen dat de geschatte kostenbesparingen voor gemeenten en waterschappen daadwerkelijk worden geboekt. De bereikte doelmatigheidsverbetering zal gelabeld worden als een gezamenlijk succes.

Ter stimulering van de implementatie en ten behoeve van de borging van de te bereiken doelmatigheid en professionaliteit in het afvalwaterbeheer wordt voorgesteld wetgeving voor te bereiden die, mocht de implementatie onvoldoende voortgang en resultaat hebben, van kracht zou kunnen worden. Worden de resultaten wel tijdig bereikt, dan kan inwerkingtreding van die wetgeving achterwege blijven. Voorgesteld wordt daar een termijn van slechts enkele jaren aan te koppelen. VNG en UvW stellen voor deze wetgeving gezamenlijk met het Rijk te ontwikkelen.