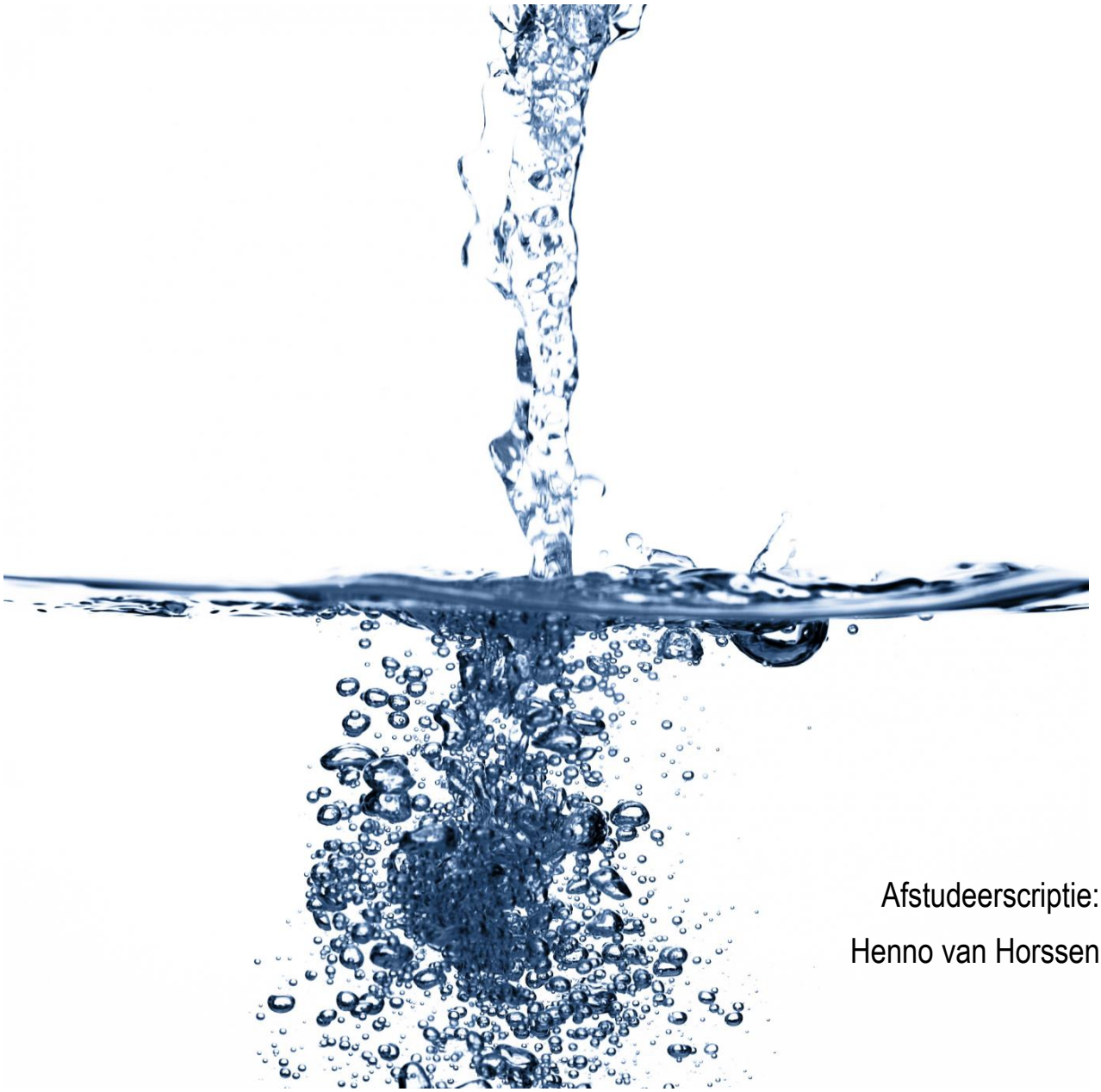
WATERDRAGERS

onderzoek naar de veranderende rol van het waterschap in de afvalwaterketen



Afstudeerscriptie:

Henno van Horssen

Leeropdracht van:

Hogeschool VAN HALL LARENSTEIN

ONDERDEEL VAN WAGENINGEN UR

Uitgevoerd bij:

Berenschot

Trefwoorden: Waterschap, afvalwaterketen, management

Contact: h.v.horssen@gmail.com

Voorwoord

Dit is ’em dan: mijn scriptie. Hiervoor heb ik jaren gestudeerd en is ook de afsluiting van mijn studententijd. Dat is een periode geweest waarin ik mezelf goed heb kunnen ontplooien. Ik kijk dan ook terug op een mooie periode. Ook al is het ooit begonnen met een valse start met Politicologie aan de Radboud Universiteit. Niet afgerond, wel veel geleerd: zo benoem ik het altijd. Dat klopt ook, getuige deze scriptie. Dit onderzoek gaat over de bestuurlijke aspecten van het waterbeheer in Nederland. Een combinatie van Politicologie en Land en Watermanagement, de studie die ik hiermee goed ten einde wil volbrengen.

Die studie ontdekte ik door te bladeren in een catalogus met álle opleidingen in Nederland. Ik wist niet waar Velp lag en had nog nooit van Larenstein gehoord, maar de opleiding sprak mij direct aan. Mijn goede gevoel is nooit echt beschaamd. Ook al moest ik continue uitleggen dat je met deze studie niet Prins Willem-Alexander achterna gaat en dat je meer doet dan grondboren. De opleiding heeft me altijd veel mogelijkheden geboden om mezelf te ontplooien en daar heb ik dankbaar gebruik van gemaakt. Zo heb ik altijd veel naast mijn studie kunnen ondernemen. Dat kon ook binnen mijn studie. Zo kon ik aan de slag met aspecten van het waterbeheer die ik wilde verkennen, deze scriptie is daar een getuige van.

Het proces om te komen tot wat er nu ligt, was niet altijd gemakkelijk. In het verslag na een assessment dat ik laatst heb gemaakt stond: “Daarnaast mag hij leren zaken goed af te ronden en af te hechten alvorens door te gaan naar een nieuw project of nieuwe opdracht”. Dat was ook van toepassing op het proces van de afgelopen maanden. Ik kon me verliezen in alle leuke opdrachten bij Berenschot.

Overigens ben ik blij dat ik bij Berenschot veel ruimte heb gekregen. Enerzijds om mijn eigen onderzoek uit te voeren, maar ook om deel te nemen aan andere projecten. Ik heb daar veel van geleerd en ik ben ook trots dat ik daar nu aan de slag mag gaan als trainee. Daar kijk ik naar uit. Ik hoop een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren en mezelf verder te ontplooien.

Dit alles had ik natuurlijk nooit alleen gekund, ook al wil ik die schijn weleens ophouden. In eerste instantie wil ik iedereen bedanken die me de afgelopen jaren heeft ondersteund, die me iets heeft geleerd of die op zijn tijd een biertje met me heeft gedronken. (Sommige vallen overigens in alle drie de categorieën) Dat zijn natuurlijk mijn familie, vrienden, bestuurdersgenoten van het ISO en docenten.

In het kader van deze scriptie wil ik in het bijzonder mijn begeleiders bedanken. Marijke van Roost en Floris Bannink vanuit Berenschot en Hans van Dool vanuit Larenstein. Jullie hebben mij gemotiveerd in het proces door kwaliteit te verlangen en tegelijkertijd altijd goede inhoudelijke kritiek geleverd waar ik weer mee verder kon.

Veel leesplezier.

Henno van Horssen

Utrecht, augustus 2011

Voorwoord 3

0. Samenvatting 7

1. Inleiding 9
1.1 Aanleiding 9
1.1.1 Actualiteit 9
1.2 Probleemanalyse 9
1.3 Doelstelling 10
1.4 Onderzoek 10
1.5 Verantwoording 11
1.3.1 Verkennend onderzoek 11
1.3.2 Onderzoeksobject 11
1.3.2 Praktijkgericht onderzoek 11
1.4 Methode 12
1.4.1 Beleidsanalyse 13
1.4.2 Interviews 13
1.5 Leeswijzer 14

Hoofdstuk 2: de betrokken partijen 15
2.1 Waterketen 15
2.1.1 Drinkwaterzorgplicht 15
2.1.2 Vuilwaterzorgplicht 16
2.1.3 Hemelwater- en grondwaterzorgplicht 16
2.1.4 Zuiveringszorgplicht 16
2.2 Watersysteem 17
2.3 Concluderend 18

Hoofdstuk 3: de afgelopen jaren 19
3.1 Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), 2000 19
3.2 Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw, 2001 20
3.3 Rijksvisie Waterketen, 2003 21
3.4 Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), 2003 22
3.5 Handreiking Afvalwaterakkoord VNG en UvW, 2003 23
3.6 Herijking Regenwaterbeleid, 2004 24
3.7 Concluderend 25

Hoofdstuk 4: de toekomst 27
4.1 Bestuursakkoord Water 27
4.1.1 Afvalwater 28
4.2 Concluderend 30

Hoofdstuk 5: financiële opgave 32

5.1 € 380 miljoen 32
5.2 Realiseerbaar 35
5.3 Borging 37
5.4 Doorvertaling 39
5.5 Concluderend 39

Hoofdstuk 6: relatie waterschap-gemeente 41
6.1 Algemeen 41
6.1.1 Gebiedsgerichte aanpak 42
6.1.2 Bestuurlijke verantwoordelijkheid 42
6.1.3 Financiën 43
6.1.4 Personeel 43
6.1.5 Kennis 43
6.1.6 Grondstoffen en energie 44
6.1.7 Leefomgeving 45
6.1.8 Water 46
6.2 Concluderend 46

Hoofdstuk7: kans van slagen 48
7.1 Een awa als meerwaarde 48
7.2 Een awa als belemmering 49
7.3 Voortgang geëist 50
7.4 Concluderend 51

8. Conclusie 53

Bijlage A: Begrippenkader 1

Bijlage B: Geraadpleegde Bronnen 3

Bijlage C: Interviewopzet 7

Bijlage D: Uitgewerkte interviewverslagen 9

0. Samenvatting

Er is onderzoek gedaan naar de veranderende rol van het waterschap in de afvalwaterketen. De onderzoeksvraag luidde: *Hoe vervullen de waterschappen hun huidige en toekomstige rol in de afvalwaterketen in de praktijk?*

Er is een beleidsanalyse gemaakt van diverse notities die de afgelopen jaren over de afvalwaterketen en daar aan gelieerde aspecten zijn uitgebracht. Daarnaast zijn er interviews gehouden met directbetrokkenen vanuit het waterschap. Aan de hand daarvan is een veranderende trend waarneembaar. De taken in de waterketen waren stringent verdeeld: het waterschap was verantwoordelijk voor de zuivering en de gemeente voor de riolering. Die rolverdeling was leidend in de aanpak. Deze aanpak was ook vrij normatief van aard, aangezien de waterschap vaak in de rol van vergunningverlener was naar de gemeente toe.

Door een veranderende omgeving is deze denkwijze veranderd. Het waterbeheer in Nederland bleek niet op orde: er is wateroverlast geweest in de jaren ’90 en de gevolgen van klimaatsverandering worden merkbaar. Hierdoor werd het zaak om meer vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de keten te denken.

In het voorjaar van 2011 is het Bestuursakkoord Water ondertekend, hiermee wordt deze lijn verder doorgetrokken. Inmiddels is ook van belang geworden dat bespaard moet worden (structureel € 380 miljoen in 2020), dat het tempo van de samenwerking flink omhoog moet, dat er nieuwe opgaven aankomen en dat er afvalwaterakkoorden gesloten moeten worden. Tevens neemt het waterschap voor € 100 miljoen aan taken over van het Rijk; dit moet worden opgevangen door te bezuinigen.

De afvalwaterketen moet aansluiting vinden op diverse terreinen: personeelsuitwisseling, energie, grondstoffen, kennis enzovoort. Wel blijven de gemeente eindverantwoordelijk voor de riolering en waterschappen voor de zuivering; er moet worden gewerkt vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de keten in een veranderende (maatschappelijke) omgeving.

Het waterschap zal een partner moeten worden van de gemeente. Hieraan zijn voorwaarden verbonden: er moet snel voortgang worden geboekt in het aantal afgesloten afvalwaterakkoorden, de lasten mogen niet stijgen, er moet bezuinigd worden en er moeten nieuwe taken worden uitgevoerd. De waterschappen zijn hier over het algemeen enthousiast over: zij willen deze rol graag gaan vervullen. Alleen er zijn wel een aantal onzekerheden. Deze lijken de waterschappen nog onvoldoende te realiseren.

Ze hebben veel vrijheid gekregen om invulling te geven aan deze rol, maar de geboden ruimte en de tijd zijn sterk beperkende factoren. Daar komt bij dat de afgelopen jaren veel discussie is geweest over de toekomst van het waterschap. Er zal vanuit het Rijk niet geaccepteerd worden als er onvoldoende resultaat wordt geboekt.

De opdracht lijkt niet onuitvoerbaar, dat beseffen de waterschappen ook. Door frequent met de gemeenten te overleggen en wederzijds vertrouwen op te bouwen, kunnen er vanuit het afvalwater mooie initiatieven ontstaan. Zo kan aan die nieuwe eisen en verwachten worden voldoen, lijkt het. Daar is wel haast en voortgang mee geboden: dat is de opdracht voor het waterschap en bepaald hun rol de komende jaren.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is er veel discussie geweest over de toekomst van de waterschappen en waterbeheer in Nederland. Het gaat dan over de mogelijkheid om de waterschappen af te schaffen, maar ook het waterbeheer anders te organiseren.[1] Dit kan door het waterbeheer onder te brengen bij de provincies of het vormen van een overheids-NV. Op deze manier zijn de drinkwaterbedrijven ook georganiseerd en dat dient in de discussie vaak als voorbeeld voor de afvalwaterketen. Deze varianten zijn onderzocht door ambtelijke werkgroepen in opdracht van het Kabinet Balkenende IV.[2]

1.1.1 Actualiteit

Het huidige kabinet wil aanpassingen in de verkiezingen van waterschapsbestuur: zij zouden via getrapte verkiezingen worden gekozen door de gemeenteraadsleden[3]

Ook heeft het kabinet op 23 mei jl. het Bestuursakkoord Water getekend.[4] In dit akkoord zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk met het koepels van de diverse partijen die bij het waterbeheer in Nederland zijn betrokken. Dit zal de komende jaren leidend zijn bij het (veranderde) waterbeer in Nederland.

1.2 Probleemanalyse

De verantwoordelijkheid voor waterbeheer in Nederland zijn verspreid over de verschillende overheden. Vaak zijn er meerdere overheden betrokken bij een onderdeel van de waterketen.

Ook bij het onderdeel ‘afvalwater’ zijn meerdere overheden betrokken. De komende jaren staan er veranderingen op stapel om op verschillende manieren het afvalwaterbeheer te optimaliseren (Bestuursakkoord Water). Het feit dat er meerdere partijen betrokken zijn met elk een eigen agenda en verantwoordelijkheden maakt het vraagstuk complex. Zoals hierboven geschetst, zijn er doelstellingen geformuleerd door de koepelorganisaties van de betrokken partijen, maar relevant wordt hoe dat in de praktijk wordt vormgegeven. De partijen daar zelf, binnen bepaalde kaders,

---

[1] Meerdere krantenartikelen uit de afgelopen jaren waaruit de discussie blijkt: Trouw (01-04-2010): http://www.trouw.nl/nieuws/politiek/article3030884.ece/_Provincies_en_waterschappen_afschaffen_.html, NRC (01-11-2006): http://vorige.nrc.nl/binnenland/article1737189.ece/Bestuurdersvloed_bedreigt_waterschap, Telegraaf (01-04-2010): http://www.telegraaf.nl/binnenland/6434660/___Provincies_afschaffen___.html

[2] Rapport brede heroverwegingen: Openbaar bestuur: (http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/01/18-openbaar-bestuur/18-openbaar-bestuur.pdf)

Rapport brede heroverwegingen: Mobiliteit en Water: (http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/01/3-mobiliteit-en-water/3-mobiliteit-en-water.pdf)

[3] Vrijheid en Verantwoordelijkheid, regeerakkoord VVD-CDA

[4] Bestuursakkoord 2011-2015, VNG, IPO, UvW en Rijk

invulling aan geven. De ambitie, daadkracht en andere aspecten van de betrokken partijen zullen uiteindelijk bepalend zijn of de centraal geformuleerde intentie en doelstellingen haalbaar zijn.

In dit onderzoek staat de positie van de betrokken partijen, met name de waterschappen, centraal. De exacte keuze en afbakening van het onderzoek is hieronder toegelicht.

1.3 Doelstelling

Het Bestuursakkoord Water zal voor de komende jaren een belangrijk document zijn met betrekking tot het waterbeheer in Nederland. Het doel van dit onderzoek is na te gaan hoe de waterschappen hier invulling aan gaan geven als het gaat over de afvalwaterketen. Deze keten is interessant om zowel de gemeente als de waterschappen daar binnen een bepaalde verantwoordelijkheid hebben en daar intensievere samenwerking en afstemming wordt verwacht.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd voor Berenschot. Dit adviesbureau is actief op samenwerking in de publieke sector. Berenschot is daarom geïnteresseerd een marktverkenning in de watersector om in een vroegtijdig stadium te kunnen inventariseren wat er de komende jaren te verwachten is die sector. Goed hierbij op te merken is dat dit onderzoek onafhankelijk is uitgevoerd, maar dat er wel gebruik is gemaakt van de relaties van Berenschot.

Kortom, het rapport is een inventarisatie naar de komende veranderingen in de afvalwaterketen en de (veranderende) rol van het waterschap daarin.

1.4 Onderzoek

De onderzoeksvraag luidt:

Hoe vervullen de waterschappen hun huidige en toekomstige rol in de afvalwaterketen in de praktijk?

Om tot beantwoording van de onderzoeksvraag te komen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke partijen zijn betrokken bij de waterketen in Nederland en wat zijn hun verantwoordelijkheden?
2. Wat is de afgelopen jaren veranderd op het gebied van afvalwaterbeheer in Nederland?
3. Wat verandert de komende jaren in het afvalwaterbeheer in Nederland en wat betekent dat voor de samenwerking?
4. Wat levert de samenwerking binnen de afvalwaterketen financieel op?
5. Op welke manier vindt er afstemming plaatst tussen gemeenten en waterschappen in de praktijk?
6. Wat zijn de succes- en faalfactoren die zijn bepalend zijn bij samenwerking in de afvalwaterketen?

1.5 Verantwoording

1.3.1 Verkennend onderzoek

Dit rapport is een verkennend onderzoek naar toekomstige veranderingen. Natuurlijk kan de toekomst nooit voorspeld worden, maar wel voorzien worden. In het verleden hebben er veel (vergelijkbare) veranderingen plaatsgevonden en daarvan zijn de uitwerkingen nog zichtbaar. Ook wordt er op dit moment al geanticipeerd op komende veranderingen. Deze veranderingen en hoe daar door de waterschappen naar wordt gehandeld, staat centraal in dit onderzoek. Interessant is om na te gaan over de huidige veranderingen aansluiten bij (eventuele) huidige samenwerkingen of dat er een wezenlijk andere koers moet worden ingeslagen. Dat zou iets zeggen over de impact van de verandering.

1.3.2 Onderzoeksobject

De waterschappen zijn het uitgangspunt; vanuit dat perspectief wordt naar de afvalwaterketen gekeken. De gemeenten zijn de andere 'partij' die betrokken is bij het afvalwater. De voornaamste reden om de waterschappen als vertrekpunt te gebruiken is omdat dit onderzoek kan worden bezien in het licht van de maatschappelijke discussie over het voortbestaan van de waterschappen en de bestuurlijke vraag hoe om te gaan met de inrichting van het water. De afspraken tussen de koepelorganisaties zijn in lijn met die discussie. Het blijft niet bij discussie alleen, er worden ook (bindende en in zekere mate dwingende) afspraken gemaakt. Hierdoor is het des te relevanter om de waterschappen als uitgangspunt te nemen: er staat wat te gebeuren.

Waterschappen staan ook centraal in het web in het waterbeheer in Nederland. De waterschappen zijn primair verantwoordelijk voor de regionale oppervlaktewatersystemen en zodoende hebben de waterschappen een sleutelrol.[5]

Een ander argument voor het centraal stellen van de waterschappen is dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI) als vertrekpunt nemen bij het vormen van samenwerkingsverbanden in de afvalwaterketen tussen waterschap(pen) en gemeente(n).[6] Waterschappen zijn de beheerders van deze installaties en er kan dus worden gesteld dat de koepelorganisaties ook vanuit het waterschap denken bij samenwerkingsverbanden.

Overigens komen de andere partijen ook aan bod bij de beantwoording van deelvraag 1.

1.3.2 Praktijkgericht onderzoek

In het onderzoek staat de praktijk centraal. Hiermee wordt bedoeld hoe er uitvoering wordt gegeven aan het beleid. Met praktijk wordt dus de uitvoering bedoeld. Onder 'methode' zal verder worden

---

[5] Stroomgebiedbeheersplannen 2009-2015: samenvatting Eems, Maas, Rijndelta en Schelde, 22 november 2009

[6] Permanente samenwerking in het afvalwatersysteem : doorpakken vanuit optimalisatiestudies, September 2006

toegelicht hoe het onderzoek wordt uitgevoerd. De keuze om naar de praktijk te kijken is genomen vanwege een aantal redenen.

De afgelopen jaren is er veel 'op papier gezet' met betrekking tot toekomstige samenwerking in de afvalwaterketen. De afspraken zijn gemaakt op landelijk niveau door de vertegenwoordigers van de gemeenten en waterschappen, de VNG en de UvW. De vraag is hoe de waterschappen daar (in de praktijk) invulling aan gaan geven.

Het waterschap betreft een vorm van functionele decentralisatie.[7] Waterschappen zijn niet integraal verantwoordelijk voor een bepaald territorium (zoals gemeenten en provincies), maar voor een bepaalde taak: het waterbeheer (binnen een bepaald territorium). Waterschappen zijn dus sterk gericht de uitvoering van haar (enige) taak en dus concentreren de waterschappen zich op het primaire proces. Dit wordt onderbouwd uit het feit dat waterschappen in vergelijking met andere overheidslagen weinig *overhead* kennen.[8] De waterschappen kunnen dus als sterk uitvoeringsgericht worden aangeduid en daarmee is het logisch om in dit onderzoek te focussen op de praktijk.

Uit enkele verkennende gesprekken, gevoerd met direct betrokken personen bij het waterbeheer, blijkt dat er voornamelijk verschillen zijn waar het gaat om de uitvoering. Dit omdat alle waterschappen (en in zekere zin ook de gemeenten) hebben te maken met een vergelijkbare uitgangssituatie: dezelfde taak; dezelfde centraal geformuleerde doelstellingen (en taakstelling); en dezelfde organisatievorm.

Er lijken wel verschillen te bestaan bij de uitvoering, ook al is het vertrekpunt vergelijkbaar. Uit de eerste oppervlakkig verkenning kan worden opgemaakt dat een praktijkgericht onderzoek een goed inzicht kan geven in de rol van het waterschap. Daarmee kan de onderzoeksvraag worden beantwoord.

Aanvullend is het goed om hierbij op te merken dat het gaat over toekomstig beleid en het implementeren van beleid. Het praktijkgerichte kan ten onrechte veronderstellen dat er naar de kwaliteit en effectiviteit van de zuivering *an sich* wordt bestudeerd. Er wordt gekeken naar de toekomstige organisatie rondom de afvalwaterketen door de waterschappen, vanuit huidig perspectief.

1.4 Methode

Dit onderzoek richt zich op de praktijk (c.q. de uitvoering). Dit vergt een bepaalde aanpak. Alvorens in dit onderzoek te kunnen focussen op de praktijk, zal er een analyse worden uitgevoerd van het beleid van de afgelopen jaren rondom het waterbeheer in Nederland. Deze analyse wordt bewust breder ingestoken dan alleen het afvalwaterbeheer, omdat –zoals eerder gesteld- het afvalwaterbeheer een onderdeel is van een groter geheel. Zo wordt voorkomen 'iets te missen'.

---

[7] Overheidsfinanciën, *Koopmans, Wellink, De Kam en Sterks*, 2005, p. 260

[8] Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer, *M.A. Albers en C. Houben*, 2010, p. 15

1.4.1 Beleidsanalyse

Voornamelijk beleid (en uitvoering ervan) uit het recente verleden zijn relevant, omdat hier de effecten nu zichtbaar zijn en worden. Niet een bepaalde periode is leidend als het gaat over 'terugkijken', maar vooral de effecten die nu merkbaar zijn. Wel kan verondersteld worden dat de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW, sinds eind 2000 van kracht) een belangrijk ijkpunt is, omdat veel Nederlands beleid daarop voortborduurt.[9]

Er wordt ook een inventarisatie gemaakt naar toekomstige samenwerking. Een relevante periode is de periode tot 2020. Het bestuursakkoord hanteert namelijk ook dat jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat het niet een doelstelling is om te bepalen wat er exact in welk jaar staat te gebeuren, want dat is niet relevant.

De analyse van de beleidsstukken wordt voor twee doelen gebruikt. Ten eerste om inzichtelijk te maken wat de huidige situatie is en hoe deze tot stand is gekomen. Daarnaast om inzichtelijk te krijgen voor welke opgave(n) de waterschappen en gemeenten staan. Dit zal de voornaamste leidraad zijn die gebruikt zal worden voor het onderzoek naar de praktijk.

1.4.2 Interviews

Om te onderzoeken wat er in de praktijk gebeurt, zijn interviews afgenomen met personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid bij de waterschappen. De bevindingen uit de beleidsanalyse zijn gebruikt om vragen te formuleren. Hiervoor is een interviewopzet ontwikkeld, deze is toegevoegd aan het rapport. (Bijlage C) Ook de uitgewerkte interviews zijn opgenomen. (Bijlage D) De interviews zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de geïnterviewden. Hierbij moet worden opgemerkt dat alle interviews nagenoeg onveranderd zijn gebleven, mutaties zijn beperkt gebleven tot inhoudelijke onjuistheden en formuleringen.

Om te komen tot een selectie is aan de hand van gegevens van Stichting Rioned (koepelorganisatie voor rioleringszorg) een overzicht gemaakt van alle waterschappen.[10] De stichting verzamelt aan de hand van enquêtes informatie over de afvalwaterketen.[11] De cijfers van Rioned zijn gecategoriseerd in een aantal categorieën om de onderlinge verschillen in voortgang van het sluiten van afvalwaterakkoorden inzichtelijk te maken. (Tabel 1).

Uit elk van de categorieën zijn waterschappen geselecteerd; op deze manier is er tot een overzichtelijk aantal interviews gekomen. De selectie is gebeurd op basis van contacten van Berenschot en in overleg met Berenschot bepaald. De geselecteerde waterschappen zijn gemarkeerd.

---

[9] Informatie Ministerie van Infrastructuur en Milieu

[10] Riool in Cijfers 2009 – 2010, Stichting RIONED

[11] Tijdens de interviews bleek dat bij het invullen van die enquêtes nogal verschillende interpretaties zijn gehanteerd, ook zijn vragen soms (om strategische redenen) niet ingevuld naar de werkelijke situatie. (Bijlage D) De RIONED-enquête was achteraf dus geen goede methode. Echter, er worden geen conclusies aan verbonden Het heeft zodoende geen gevolg voor de kwaliteit van het onderzoek.

Behalve het afnemen van interviews, is er doormiddel van participatieve observatie kennis verworven. Door aanwezig te zijn bij overleggen en congressen, werd vaak getoetst wat de laatste stand van zaken was. Dit was alleen verkennend van aard en is verder niet toegelicht, omdat er geen conclusies aan verbonden zijn.

Achterblijvers < 25%	**Middenmoot 25% - 75%**	**Koplopers ≥ 75%**	**Geen gegevens**
Naam waterschap (percentage van gemeenten waar afvalwaterakkoord is gesloten)			
Ws. Aa en Maas (0)	Hhs. Hollands Noorderkwartier (25,0)	Waterschapsbedrijf[12] Limburg (95,2)	Ws. Hollandse Delta
Ws. Noorderzijlvest (0)	Ws. Velt en Vecht (33,3)	Ws. Brabantse Delta (100,0)	Hhs. Rijnland
Ws. Fryslân (5,9)	Hhs. Delfland (50,0)	Ws. Zeeuws-Vlaanderen (100,0)	Ws. Zuiderzeeland
Hhs. Amstel, Gooi en Vechtstreek (7,4)	Ws. Rijn en IJssel (50,0)		
Ws. Rivierenland (15,8)	Ws. Reest en Wieden (61,5)		
Ws. Veluwe (15,8)	Ws. De Dommel (62,9)		
Ws. Hunze en Aa's (17,4)	Ws. Groot Salland (66,7)		
Hhs. Schieland en Krimpenerwaard (20,0)			
Ws. Zeeuwse Eilanden (20,0)			
Ws. Vallei en Eem (21,1)			
Hhs. De Stichtse Rijnlanden (22,7)			

Tabel 1: Overzicht van alle waterschappen en hun voortgang in het sluiten van afvalwaterakkoorden [HvH]

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de volgorde van de deelvragen. Na het eerste hoofdstuk 'inleiding' wordt ingegaan op de betrokken partijen bij het waterbeheer in Nederland. Ter toelichting wordt ook beschreven hoe het watersysteem en de waterketen zijn ingericht om het rapport toegankelijk te houden. Hoofdstuk 3 gaat in op de veranderingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden door gevoerd beleid. Daarbij staat met name de regelgeving zoals is voortgevloeid uit de Europese Kaderrichtlijn Water centraal. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de huidige invulling, terwijl hoofdstuk 5 ingaat op de (verwachte) financiële resultaten. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de relatie tussen waterschap en gemeente en het laatste hoofdstuk gaat over de bepalende factoren bij de samenwerking.

Als er ter verduidelijking een toevoeging is geplaatst, dan wordt dat aangegeven met [HvH]; dat duidt op 'Henno van Horssen'.

In bijlage A is een begrippenkader opgenomen met daarin de belangrijkste begrippen.

[12] Waterschapsbedrijf Limburg vervult de afvalwatertaak voor Ws. Peel en Maasvallei en Ws. Roer en Overmaas

Hoofdstuk 2: de betrokken partijen

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 1 beantwoord. De vraag luidt:

Welke partijen zijn betrokken in het waterbeheer in Nederland en wat zijn hun verantwoordelijkheden?

Diverse partijen zijn betrokken bij de waterketen in Nederland: Europa, de rijksoverheid, lokale overheden en drinkwaterbedrijven. Dit onderzoek richt zich primair op de afvalwaterketen, maar omdat het een onderdeel is van een groter geheel wordt hier ingegaan op de verantwoordelijkheden van de diverse partijen in de waterketen. Het is een analyse op hoofdlijnen, aangezien het voor dit onderzoek niet relevant is hier diep op in te gaan. Dit onderzoek concentreert zich op (de scheiding van) de verantwoordelijkheden van waterschappen en gemeenten. Dit aspect komt uitgebreid aan bod in hoofdstukken over de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. (Hoofdstuk 6)

2.1 Waterketen

De volgende zorgplichten worden onderscheiden in de waterketen:

1. *"De drinkwaterzorgplicht: produceren en leveren van drinkwater;*

2a. *De vuilwaterzorgplicht: inzamelen en naar de zuivering transporteren van stedelijk afvalwater;*

2b. *De hemelwaterzorgplicht: inzamelen en verder verwerken (in het milieu brengen of naar de zuivering transporteren) van overtollig hemelwater;*

2c. *De grondwaterzorgplicht: zorg dragen voor de aanpak van structurele grondwaterproblemen;*

3. *De zuiveringszorgplicht: zuivering van stedelijk afvalwater"* [13]

Deze verschillende verantwoordelijkheden zijn hieronder kort toegelicht. Hiervoor is voornamelijk gebruik gemaakt van 'Doelmatig beheer waterketen'

2.1.1 Drinkwaterzorgplicht

De kwaliteit van het drinkwater is bepaald op Europees niveau. In Nederland vindt verdere uitwerking plaats in de Waterleidingwet[14], het Waterleidingbesluit[15] en de Regeling distributiegebieden waterleidingbedrijven.[16] Behalve de kwaliteit zijn ook de nationale kaders bepaald voor de aansluit-, leveringsplicht en leveringszekerheid. De provincie stelt in het provinciaal

[13] Doelmatig beheer waterketen, eindrapport commissie feitenonderzoek, 29 maart 2010

[14] Waterleidingwet, Wet, BWBR0002246, 1958. Deze wet, de bijbehorende regeling en besluit zijn nog kracht tot het in werking treden van de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Deze is al aangenomen door Eerste Kamer en Tweede Kamer

[15] Waterleidingbesluit, AMvB, BWBR0002339, 1961

[16] Regeling distributiegebieden waterleidingbedrijven, Ministeriële Regeling, BWBR0017743, 2005

milieubeleidsplan en het regionaal waterplan de kaders vast voor de drinkwaterzorgplicht. Het gaat dan met name om de beschikbaarheid en de bescherming van bronnen. Dit is niet alleen relevant bij drinkwaterwinning, maar bijvoorbeeld ook bij warmte-koudeopslag.[17] De operationele taak is in handen van de drinkwaterbedrijven en opereren binnen de bovengenoemde kaders.

2.1.2 Vuilwaterzorgplicht

Dit betekent het inzamelen en transporteren van stedelijk afvalwater, ook wel 'gebruikt water' genoemd. Dit is het water dat door het riool wordt afgevoerd, nadat het is gebruikt in huishouden, kantoor, school, industrie en dergelijke. De gemeente is primair verantwoordelijk voor het inzamelen van al het afvalwater. De provincie kan ontheffing verlenen in bepaalde gevallen. De provincie bepaalt ook in welke gevallen er ontheffing mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld voor aansluiting in het buitengebied. Er wordt dan een afweging gemaakt tussen kosten en milieueffect.

2.1.3 Hemelwater- en grondwaterzorgplicht

Op dit gebied zijn de Europese, nationale en provinciale normen minder stringent. De Waterwet bepaalt dat een perceeleigenaar zelf verantwoordelijk is voor het verwerken van het hemelwater op perceelniveau en ook grondwateroverlast moet zelf worden aangepakt. Dit geldt als redelijkerwijs de verantwoordelijkheid bij de perceeleigenaar ligt, anders is de gemeente verantwoordelijk. De keuzes en afwegingen zijn beschreven in een gemeentelijk rioleringsplan (GRP).

Er zijn verschillende mogelijkheden als het gaat over het verwerken van overtollig hamelwater. Dit kan door het lokaal op te vangen: (tijdelijk) bergen of infiltreren. Het idee is lokaal het water te verwerken om er andere gebieden er niet mee te belasten. In het verleden werd het hemelwater voornamelijk afgevoerd via buizen, al dan niet gescheiden van het vuil water. Tegenwoordig wordt als gevolg De keuze van de oplossing is mede afhankelijk van lokale factoren: hellend of vlak, bodemsoort en grondwaterspiegel.

2.1.4 Zuiveringszorgplicht

In de Europese Kaderrichtlijn Water[18] is een systeem vastgelegd voor kwaliteitseisen van grond- en oppervlaktewater. Hieruit volgen normen voor lozingen, deze zijn vastgelegd in de Richtlijn stedelijk afvalwater[19]. De normen met betrekking tot lozingen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Waterwet[20], het Waterbesluit[21] en de Waterregeling[22]. Daar zijn minimale zuiveringsprestaties

---

[17] www.helpdeskwater.nl (Rijkswaterstaat, waterdienst)

[18] Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), 2000. Deze richtlijn bepaald dat lidstaten van de EU verplicht zijn tot het opstellen van maatregelenprogramma en beheersplannen voor stroomgebieden. Met als doel om in 2015 de kwaliteit van al het grond- en oppervlaktewater op orde te hebben.

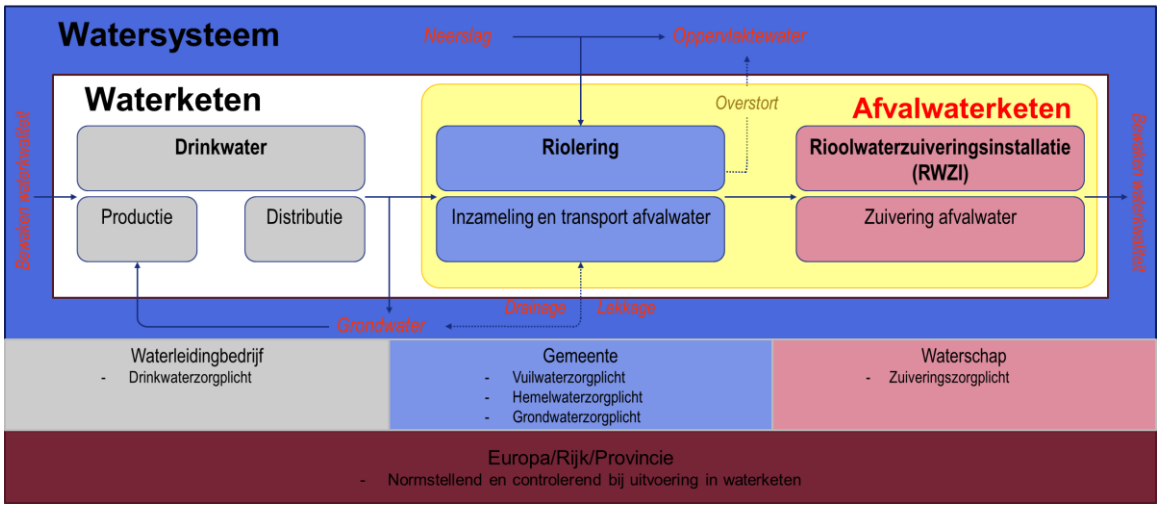
[19] Richtlijn met betrekking tot de behandeling van stedelijk afvalwater, 1993. De Richtlijn heeft ten doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van de lozing van stedelijk afvalwater en van het afvalwater van bepaalde bedrijfstakken (art. 1).

[20] Waterwet, 2009, Wet, BWBR0025458. Samenvoeging van diverse waterbeheerwetten en de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water.

vastgelegd, deze zijn relevant voor de waterschappen. Zij zijn namelijk verantwoordelijk voor de zuivering van vuilwater en zodoende zij lozen het gezuiverde water (effluent) op het watersysteem. De concentratie vervuiling in het effluent moet binnen de perken blijven vanwege de kwaliteit van het oppervlaktewater –en indirect ook het grondwater. Afhankelijk van de aard van het oppervlaktewater zijn er aanvullende kaders met betrekking tot de kwaliteit. Dit is afhankelijk van de waterbeheerder: Rijkswaterstaat (hoofdwatersysteem: grote rivieren, kanalen, IJsselmeer, Zeeuwse Delta, Wadden en Noordzee) of het waterschap (verantwoordelijk voor de regionaal watersystemen).

2.2 Watersysteem

Zoals gesteld, is de afvalwaterketen een onderdeel van de waterketen. De Waterketen staat in directe relatie met het watersysteem. Schematisch is weergegeven wat de onderlinge relatie is van de waterketen (en afvalwaterketen) met het watersysteem en welke partijen primair verantwoordelijk zijn. (Figuur 1)



Figuur 1: (afval)waterketen binnen het watersysteem en de betrokken partijen en zorgplichten [HvH]
(Bron: Schema is gebaseerd op Figuur 1 uit de Rijksvisie Waterketen, 2003, Kamerstuk, Tweede Kamer der Staten-Generaal 28 966 Nr. 1)

Om het overzicht compleet te maken, moet ook de openbare ruimte worden meegenomen. In lokale bestemmingsplannen zijn regels vastgelegd over het gebruik van het grondgebied en de bouwwerken. De gemeente maakt deze bestemmingsplannen[23]. Zodoende is er een directe samenhang tussen het watersysteem, de waterketen en de openbare ruimte. Dit bepaalt in grote mate de hoeveelheid te verwerken hemelwater en afvalwater. Dat is dus niet alleen leidend bij de dimensionering van de riolering en de lokale verwerking van het hemelwater, maar ook voor de

[21] Waterbesluit, 2009, AMvB, BWBR0026872

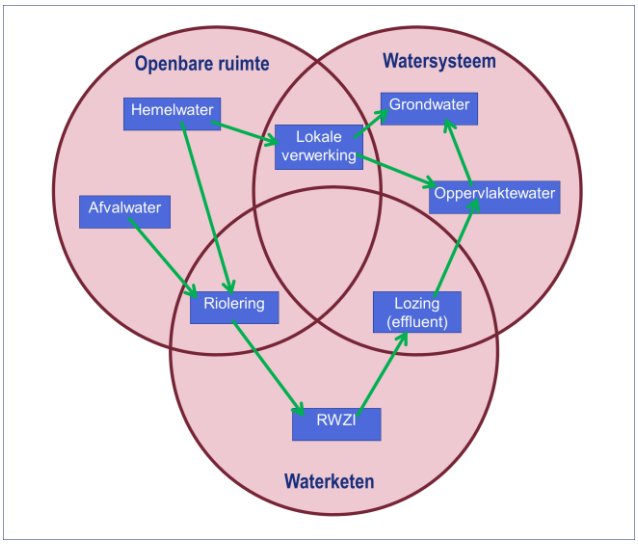
[22] Waterregeling, 2009, Ministeriële Regeling, BWBR0026845

[23] Wet ruimtelijke ordening, artikel 2.1 en 3.1, 2008, Wet, BWBR0020449

capaciteit van de rioolwaterzuiveringsinstallatie –waar het waterschap verantwoordelijk voor is. Tevens heeft de aanleg en onderhoud van riolering ook direct effect op de openbare ruimte.

2.3 Concluderend

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale ruimtelijke ordening. Ze hebben verantwoordelijkheden in de waterketen en de openbare ruimte. Dat is relevant voor de samenwerking in de afvalwaterketen. De waterschappen hebben een vergelijkbare dubbelrol: zij zijn verantwoordelijk voor de zuivering van vuilwater en de kwaliteit van (een deel van) het oppervlaktewater, respectievelijk de waterketen en het watersysteem. In de afbeelding (Figuur 3) is dit sterk vereenvoudigd weergegeven.



Figuur 2 Vereenvoudigde weergave in samenhang van openbare ruimte, waterketen en watersysteem [HvH]

Hoofdstuk 3: de afgelopen jaren

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 2 beantwoord. De vraag luidt:

Wat is de afgelopen jaren veranderd op het gebied van afvalwaterbeheer in Nederland?

De afgelopen jaren is het een en ander veranderd rondom de uitvoering van de watertaken in Nederland: er is Europese wetgeving gekomen (Europese Kaderrichtlijn water), er is een nieuwe waterwet gekomen en daarnaast zijn er diverse akkoorden gesloten tussen de diverse betrokken partijen.

Om de vraag te beantwoorden is het beleid van de afgelopen jaren rondom water op hoofdlijnen geanalyseerd. Door de beleidsanalyse wordt duidelijk wat de afgelopen jaren is veranderd in het afvalwaterbeheer en daarmee samenhangende aspecten. Aangezien de uitwerking van wetten, afspraken en richtlijnen vertraagd effect sorteert, kunnen huidige en komende trends worden verklaard. Zo kan worden gekeken 'welke kant het op gaat'. Dit is belangrijk bij de bepaling van de toekomstige rol van het waterschap, zoals opgenomen in de onderzoeksvraag.

Op deze manier is geprobeerd om een zo actueel mogelijke tussenstand op te maken. Er is gekeken tot voorjaar 2011. De afbakening om terug te kijken wordt begrensd door het moment waarop de (Europese) Kaderrichtlijn Water (KRW)[24] is geïmplementeerd, omdat Europese wetgeving gaat altijd vooraf aan nationale wetgeving.

3.1 Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), 2000

De KRW is niet dé Europese richtlijn voor de behandeling van water in het algemeen, maar de basis voor deze richtlijn is de afstemming tussen diverse onderdelen: integraal waterbeheer. Zodoende zijn met de KRW sommige richtlijnen –die betrekking hadden op specifieke onderdelen van het waterbeheer- (deels) komen te vervallen en (deels) opgenomen in deze richtlijn. Een aantal andere richtlijnen zijn zelfstandig blijven bestaan, maar de KRW legt wel een koppeling[25]

Het doel van KRW om te komen tot een integraal en Europa breed waterbeheer blijkt ook uit de memorie van toelichting bij het voorstel tot implementatie van bepaalde onderdelen uit de richtlijn: "*De eerste overweging in de considerans klinkt als een klaroenstoot: «Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden». Vanuit de aldus vastgelegde optiek bevat de richtlijn een breed spectrum aan voorschriften ter bescherming van waterkwaliteit en duurzame beschikbaarheid van water.*"[26]

---

[24] Richtlijn nr. 2000/60/EG

[25] Handboek implementatie milieubeleid EU in Nederland, Ministerie van VROM, 4.1 Water: overzicht van EU-beleid

[26] Memorie van toelichting, 28 808 Nr. 3, 13 maart 2003

Het doel is om tot afstemming te komen over landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater. Om dit te realiseren wordt uitgegaan van stroomgebieden. Nederland kent vier stroomgebieden, die alle overlap hebben met onze buurlanden. (Figuur 4)

De stroomgebieden zijn weer onderverdeeld in stroomgebieddistricten. Lidstaten zijn verplicht om voor elk stroomgebieddistrict een stroomgebiedbeheersplan op te stellen, bij internationale stoomgbieddistricten moet er gestreefd worden naar een gezamenlijk plan. Voor de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen is afgesproken dat vijftien jaar na de inwerkingtreding (2015) een 'goede toestand' te bereiken. Voor de definitie 'goede toestand' zijn ecologische, chemische en kwantitatieve componenten geformuleerd, de waarden hiervan hangen af van biologische, hydromorfologische, chemische en fysisch-chemische aspecten. [27]

De maatregelen in de KRW zijn van toepassing op het watersysteem, maar door de onderlinge relatie ook op de waterketen. Er wordt effluent geloosd en er zijn overstorten op oppervlaktewateren: de partijen in de afvalwaterketen moeten zodoende voldoen aan de normen om te komen tot een 'goede toestand'.

Figuur 4: De vier stroomgebieden in Nederland: Rijn, Maas, Schelde en Eems
(Bron: Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2010-2015, werken aan een robuust watersysteem, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2009)

3.2 Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw, 2001

In de jaren '90 heeft Nederland enkele malen te maken gehad met flinke wateroverlast, ook de gevolgen van de klimaatsverandering en de daaraan gerelateerde zeespiegelstijging krijgen een hogere urgentie. Dat leidde tot de volgende vraag: "*hoe krijgen we het 'waterhuishoudboekje' weer kloppend in de eenentwintigste eeuw?*"[28] Dat is de reden dat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de UvW de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (Commissie Tielrooij) installeren.

De alarmerende hoofdconclusie van de commissie was: "*Het probleem is niet alleen veiligheid, overlast, schade en kosten. Er is meer aan de hand: "de manier waarop wij nu omgaan met water is niet toereikend voor de toekomst. Dit klemt te meer als de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en verdergaande bodemdaling moeten worden opgevangen. Even verontrustend is de geringe belangstelling voor water bij politiek en burger, behalve als 't écht misgaat.*"[29] Een van de aanbevelingen in het advies, is de trits 'vasthouden, bergen, afvoeren'.

---

[27] Memorie van toelichting, 28 808 Nr. 3, 13 maart 2003

[28] Waterbeleid voor de 21e eeuw - Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient, Commissie Waterbeheer 21e eeuw (Commissie Tielrooij), 2000

[29] *Idem*

In het Kabinetsstandpunt Waterbeleid in de 21e eeuw[30] is geformuleerd hoe Nederland weer waterbestendig kan worden in de toekomst. Direct hierop volgend is de 'Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw' ondertekend door het Rijk, het IPO, de VNG en de UvW.[31] De verschillende partijen willen slagvaardig aan de slag met toekomstig waterbeleid en –beheer. Deze intentieverklaring diende als opstap naar een nationaal bestuursakkoord met taakstellende afspraken om de waterhuishouding te verbeteren. Het tweede doel was om de periode tot het beoogde bestuursakkoord aan de slag te gaan met de uitvoering.

3.3 Rijksvisie Waterketen, 2003

Vanuit het Rijk is in 2003 een rijksvisie over de waterketen opgesteld. In de brief van de staatssecretaris van VROM wordt een drietal argumenten genoemd als aanleiding: "*[1] de waterketen functioneert niet optimaal, hetgeen leidt tot problemen op het terrein van milieu, (dier)gezondheid en doelmatigheid; [2] Er liggen onbenutte kansen voor het optimaliseren van de waterketen in termen van milieu, kosten en baten en klantgerichtheid. Er zijn vele initiatieven, maar resultaten zijn nog beperkt zichtbaar. De materie is weerbarstig en complex. Er is behoefte aan een beleidsmatige impuls (ook) van het rijk. [3] Uniformering van het rijksstandpunt over de waterketen.*"[32]

Het Rijk vindt dat ze te weinig grip heeft op de uitvoering van de diverse watertaken in Nederland: "*De rijksoverheid slaagde er tot nu toe nauwelijks in op één lijn te komen en één visie uit te dragen.*"[33]

In de uitwerking komt naar voren wat dat concreet betekent voor de afvalwaterketen en de relatie met het watersysteem en de openbare ruimte: "*Regenwater: In bestaand stedelijk gebied wordt regenwater veelal via de riolering (gemengd riool) afgevoerd. In het verleden is ervoor gekozen om riolering naast het afvoeren van afvalwater, ook een functie te geven in het afvoeren van regenwater en dus het tegengaan van wateroverlast. De afvoer van regenwater via de riolering heeft naast voordelen echter ook nadelen, met name het veroorzaken van overstortingen [het ongezuiverd lozen op oppervlaktewater, HvH] met de daaraan verbonden negatieve effecten op de waterkwaliteit, de diergezondheid en de volksgezondheid. Deze problemen zullen -zonder maatregelendoor de te verwachten klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande extra neerslag alleen maar groter worden.*"[34]

De aspecten klimaatsverandering en verstedelijking zijn belangrijk, omdat het bepalend is bij de dimensionering van de riolering en de zuivering, en zodoende ook op de inrichting van de openbare ruimte. Om hiermee aan de slag te gaan, wordt de volgende gedachtegang gebruikt: "*In de huidige*

---

[30] Anders omgaan met water – Waterbeleid in de 21e eeuw, 14 februari 2001

[31] Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw, Staatscourant 20 februari 2001 nr. 36, p. 8

[32] Rijksvisie Waterketen, Kamerstuk 28 966, Nr. 1, 10 juni 2003, p. 1

[33] *Idem*, p. 2

[34] *Idem*, p. 6

situatie is in bestaand stedelijk gebied veelal sprake van afvoer van schoon regenwater te samen met afvalwater via de afvalwaterketen. Op zichzelf is schoon regenwater eigenlijk een niet in de waterketen thuishorend element uit het watersysteem."[35] Dit is een trendbreuk in de uitvoering van het waterbeleid.

Concreet betekent dit dat regenwater niet meer lokaal wordt ingezameld om vervolgens getransporteerd en verwerkt te worden. Regenwater zal voortaan verwerkt moeten worden. Dat kan door afvalwater gescheiden van het regenwater af te voeren. Het regenwater dat via verharding (straten, bebouwing) wordt opgevangen zal lokaal moeten worden verwerkt; dat is lijn met de trits 'vasthouden, bergen, afvoeren' uit de Startovereenkomst Waterbeheer. Dit heeft consequenties voor de ruimtelijke inrichting: er moet ruimte komen om water op te vangen en te verwerken. Dit kan oppervlaktewater zijn, een infiltratieveld (wadi) of tijdelijke waterberging. Zo wordt het regenwater uit de (afval)waterketen gehaald en (nagenoeg) direct weer in watersysteem gebracht via het grond- en oppervlaktewater: "*Zo weinig mogelijk vermengen van relatief schoon regenwater en grondwater met afvalwater waardoor een ontkoppeling tussen watersysteem en waterketen zoveel als mogelijk wordt doorgevoerd*"[36]

Om dit te organiseren, is een van de twaalf beleidsvoornemens in de notitie het sluiten van afvalwaterakkoorden tussen gemeenten en waterschappen: "*Het afvalwaterakkoord richt zich op de operationele kant van de afvalwaterketen en beoogt de doelmatigheid te bevorderen door de afvalwaterketen als één systeem te benaderen en te optimaliseren. (…) Omdat er twee verantwoordelijke partijen zijn, wordt het afvalwaterakkoord opgesteld als gezamenlijk initiatief door waterschap en gemeenten.*"[37]

3.4 Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), 2003

Dit is het convenant over de nadere uitwerking van de startovereenkomst (Paragraaf 3.2) waarbij de verschillende lagere overheden bindende afspraken hebben gemaakt met het Rijk over de verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer. Een onderdeel is de stedelijk wateropgave. Er wordt gefocust op de kwalitatieve aspecten: "*(…)oppervlaktewater dat buiten de oevers treedt, alsook door een te beperkte afvoer van regenwater van verharde oppervlakten en vanuit het grondwater.*"[38] Er worden een tweetal afspraken gemaakt om hiermee aan de slag te gaan:

1. *"Gemeenten en waterschappen stellen vóór de eerste helft van 2006 gemeentelijke waterplannen op (incl. de basisinspanning riolering, mogelijke optimalisaties en de grondwaterproblematiek), voor zover dit uit oogpunt van tenminste de wateroverlastproblematiek door partijen noodzakelijk wordt gevonden. Bij het opstellen van de plannen zal overleg met de provincie worden gevoerd. (…)*

---

[35] Idem, p. 4

[36] *Idem*, p. 7

[37] *Idem*, p. 9-10

[38] Het Nationaal Bestuursakkoord Water, 16 juli 2003

2. *Door de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) wordt in 2003 een advies voorbereid voor de verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot grondwater. Het Rijk zal dit advies betrekken bij de opstelling van betreffende wet- en regelgeving. VNG en UvW stellen uiterlijk in 2005 bestuurlijke spelregels vast met betrekking tot de aanpak van de stedelijke grondwaterproblematiek."*[39]

In het kader van afvalwaterbeheer (in het bestuursakkoord wordt de vergelijkbare term stedelijke wateropgave gebruikt) is vooral het eerste onderdeel relevant. Hieruit blijkt wederom de relatie tussen het watersysteem en waterketen en wat dat bestuurlijk gezien inhoudt. De (afval)waterketen én het watersysteem dienen als uitgangspunten voor de taken in het waterbeheer: niet langer is de bestuurlijke verdeling uit het verleden leidend.

3.5 Handreiking Afvalwaterakkoord VNG en UvW, 2003

Om het idee van de afvalwaterakkoorden te concretiseren en te bevorderen hebben de VNG en de UvW een handreiking opgesteld. Hiermee willen de partijen een methode bieden om de eigen zorgplicht vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid in de afvalwaterketen goed te vervullen: "*Stedelijk afvalwater wordt ingezameld en getransporteerd via de riolering. Daarna wordt het gezuiverd op een rioolwaterzuiveringinrichting. Deze onderdelen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, vormen met elkaar de afvalwaterketen. De zorg is gescheiden: het waterschap gaat over het beheer van de zuivering en de gemeente is verantwoordelijk voor het rioleringsbeheer.*"[40]

Bij de implementatie worden een heldere aansluiting en inpassing in de omgeving als een van de contouren genoemd. De omgeving is breed geformuleerd: "*De meerwaarde van het afvalwaterakkoord is dat het voorziet in de behoefte om zowel naar elkaar, naar de 'klanten' en naar de toezichthouders 'Rijk en provincies' de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen op het gebied van de afvalwaterketen a) te stimuleren, b) concreet in te vullen wat betreft keuzes bij investeringen (4de trap, afkoppelen [respectievelijk: optimalisatie van de zuivering, regenwater gescheiden van het afvalwater verwerken, HvH]) en beheer en c) transparant te maken wat betreft de gebruikte uitgangspunten, randvoorwaarden, ambities, afwegingen en toegepaste vereveningen. Dit resulteert niet in een nieuw plan, maar probeert – onder andere – bestaande formele plannen beter te benutten.*

Belangrijke ambities voor het afvalwaterakkoord zijn het streven naar duurzame oplossingen, het realiseren van de basisinspanning, het toepassen van WB21-beleid (vasthouden, bergen en afvoeren), het invullen van het waterkwaliteitsspoor, het bijdragen aan de leefomgeving kwaliteit en het zoeken naar zo veel mogelijk maatschappelijke kostenefficiency."[41]

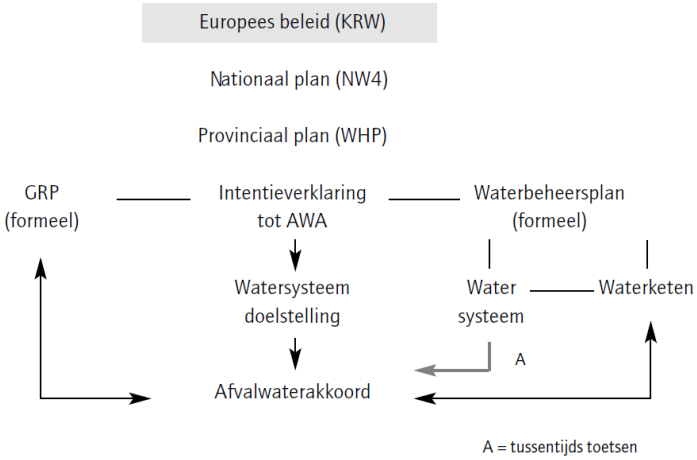
---

[39] *Idem*

[40] Handreiking Afvalwaterakkoord VNG en UvW, 14 november 2003, p. 7

[41] *Idem*, p. 9

Hieruit kan worden geconcludeerd dat verankering met de (bestuurlijke) praktijk een voorwaarde is. Tevens moet aansluiting bij bestaand(e) waterbeheer(plannen): het wordt gezien als laatste en overkoepelden stap in het proces om tot een integraal afvalwaterbeheer te komen. (Figuur 5)



Figuur 5: Schematische weergave van het proces dat leidt tot een afvalwaterakkoord (awa)
Bron: Handreiking Afvalwaterakkoord VNG en UvW, 14 november 2003

Een afvalwaterakkoord (awa) is een meerwaarde voor gemeenten en waterschappen, zo wordt gesteld. Een awa is niet alleen een modus om goed uitvoering te geven aan de afvalwaterbeheertaken, maar ook om te komen tot een kwaliteitsverbetering van andere beleidsterreinen: "*Het akkoord heeft ook een duidelijke interactie en doorwerking naar relevante beleidsterreinen buiten de keten. Wat betreft de gemeenten valt te denken aan de doorwerking voor ruimtelijke ordening en stedelijke inrichting; bij de waterschappen aan het watersysteembeheer, zowel kwaliteit als kwantiteit.*"[42]

3.6 Herijking Regenwaterbeleid, 2004

Een vervolg is de Herijking Regenwaterbeleid[43]. Daarin wordt specifieker ingegaan op de doelstelling om de verwerking van regenwater vanuit het watersysteem te behandelen en niet in de waterketen te brengen. Daarom dit te realiseren zijn vier pijlers geformuleerd:

1. Aanpak bij de bron: het voorkomen van verontreiniging van regenwater;
2. Regenwater vasthouden en bergen;
3. Regenwater gescheiden van afvalwater afvoeren;
4. Integrale afweging op lokaal niveau.

Om deze verantwoordelijkheid goed te kunnen uitvoeren door de gemeenten wordt er een aanpassing voorgesteld van het rioolrecht (financiering van het rioolstelsel) om de bekostiging van de (veranderende) gemeentelijke watertaken. Dit sluit aan bij de wens van de IPO (Interprovinciaal Overleg), VNG en UvW. Zij schrijven in een brief: "*Het huidige rioolrecht is een te beperkt financieringsinstrument om de gemeentelijke wateropgave te financieren, omdat dit alleen ingezet mag worden als dekkingsmiddel voor de rioleringskosten. In samenhang met de riolering moeten namelijk ook regenwater- en grondwatervoorzieningen worden gerealiseerd om de wateropgaven uit het NBW en de Europese Kaderrichtlijn Water op te pakken. Deze voorzieningen kunnen echter niet*

[42] *Idem*, p. 17

[43] Herijking Regenwaterbeleid, 2004, Kamerstuk, 28 966 nr. 2, 21 juni 2004

via het rioolrecht bekostigd worden, terwijl ze juist de centrale elementen in de stedelijke wateropgave zijn."[44]

De brief is opgesteld naar aanleiding van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bekostiging van regionaal waterbeheer[45]. Daarin wordt gepleit om ook de financiering integraal uit te voeren en tot 'één rekening' te komen. Het gaat dan niet alleen over het afvalwaterbeheer, maar ook het drinkwater. Verbruik én vervuiling (van drinkwater) wordt zo gekoppeld: "*(…) Verder streeft het kabinet er naar om op een termijn van 3 tot 5 jaar te komen tot één geïntegreerd waterketentarief, gebaseerd op het (leiding)waterverbruik en gekoppeld aan de levering van drinkwater.*"[46]

Inmiddels is deze aanpassing doorgevoerd: het rioolrecht is overgegaan in een rioolheffing. Hiermee is het geen retributie meer, waar alleen bij een rioolaansluiting voor moeten worden betaald, maar een heffing voor iedereen waar niet direct individueel profijt aan te ontlenen is.[47]

In opdracht van het Bestuurlijk Overleg Water is in 2010 het rapport 'Doelmatig beheer waterketen' gepresenteerd.[48] Dit advies is als belangrijke *input* gebruikt voor het Bestuursakkoord Water (2011). Dit akkoord wordt in het volgende hoofdstuk behandeld. Hoofdstuk 5 gaat over besparingen in de afvalwetenketen en daar zal het ook uitgebreid aan bod komen. Het advies is daarom in dit hoofdstuk niet behandeld.

3.7 Concluderend

De verschillende beleidsnotities geven een duidelijk inzicht in bestuurlijke evolutie binnen de afvalwaterketen. De start van dit proces is ingegeven door de KRW en de wateroverlast in de jaren '90. De waterbeheersing in Nederland is niet toekomstbestendig concludeerde de Commissie Tielrooij, zeker gezien de te verwachten veranderende wateropgave als gevolg van de klimaatsverandering. Tevens werd optimaal werken steeds belangrijk. Hierbij gaat het enerzijds om geld te besparen, maar ook de taakverdeling 'logischer' te verdelen tussen de betrokken partijen. Natuurlijk is er een onderlinge relatie tussen deze twee zaken. Echter, het aspect om de verantwoordelijkheden (voor de uitvoering) logisch te verdelen was in eerste instantie meer een middel en werd vervolgens voornamelijk een doel *an sich*.

In de afgelopen tien jaar is er een duidelijke kentering geweest in de visie met betrekking tot de uitvoering in de waterketen. Er werd altijd gekeken vanuit de bestaande taken die de betrokken partijen in de waterbeheer hadden. Die situatie was geleidelijk ontstaan, maar is niet meer

---

[44] Brief, IBO bekostiging waterbeheer, IPO, VNG, UvW, 18 mei 2004

[45] Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionaal waterbeheer, 28 966 nr. 2, 21 juni 2004

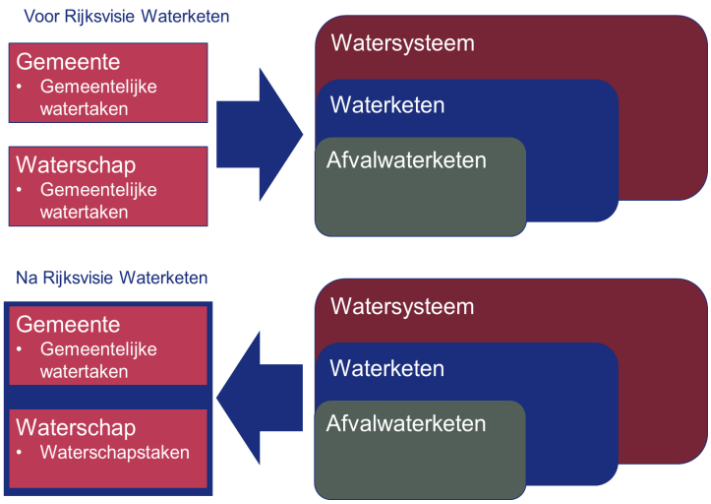
[46] Herijking Regenwaterbeleid, 2004, Kamerstuk, 28 966 nr. 2, 21 juni 2004, p. 11

[47] Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken, Besluit, nr. 277, 10 juli 2007

[48] Doelmatig beheer waterketen, eindrapport commissie feitenonderzoek, 29 maart 2010

toekomstbestendig. In de Rijksvisie Waterketen wordt er vanuit de (afval)waterketen en het watersysteem gekeken: van *ist* naar *soll*. Dat heeft gevolgen voor de taken in de uitvoering van het waterschap en de gemeente. Regenwater is onderdeel van het watersysteem en dat bepaalt dus de uitvoering en verwerking. (Figuur 6)

Samenwerking binnen de afvalwaterketen wordt ook benut om kansen te verkennen om op andere gebieden samen te werken. In eerste instantie gaat het over samenwerken in de openbare ruimte en belastingsamenwerking (rioolheffing en 'één rekening'). Dit draagt bij aan de doelstellingen om doelmatig te werken.



Figuur 6: De Rijksvisie Waterketen beoogt een verdeling van de watertaken [HvH]

Er worden steeds meer stappen gezet in het beleid om tot een optimaler afvalwaterbeheer te komen. De stappen zijn vaak gebaseerd op de actuele situatie en niet op een ideaal eindbeeld. Soms wordt er wel een doorkijk naar de toekomst gegeven. Hierbij wordt de afvalwaterketen verbreed en wordt samenwerking met drinkwaterbedrijven genoemd. Maar dit is niet concreet uitgewerkt in het beleid van de afgelopen jaren.

Hoofdstuk 4: de toekomst

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 3 beantwoord. De vraag luidt:

Wat verandert de komende jaren in het afvalwaterbeheer in Nederland?

Het vertrekpunt voor de beantwoording van deze deelvraag is voorjaar 2011. In april 2011 is namelijk het Bestuursakkoord water ondertekent en dat zal de komende jaren koersbepalend zijn als het gaat over de (inrichting van de) waterhuishouding in Nederland.

Een bestuursakkoord beschrijft beoogde doelen. Dit hoofdstuk zal dus geen pasklaar antwoord kunnen geven over de exacte veranderingen die de komende jaren zullen plaatsvinden. Het is de beleidswerkelijkheid, maar dat geeft wel een goede indicatie. Alle betrokken partijen (rijk, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven) hebben door ondertekening namelijk hun fiat gegeven.

4.1 Bestuursakkoord Water

Het Kabinet Rutte heeft tot doel om te bezuinigen en de overheid te laten krimpen: "*Het huishoudboekje van de staat – van ons allemaal dus – moet in balans komen. Niet als doel op zich, maar om de samenleving nu en straks houdbaar te laten zijn. We willen onze kinderen niet met onze schulden opzadelen. (…) Daarom snijden we in taken en subsidies en vermindert de bestuurlijke drukte door een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierdoor kan het aantal politici en ambtenaren fors dalen.*"[49] Om dit realiseren is er met de lagere overheden een bestuursakkoord gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over de herverdeling van middelen, taken en verantwoordelijkheden. Dit is in de preambule van het akkoord als volgt verwoord: "*Een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid; een overheid die zich tot haar kerntaken beperkt en waarbij taken zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd. Dat is waar Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen voor staan.*"[50]

Op een aantal taken zijn losse deelakkoorden gesloten, waaronder water. De akkoorden worden niet alleen gesloten met (de direct betrokken) overheden, maar ook met maatschappelijke organisaties. Voor het onderdeel water heeft zodoende ook Vewin (Vereniging van waterbedrijven in Nederland) dat akkoord medeondertekend. Overigens was het regeerakkoord niet de enige aanleiding om een bestuursakkoord water te sluiten. Met het vorige kabinet was al de afspraak gemaakt om tot een "*doelmatiger organisatie, bestuur en uitvoering van het waterbeheer in Nederland te komen*"[51]

In het Bestuursakkoord Water wordt dit streven als volgt vertaald: "*(…) rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven beperken zich tot hun kerntaken; taken worden op een*

---

[49] Vrijheid en Verantwoordelijkheid, regeerakkoord VVD-CDA

[50] Bestuursakkoord 2011-2015, VNG, IPO, UvW en Rijk, 21 april 2011, p. 2

[51] Bestuursakkoord Water, UvW, IPO, Vewin, VNG, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 7 maart 2011, p. 7

niveau zo dicht mogelijk bij de burger gelegd; per terrein zijn ten hoogste twee bestuurslagen betrokken bij hetzelfde onderwerp."[52]

Voor dit onderzoek is relevant wat over de afvalwaterbeheer is afgesproken. Maar om een indruk te krijgen over alle uitgangspunten is de tabel uit het bestuursakkoord toegevoegd. (Tabel 2)

Nu	Straks
Kaderstelling	
Waterveiligheid: rijk Wateroverlast: provincie Waterkwaliteit: rijk en provincie	Uitgangspunt normstelling per onderdeel bij één algemene democratie: geen wijziging.
Toezicht	
Rijk houdt toezicht op provincie en provincie op waterschappen voor alle domeinen (3-lagen). Rijk kan toezicht houden op waterschappen indien er sprake is van nationaal belang of internationale wetgeving (EU).	Normsteller houdt toezicht op uitvoerende overheid (2-lagen). Dit wordt als volgt ingevuld: - Waterveiligheid (primaire waterkeringen): rijk op Rijkswaterstaat en waterschap (rol van de provincie in toetsingsproces vervalt) - Wateroverlast inclusief secundaire waterkeringen: provincie op waterschap - Waterkwaliteit: rijk op Rijkswaterstaat en provincie op waterschap
Plannen	
Rijk en provincies maken waterplannen die tevens structuurvisie zijn voor de ruimtelijke aspecten. Uitgebreide set van planvereisten.	Rijk en provincies streven naar integrale plannen (water, milieu, ruimtelijke ordening en waar mogelijk andere onderdelen van de leefomgeving). Geen waterplannen meer. Minimale set van planvereisten (in ieder geval EU-proof).
Waterbeheerders maken beheerplannen. Waterbeheerplan van het waterschap wordt goedgekeurd door de provincie.	Waterbeheerders maken beheerprogramma's. Geen formele goedkeuring door provincie, maar jaarlijks voortgangsoverleg.
Stroomgebiedbeheerplannen, zowel met betrekking tot waterkwaliteit als overstromingsrisico's, worden opgesteld door het rijk op basis van informatie van alle overheden.	Geen wijziging. Nadere verkenning naar vereenvoudiging van de wijze waarop.

Tabel 2: Overzicht van kaderstelling, toezicht en plannen: hoe is het nu en wordt het straks.
Bron: Bestuursakkoord Water, 7 maart 2011, Unie van Waterschappen, IPO, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu en VNG , p. 16

4.1.1 Afvalwater

Het gedeelte over afvalwater wordt behandeld onder het onderdeel waterketen in het bestuursakkoord. Daar wordt de volgende doelstellingen genoemd: "*De uitdagingen van het komende decennium vragen een aanpak waarbij innovatie, de kosteneffectiviteit van maatregelen en efficiëntie in de uitvoering voorop staan: 'de goede dingen goed doen'.*"[53]

In het bestuursakkoord worden de afspraken die gevolgd zijn op het Feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer uit 2010 opnieuw onderschreven. Daarenboven zijn er concrete doelen geformuleerd met betrekking tot samenwerking in de afvalwaterketen: "*Per zuiveringskring [alle rioolaansluitingen op een rioolwaterzuiveringsinstallatie, HvH] hebben de deelnemende gemeenten en het waterschap in 2010 een duo van bestuurlijke of ambtelijke trekkers benoemd om het regionale*

[52] *Idem*, p. 8

[53] *Idem*, p. 28

uitwerkingsproces te starten en te leiden. Op 31 december 2011 zijn voor de kringen of werkeenheden bindende afspraken gemaakt over de juridische vormgeving van de samenwerking in de afvalwaterketen tussen gemeenten onderling en met waterschappen. Op 31 december 2012 wordt in meer dan 75% van de kringen of werkeenheden effectief en doelmatig samengewerkt."[54]

Hieraan zijn consequenties verbonden: "*In 2011 vindt een verkenning plaats naar de mogelijkheden om de samenwerking verder te stimuleren en af te dwingen. Onderdeel hiervan is de voorbereiding van wetgeving, voor het geval de uitvoering van de afspraken in het Bestuursakkoord Water over de waterketen onvoldoende resultaat en voortgang heeft. Deze wetgeving wordt uiterlijk 1 januari 2013 in procedure gebracht. Als de resultaten wel tijdig worden bereikt, kan inwerkingtreding van die wetgeving achterwege blijven.*"[55]

Waterschappen en gemeenten worden zodoende aangespoord actief aan de slag te met de uitvoering van het bestuursakkoord en binnen afzienbare tijd resultaten te boeken. Hiervoor mogen ze zelf de regie voeren, mits er voldoende voortgang wordt geboekt.

In het akkoord wordt ook gerefereerd aan 'Verbindend Water' en de 'Routewijzer Verbindend Innovatie Waterketen'. Dit zijn de inventarisaties om meer te doen met de restproducten uit de afvalwaterketen. Hierover worden minder concrete doelen geformuleerd, maar het wordt wel gezien als een gezamenlijke uitdaging voor de toekomst: "*(…) [er] is zowel een integratie binnen de keten als een integratie met energie en de leefomgeving vereist. Het is de uitdaging om het verhogen van de duurzaamheid te koppelen aan het verhogen van de doelmatigheid. In de regio's agenderen we genoemde vragen en creëren ruimte voor de ontwikkeling en verkenning van innovatieve oplossingen. Waar mogelijk worden aan de hand van pilots nieuwe mogelijkheden onderzocht. Verder spreken we af dat voorafgaand aan investeringsbeslissingen op het gebied van energie een analyse wordt gemaakt van de gehele (afval)waterketen om de meest geschikte aanpak te bepalen.*"[56]

Concreet worden de volgende punten genoemd:

- Energiewinning uit afvalwater: dit kan door het gebruik te maken van vrijkomende warmte en gassen;
- Hergebruik slib: dit is rijk aan nutriënten en kan zodoende weer als grondstof dienen;
- Hergebruik gezuiverd afvalwater: niet voor elke toepassing is drinkwater nodig (beregening, toilet, wassen);
- Sluiten van ketens: afvalstoffen worden weer grondstoffen
- Centraal/lokaal zuiveren van afvalwater: afhankelijk van de toepassingen van de restproducten en lokale omstandigheden;

[54] *Idem,* p. 29

[55] *Idem*, p. 31

[56] *Idem*, p. 30

- Minimaliseren van medicijnresten en hormoonverstorende stoffen: deze stoffen kunnen zich via het grond- en oppervlaktewater verspreiden en ophopen in de voedselketen of in het drinkwater komen;
- Tijdelijke waterberging: verbetering van de leefomgeving.

Aangezien de drinkwaterbedrijven via Vewin ook het Bestuursakkoord Water hebben ondertekend, zijn er aanvullende afspraken gemaakt. Deze concentreren zich met name op het afstemmen van kennis(uitwisseling) en operationele taken: "*De afspraken in de afvalwaterketen hebben als doel de doelmatigheid te verhogen, de kwaliteit van het beheer te verbeteren en de kwetsbaarheid te verminderen. Om dit te bereiken zullen gemeenten onderling en samen met de waterschappen kennis en capaciteit slim bundelen. De VNG en de Unie van Waterschappen stimuleren dat in de regio een vertaling plaatsvindt van de bevindingen uit het feitenonderzoek [Feitenonderzoek Doelmatig beheer waterketen 2010, HvH] en de resultaten van de benchmarks van de drinkwaterbedrijven, de gemeenten en de waterschappen. Hierbij worden de kennis en ervaring van de drinkwaterbedrijven op gebieden als asset management, planvorming, klantcontacten en operationele taken zo goed mogelijk benut en wordt de investeringsprogrammering op elkaar afgestemd (werk-met-werk maken).*"[57]

Om de mogelijkheden maximaal te benutten worden er ook een aantal belemmeringen tot intensievere samenwerking weggenomen. Dat moet bijdrage aan het uitgangspunt waarbij samenwerking op afspraken en gelijkwaardigheid het streven is, en niet op basis van eenzijdige voorschriften en vergunningen. De volgende aanpassingen zijn voorgenomen:

- *"De zorgplicht voor inzameling van stedelijk afvalwater wordt aangepast, zodat geen provinciale ontheffing nodig is wanneer de gemeente om doelmatigheidsoverwegingen besluit in een deel van het buitengebied geen afvalwater in te zamelen;*
- *Waterschappen passen de aansluitverordening niet meer toe. In aanvulling hierop richten gemeenten en waterschappen hun verordeningen zo in dat de wederzijdse taakuitoefening niet belemmerd wordt en doelmatig plaats kan vinden;*
- *Bij de Tweede kamer is een wetsvoorstel aanhangig om het specifieke toezicht door de provincies op het Gemeentelijk Rioleringsplan te laten vervallen.*"[58]

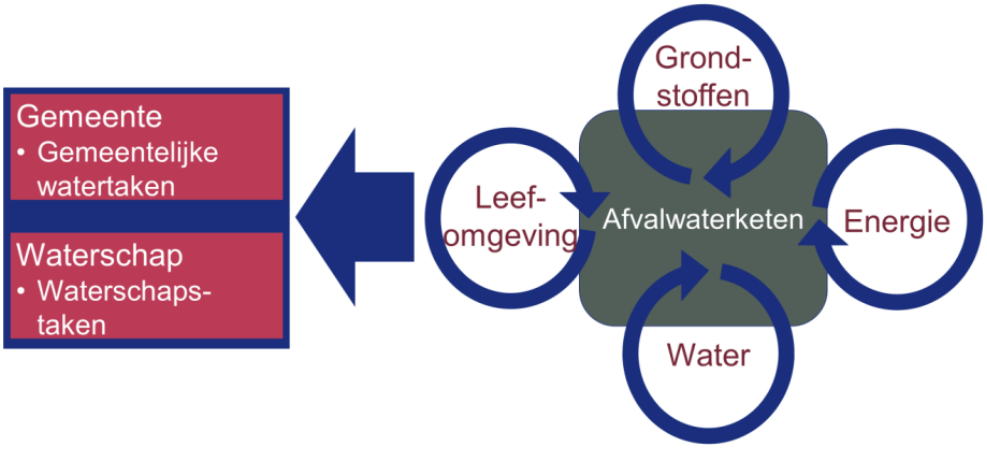
4.2 Concluderend

Het Bestuursakkoord Water is daarmee voornamelijk een herhaling van wat er al eerder was afgesproken, waar het gaat over het afvalwaterbeheer. Wel zijn de afspraken geformaliseerd en zijn 'sancties' verbonden bij onvoldoende integrale samenwerking. Hierbij gaat het voornamelijk over samenwerking vanuit de afvalwaterketen met andere ketens: energie, grondstoffen, water en leefomgeving. Samenwerking in de afvalwaterketen verandert naar samenwerking vanuit de afvalwaterketen. (Figuur 7) Hiermee wordt een eerder ingezette trend verder voortgezet: niet de

[57] *Idem*, p. 28

[58] *Idem*, p. 31

instituties (waterschappen en gemeenten) staan centraal, maar de keten en haar verbindingen met andere kringlopen.



Figuur 7: De restproducten van de afvalwaterketen zullen steeds belangrijker worden, dat heeft direct effect op de taken van het waterschap en de gemeenten. [HvH] Tabel 2: Overzicht van kaderstelling, toezicht en plannen: hoe is het nu en wordt het straks.
Bron: Bestuursakkoord Water, 7 maart 2011, Unie van Waterschappen, IPO, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu en VNG , p. 16

Doelmatig beheer in de afvalwaterketen is meer dan alleen de verbetering van de samenwerking en optimalisatie tussen waterschappen en gemeenten, maar betekent met name het (her)gebruik van de restproducten.

Niet alleen de denkwijze wordt veranderd, maar er worden voor het eerst concrete afspraken gemaakt om samenwerking binnen de afvalwaterketen af te dwingen. De sanctie betekent wetgeving vanuit het Rijk.

Hoofdstuk 5: financiële opgave

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 4 beantwoord. De vraag luidt:

Wat levert de samenwerking binnen de afvalwaterketen financieel op?

De voornaamste reden om de samenwerking binnen de afvalwater te verbeteren is het optimaliseren van de keten: "*Wij, rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven, hebben besloten maatregelen voor een doelmatiger waterbeheer overeen te komen in dit Bestuursakkoord Water. We willen ons inzetten voor een mooi, veilig, schoon, gezond en duurzaam beheer van het watersysteem en de waterketen. Daarmee willen we de kwaliteit van het beheer vergroten tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten.*"[59] Er moet dus meer en beter worden gewerkt in het waterbeheer, maar de kosten moeten omlaag. In de voorgaande hoofstukken is voornamelijk gekeken naar de nieuwe taken, het verschuiven van taken, het organiseren van die taken en het aansluiting vinden bij andere partijen. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de mogelijke besparing. Hiervoor is gebruik gemaakt van beleid. Daarnaast is er bij de interviews ook gevraagd hoe de diverse kijken naar mogelijke besparingen. Dat laatste is relevant om iets te kunnen concluderen over de haalbaarheid.

5.1 € 380 miljoen

In het Bestuursakkoord Water is een prognose gemaakt van de totale kosten die worden verwacht: "*De totale jaarlijkse kosten voor het beheer van het watersysteem en de waterketen zijn in 2010 ongeveer 7 miljard euro. We verwachten dat dit bedrag zal oplopen tot 8 à 9 miljard euro in 2020 indien we geen maatregelen nemen. Met het uitvoeren van de maatregelen in dit Bestuursakkoord Water streven we naar een doelmatigheidswinst die geleidelijk oploopt tot jaarlijks 750 miljoen euro in 2020.*[60] Deze doelmatigheidswinst is opgebouwd uit 450 miljoen euro in de waterketen, waarvan 380 miljoen bij waterschappen en gemeenten en 70 miljoen bij drinkwaterbedrijven, en 300 miljoen euro in het beheer van het watersysteem door rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. De totale kosten zullen dus sowieso stijgen, maar moeten in toom worden gehouden. Van de € 750 miljoen besparingen moet er € 380 miljoen in de afvalwaterketen worden bespaard.

De besparingen komen voort uit het rapport 'Doelmatig beheer waterketen' uit 2010. De commissie Feitenonderzoek (voorzitter Ir. M.K.H. de Gast) had tot doel om te onderzoeken of het waterbeheer doelmatiger kan worden uitgevoerd: "*Een goede drinkwatervoorziening en een goede inzameling en zuivering van afvalwater zijn de basis van ons niveau van volksgezondheid. (…) Actuele vraag is of we dit takenpakket ook zo doelmatig mogelijk georganiseerd hebben en uitvoeren. Of het beter en goedkoper kan.*"[61]

---

[59] Bestuursakkoord Water, VNG, IPO, UvW, Vewin en Rijk, 2011

[60] *Idem*, p. 5

[61] Doelmatig beheer waterketen, eindrapport commissie feitenonderzoek, 29 maart 2010, *Voorwoord*

In het onderzoek zijn de diverse kosten van de rioleringszorg en de zuiveringstaak in onderlinge relatie tussen gemeenten en waterschappen geanalyseerd. Vervolgens is een prognose gemaakt wat de toenemende kosten zullen zijn tot 2020. Hierbij is gekeken naar rioolvervanging, afkoppelen en verbetering van de zuivering. Het gaat dan over bestaande taken die verbeterd of vernieuwd moeten worden. Tevens zijn er nieuwe taken voor het waterschap en de gemeenten vanwege klimaatverandering, duurzaamheid, kritische burgers, grondstoffenschaarste, nieuwe normen en dreigend personeelstekort.[62] Het voert te ver om hier verder op in te gaan, maar het takenpakket van de waterschappen en gemeenten wordt uitgebreid en tegelijkertijd moet er bespaard worden. De nieuwe opgaven leiden tot een nieuwe kostenverdeling. (Tabel 2) Opvallend is dat de kostenontwikkeling van het drinkwater onveranderd blijft tot en met 2020.

	Drinkwater 2010/2020	Riolering 2010	Riolering 2020	Zuivering 2010	Zuivering 2020
Nieuwe opgaven	5%	8%	17%	5%	10%
Kapitaallasten	40%	67%	62%	40%	35%
Operationeel beheer	55%	25%	21%	55%	55%
Nieuwe opgaven (mln/jr)	70	105	290	55	130
Kapitaallasten (mln/jr)	560	870	1050	440	455
Operationeel beheer (mln/jr)	770	325	360	605	715
Totaal kosten (mln/jr)	1.400	1.300	1.700 + 400	1.100	1.300 + 200

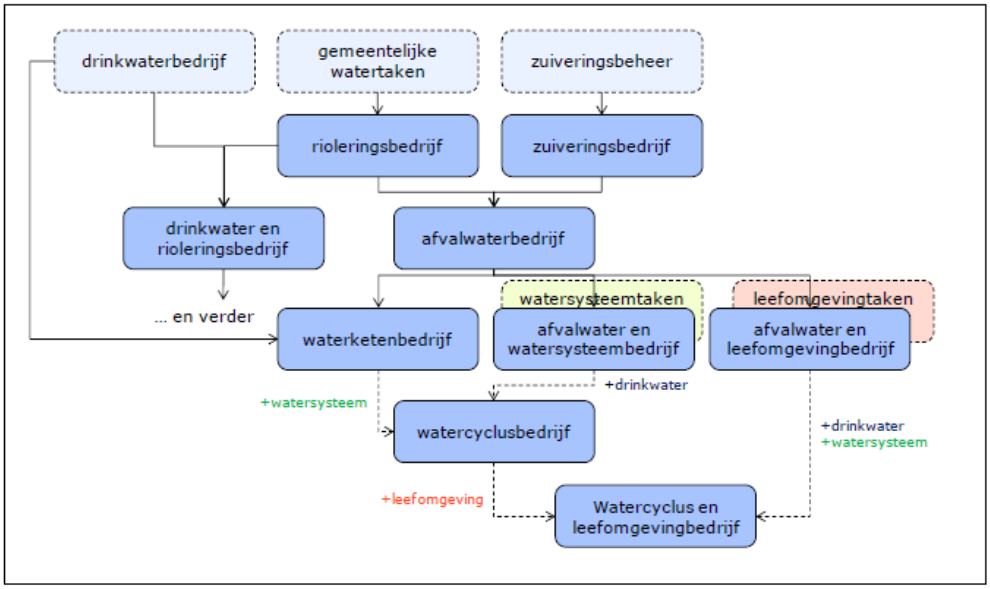
Tabel 2 Kostenontwikkeling binnen de waterketen uitgesplitst naar taak en opgave. De totale kosten voor de afvalwaterketen nemen in 2020 toe met € 600 miljoen. [omcirkeld, HvH] NB: De kosten voor het zuiveringsbeheer na 2015 zijn onzeker: bij achterblijvende inspanning in de Kaderrichtlijn Water vallen de kosten hoger uit.
Bron: Doelmatig beheer waterketen, 2010, p. 32

Aan de hand van huidige taken, nieuwe opgaven, literatuur en praktijkervaringen is vervolgens een beschouwing gemaakt hoe mogelijk optimalisatie en synergievoordelen te behalen zijn. In deze beschouwing zijn daarvoor een aantal alternatieven geschetst om het waterbeheer te organiseren. (Figuur 8) De beschouwingen kunnen op zijn minst arbitrair worden genoemd. Er wordt aan de hand van een vrij algemene analyse en enkele voorbeelden, waarbij niet wordt aangegeven in hoeverre deze realistisch zijn om vertaald te worden naar de rest van Nederland, een verkenning uitgevoerd met mogelijke richtingen. Dit punt wordt overigens ook aangegeven in het onderzoek zelf: "*Zoals de term 'beschouwing' al aangeeft is er geen sprake van harde feiten, maar van een interpretatie van het beschikbare feitenmateriaal.*"[63]

[62] *Idem*, p. 35

[63] *Idem*, p. 42

Uit de voorgaande stappen is de commissie gekomen tot mogelijke besparingen in de sector. De onderlinge verschillen tussen gemeenten en waterschappen; en succesvolle samenwerking zijn hierbij als uitgangspunt genomen. Vervolgens is er een indicatie gemaakt in hoeverre dit te extrapoleren is naar de rest van Nederland. De onderbouwing van de besparingen zijn zodoende ondoorzichtig. Ook dit wordt onderkent in het rapport: "*[Er is een] inschatting gemaakt van de mogelijke besparingen in de waterketen in 2020. Deze besparingen zijn gebaseerd op indicaties. Er is geen 'keihard' bewijs. De commissie acht de besparingen reëel.*" [64]



Figuur 8 De diverse mogelijkheden om het waterbeheer in de toekomst te organiseren. Er wordt hierbij ook gekeken naar aansluiting buiten de waterketen: leefomgeving.
Bron: Doelmatig beheer waterketen, 2010, p. 50

De besparingen zijn te realiseren op losse onderdelen, maar ook door integratie van de diversie sectoren –die nu nog verdeeld zijn tussen de diverse partijen, waterschap, gemeenten en drinkwaterbedrijven. Er zijn diverse mogelijkheden bekeken. (Figuur 8). Ook zijn integratie van de afvalwaterketen en integratie van de waterketen berekend. De besparingen zijn opgedeeld onder de diverse partijen en sectoren. (Tabel 3) De totale besparingen kunnen structureel € 550 miljoen bedragen in 2020 volgens de commissie. Binnen de afvalwaterketen is dit € 380 miljoen: € 140 miljoen op de rioleringszorg, € 100 miljoen op de zuivering en € 140 miljoen op integratie. Het is goed om nogmaals aan te geven dat deze besparingen moeten worden gerealiseerd op kostenstijging vanwege extra taken, veranderende omstandigheden en toenemend onderhoud. Dat betekent dus eigenlijk dat de gemeenten en waterschappen de kostenstijging moeten beperken door samen te werken en te optimaliseren.

Het bedrag van € 380 miljoen is overgenomen in het Bestuursakkoord Water, zoals hierboven al beschreven is. Het is als een streefdoel geformuleerd, maar het is niet vrijblijvend. De partijen

[64] *Idem*, p. 56

moeten actief gaan samenwerken en dit vastleggen, zie hiervoor ook hoofdstuk 4. Daarnaast wordt doelmatigheidswinst gebuikt om taken kostenneutraal over te hevelen van het Rijk naar de waterschappen: "*[Er] wordt 200 miljoen euro gebruikt om de rijksuitgaven op het gebied van waterveiligheid te verminderen (…):*

- *De overdracht van de bestrijding van muskus- en beverratten van provincies naar waterschappen levert vanaf 2011 19 miljoen euro op;*
- *De gedeeltelijke decentralisatie van de aanleg en verbetering van de primaire waterkeringen van het rijk naar de waterschappen levert in de periode 2011-2013 81 miljoen euro per jaar op, in 2014 131 miljoen euro en vanaf 2015 structureel 181 miljoen euro.*" [65]

Zodoende bespaart het Rijk en het Waterschap hoeft de lasten niet door te bereken aan de burgers, want het wordt 'opgevangen' door de bezuinigingen.

2020 Resumé	Besparings-potentieel	Over (mln €)	Besparing (mln €)
Drinkwater	± 5%	1.400	70
Riolering	± 8%	1.700	140
Zuivering	± 8%	1.300	100
Totaal sectoren			*310*
Integraal afvalwaterbeheer	± 5%	2.760	140
Totaal incl. integraal afvalwater			*450*
Integraal waterketenbeheer	± 2,5%	3.950	100
Totaal waterketen			*550*

Tabel 3 Totaaloverzicht van het besparingspotentieel in de waterketen, waaronder € 380 miljoen in de afvalwaterketen. [*rood omcirkeld, HvH*]
Bron: Doelmatig beheer waterketen, 2010, p. 63

5.2 Realiseerbaar

Via hun koepelorganisaties hebben de waterschappen en de gemeenten zich gecommitteerd aan het bestuursakkoord – en dus aan de € 380 miljoen bezuinigingen. Relevant is natuurlijk in hoeverre de waterschappen en de gemeenten dit doel als realistisch zien, want zij moeten het immers gaan uitvoeren. Het gaat hierbij om loyaliteit. Dat aspect is getoetst door ze te bevragen; dat is gebeurd door middel van interviews.

Om deze vraag te beantwoorden is de volgende vraag gesteld: "*In het Feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer, die als basis diende voor het Bestuursakkoord Water, is voorgerekend dat een*

[65] Bestuursakkoord Water, VNG, IPO, UvW, Vewin en Rijk, 2011, p. 5

besparing van € 380 miljoen kan worden gerealiseerd binnen de afvalwaterketen in 2020. Dat is ongeveer 6,5% van de totale kosten in de afvalwaterketen in 2020 [€ 380 miljoen van in totaal € 5.760 miljoen, HvH]. Kunt u aangeven of dit een realistisch doel is voor uw waterschap?"[66]

Noch in het bestuursakkoord, noch in het feitenonderzoek is een doorvertaling gemaakt naar de individuele waterschappen. Zodoende is er uitgegaan van een evenredige verdeling over de waterschappen.

Uit de interviews blijkt duidelijk dat de waterschappen wel zien dat er bespaard kan worden, niemand geeft aan dat het (voor hun waterschap) een onmogelijke taak is. De antwoorden variëren van: "*Dat is een realistisch doel en we hebben het voor 2020 gerealiseerd!*"[67] tot "*In eerste instantie zou ik willen onderschrijven dat dit realistische doelen zijn voor Nederland. De vraag is of het ook een realistisch doel is voor ons waterschap, maar we gaan er in ieder geval voor.*"[68]

Wel worden er kritische opmerkingen gemaakt over de realiseerbaarheid vanwege lokale omstandigheden, processen en verleden: "*Maar het grote gevaar van deze redenering is dat het totale bedrag gewoon wordt opgedeeld op basis van je aantal inwoners en hectares. Er wordt dus niet gekeken of er op bepaalde plekken al veel bereikt is. Je kan dezelfde winst niet nogmaals bereiken. Eigenlijk straf je daarmee de brave jongetjes van de klas.*"[69]

Een ander punt dat wordt gemaakt, en eerder al aangegeven, is dat het een kostenbesparing is op toekomstige lastenverzwaring door nieuwe opgaven. Dit punt lijkt enerzijds te worden gemaakt om aan te geven dat het in perspectief moeten worden gezien: "*Er gaan nieuwe taken op ons afkomen, zoals voor de klimaatsverandering. Als wij vinden dat we de burgers in 2020 hetzelfde beschermingsniveau moeten bieden als nu, dan zullen we meer moeten doen. Dat zal meer kosten. En daarop kunnen we 380 miljoen besparen.*"[70]

Dit aspect wekt ook enigszins onduidelijkheid. Er is namelijk uitgegaan van ramingen in feitenonderzoek, die zijn overgenomen in het Bestuursakkoord. Ieder waterschap maakt ook eigen ramingen, aan de hand van toekomstige opgaven, kennis van nu en de bestaande situatie. Dat zijn stuk-voor-stuk onzekerheden. De vraag rijst dan ook hoe er achteraf kan worden bepaald wanneer of er (voldoende) bezuinigd is en of dat *überhaupt* hard kan worden gemaakt: "*Er wordt gerekend op basis van ramingen. Als er vooraf ruim wordt geraamd, en bij de uitvoering een stuk minder wordt nodig blijkt te zijn: is dat dan een besparing? (…)Je hebt grote onzekerheid in je marges en daar*

---

[66] Interviewopzet, Bijlage C

[67] R. van Houten, Aa en Maas, Bijlage D

[68] M. Kaat, Rijn en IJssel, Bijlage D

[69] E. Pooter, Rivierenland, Bijlage D

[70] *Idem*

komt bij dat er nooit een achterafrekening is, daardoor is het lastig om dat getal te vertalen in een concrete doelstelling. Het blijft dus onduidelijk wanneer het gerealiseerd is."[71]

5.3 Borging

De waterschappen lijken de financiële doelstellingen dus te onderschrijven. Maar het is ook relevant om te kijken of er sturing plaatsvindt op het totaal te besparen bedrag van € 380 miljoen. Het Rijk kijkt kritisch naar de voortgang in het sluiten van de afvalakkoorden die moeten leiden tot besparingen, maar de vraag is in hoeverre er dan ook wordt gekeken naar de omvang van (toekomstige) besparingen. Op die manier is er ook borging van de besparingen.

Na het rapport Doelmatig beheer waterketen door de commissie feitenonderzoek heeft de UvW gereageerd met het Storm Werkdocument. In dat document werken de waterschappen een eerder voorstel uit om voor € 100 miljoen lasten van het Rijk over te nemen: "*(…)Door € 100 miljoen aan lasten van de Rijksbegroting over te nemen (Hoogwaterbeschermingsplan en de muskusrattenbestrijding) wordt de Rijksbegroting ontlast en de collectieve lastendruk beperkt. Door de inverdienmaatregelen [besparingen in de afvalwaterketen, HvH] uit het voorstel kan worden voorkomen dat het overnemen van deze lasten leidt tot een extra stijging van de lokale lasten, bovenop de autonome ontwikkeling. Omdat de inverdieneffecten op termijn nog groter zullen zijn, kan in de toekomst de extra stijging van de lastendruk, ook bij overname van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, worden beperkt.*"[72] Oftewel, de waterschappen nemen taken van het Rijk over en garanderen dat dit niet tot extra lastenverzwaring zal leiden, omdat er flink wordt bespaard.

Het Rijk reageert hier positief op: de waterschappen mogen die taken overnemen en in de nabije toekomst zal het totale bedrag (en de taken) toenemen. Het Rijk heeft hierover met de UvW een bilaterale overeenkomst gesloten. Hierin is ook de voorwaarde opgenomen dat de waterschappen dit kostenneutraal overnemen: "*(…) doordat waterschappen een aantal taken overnemen kunnen de uitgaven van het Rijk dalen. De waterschappen nemen deze kosten namelijk voor hun rekening. Dit wordt opgebracht door "de efficiencywinsten uit operatie Storm (eigen voorstel waterschappen)". De taakstelling betreft € 50 miljoen in 2014 en € 100 miljoen structureel met ingang van 2015. Voor het HWBP [Hoogwaterbeschermingsplan, HvH] betekent dit dat een bijdrage van € 650 miljoen (t/m 2020) vanuit de algemene middelen is vervangen door een bijdrage van de waterschappen.*"[73]

Hierbij moet worden opgemerkt dat de kosten van de extra lasten door het overnemen van de taken wel worden doorberekend naar de burger, maar door de besparingen in totaal netto gunstiger moeten worden. Hiervoor zijn de Waterwet en Waterschapswet veranderd: "*De juridische inbedding van de financiële bijdrage van de waterschappen aan maatregelen ter verbetering van primaire waterkeringen vindt plaats door zowel de Waterwet als de Waterschapswet te wijzigen. De jaarlijkse*

---

[71] S. Baars en G. van Bruggen, Rijnland, Bijlage D

[72] Storm Werkdocument, Unie van Waterschappen, 21 april 2010, p. 8

[73] Nadere toelichting op het onderdeel "Financiering van een beheersbaar programma voor de waterkeringen" van het Bestuursakkoord Water, UvW en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 7 juni 2011

bijdrage, de wijze van verdeling over de waterschappen, de verstrekking van de daarvoor benodigde gegevens aan de minister van Verkeer en Waterstaat en de vaststelling van de bijdrage per waterschap worden in de Waterwet geregeld. In de Waterschapswet wordt een grondslag opgenomen voor het doorberekenen van de bijdragen door de waterschappen aan de belastingplichtigen via de watersysteemheffing.

(...) Omdat de muskus- en beverrattenbestrijding een onderdeel vormt van het watersysteembeheer, kunnen de kosten die hiervoor worden gemaakt worden omgeslagen via de watersysteemheffing. Hierdoor stijgen de tarieven van de watersysteemheffing. Dit acht het kabinet om twee redenen acceptabel. In de eerste plaats vindt een verschuiving plaats van rijksbelastingen naar de geoormerkte waterschapsheffingen. Hierdoor wordt het inzichtelijker voor de burger welke kosten gemoeid zijn met de bescherming tegen water. Macro-economisch gezien betreft het een lastenneutrale verschuiving.

In de tweede plaats zal de stijging van de waterschapslasten in het kader van doelmatigheid worden gecompenseerd door besparingen elders op de waterschapsbegrotingen. Dat kunnen besparingen zijn binnen het watersysteembeheer of besparingen in het waterketenbeheer die een effect hebben op de hoogte van de zuiveringsheffing. Daarvan heeft de burger direct profijt."[74]

Voorafgaand aan de behandeling van de voorstellen in Tweede Kamer worden vragen ingediend bij verantwoordelijk staatssecretaris Atsma (Infrastructuur en Milieu, CDA). De Kamerleden vragen in hoeverre het mogelijk is om af te dwingen dat er geen lastenstijging plaatsvindt. Hij antwoord als volgt: "*Omdat de waterschappen zelf bevoegd zijn watersysteemheffing en zuiveringsheffing te heffen ter bekostiging van hun wettelijke taken, is het niet mogelijk wettelijk te voorkomen dat de hogere kosten worden doorberekend in de heffingen. In bestuurlijk overleg worden wel afspraken gemaakt om lastenstijgingen zoveel mogelijk te voorkomen. Ik vertrouw erop dat de waterschappen in staat zijn hun begrotingen nog voor 2011 om te buigen.*"[75]

Ook bij de behandeling van de voorstellen worden hierover nogmaals vragen gesteld. Er wordt gevraagd in hoeverre de staatsecretaris kan garanderen dat de lasten niet stijgen. Hij antwoord als volgt: "*Ik kom terug op de vraag die iedereen heeft gesteld: kan deze 100 mln. een-op-een worden doorgesluisd naar de ingezetenen? Mijn antwoord daarop is: nee, dat kan niet. Dat is ook niet in de geest van de gemaakte afspraken en de gedane toezegging. Je mag van de waterschappen daarover op korte termijn duidelijkheid verlangen. Nu de waterschappen zelf hebben gezegd dat zij door doelmatig waterbeheer in de breedte de komende jaren een forse slag kunnen maken, vind ik dat je samen met de waterschappen moet proberen om die slag te realiseren. Ik ben op dat punt optimistisch omdat er verschillende mogelijkheden zijn voor het realiseren van die bezuiniging binnen de eigen organisatie.*"[76]

---

[74] Kamerstuk 32 474, Memorie van Toelichting, Nr. 3 Herdruk, 21 september 2010

[75] Kamerstuk 32 474, Nota naar aanleiding van het verslag, Nr. 6, 27 oktober 2010

[76] Kamerstuk 32 474, Handelingen, Nr. 24, 17 december 2010

De staatssecretaris is dus erg stellig: het kan niet. Dit is opmerkelijk, want hij geeft zelf ook aan dat hij geen middelen heeft om het af te dwingen, hij gaat er van uit dat de gemaakte afspraken worden nagekomen. De staatssecretaris staat hiermee wel garant dat een eventuele kostenstijging door de overheveling van € 100 miljoen niet zal plaatsvinden. Hij zal hier dus voor waken en de waterschappen hierop controleren. De bezuinigingen die de waterschappen moeten realiseren zijn dus niet vrijblijvend.

5.4 Doorvertaling

Het bedrag van € 380 miljoen is (nog) niet omgeslagen naar de individuele waterschappen. De waterschappen vragen zich ook af wat het voor hun waterschap betekent. (Paragraaf 5.2) Echter, het bedrag dat de waterschappen moeten overnemen voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) is al wel duidelijk. Die kosten worden namelijk in gelijke mate verdeeld over de waterschappen, daarbij wordt dus niet gekeken of een bepaald waterschap meer taken erbij krijgt dan een ander waterschap: die verdeling vindt namelijk later plaats. Wel wordt er rekening gehouden met draagkracht van de inwoners: "*Bij de verdeling over de waterschappen van de bijdrage van € 81 miljoen is als uitgangspunt genomen dat een waterschap met veel ingezetenen en een grote waarde aan gebouwde onroerende zaken, meer voordeel heeft van de bescherming door primaire keringen. (…) Dit heeft geresulteerd in de volgende verdeelsleutel: 50% op basis van het aandeel van het waterschap in het totale aantal ingezetenen in de gebieden van de waterschappen en 50% op basis van het aandeel van het waterschap in de som van de WOZ-waarden van de gebouwde onroerende zaken in de gebieden van de waterschappen. Deze gegevens zijn in het kader van de watersysteemheffing al bij elk waterschap voorhanden.*"[77]

De waterschappen weten dus welk bedrag ze minimaal moeten bezuinigen om de extra lasten te verdisconteren in de watersysteemheffing naar de burgers.

5.5 Concluderend

Voor de beantwoording van de deelvraag is het feitenonderzoek als uitgangspunt gebuikt om tot de beantwoording te komen. Dit is als bron gebuikt voor het Bestuursakkoord water en daarom ook relevant voor deze deelvraag, aangezien de partijen zich eraan hebben geconformeerd. Het is alleen te kortzichtig om de vraag te beantwoorden door te stellen dat er structureel € 380 miljoen bespaard zal worden binnen de waterketen in 2020. De uitvoering vindt namelijk door de waterschappen zelf plaats, ver van de onderhandeltafel waar het bestuursakkoord is gesloten. Daarom is het relevant of de waterschappen het bedrag, vertaald naar hun eigen situatie, realistisch vinden en of ze loyaal zijn aan de afspraken.

Uit het rapport Doelmatig Beheer Waterketen kan geconcludeerd worden dat er veel aannames zijn gemaakt . Het blijft ondoorzichtig in hoeverre de gemaakte verkenning toe te passen is op de verschillende waterschappen. De kostenverschillen tussen gemeenten en waterschap onderling zijn inzichtelijk gemaakt, maar worden lang niet altijd verklaard. Echter, dat is wel het argument om te stellen dat het op veel plaatsen een stuk doelmatiger kan. Daarnaast is aan de hand van enkele

[77] Kamerstuk 32 474, Memorie van Toelichting, Nr. 3 Herdruk, 21 september 2010

voorbeelden inzichtelijk gemaakt hoe er kan worden samengewerkt en de keten kan worden geoptimaliseerd. Deze voorbeelden zijn vervolgens geëxtrapoleerd.

Het feitenonderzoek laat duidelijk zien dat er niet verklaarbare onderlinge verschillen zijn en dat er optimalisatie mogelijk is. De stap die laat zien hoeveel er in de toekomst bespaard kan worden, bestaat uit veel aannames. Hierdoor blijft het onzeker in hoeverre het totaalbedrag van € 380 miljoen een realistisch doel is. Het feit dat de totale exercitie gedeeltelijk is gebaseerd op aannames, ramingen en verwachtingen, wordt in rapport wel onderschreven.

Bij de waterschappen wordt het beeld uit het feitenonderzoek bevestigd. Zij zien in dat er in de afvalwaterketen bespaard kan worden, al wordt niet altijd goed gezien hoeveel dat kan opleveren. Er wordt aangegeven dat het lastig is om het bedrag door te vertalen, want er is niet naar lokale omstandigheden gekeken. Toch wordt het als een opgave voor de toekomst gezien en geven ze aan loyaal te zijn met het streven.

Als het proces goed in gang wordt gezet, zal er bespaard kunnen worden in de keten. Dit onderschrijven de waterschappen. Ze vinden het dus realistisch om te besparen, en willen daar ook voor gaan. Het bedrag dat daarmee gerealiseerd kan worden, is lastig te bepalen. Enerzijds omdat niet goed is te bepalen in hoeverre de € 380 miljoen realistisch is, maar ook omdat het over 'minder meer' gaat –zoals wordt aangegeven in de interviews. Er zal bespaard moeten worden op toekomstige en toenemende lasten. Het zal moeilijk te bepalen zijn wanneer iets een besparing is.

De waterschapslasten zullen, ondanks de besparingen, de komende jaren stijgen vanwege de extra opgaven. Dit zullen de waterschappen goed moeten verantwoorden, want de staatssecretaris heeft gesteld dat hij hierop zal toezien. De waterschappen nemen namelijk taken en kosten (HWBP en muskusrattenbestrijding) over; dat is gebeurd onder de voorwaarde dat dit niet tot extra kosten zal leiden voor de burgers. Op deze manier wordt dus impliciet toezicht gehouden op de besparingen, De waterschappen mogen autonoom hun tarieven verhogen, maar ze zijn gebaat bij een goede band met de staatssecretaris. In de toekomst willen ze namelijk nog meer taken overnemen en daarvoor zullen de waterschappen wel moeten voldoen aan de eerder gemaakte afspraken. En aangezien er een verdeling is gemaakt naar de individuele waterschappen, weet elk waterschap wat hun taakstelling (minimaal) is voor de toekomst.

De doelen die worden gesteld zijn niet SMART[78] geformuleerd. Het is niet duidelijk wanneer de waterschappen hebben voldaan aan hun opdracht. De vraag blijft of er wordt gekeken naar de besparingen of naar het aantal gesloten afvalwaterakkoorden. Wat als er wel wordt bespaard, zonder akkoord? Of wel akkoorden, maar geen besparingen? Het is zodoende niet meetbaar. Daarnaast is onduidelijk wat de opgaven zijn voor de individuele waterschappen, terwijl er al snel voortgang moet worden geboekt. Ook is onbekend in hoeverre zij individueel verantwoordelijk zijn voor de andere waterschappen. De doelen zijn dus ook niet specifiek. De andere punten (acceptabel, realistisch en tijdgebonden) zijn wel helder.

[78] SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

Hoofdstuk 6: relatie waterschap-gemeente

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 5 beantwoord. De vraag luidt:

Op welke manier vindt er afstemming plaatst tussen gemeenten en waterschappen in de praktijk?

De voorgaande hoofdstukken concentreerden zich rondom de planvorming: wat waren de beleidsdoelstellingen? Om een doorkijk te maken naar de mogelijke samenwerking in de nabije toekomst is het relevant om te kijken wat er op dit moment gebeurt op de samenwerking in het afvalwater. Hierbij gaat het niet om een compleet mogelijk overzicht, maar om grove schets van de actualiteit. Hiervoor zijn de afgenomen interviews de voornaamste bron. Hieronder is een kort overzicht gegeven op welke terreinen samenwerking wordt gevonden en wat het in de praktijk inhoudt. Eerst is er gekeken wat er nu al wordt afgestemd. Daarvoor zijn er naar een aantal algemenere zaken gevraagd: omgeving, bestuurlijke verantwoordelijkheden, financiën en personeel. Vervolgens is uit het Bestuursakkoord Water verschillende specifiekere onderwerpen genomen, waarop aansluiting kan plaatsvinden in de toekomst. (vanaf 6.1.5. kennis)

6.1 Algemeen

De samenwerking vond en vindt plaats op vele manieren. Dat is afhankelijk van verschillende aspecten, dit komt duidelijk naar voren uit de interviews: "*Vaak zijn afspraken vastgelegd in een waterplan of in een bestuurlijke brief: een intentieverklaring. Maar soms ook op de blauwe ogen. Samenwerking begint met vertrouwen en als je alles meteen juridisch wilt afbakenen, dan gaat dat ten koste van het vertrouwen. Je hebt de intentie om met elkaar te gaan samenwerken, dat spreek je af en leg je vast in een verslag. Maar je komt op een moment dat er geld of personeel over en weer gaat, dan moet je het wel goed juridisch vastleggen.*"[79]

Ook de verschillende akkoorden en vergunningen zoals in het eerder schema (Figuur 5, hoofdstuk 3) worden diverse malen genoemd. Dat schema is overgenomen uit Handreiking afvalwaterakkoord VNG en UvW. In dat akkoord wordt ook gesproken over een studie naar optimalisatie afvalwatersysteem (OAS). Een dergelijke studie wordt voorafgaand aan een afvalwaterakkoord (awa) uitgevoerd: "*Het afvalwaterakkoord staat voor keuzes maken en deze bestuurlijk vastleggen in afspraken. Een logische volgorde is dus: optimalisatiestudie> afvalwaterakkoord, oftewel OAS > AWA.*"[80] Dit proces is ook te zien uit de interviews: "*Wat voor ons belangrijk is bij de awa's, is dat we al lang bezig zijn met de OAS'en en die willen we afronden. We willen gewoon een goed vervolg geven aan de resultaten uit die studies en daarom willen we afvalwaterakkoorden sluiten. Zo kunnen we nette afspraken maken over resultaten uit die OAS-studies. (…) Een awa is voornamelijk ter vervanging van de vergunningen, en daarnaast het netjes afronden van een proces waar we al lang mee bezig zijn. Het is belangrijk om de uitkomsten van de processen van de afgelopen jaren*

[79] E. de Pooter, Rivierenland, Bijlage D

[80] Handreiking Afvalwaterakkoord VNG en UvW, 14 november 2003, p. 14

vast te leggen. Je kan daar niet niets mee doen. Je wilt dat afkaarten en het moet ten goede komen aan de samenwerking."[81]

Een OAS is dus niet zo zeer een samenwerking, maar een analyse-instrument. Er wordt naar de gezamenlijke onderdelen gekeken en zodoende is het wel een belangrijke basis om te komen tot een afvalwaterakkoord en samenwerking.

6.1.1 Gebiedsgerichte aanpak

Lokale omstandigheden in de fysieke omgeving hebben invloed op de waterhuishouding en zijn bepalend bij de inrichting van het waterbeheer. Dat kan zodoende effect hebben op de samenwerking.

Uit de interviews blijkt inderdaad dat die omstandigheden op de achtergrond een rol spelen, maar niet echt relevant zijn: "*De meeste gebiedsrelevante aspecten komen terug in onze integrale gebiedsanalyses (…). Voor de waterketen hebben we alleen een waterkwaliteitstoets. Dat gaat over de impact van overstorten op oppervlaktewater. En die hoort bij het uitvoeringsprogramma water. Bijna alle afspraken zijn functioneel: de fysieke omgeving speelt geen rol als het om samenwerken binnen de afvalwaterketen gaat. Het is aan de gemeenten zelf om te sturen als ze bijvoorbeeld ergens niet willen overstorten. Door daarop te sturen, kunnen er maatregelen worden genomen. Het proces zelf wordt daarop niet aangepast.*"[82]

Daar komt bij dat het vaak al eerder aan bod is gekomen bij rioleringsplannen en het zodoende al een gepasseerd station is: "(…) *dat zijn aspecten die al worden meegenomen in een GRP en een Basis Rioleringsplan. Deze hoeven niet meer worden opgenomen in een afvalwaterakkoord.*"[83]

6.1.2 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Bij samenwerking binnen de keten moeten er ook afspraken worden gemaakt over 'wie doet wat'. Interessant is daarbij of er ook echt overdracht van verantwoordelijkheden plaatsvindt en hoe er onderling afstemming plaatsvindt.

Uit de interviews blijkt dat er niet wordt getornd aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden, die liggen namelijk vast: "*De eindverantwoordelijkheid blijft hetzelfde, deze wordt niet aangetast. Rioleringszorg bij gemeenten en zuivering bij waterschappen. Maar als wij [waterschap, HvH] ooit rioleringstaken gaan overnemen, zouden we voor die taak een uitvoeringsorganisatie worden.*"[84]

De afspraken die onderling worden gemaakt gaan voornamelijk over het afstemmen van werkzaamheden, om zo gezamenlijk te kunnen optimaliseren. Hierover wordt eerst bestuurlijk afstemming over bereikt. Vervolgens vindt de uitvoering plaats. Dit wordt wel teruggekoppeld aan de

---

[81] G. Henckens, Brabantse Delta, Bijlage D

[82] *Idem*

[83] M. Kaats, Rijn en IJssel, Bijlage D

[84] E. Pooter, Rivierenland, Bijlage D

besturen van het waterschap en de gemeente(n).Om de uitvoering en afstemming in goede banen te leiden, vindt er vaak overleg plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau: "*Er is een stuurgroep (…) ingesteld en daar wordt eens per jaar aan gerapporteerd. Het afvalwaterakkoord behelst ook de uitvoering van een aantal maatregelen over een aantal jaren en de voortgang wordt gerapporteerd aan de verantwoordelijke bestuurders. Bij ons is dat de portefeuillehouder en bij de gemeente de wethouder. Het idee was ooit dat dat zij als stuurgroep gingen vergaderen; maar zolang er geen gekke dingen gebeuren, nemen ze de rapportage voor kennisgeving aan.*"[85]

6.1.3 Financiën

Uit een optimalisatie voorafgaand aan de intensivering van samenwerking binnen het afvalwater, kan blijken dat een gezamenlijke investering winst oplevert. Daarnaast is het ook een doelstelling om doelmatiger te gaan werken.

De waterschappen geven duidelijk aan dat het financiële component een zwaarwegend onderdeel is bij het sluiten van een akkoord: "*Vaak vloeit dit voort uit een optimalisatiestudie, omdat een afvalwaterakkoord een handig middel is om dat goed af te stemmen.*"[86]

6.1.4 Personeel

Zowel vanuit het waterschap als vanuit de gemeente zijn er dagelijks mensen aan de slag bij de uitvoering: controleren riolen, onderhoud zuivering, schoonmaken kolken, vernieuwen gemalen, enzovoort. Het is voorstelbaar dat bij een optimalere afstemming krachten kunnen worden gebundeld en dat er uitwisseling van personeel plaatsvindt.

Uit de interviews blijkt dat hier nog verschillend naar wordt gekeken. Het gaat dat voornamelijk over de invulling: wat wel en wat niet. Toch is er op sommige plaatsen al wel van de grond gekomen: "*In een afvalwaterakkoord werken we aan de verschillende projecten en processen; dat is afhankelijk van de lokale behoeften van de gemeenten en het waterschap. Er is hier afgesproken dat de samenwerking vormvrij is; deze wordt bepaald door de inhoud. (…) Daar zijn verschillende werkzaamheden uit voortgekomen. Een van die werkzaamheden is bijvoorbeeld een arbeidspool.*"[87] Maar het wordt zeker voor de toekomst gezien als kansrijk: "*Dat gebeurt nog niet, maar er zijn ideeën dat dat gaat gebeuren. Dit is kansrijk, met name bij kleine gemeenten. Zij kunnen dan taken onderling verdelen en afstemmen.*"[88]

6.1.5 Kennis

De afvalwaterketen kan worden gezien als 'technisch': er moeten bepaalde volumes (afval)water worden getransporteerd, deze moeten tot een bepaald niveau worden gezuiverd en dit is gekoppeld aan een bepaald veiligheidsniveau. Kennis is dus erg belangrijk om goed te kunnen dimensioneren

---

[85] S. Baars en G. van Bruggen, Rijnland, Bijlage D

[86] M. Kaats, Rijn en IJssel, Bijlage D

[87] *Idem*

[88] E. Pooter, Rivierenland, Bijlage D

en te voldoen aan de eisen en nieuwe opgave. Bundeling van kennis is hierbij dus essentieel, hierbij wordt in het Bestuursakkoord Water ook gekeken naar de drinkwatersector.[89]

Het lijkt alsof de waterschappen hier nog geen duidelijk beeld bij hebben. In de interviews wordt aangegeven dat de drinkwaterbedrijven hun zaak met betrekking tot *asset management* goed op orde hebben en dat daar ook van geleerd kan worden, maar de drinkwaterbederijven worden toch als een vreemde eend in de bijt gezien: "*Kennisdeling tussen de waterschappen en gemeenten gebeurt al wel. In de overlap met drinkwater zien we niet zo veel. Als het gaat over asset management en klantcontact, dan zou het best kunnen dat ze wat toegevoegde waarde hebben. Ook al gaan zij ook over water, het is toch echt een verschillende tak van sport. Dus met gemeenten en waterschap onderling wel, maar met drinkwaterbedrijven beperkt.*"[90]

De waterschappen zien het belang ook voornamelijk bij de gemeenten, maar daar ligt ook een probleem. Zij lijken namelijk niet zoveel te zien in de drinkwaterbedrijven als partner: "*Kennis is belangrijk voor de toekomst, maar nog niet in samenwerking met de drinkwaterbedrijven. Samenwerking in de afvalwaterketen betekent het borgen van kennis en capaciteit, met name bij kleine gemeenten een belangrijk aandachtspunt. Waar nodig willen we, eventueel met andere gemeenten, gemeenten helpen die daar problemen mee hebben. Dat is ook de voornaamste reden dat we van één gemeente het beheer en onderhoud van de riolering hebben overgenomen. Zij hadden één persoon die daar voor verantwoordelijk is en die gaat over een paar jaar met pensioen en ze hebben daardoor eigenlijk te weinig kennis en capaciteit om die functie te blijven vervullen. Wij hebben een hele club mensen die dat voor al onze zuiveringen en transportleidingen doen, en wij wilden daarom graag proberen hun riolering ook te beheren. Dan heb je raakvlak met de gemeente op basis van kennis. (…) Wat betreft de drinkwaterbedrijven; daar hebben wij als waterschap prima contact mee. Alleen de gemeente voelen er niets voor om de drinkwaterbedrijven te betrekken bij de afvalwaterketen. Dat willen ze absoluut niet. (…) Dat komt omdat de gemeente hun taak [drinkwater, HvH] zien als een hele andere tak van sport. Er spelen ook ervaringen uit het verleden mee.*"[91]

Echter, ook wordt het als waardevol gezien om de mogelijkheid op zijn minst eens te verkennen: "*Het zou best goed zijn om eens een keer met z'n alle om tafel te gaan zitten. Daar staan de drinkwaterbedrijven wel voor open en dat gaan we dan ook doen.*" [92]

6.1.6 Grondstoffen en energie

Het waterschap verwerkt vuilwater, een restproduct van het zuiveringsproces is slib. Dit kan weer als grondstof dienen. Tevens ontstaat er warmte (energie) bij de vergisting in de zuivering. Zo wordt

---

[89] Bestuursakkoord Water, UvW, IPO, Vewin, VNG, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 7 maart 2011, p. 28

[90] E. Pooter, Rivierenland, Bijlage D

[91] R. van Houten, Aa en Maas, Bijlage D

[92] G. Henckens, Brabantse Delta, Bijlage D

aansluiting gevonden bij andere ketens, zoals eerder al beschreven. De vraag is in hoeverre dit al een onderdeel is bij samenwerking in de afvalwaterketen.

De waterschappen geven aan dat de slibverwerking veelal gebeurt in samenwerking met de andere waterschappen: "*Daar wordt vooral met andere waterschappen op samengewerkt. Wel wordt er met gemeenten gesproken over gezamenlijke slibverwerking, maar dat komt nog niet erg hard van de grond.*"[93] Er worden dus wel mogelijkheden gezien. Dat geven andere waterschappen ook aan. Alleen wordt er dan voornamelijk vanuit de energie gedacht en niet vanuit de afvalwaterketen: "*We zijn samen met de gemeente aan het kijken of het groene gas dat na vergisting ontstaat [bij zuivering, HvH] kan worden gebruikt bij de afvalstoffendienst van de gemeente. Daar worden ook houtsnippers verwerkt. Er zijn dus wel samenwerkingsmogelijkheden.*

Het is dus geen onderdeel van een afvalwaterakkoord, deze gaan voornamelijk over het beheer en onderhoud in het investeringsprogramma van de fysieke structuur van de waterketen. De slibverwerking wordt gezien als een stap erna en is een specifieke taak van het waterschap. Ook in een OAS wordt daar nauwelijks naar gekeken. Er zijn steeds meer gemeenten die om maatschappelijke redenen iets met duurzaamheid willen doen en regionaal duurzaam energie willen opwekken. Daarom wordt er gekeken naar reststromen die zij in hun gebied hebben. Terwijl wij bezig zijn met energieopwekking bij de zuivering. In het kader van duurzame en groene energie vinden de gemeente en het waterschap elkaar. Dat is dus via een andere route: energie en niet vanuit de afvalwaterketen."[94]

De gemeenten en de waterschappen lijken elkaar op het gebied van energie goed te kunnen vinden, omdat de praktische mogelijkheden voor de hand liggen: "*Hier zijn we heel erg mee bezig: de zuivering als energiefabriek. (…) Hierbij kunnen ook zeker de gemeentes interessant zijn. De gemeenten hebben zelf ook biomassa en wij ook, als je daar gezamenlijk gebruik van kan maken dan zou dat alleen maar mooi zijn. Wij hebben misschien binnenkort auto's die daar op kunnen rijden. Mijn directeur had al een mooie slogan bedacht voor op de auto: 'shit, het rijdt'. Het komt namelijk vanuit zuiveringsslib, dat onder meer bestaat uit onze fecaliën.*"[95]

6.1.7 Leefomgeving

Dit is een belangrijk aspect voor de gemeente; zij zijn hier primair voor verantwoordelijk en gebaat bij goede afstemming met andere partijen.

Het wordt als iets vanzelfsprekends beschouwd. Er worden al afspraken over gemaakt bij de huidige afspraken rondom riolering, dat zal niet veranderen: "*Dat komt dagelijks aan orde bij de basis Rioleringsplannen, maar ook in het kader van de watertoets. Dat gebeurt al sinds jaar-en-dag en dat gaat gewoon door. Op het moment dat het over de verantwoordelijkheid van de gemeenten gaat, wordt het vastgelegd in een basis rioleringsplan, een GRP of bestemmingsplan. Als het onder*

[93] M. Kaats, Rijn en IJssel, Bijlage D

[94] R. van Houten, Aa en Maas, Bijlage D

[95] E. Pooter, Rivierenland, Bijlage D

de verantwoordelijkheid van het waterschap valt, dan wordt het opgenomen in een afvalwaterakkoord, waterakkoord of waterplan."[96]

6.1.8 Water

Hier draait het per slot van rekening om. Het gaat bij in de afvalwaterketen over de zuivering en in het Bestuursakkoord Water wordt in dat kader de verbetering van de zuivering gezien. Dat is een taak van de waterschappen, maar zij zijn natuurlijk wel verantwoordelijk voor de kwaliteit en de kwantiteit van het aangeleverde afvalwater via de gemeenten. Is dat een aspect dat een rol speelt bij de afstemming tussen gemeenten en waterschap?

Op dit onderdeel lijken de posities van de waterschappen nogal uit elkaar te liggen. Zo wordt er aangegeven dat dit voornamelijk een eigen taak is: "*Dat doen we voornamelijk zelf. Wij denken dat we voldoende schaalgrootte hebben om dat goed zelf uit te voeren. Er vindt natuurlijk kennisuitwisseling plaats als het gaat over innovatieve technieken, maar dat is tussen waterschappen onderling.*"[97] Maar er worden ook mogelijkheden benut ter bevordering van de eigen zuiveringstaak: "*In het kader van de WABO hebben we met alle gemeenten –op een na, want daar zijn geen grote bedrijven- dienstverleningsovereenkomsten gesloten. Onze kennis en onze mensen, die al jaren bij bedrijven op bezoek gingen om te zorgen dat hun geloosde afvalwater geen problemen zou geven bij de zuivering, worden nu gratis te werk gesteld bij de gemeenten voor datzelfde aspect. De vergunningverlening van de WABO is namelijk overgegaan naar de gemeenten. Hier hebben wij natuurlijk zelf baat bij, want het is ter bescherming van ons eigen zuiveringsproces.*"[98]

Er wordt ook een voorbeeld gegeven waarbij er door afstemming voor gemeente én waterschap winst te behalen valt: "*(…) ook willen we kijken of je met de lozingspunten van je zuivering iets kan doen. Jarenlang is ons beleid geweest om alleen te lozen op groot boezemwater. Inmiddels zijn we een paar stappen verder in onze zuiveringsprestaties en hebben we bedacht om dit schone zoete water in polders te brengen met zoute kwel [indringing van zeewater, HvH]. Dat betekent ook dat dit in met de gemeente in het kader van het Waterplan moet worden afgestemd, want het levert natuurlijk extra debiet [toevoer van water, HvH]. Er moeten duikers worden vergroot om het water te kunnen verwerken in tijden van regen. Daar heb je gemeenten voor nodig*"[99]

6.2 Concluderend

Om de deelvraag te beantwoorden is de vraag wat breder ingestoken. Er is niet alleen gekeken naar wat er op dit moment al gebeurt, maar ook hoe er wordt gekeken naar verbreding en intensivering van de samenwerking op een aantal thema's die voor de nabije toekomst steeds logischer (lijken te) worden.

---

[96] M. Kaats, Rijn en IJssel, Bijlage D

[97] E. Pooter, Rivierenland, Bijlage D

[98] M. Kaats, Rijn en IJssel, Bijlage D

[99] S. Baars en G. van Bruggen, Rijnland, Bijlage D

Op een aantal aspecten lijkt afstemming en samenwerking logisch; daar zal ook niet zoveel veranderen. Daarbij gaat het voornamelijk over afstemming in de fysieke omgeving (gebiedsgerichte aanpak) en bestuurlijke afstemming (en verantwoordelijkheden). De afspraken zijn duidelijk bestuurlijk afgestemd en vinden de partijen elkaar vaak dagelijks bij het afstemmen van plannen en ambtelijke overleggen. Dit geldt min of meer ook voor financiën; al wordt dit voornamelijk gezien als iets dat bestuurlijk goed moet worden afgestemd. Een goede borging is essentieel bij een gezamenlijke investering.

De andere componenten (personeel, kennis, grondstoffen en energie en water) geven duidelijk een meer divers beeld weer. Zo is de ene waterschap op een bepaald thema al verder dan een ander en *vice versa*. Dit lijkt vooral afhankelijk te zijn van de behoefte van de gemeenten. Alleen het onderdeel verbetering zuivering lijkt hierop een uitzondering; wat ook logisch is, aangezien het een taak is van de waterschappen.

De verschillende componenten worden in meer-of-mindere mate wel gezien als voor de toekomst relevant, alleen de koppeling met de afvalwaterketen wordt niet altijd gezien. De waterschappen stellen in het geval van samenwerking op energie, grondstoffen en kennisuitwisseling dat er al het een en andere gebeurt of staat te gebeuren, maar dat het in veel gevallen via andere sporen wordt ingezet. Dit aspect zal centraal staan in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk7: kans van slagen

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 6 beantwoord. De vraag luidt:

Wat zijn de succes- en faalfactoren die zijn bepalend zijn bij samenwerking in de afvalwaterketen?

In de afgelopen hoofdstukken is vooral belicht wat er de afgelopen jaren is gerealiseerd en wat voor de nabije toekomst de voornaamste opgaven zijn voor de afvalwaterketen. Er is vooral gekeken naar de mogelijkheden, maar daarvoor is het natuurlijk ook belangrijk om de componenten te belichten die bijdragen of frustreren bij de samenwerking. Aangezien het einddoel voor de komende jaren is gesteld op het realiseren van afvalwaterakkoorden, is in de interviews gevraagd wanneer die als (on)gunstig worden ervaren om tot samenwerking te komen. Dat zal namelijk de beste indicatie geven wat cruciaal is om succesvol samen te werken in de afvalwaterketen. Tevens is er bij de interviews gevraagd of de verplichting om snel voortgang te boeken met het concretiseren van de samenwerking frustrerend of stimulerend werkt. Dat is gebruikt bij de beantwoording van de deelvraag.

7.1 Een awa als meerwaarde

De waterschappen zien duidelijke de voordelen van een afvalwaterakkoord (awa). Een belangrijk aspect is de borging van gemaakte afspraken: "*Het is een stuk om op terug te kunnen vallen: om te kijken wat er ook al weer afgesproken was. Maar ik ben er van overtuigd als bestuurders en ambtenaren bij gemeenten en het waterschap elkaar kennen, vinden en vertrouwen, dat dat succes biedt. Een akkoord kan daar hooguit ondersteunend bij zijn. Andersom werkt namelijk niet: met een akkoord alleen kan geen vertrouwen worden afgedwongen en wordt het dus geen succes. Een akkoord is een hulpmiddel om te structureren, maar de kern is elkaar vertrouwen.*"[100] Die borging geldt niet alleen richting de gemeente, maar ook naar de eigen organisatie wordt aangegeven: "*Wanneer je het niet met elkaar eens bent, dan kan je het tevoorschijn halen en kijken wat er in staat. Je moet de afspraken dus helder en eenduidig opschrijven. Dit geldt zowel intern als extern: het is dus ook een opdracht aan de ambtenaren. Een van de randvoorwaarden is dat er ook financiële borging is. Dus wij vragen hier geld aan, voordat we een afvalwaterakkoord tekenen en dan is het er ook gewoon. Als achteraf blijkt dat iets anders of slimmers moet worden uitgevoerd, dan kan je altijd het akkoord nog wijzigen.*"[101]

Dat laatste aspect wordt vaker genoemd: "*Het akkoord is als het ware een kapstok, waar van alles aan kan worden opgehangen; dat heeft voor iedereen meerwaarde. Anders schuift alles een beetje met de tijd mee en dat gaat ten koste van de samenhang. Dat leidt er nu soms toe dat het niet altijd duidelijk is wat er ooit allemaal is afgesproken.*"[102]

---

[100] R. van Houten, Aa en Maas, Bijlage D

[101] G. Henckens, Brabantse Delta, Bijlage D

[102] S. Baars en G. van Bruggen, Rijnland, Bijlage D

Hierbij is het eerder genoemde vertrouwen ook erg belangrijk, want de afspraken moeten gezamenlijk worden gemaakt en afgestemd. Dat was in het verleden anders en daarom is een akkoord noodzakelijk geworden: "*Tot aan de Waterwet en het Bestuursakkoord kenden we een stelsel van vergunningen. Daarin werd gesteld dat de gemeente maximaal een bepaalde hoeveelheid afvalwater mag aanleveren aan het waterschap, in een bepaalde samenstelling en op bepaalde afnamepunten. Wij waren in dat stelsel bepalend naar de gemeenten. Als je wil samenwerken, moet je niet iets voor de ander bepalen, maar samen afspreken. De afspraken zijn hetzelfde, maar je spreekt ze samen af. Dus niet meer op basis van vergunning, maar op basis van gezamenlijke intentie. De inbreng van de gemeente is dus groter geworden.*"[103]

7.2 Een awa als belemmering

Een akkoord wordt echt als meerwaarde beschouwd, tenzij de bovenstaande punten (vertrouwen, duidelijke afspraken, gezamenlijke doelen en visie) ontbreken. Wat wel een lastig punt blijkt te zijn, is het aspect tijd. Het kan soms lang duren voordat er een akkoord is gesloten: "*Je moet het goed bestuurlijk en financieel afstemmen, dat kan jaren duren. Dat heeft dus niet met de inhoud te maken, maar meer met het proces. Dan is het soms handiger om het even snel in een brief onderling af te stemmen. (…) als je een afvalwaterakkoord wil sluiten met veel inhoud en meerdere partijen, dan is dat gewoon complex. Dat is dan ook de reden dat in het verleden veel per brief werd afgesproken. Voordat je alles in een akkoord hebt gesloten, stort je zuivering al in; terwijl je al had willen bouwen -bij wijze van spreken. Soms is het ook afhankelijk van het inhoudelijke niveau, dan is minder belangrijk dat het bestuurlijk wordt afgetikt, terwijl je het voor de volledigheid wel in een akkoord wil opnemen.*"[104]

Een opvallend punt dat wordt genoemd is een bepaalde passage uit het bestuursakkoord, dat als frustrerend wordt genoemd als er awa's zijn gesloten: "*Nu staat er bijvoorbeeld in het Bestuursakkoord dat je maatregelen mag heroverwegen, dat staat in de alinea over cultuurverandering. Maar dan krijg je van die discussies over een project van 1,5 ton en als je die moet heroverwegen, dan kost dat tijd, moet het akkoord weer worden opengebroken en nieuwe bestuurlijke afspraken worden gemaakt. Het resultaat is vervolgens soms dat de maatregel blijft bestaan. Dat is geen zuivere discussie; er moet worden gekeken of elke euro doelmatig wordt besteed. Dan kan het dus belemmerend werken op doelmatigheid, maar dat is hier nog niet gebeurd. Bestuurders zijn redelijk pragmatisch. Ik hoor dit wel uit andere delen van het land.*"[105]

In het Bestuursakkoord Water staat namelijk onder het kopje 'Cultuurverandering' het volgende: "*In de sector is sprake van een lopend traject van cultuurverandering. Het vertrekpunt was een cultuur van normatief gedreven investeringsbeslissingen onder gescheiden verantwoordelijkheden. Het wenkend perspectief is een cultuur van het oplossen van vraagstukken op korte en lange termijn onder gezamenlijke verantwoordelijkheid. (…) In het perspectief van de lopende cultuurverandering*

[103] E. Pooter, Rivierenland, Bijlage D

[104] S. Baars en G. van Bruggen, Rijnland, Bijlage D

[105] G. Henckens, Brabantse Delta, Bijlage D

hebben partijen binnen de waterketen de ruimte om op basis van nieuwe kennis en inzichten in de lokale situatie, bestaande afspraken over te nemen investeringen te heroverwegen."[106]

Het mes lijkt dus aan twee kanten te snijden: de partijen wordt vrijheid geboden om met nieuwe inzichten aan de slag te gaan, maar dit kan leiden dat akkoorden continue kunnen worden heroverwogen. Dat kost tijd en geld, wat betekent dat dat een reden is om niet aan de slag te gaan met nieuwe inzichten om te kunnen optimaliseren. Het sluiten van een akkoord werkt zodoende dus verstarrend als het gaat om innovatie.

Bij een interview met een ander waterschap komt deze passage ook aan bod: "*Als je dwingende afspraken maakt zonder dat er een relatie is tussen de partijen, dan werkt het belemmerend. (…) We moeten elkaar niet met een akkoord om de oren slaan. In het bestuursakkoord is ook een passage opgenomen over cultuurverandering; we moeten minder normatief naar elkaar zijn.*"[107]

7.3 Voortgang geëist

Vanuit het Rijk is een bepaalde voortgang geëist om de samenwerking af te dwingen, omdat het wordt gezien om besparingen en synergievoordelen te behalen in de keten. Dit is uitgebreid aan de orde geweest in hoofdstuk 4.1.1. Dit is een belangrijk aspect: ook al wordt er vrijheid gegeven aan de partijen, het is slechts het vieren van de teugels. Onderling vertrouwen wordt meermaals als essentiële voorwaarde gezien om tot succesvolle samenwerking over te gaan, de vraag is af het afdwingen van samenwerking frustrerend of belemmerend werkt. Dit is dan ook opgenomen in de interviews.

Ook al is niet iedereen onverdeeld positief, de meesten geven aan dat het stimulerend werkt. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd: "*Het werkt bij ons stimulerend, want het gaat ook een beetje over ons bestaansrecht. De waterketentaken behelst 50 procent van onze begroting.*"[108] Ook wordt er gesteld dat er nu een urgentiebesef is: "*In het boek van Kotter over verandering in acht stappen, begint hij met sense of urgency. Want anders gebeurt er niets. Bij commerciële bedrijven zijn dat concurrenten, een veranderende markt of nieuwe producten: dat leidt tot beweging. Als niemand tegen een overheid zegt dat het anders moet, gebeurt er niets.*"[109]

Het feit dat er wetgeving wordt voorbereid, die bij onvoldoende voortgang wordt geïmplementeerd om samenwerking af te dwingen, wordt beschouwd als een onzeker gegeven. De waterschappen weten niet echt wat ze daar mee aan moeten: "*Het feit dat er wetgeving komt bij onvoldoende resultaat, daar ben ik positief over. Wat vervelend is, is dat je niet weet hoe die wetgeving er uit zal gaan zien. Je weet niet welke onderbouwing je bij een bepaald resultaat nodig hebt, om te voorkomen dat je de wetgeving over je heen krijgt. Stel dat na onderzoek blijkt dat je in een bepaalde regio al optimaal samenwerkt en je dat ook kan onderbouwen, is dat dan ook*

---

[106] Bestuursakkoord Water, UvW, IPO, Vewin, VNG, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 7 maart 2011, p. 28

[107] R. van Houten, Aa en Maas, Bijlage D

[108] E. Pooter, Rivierenland, Bijlage D

[109] R. van Houten, Aa en Maas, Bijlage D

voldoende?"[110] Dat is duidelijk een onzekerheid, maar hetzelfde aspect (dat er wordt gekeken naar aantal akkoorden en niet naar wat de werkelijke realisatie) wordt tevens als remmend beschouwd om ambitieus aan de slag te gaan met de nieuwe opgaven: "*Helaas zie je in bestuurlijk Nederland dat geen ambitieuze randvoorwaarden worden meegegeven om het doel te bereiken, maar dat er aan de voorkant oplossingen worden meegegeven. Dat is fout. Het Rijk moet stellen dat de kosten tot een bepaald niveau moeten worden gereduceerd; dat kennis en capaciteit naar een bepaald niveau moet; en een bepaald kwaliteitsniveau moet worden behaald. Hoe dat moet worden uitgevoerd, moet aan de partijen worden bepaald. Jarenlang is er vanuit VROM gestuurd om tot Waterketen-achtige bedrijven te komen; dat vind ik onzin. Laat dat aan de partijen zelf over. Er zijn heel veel vormen te bedenken die efficiënt zijn. Het gaat niet om Waterketenbedrijven, maar over kosten, kennis en kwaliteit.*"[111]

Er worden ook kritische opmerkingen gemaakt over het tijdsbestek waar binnen resultaat zichtbaar moet zijn: "*Samenwerking bereik je door vertrouwen in elkaar én in elkaars processen en belangen te leren kennen; en daar is tijd voor nodig. Die tijd wordt nu onder druk gezet, terwijl er op dit moment successen gehaald worden. (…) Als je kijkt naar de praktijk en ervaringen uit het verleden, dan moet men [het Rijk, HvH] dat ook beseffen. Het idee van Waternet [waterketenbedrijf in Amsterdam, HvH] is in 1992 ontstaan en in 1995 is het daadwerkelijk gekomen. Sinds die tijd zijn ze daar volop bezig geweest om samenwerking met andere gemeenten te realiseren. Het is nu 2011 en volgens mij hebben ze nu alleen met gemeente Muiden een samenwerking, met de overige 23 gemeenten in het beheersgebied niet. Dus het kost gewoon tijd, zelfs als er al structuur is zoals in Amsterdam. Daar komt bij dat het opzetten van Waternet ook lang heeft geduurd. Die tijd moet nu ook gegund worden.*"[112]

Ook al wordt het tijdsbestek en de maatregelen als belemmerd ervaren, het kan wel de band met de gemeenten versterken: "*(…) zonder stok achter de deur was het lastig en werkt het dus stimulerend. Je hebt samen met de gemeenten een soort gemeenschappelijke 'vijand'. Iedereen vindt die stok ook een beetje griezelig, want niemand weet wat de wetgeving precies zal gaan inhouden. Vooral binnen de gemeenten wordt die stok gezien als iets om er nu mee aan de slag te gaan. Daar komt bij dat regels van boven lang niet altijd als doelmatig worden ervaren.*"[113]

7.4 Concluderend

De deelvraag kan kort en bondig worden beantwoord. Vertrouwen is dé succesfactor: bij de verschillende antwoorden die werden gegeven bij de interviews kwam dat aspect continue terug. Samenwerking kan maar zeer beperkt worden afgedwongen, worden geëist of worden bespoedigd.

---

[110] G. Henckens, Brabantse Delta, Bijlage D

[111] R. van Houten, Aa en Maas, Bijlage D

[112] M. Kaats, Rijn en IJssel, Bijlage D

[113] S. Baars en G. van Bruggen, Rijnland, Bijlage D

De faalfactoren zijn de aspecten die frustrerend werken om het onderlinge vertrouwen op te bouwen. Dat zijn een aantal aspecten die voortvloeien uit het Bestuursakkoord Water waarin is opgenomen dat voortgang moet worden geboekt met als sanctie wetgeving bij onvoldoende resultaat. Het gaat dan over het beperkte tijdsbestek, dat het weinig inspirerend is, de onduidelijkheid wanneer er voldoende voortgang is en de wetgeving zelf.

Echter, deze aspecten worden ook in meer-of-mindere maten genoemd als het gaat over de stimulans. Er is een *sense of urgency* ontstaan en een gezamenlijke vijand.

Het is goed om te benoemen dat de besparing die moet worden gerealiseerd in 2020 (€ 380 miljoen) niet wordt genoemd als belemmering. Over de opbouw van het bedrag zijn wel onduidelijkheden bleek al in hoofdstuk 5, maar wordt vervolgens niet aangehaald als belemmerende factor.

Daarnaast zijn er ook diverse opmerkingen gemaakt over de invulling van een afvalwaterakkoord. Dit wordt als een methodiek gezien waardoor er gemakkelijk nieuwe aspecten aan worden toegevoegd. Zo kan de samenwerking verder worden uitgebreid, met name op de thema's waarop samenwerking in eerste instantie niet voor de hand (lijken) te liggen. Dan gaat het over de aspecten uit hoofdstuk 6, maar misschien zijn er nog meer thema's waarop aansluiting kan worden gevonden. Om dit mogelijk te maken, is het belangrijk dat de akkoorden niet dichtgetimmerd moeten worden. Dan werkt een akkoord belemmerend, omdat het niet kan worden uitgebreid met (innovatieve) initiatieven.

8. Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe vervullen de waterschappen hun huidige en toekomstige rol in de afvalwaterketen in de praktijk?

De vraag bestaat uit een aantal onderdelen: de huidige rol, de toekomstige rol en hoe dit in de praktijk wordt ingevuld. Eigenlijk gaat het dus om een veranderende trend: van huidige naar toekomstige rol. Feitelijk verandert er niet veel aan die rol. In het Bestuursakkoord Water wordt namelijk niet getornd aan de eindverantwoordelijkheid: de gemeenten blijven verantwoordelijk voor de rioleringszorg en de waterschappen voor de zuivering.

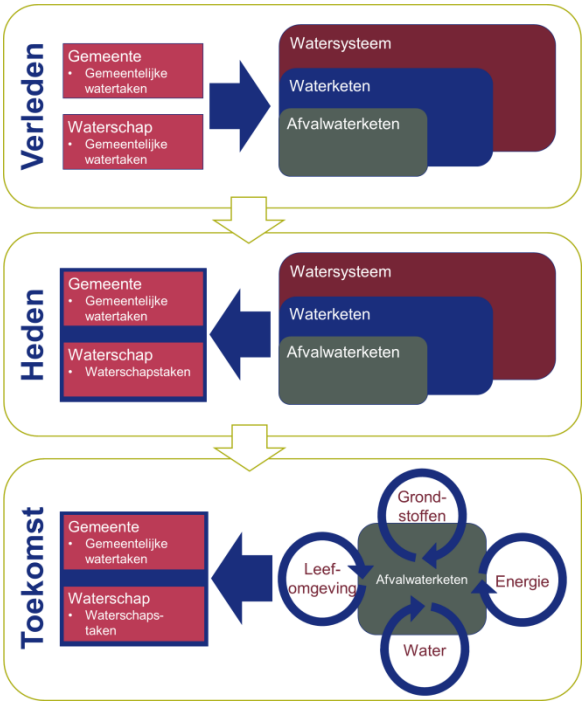
Echter, de omstandigheden veranderen wel. Sinds de Europese Kaderrichtlijn Water en de daaruit voortvloeiende watersysteemmaatregelen moeten zuivering, overstorten en aansluitingen worden verbeterd. Tevens concludeerde de Commissie Tielrooij dat het waterbeheer in Nederland niet toekomstbestendig is. De trits ‘bergen, vasthouden, afvoeren’ is sindsdien leidend. De toenemende wateropgave en de gevolgen van klimaatsverandering (waardoor de toekomstige wateropgave verandert) kunnen zodoende worden opgevangen.

Deze inzichten hebben grote gevolgen gehad in de manier van denken in het waterbeheer, en dus voor de vervulling van de rol van het waterschap. In plaats van zich voornamelijk te concentreren op de taak (zuivering), moet hun taak veel meer worden bezien in relatie tot de gemeente en haar taken in de afvalwaterketen. De rol van het waterschap veranderde zo geleidelijk van solist naar partner: van eigen verantwoordelijkheid op een onderdeel van de afvalwaterketen, naar gedeelde verantwoordelijkheid voor de afvalwaterketen samen met de gemeenten.

Deze rol wordt steeds verder uitgebreid. In het Bestuursakkoord Water van 2011 is opgenomen dat er doelmatiger moet worden gewerkt en er moet vanuit de afvalwaterketen aansluiting worden gevonden met andere ketens: water, energie, grondstoffen en leefomgeving. Er kan dus niet meer vanuit de eigen taak worden gehandeld. De keten staat centraal en er moet daarvanuit worden geanticipeerd op een veranderende (maatschappelijke) omgeving. Dat bepaalt de taken van het waterschap en hun rol. Dit is schematisch weergegeven in Figuur 9.

Enerzijds is dit een proces waarbij de waterschappen zijn gedwongen om een andere positie in te nemen: er zijn ontwikkelingen van buitenaf (klimaatsverandering, minder bestuurlijke drukte, personeelstekort, enzovoorts) en daar moet op worden geanticipeerd. Daarnaast zijn er ontwikkelingen ten aanzien van de legitimiteit. Het bestaansrecht van de waterschappen wordt steeds ter discussie gesteld. De waterschappen reageren hierop. Zij vinden het goed uitvoeren van hun taak, waaronder de zuivering, steeds belangrijker. Zo trachten ze de kosten te reduceren. Ze zien het als een opdracht om ‘de goede dingen goed [te] doen’, zoals beschreven in het bestuursakkoord. Tegelijkertijd moet er flink bespaard worden: structureel € 380 miljoen vanaf 2020. De waterschappen willen zich hier graag aan conformeren, blijkt uit de interviews. Wel wordt er een slag om de arm gehouden vanwege de nieuwe taken en de verdeling van het bedrag binnen de teken. Echter, de waterschappen lijken zich bewust dat er een andere rol wordt gevraagd.

Tevens nemen de waterschappen nieuwe taken op zich. Om hun legitimiteit te vergroten worden er taken en de financiering van het hoogwaterbeschermingsprogramma en de muskusrattenbestrijding overgenomen. Deze kosten mogen ze niet een-op-een afwentelen op hun burgers door middel van een lastenstijging. Dat is afgesproken met de staatssecretaris en hij heeft zich in de Tweede Kamer duidelijk uitgesproken over het feit dat hij ze daar aan zal houden.



Figuur 9 De rol van het waterschap binnen de afvalwaterketen is de afgelopen jaren veranderd en zal de komende jaren verder veranderen. [HvH]

De waterschappen lijken vrij om zelf aan de slag te gaan met de toekomstige opgave. Maar het is zeker niet vrijblijvend. Er ligt een harde bezuinigingsopdracht, er komen nieuwe taken op ze af, er wordt van bovenaf streng toegezien op mogelijke lastenverzwaring en er moeten afvalwaterakkoorden worden gesloten.

Op dit moment zijn de waterschappen aan de bal: ze kunnen invulling geven aan de gestelde doelen en eisen. Echter, de ruimte is beperkt. Als er niet voldoende voortgang wordt geboekt of ze gaan onzorgvuldig om met de gestelde taken, dan kunnen ze een speelbal worden. Dan zal de discussie over de toekomst van de waterschappen weer in alle hevigheid losbarsten.

Dat houdt in dat de waterschappen binnen de afvalwaterketen zich dan ook anders zullen moeten gaan positioneren. De relatie met de gemeente zal hierbij doorslaggevend zijn. Eerst had het waterschap voornamelijk een eigen verantwoordelijkheid binnen de keten, tegenwoordig is de onderlinge relatie met de gemeente steeds belangrijker. In toekomst zet dit door en worden gemeenten en waterschappen gezamenlijk verantwoordelijk voor de positionering van de afvalwaterketen om zo aansluiting te vinden met andere ketens.

Een ander aspect van de onderzoeksvraag is wat die veranderende rol in de praktijk betekent. De taak van het waterschap verandert namelijk niet zo veel, maar wel in de aanpak. Het is lastig gebleken om dat aspect goed te destilleren een de hand van de interviews en de beleidsstudie. Hier zou een vervolgstudie naar gedaan kunnen worden, om de waterschappen te volgen in dit traject. Dit onderzoek bleek daarvoor niet voldoende diepgaand. Echter, dat betekent niet dat er geen uitspraak over kan worden gedaan. Tussen de taak van het waterschap en de uitvoering in de praktijk ligt het begrip taakopvatting. De taakopvatting van het waterschap is de stap van beleid naar praktijk. Dat begrip sluit het beste aan bij het abstractieniveau van dit onderzoek. Taakopvatting is wat er van de partijen verwacht wordt om de samenwerken te slagen, zoals beschreven in de verschillende beleidsnotities. En taakopvatting is ook hoe de waterschappen hier naar kijken en daar invulling aan willen en kunnen geven. Dat is wel duidelijk aan bod gekomen in dit onderzoek.

De taakopvatting komt in het Bestuursakkoord Water duidelijk naar voren in het stuk over cultuurverandering. Er moet minder normatief met elkaar worden omgegaan. De waterschappen zijn niet meer de vergunningverlener, de toezichthouder en de controleur van de gemeente. Om goed invulling te kunnen geven aan de veranderde taken (en rol) moet er binnen de afvalwaterketen aansluiting worden gevonden met de gemeenten. Zij zijn een partner. Dat houdt in dat er betere afstemming moet plaatsvinden. Niet alleen op ambtelijk niveau, want daar blijken de partijen elkaar al vaak goed te kunnen vinden. Er zijn diverse initiatieven waar al innovatief wordt samengewerkt vanuit het afvalwater vanwege gezamenlijke doelen. Er zal voornamelijk op bestuurlijk niveau betere aansluiting moeten worden gevonden. Dat houdt in: gezamenlijke langetermijnvisies ontwikkelen, intentieverklaringen om samen te werken en investeringsplannen om de doelmatigheid te vergroten afsluiten. Die aspecten zijn duidelijk naar voren gekomen in de interviews.

De individuele waterschappen zullen waarschijnlijk aangesproken gaan worden, al is nu niet helder hoe dat zal gaan gebeuren. Ook is de onderlinge verdeling van de € 380 miljoen nog ongewis, de individuele opdracht ten aanzien van afvalwaterakkoorden en het opvangen van de extra lasten (HWBP en muskusrattenbestrijding) zijn bekend. Het is aan de lokale bestuurders om daar voor te gaan: dat is ook bekrachtigd met de ondertekening van het Bestuursakkoord Water.

Hoe die gezamenlijke afspraken op lokaal niveau eruit zullen gaan zien, is nog niet volledig helder. Dat zal de tijd moeten leren. De waterschappen zijn op verschillende thema's uit het bestuursakkoord bevraagd. De conclusie is dat gezamenlijke uitgangspunten zullen leiden tot steeds verdergaande samenwerking op verschillende terreinen. Het is niet realistisch dat er een mal bestaat waarin de samenwerking gegoten kan worden. Integendeel. Dat is afhankelijk van diverse factoren. Een belangrijk component is wat er in het verleden al tot stand is gekomen in de samenwerking. Dat geldt voornamelijk voor de thema's energie en grondstoffen. Maar ook voor uitwisseling van personeel en kennis is dat het geval. De initiatieven die er al zijn, lijken ontstaan omdat het waterschap en de gemeenten elkaar vonden en niet doordat het van bovenaf geregisseerd is. Dat is de kern van de veranderende taakopvatting: de partijen vinden elkaar in de praktijk steeds vaker en dat zal blijven toenemen nu ze moeten gaan werken vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheden.

Een verstorende factor kan wel zijn de druk die is opgelegd met het bestuursakkoord: er moeten akkoorden worden gesloten, er moet bespaard worden en er moet binnen afzienbare tijd voortgang worden gerealiseerd. Echter, het akkoord kan zo wel als vliegwiel gaan werken omdat de partijen frequent met elkaar contact zullen gaan hebben en gaan zoeken: dat zal leiden tot gezamenlijke initiatieven. Dit wordt tevens ervaren als het zwaard van Damocles: er zijn onduidelijkheden en onzekerheden, met name over de tijd die gegund wordt. De verlangde besparingen en akkoorden worden niet als belemmering ervaren, eerder als stimulans. Dit wordt dan ook als basis gezien om vanuit daar verder te werken op gebieden waar nu nog weinig gebeurt.

Bijlage A: Begrippenkader

In dit rapport zijn de volgende begrippen als volgt gedefinieerd:

Watercyclus	Alle onderdelen die betrekking hebben op water: oppervlaktewater, grondwater, riolering, drinkwater en andere onderdelen
Waterketen	Onderdeel van watercyclus: drinkwater, riolering en zuivering.
Afvalwaterketen	Onderdeel van de waterketen: riolering en zuivering
Afvalwaterakkoord (awa)	Akkoord tussen waterschap en gemeente(n) over de afstemming van de riolering en de zuivering
Effluent	Gezuiverd water dat wordt geloosd op oppervlaktewater
Overstorten/overstortingen	Als het riool bij heftige neerslag het water niet kan afvoeren, wordt het (ongezuiverd) geloosd op het oppervlaktewater
Zuiveringskring	Alle rioolaansluitingen op een rioolwaterzuiveringsinstallatie

Bijlage B: Geraadpleegde Bronnen

Rapporten

- Vrijheid en Verantwoordelijkheid, regeerakkoord VVD-CDA, 2010
- Bestuursakkoord 2011-2015, VNG, IPO, UvW en Rijk
- Stroomgebiedbeheersplannen 2009-2015
- Permanente samenwerking in het afvalwatersysteem, UvW en VNG, 2006
- Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer, *M.A. Albers en C. Houben*, 2010
- Riool in Cijfers 2009 – 2010, Stichting RIONED
- Doelmatig beheer waterketen, eindrapport commissie feitenonderzoek, 2010
- Richtlijn met betrekking tot de behandeling van stedelijk afvalwater, 1993
- Handboek implementatie milieubeleid EU in Nederland, Ministerie van VROM
- Waterbeleid voor de 21e eeuw - Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient, Commissie Waterbeheer 21e eeuw (Commissie Tielrooij), 2000
- Anders omgaan met water – Waterbeleid in de 21e eeuw, 2001
- Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw
- Rijksvisie Waterketen, 2003
- Het Nationaal Bestuursakkoord Water, 2003
- Handreiking Afvalwaterakkoord VNG en UvW, 2003
- Herijking Regenwaterbeleid, 2004
- Brief, IBO bekostiging waterbeheer, IPO, VNG, UvW, 2004
- Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionaal waterbeheer, 2004
- Bestuursakkoord Water, UvW, IPO, Vewin, VNG, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011
- Storm Werkdocument, Unie van Waterschappen, 2010
- Nadere toelichting op het onderdeel “Financiering van een beheersbaar programma voor de waterkeringen” van het Bestuursakkoord Water, UvW en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011

Kamerstukken

- Waterleidingwet, Wet, BWBR0002246, 1958
- Waterleidingbesluit, AMvB, BWBR0002339, 1961

- Regeling distributiegebieden waterleidingbedrijven, Ministeriële Regeling, BWBR0017743, 2005
- Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), 2000
- Waterwet, 2009, Wet, BWBR0025458
- Waterbesluit, 2009, AMvB, BWBR0026872
- Waterregeling, 2009, Ministeriële Regeling, BWBR0026845
- Wet ruimtelijke ordening, artikel 2.1 en 3.1, 2008, Wet, BWBR0020449
- Richtlijn nr. 2000/60/EG
- Memorie van toelichting, 28 808 Nr. 3
- Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken, Besluit, nr. 277, 2007
- Kamerstuk 32 474, Memorie van Toelichting, Nr. 3 Herdruk
- Kamerstuk 32 474, Nota naar aanleiding van het verslag, Nr. 6
- Kamerstuk 32 474, Handelingen, Nr. 24

Literatuur

- Overheidsfinanciën, Koopmans, Wellink, De Kam en Sterks, 2005

Websites

- www.trouw.nl
- www.nrc.nl
- www.telegraaf.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.officielebekendmakingen.nl
- www.helpdeskwater.nl
- www.uvw.nl
- www.coelo.nl
- www.rijkswaterstaat.nl

Bijlage C: Interviewopzet

1) Er zijn grote verschillen in de voortgang van het sluiten van afvalwaterakkoorden. Uw waterschap behoorde in 2008 tot de achterblijvers/middenmoot/kopgroep als het gaat over het percentage van de gemeenten waarmee een afvalwaterakkoord is gesloten. Kunt u hiervoor een verklaring geven? Wat is de huidige stand van zaken?

2) Indien er geen awa is met een gemeenten en er wel wordt samengewerkt, hoe worden de samenwerkingsafspraken dan vastgelegd?

3) Hieronder enkele punten, kunt u aangeven wat hierover formeel is vastgelegd in een awa en water in de praktijk plaatsvindt:
   - Fysieke omgeving;
   - Bestuurlijke verantwoordelijkheid;
   - Financiën (investeringen, doelmatiger werken, belasting);
   - (Uitwisseling van) personeel.

4) Kunt u over dezelfde punten aangeven wat dat in de praktijk inhoudt?

5) In het bestuursakkoord water staat ook innovatie van en integratie binnen de waterketen centraal. Ik zal een paar punten benoemen. Kunt u aangeven in hoeverre dit onderwerpen zijn die relevant zijn bij samenwerking met gemeenten in de afvalwaterketen en of deze onderdeel zijn in een a.w.a:
   - Kennis (in samenwerking met de drinkwaterbedrijven)
   - Grondstoffen (slib)
   - Energie (restwarmte)
   - Leefomgeving (ruimtelijke ordening)
   - Water (verbetering zuivering)

6) Kunt u aangeven in welke situaties een awa een meerwaarde is bij samenwerking?

7) Kunt u aangeven in welke situaties een awa belemmerend werkt bij samenwerking?

8) Het onlangs gesloten bestuursakkoord water tussen VNG en de UvW verplicht de waterschappen en de gemeenten tot het maken van bindende afspraken in de afvalwaterketen. Bij onvoldoende resultaat dreigt het Rijk met wetgeving om samenwerking af te dwingen. Hoe kijkt u hier naar? Is dit een stimulans of werkt het frustrerend?

9) In het Feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer, die als basis diende voor het Bestuursakoord Water, is voorgerekend dat een besparing van € 380 miljoen kan worden gerealiseerd binnen de afvalwaterketen in 2020. Dat is ongeveer 6,5% van de totale kosten in de afvalwaterketen in 2020. Kunt u aangeven of dit een realistisch doel is voor de door uw waterschap afgesloten awa?

10) Heeft u nog aanvullende opmerkingen?

Bijlage D: Uitgewerkte interviewverslagen

Dr. Ir. Renze van Houten

Directeur Waterschap Aa en Maas

1) *Er zijn grote verschillen in de voortgang van het sluiten van afvalwaterakkoorden. Uw waterschap behoorde in 2008 tot de middenmoot [50%, HvH] als het gaat over het percentage van de gemeenten waarmee een afvalwaterakkoord is gesloten. Kunt u hiervoor een verklaring geven? Wat is de huidige stand van zaken?*

De reden dat er geen afwaterakkoorden waren gesloten, was dat alle gemeenten al vrij snel aan de basisinspanning [*vuilemissies van overstorten verbeteren, HvH*] voldeden. Onze afvalwaterketen was zodoende al behoorlijk op orde. Bij het uitvoeren van de OAS-studies hebben we echt moeten zoeken naar een aantal voordelen, hierdoor verliep het traject wat langer. In 2008 hadden we zodoende nog geen concreet resultaat. Inmiddels zijn die studies afgerond en kunnen we beginnen met het sluiten van afvalwaterakkoorden. Maar daar zullen niet de grote klappers uit voortkomen die je bij sommige ander waterschappen wel ziet.

Het sluiten van afvalwaterakkoorden gebeurt vanuit zuiveringskringen. Op dit moment hebben we met ongeveer de helft een akkoord. De vraag is wel of het om de afvalwaterakkoorden gaat als je kijkt naar het Bestuursakkoord. Daar gaat het eigenlijk om een ander traject, en niet over het afvalwaterakkoord als sluitstuk van een OAS.

2) *Indien er geen awa is met een gemeenten en er wel wordt samengewerkt, hoe worden de samenwerkingsafspraken dan vastgelegd?*

Dat kan eigenlijk alleen met een akkoord. Daarbij was het wel een zoektocht naar zaken die je kon afspreken onderling, dat ook hout snijdt. Je kan wel afspreken dat je bepaalde zaken gaat monitoren of onderzoeken, maar dat doe je in het dagelijks werk al door onderling zaken af te stemmen. Dat hoeft niet in een akkoord worden vastgelegd en bestuurlijk geaccordeerd te worden. Een gezamenlijke ambitie of doelstelling wil je graag met een akkoord vastleggen. Het duurde lang om dat scherp te krijgen. Het is dus meer dan een intentieverklaring. Die hebben we namelijk met elke gemeente al afgesproken bij de start van het OAS-traject. Een akkoord sluiten met spraakmakende ambities en doelstellingen blijkt technisch helemaal niet zo veel op te leveren, zijn we achter gekomen. Als je bijvoorbeeld kijkt naar een gemeente die de basisinspanning nog niet gerealiseerd heeft –en dus nog heel veel moet investeren- en dat met een kleine aanpassing door het waterschap wel kan worden gerealiseerd, wordt er veel bespaard. Die voorbeelden zie je door heel Nederland en dan wordt er gesteld dat die akkoorden miljoenen opleveren. Maar hier hadden de gemeenten vrij snel de basisinspanning gerealiseerd en de bijbehorende investeringen al gedaan, hierdoor was er op de korte termijn geen grote slag te maken. Voor de lange termijn kan er nog wel verder geoptimaliseerd worden. Met gezamenlijke investeringsplannen voor de toekomst kan er meer worden afgestemd en slimmer worden gewerkt. Dat is in lijn met het Bestuursakkoord, waarbij er structurele besparingen in 2020 gerealiseerd moeten worden. Het sluiten van een akkoord en direct geld besparen is niet in een half jaar gerealiseerd, dat wordt soms wel gedacht. Dat idee leeft nog vanwege de OAS-studies uit het verleden, waarbij er vaak wel snel veel geld te besparen was.

3) *Hieronder enkele punten, kunt u aangeven wat hierover formeel is vastgelegd in een awa en water in de praktijk plaatsvindt:*

- *Gebiedsgerichte aanpak;*

De fysieke infrastructuur wordt meegenomen om tot een akkoord te komen: je moet weten wat voor leidingen en dergelijke in de grond zitten om uitspraken daarover in het afvalwaterakkoord te kunnen doen.

Natuurlijk wordt er ook gekeken naar afkoppelen en dat is gerelateerd aan een aantal fysieke kenmerken van de omgeving, maar dat gebeurt niet zo uitgebreid.

- *Bestuurlijke verantwoordelijkheid;*

Eigenlijk gebeurt dat niet, want het uitgangspunt is dat er aan zorgplicht niet wordt getornd. Waar het waterschap en waar de gemeente voor verantwoordelijk is, wordt niet expliciet opgenomen. Die uitgangspunten veranderen namelijk niet, hebben we afgesproken. Dat is ook in lijn met het Bestuursakkoord.

- *Financiën;*

Dat wordt er zeker in opgenomen

- *(Uitwisseling van) personeel.*

Dat gebeurt ook.

4) *In het bestuursakkoord water staat ook innovatie van en integratie binnen de waterketen centraal. Ik zal een paar punten benoemen. Kunt u aangeven in hoeverre dit onderwerpen zijn die onderdeel zijn van samenwerking in de afvalwaterketen en of deze zijn vastgelegd in een awa:*

   - *Kennis (in samenwerking met de drinkwaterbedrijven);*

Kennis is belangrijk voor de toekomst, maar nog niet in samenwerking met de drinkwaterbedrijven. Samenwerking in de afvalwaterketen betekent het borgen van kennis en capaciteit, met name bij kleine gemeenten een belangrijk aandachtspunt. Waar nodig willen we, eventueel met andere gemeenten, gemeenten helpen die daar problemen mee hebben. Dat is ook de voornaamste reden dat we van één gemeente het beheer en onderhoud van de riolering hebben overgenomen. Zij hadden één persoon die daar voor verantwoordelijk is en die gaat over een paar jaar met pensioen en ze hebben daardoor eigenlijk te weinig kennis en capaciteit om die functie te blijven vervullen. Wij hebben een hele club mensen die dat voor al onze zuiveringen en transportleidingen doen, en wij wilden daarom graag proberen hun riolering ook te beheren. Dan heb je raakvlak met de gemeente op basis van kennis.

Voor ons is het een strategische koers om dit voor meer gemeenten te gaan doen, maar niet omdat zoveel mogelijk bij de gemeenten te gaan ontfutselen. Als de vraag zich aandient vanuit een gemeenten, dan willen wij die taak graag voor hen uitvoeren. Inmiddels hebben meer gemeenten dat al te kennen gegeven. Het blijkt voor de gemeenten echt een dilemma om de kwaliteit op niveau te houden. Daar kunnen wij ze bij ondersteunen en bieden wij ze dan aan.

Wat betreft de drinkwaterbedrijven; daar hebben wij als waterschap prima contact mee. Alleen de gemeente voelen er niets voor om de drinkwaterbedrijven te betrekken bij de afvalwaterketen. Dat willen ze absoluut niet. Dat zag ik eerder ook al landelijk, toen ik lid was van de Commissie Feitenonderzoek [*Feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer, HvH*]. Toen bleek ook grote aversie vanuit de gemeenten om de drinkwaterbedrijven erbij te betrekken. Dat komt omdat de gemeente hun taak zien als een hele andere tak van sport. Er spelen ook ervaringen uit het verleden mee. Voor een deel is die aversie ook logisch, maar het is wel een beetje bijzonder. Hans van der Eem [*procesmanager bij Welldra, HvH*] liet laatst in een presentatie een viertal *bullets* zien die de gemeenten in jaren ’70 aangaven als reden waarom de drinkwaterbedrijven niet verzelfstandigd konden worden. Dat zijn exact dezelfde *bullets* die een paar weken gelden door de B5 [*vijf grootste Brabantse gemeenten, HvH*] naar de Kamer zijn gestuurd, waarom er niet moet worden samengewerkt in de waterketen. Dat is een beetje koudwatervrees. Dat is wel begrijpelijk, maar de vraag is of het redelijke argumenten zijn. Er zijn namelijk goede voorbeelden. Het kan in Amsterdam [*Waternet, HvH*], dus waarom niet in een andere grote stad? Dat betekent overigens niet dat het zó zou moeten, maar soms is het al moeilijk om de discussie te starten over samenwerking binnen de waterketen. Hierdoor lijkt het als je niet mag praten over welke mogelijkheden er ook zijn, omdat er vast wordt gehouden aan hoe het nu is. Natuurlijk hebben wij als waterschap ook niet overal en altijd een meerwaarde, maar zeker voor kleinere gemeenten wel. Grotere gemeenten hebben vaak een eigen ingenieursbureau en een dienst stadswerken, daar hebben wij veel minder meerwaarde. Een grotere gemeente kan een kleinere gemeente ook ondersteunen; maar dat ligt vaak gevoelig, want dat kan een eerste stap zijn naar gemeentelijke herindeling. Daarom kan een samenwerking met een waterschap logisch zijn en wij zouden dat ook graag zien, graag zelfs.

De uitgangssituatie in Amsterdam was wel uniek en daarom niet direct te vertalen naar de landelijke situatie. Het drinkwaterbedrijf was namelijk van de gemeente en bedekte alleen de stad Amsterdam, dit gold ook voor de Dienst Waterbeheer en Riolering; daar lag het dus erg voor de hand. Een sterk argument vóór Waternet is dat de gemeenten aangeven dat ze het eigen beheer willen houden, want er moet afstemming blijven met de openbare ruimte; die afstemming blijkt in Amsterdam juist goed plaats te vinden. De Stichting Waternet die de uitvoering doet en die stemt dat goed af met de gemeente als het om de openbare ruimte gaat. De gemeenten gaan er soms aan voorbij dat ze momenteel zelf ook die afstemming intern hebben tussen verschillende afdelingen. Als je het binnenshuis kan organiseren, dan moet het buitenshuis ook mogelijk zijn.

   - *Grondstoffen (slib)*

Dat gebeurt niet, want dit hebben de gemeenten nauwelijks. Daar komt bij dat het lang niet altijd technisch mogelijk en handig is. Slib heeft een bepaalde samenstelling en daardoor is het niet altijd slim om dat op te mengen met gft-afval van een gemeente.

We zijn samen met de gemeente aan het kijken of het groene gas dat na vergisting ontstaat kan worden gebruikt bij de afvalstoffendienst van de gemeente. Daar worden ook houtsnippers verwerkt. Er zijn dus wel samenwerkingsmogelijkheden.

Het is dus geen onderdeel van een afvalwaterakkoord, deze gaan voornamelijk over het beheer en onderhoud in het investeringsprogramma van de fysieke structuur van de waterketen. De slibverwerking wordt gezien als een stap erna en is een specifieke taak van het waterschap. Ook in een OAS wordt daar nauwelijks naar gekeken. Er zijn steeds meer gemeenten die om maatschappelijke redenen iets met duurzaamheid willen doen en regionaal duurzaam energie willen opwekken. Daarom wordt er gekeken naar reststromen die zij in hun gebied hebben. Terwijl wij bezig zijn met energieopwekking bij de zuivering. In het kader van duurzame en groene energie vinden de gemeente en het waterschap elkaar. Dat is dus via een andere route: energie en niet vanuit de afvalwaterketen. Een afvalwaterakkoord is dus niet zaligmakend om de gemeenten te leren kennen. Voor ons is het belangrijk om te onderkennen dat de gemeente je belangrijkste partner in het gebied is. Als je beseft dat zij je belangrijkste 'klanten' zijn, dan zijn er allerlei manieren waarin je kan samenwerken: in de waterketen, watersysteem, waterkwaliteit, energie en belastinginning. Je hebt voor al die zaken echt geen afvalwaterakkoord nodig, maar meer het besef dat de gemeente je belangrijkste klant of stakeholder is. Want dat zijn ze ook.

Er wordt heel vaak gesproken over akkoorden en convenanten, maar uiteindelijk gaat het er om dat er vertrouwen in elkaar is. Als er tussen politieke organisaties geen vertrouwen is, wordt er vaak gevlucht in akkoorden en overeenkomsten. Daarover heb ik een mooie metafoor die heb ik gebruikt op een bijeenkomst over samenwerking in de afvalwaterketen. Iemand van de gemeente vertelde daar hoe fantastisch de samenwerking overal verliep, maar dat daarvoor wel harde bestuurlijke afspraken voor nodig zijn. Het moet immers helder zijn wat er moet gebeuren en er is een stok achter de deur nodig, máár het gaat wel om vertrouwen. Ik zei toen tegen hem: "ik ben getrouwd, maar ik heb geen bestuurlijke uitgangspunten; ik heb geen convenant, ik heb geen stok achter de deur, maar ik heb wel heel veel vertrouwen. Die relatie werkt heel erg goed." Je kan akkoorden sluiten, maar als je elkaar niet vertrouwt zal er niets gebeuren. Het uitgangspunt moet zijn of je ergens gezamenlijk iets in ziet en daar ga je vervolgens gezamenlijk mee aan de slag. Als het ergens in Nederland goed gaat, dan zie je dat er wederzijds vertrouwen was. Dat geldt voor bestuurlijk én ambtelijk niveau.

- *Energie (restwarmte)*

[*zie grondstoffen*]

- *Leefomgeving (ruimtelijke ordening)*

[*zie grondstoffen*]

- *Water (verbetering zuivering)*

[zie grondstoffen]

5) *Kunt u aangeven in welke situaties een awa een meerwaarde is bij samenwerking?*

Het is een stuk om op terug te kunnen vallen; om te kijken wat er ook al weer afgesproken was. Maar ik ben er van overtuigd als bestuurders en ambtenaren bij gemeenten en het waterschap elkaar kennen, vinden en vertrouwen, dat dat succes biedt. Een akkoord kan daar hooguit ondersteunend bij zijn. Andersom werkt namelijk niet: met een akkoord alleen kan geen vertrouwen worden afgedwongen en wordt het dus geen succes. Een akkoord is een hulpmiddel om te structureren, maar de kern is elkaar vertrouwen.

6) *Kunt u aangeven in welke situaties een awa belemmerend werkt bij samenwerking?*

Als je dwingende afspraken maakt zonder dat er een relatie is tussen de partijen, dan werkt het belemmerend. Ik heb in het AB [*Algemeen Bestuur, HvH*] meegemaakt dat er werd gezegd: "laat je niet ringeloren door de gemeenten." Als ik een afvalwaterakkoord sluit en dit is de bestuurlijke houding, dan is het nutteloos. We moeten elkaar niet met een akkoord om de oren slaan. In het bestuursakkoord is ook een passage opgenomen over cultuurverandering; we moeten minder normatief naar elkaar zijn.

7) *Het onlangs gesloten bestuursakkoord water tussen VNG en de UvW verplicht de waterschappen en de gemeenten tot het maken van bindende afspraken in de afvalwaterketen. Bij onvoldoende resultaat dreigt het Rijk met wetgeving om samenwerking af te dwingen. Hoe kijkt u hier naar? Is dit een stimulans of werkt het frustrerend?*

Het werkt stimulerend omdat het een gevoel van noodzaak creëert, want dat ontbrak in de waterketen in het verleden. Stel je bent rioleur bij een gemeente en je krijgt elk jaar bij de begroting een zak geld, waarvoor bestuurlijk weinig aandacht is. Want niemand weet er wat van of vindt het belangrijk. Het is daarnaast volledig financieel gedekt, dus er is nooit bestuurlijk gedoe over. En als het een keer fout gaat, dan kan je altijd zeggen: “het regende zo hard, daar is het niet voor bedacht.” Voor de rest van het jaar kan je gewoon je gang gaan. Als iemand dan zegt dat er moet worden samengewerkt, dan denkt die rioleur: “waarom, ik heb het toch goed voor mekaar hier?” En niemand ligt hier wakker van. Er is geen enkel gevoel van noodzaak, je hebt als het ware je eigen koninkrijkje.

Hetzelfde verhaal geldt ook voor de waterschappen. Maar sinds een paar jaar wordt er gesproken over het opheffen van waterschappen en doelmatiger werken. Dat heeft tot een bepaalde druk geleid vanuit de maatschappij, die mensen heeft wakker gemaakt. Sindsdien wordt hier, ook door het bestuur, gepropageerd dat alles sneller, beter en goedkoper moet. Ik vind ook dat we ons daar veel meer bewust van moeten zijn. Zodoende zijn we misschien wat verder dan de gemeenten. Ook onze zuivering is flink geprofessionaliseerd en wij *benchmarken* ook al ruim tien jaar. Daarnaast is er kwaliteitszorgsysteem en we hebben een branchevereniging, waardoor we van elkaars ontwikkelingen op de hoogte blijven. En er wordt gezamenlijk aanbesteed door de waterschappen. Dat soort aspecten zie ik bij de kleinere gemeenten nog niet.

In het boek van Kotter over verandering in acht stappen, begint hij met sense of urgency. Want anders gebeurt er niets. Bij commerciële bedrijven zijn dat concurrenten, een veranderende markt of nieuwe producten: dat leidt tot beweging. Als niemand tegen een overheid zegt dat het anders moet, gebeurt er niets.

Helaas zie je in bestuurlijk Nederland dat geen ambitieuze randvoorwaarden worden meegegeven om het doel te bereiken, maar dat er aan de voorkant oplossingen worden meegegeven. Dat is fout. Het Rijk moet stellen dat de kosten tot een bepaald niveau moeten worden gereduceerd; dat kennis en capaciteit naar een bepaald niveau moet; en een bepaald kwaliteitsniveau moet worden behaald. Hoe dat moet worden uitgevoerd, moet aan de partijen worden bepaald. Jarenlang is er vanuit VROM gestuurd om tot Waterketen-achtige bedrijven te komen; dat vind ik onzin. Laat dat aan de partijen zelf over. Er zijn heel veel vormen te bedenken die efficiënt zijn. Het gaat niet om Waterketenbedrijven, maar over kosten, kennis en kwaliteit. Het gevoel van noodzaak dat is gecreëerd is goed, maar ik ben wel bezorgd dat men doorschiet en gaat kijken naar het aantal akkoorden en niet naar de resultaten. Een akkoord is slechts een middel, de doelen zijn: de laagste maatschappelijke kosten, voldoende kwaliteit en borging van voldoende kennis en capaciteit van personeel.

8) *In het Feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer, die als basis diende voor het Bestuursakoord Water, is voorgerekend dat een besparing van € 380 miljoen kan worden gerealiseerd binnen de afvalwaterketen in 2020. Dat is ongeveer 6,5% van de totale kosten in de afvalwaterketen in 2020. Kunt u aangeven of dit een realistisch doel is voor de door uw waterschap afgesloten awa?*

Dat is een realistisch doel en we hebben het voor 2020 gerealiseerd!

Aanvullend

Een afvalwaterakkoord is eigenlijk de beklinking van een aantal afspraken, in de praktijk gebeurt er vaak veel meer. Zo hebben we een akkoord bij een zuivering en daarbij hebben we specifiek met een gemeente het volledige beheer en onderhoud van het riool overgenomen. Dat is dus meer dan in het afvalwaterakkoord staat.

Wat ik intrigerend vind, is dat de noodzaak bij gemeenten nog niet echt wordt gezien. Zij worden op heel veel zaken gekort en moeten extra taken gaan uitvoeren. Niet alles wordt uit hetzelfde potje betaald, maar je doel moet ook zijn je burger minder te laten betalen. Als je door besparing in de riolering, wat meer kan vragen voor jeugdzorg, sociale zaken en werkgelegenheid; dan moet dat toch aantrekkelijk zijn voor een wethouder? Nu functioneert de riolering overal goed, maar dat betekent niet dat het niet goedkoper kan. En als je weet hoeveel geld er in omgaat en wat je daarvoor ook zou kunnen doen, dan snap ik niet dat er niet meer aandacht voor is.

Ir. Saskia Baars-van der Kraan

Medewerker Plantoetsing en Vergunningverlening bij Hoogheemraadschap van Rijnland

Ir. Gerard van Bruggen

Procesleider

1) *Er zijn grote verschillen in de voortgang van het sluiten van afvalwaterakkoorden. Uw waterschap behoorde in 2008 tot de middenmoot [50%] als het gaat over het percentage van de gemeenten waarmee een afvalwaterakkoord is gesloten. Kunt u hiervoor een verklaring geven? Wat is de huidige stand van zaken?*

We hebben nu één afvalwaterakkoord, met de gemeente Aalsmeer. Deze volgde uit een optimalisatiestudie, waarbij verschuiving van geld plaats zou gaan vinden. De gemeente ging wat extra doen en wij keerden daar wat voor uit. Dat is de reden dat het wat formeler is vastgelegd. Ook speelde mee dat dat akkoord op zuiveringsniveau is vormgegeven; dat was daar een overzichtelijk geheel, want de gemeente Aalsmeer was de enige gemeente. Als je meerdere gemeenten op dezelfde zuivering hebt, is het namelijk lastiger.Wel zijn er weleens over een eindrioolgemaal, soms in combinatie met een bergbezinkbassin, afspraken gemaakt. Dat gebeurde dan ook in een brief of een overeenkomst, daarin werd opgenomen wat er werd gebouwd en wat de kostenverdeling was.

2) *Indien er geen awa is met een gemeenten en er wel wordt samengewerkt, hoe worden de samenwerkingsafspraken dan vastgelegd?*

In het verleden werden veel afspraken vastgelegd in aansluitvergunningen, die zijn vergelijkbaar met afvalwaterakkoorden. Soms werden afspraken ook vastgelegd in brieven als reactie op Basis Rioleringsplannen.

Het gebeurde dus heel divers. Een afvalwaterakkoord kost veel tijd en moeite. Het is dus praktischer en sneller als het met een brief kan worden geregeld. Vaak gaat het namelijk alleen over een eindrioolgemaal, dan kan je een sterk uitgekleed afvalwaterakkoord sluiten. De zuivering wordt dan niet meegenomen, en dus is het feitelijk geen afvalwaterakkoord en mag je die term niet gebruiken. Zoals gezegd; de aansluitvergunningen komen dicht in de buurt van afvalwaterakkoorden. De aansluitvergunningen zijn namelijk geen échte vergunningen: het is de uitkomst van gezamenlijk gemaakte afspraken tussen het waterschap met de gemeente. De gemeente maakt een Basis Rioleringsplan en daar komt uit hoeveel huizen er zijn en hoeveel verhard oppervlak er is. Dat bepaalt hoeveel zuiveringscapaciteit er nodig is. Dat werd opgenomen in een aansluitvergunning, eventueel aangevuld met een langetermijnprognose. Deze vergunning wordt alleen niet door beide partijen ondertekend, want dat kan niet. In die zin is het dus wel een vergunning. Het instrument is dus eenzijdig, want het waterschap verleent de vergunning. Alleen de inhoud is gemeenschappelijk, want die volgt uit een overeenstemming over het aan te leveren afvalwater.

De tweezijdigheid komt pas aan de orde als je geld heen-en-weer gaat schuiven. Wel hadden we voor de kostenverdeling van de afvalwatertransportwerken nog speciale contracten. Die werden gebruikt om jaarlijks de transportkosten af te rekenen. Dat werd gedaan, omdat je de financiën niet een aansluitvergunning kwijt kon. Ondertussen zijn die kostenverdelingen afgebouwd.

3) *Hieronder enkele punten, kunt u aangeven wat hierover formeel is vastgelegd in een awa:*

- *Gebiedsgerichte aanpak;*

In Aalsmeer hebben we afgesproken om in de loop van de tijd alles te gaan afkoppelen en dat is gunstig voor de zuivering. Infiltreren is daar geen optie, want je zit in diepe polders; alles gaat dus naar oppervlaktewater. Impliciet zit dat er wel in: een afvalwaterakkoord bestaat eigenlijk uit de conclusies van een traject daaraan voorafgaand. Er is een waterplan, een Basis Rioleringsplan en een Gemeentelijk Rioleringsplan en een plan voor de rwzi; daarin is van alles afgesproken. Alle relevante uitkomsten daarvan zou je kunnen vastleggen in een afvalwaterakkoord.

- *Bestuurlijke verantwoordelijkheid;*

Er is een stuurgroep voor het awa Aalsmeer ingesteld en daar wordt eens per jaar aan gerapporteerd. Het afvalwaterakkoord behelst ook de uitvoering van een aantal maatregelen over een aantal jaren en de voortgang wordt gerapporteerd aan de verantwoordelijke bestuurders. Bij ons is dat de portefeuillehouder en bij de gemeente de wethouder. Het idee was ooit dat dat zij als stuurgroep gingen vergaderen; maar zolang er geen gekke dingen gebeuren, nemen ze de rapportage voor kennisgeving aan.

- *Financiën;*

Dat is eigenlijk het uitgangspunt van het akkoord. Eerst is gekeken wat de partijen autonoom moeten doen. Vervolgens is berekend dat als er meer wordt afgekoppeld, er een kleinere zuivering

kan worden gebouwd. Dat bespaart geld, alleen voor het afkoppelen is een investering nodig. Dat kost de gemeente extra, terwijl de besparing ten goede komt van het waterschap. Daarom is afgesproken dat wij de meerkosten vergoeden. Wat bijzonder is bij Aalsmeer, is dat we daarnaast hebben afgesproken dat we de berekende winst delen. Grofweg gezegd: we zouden op basis van prognose en schattingen 1,7 miljoen kunnen besparen op de zuivering en de gemeente had 2,5 ton meerkosten op de riolering, die hebben wij aan hen overgemaakt. Er blijft dus ruim 1,4 miljoen aan totale besparing over. Gedeeld door twee, maakt zeven ton, en dat maken we ook nog over aan de gemeente. Hieraan is een inspanningsverplichting gekoppeld; aan de hand van de voortgang in het afkoppelen wordt het bedrag overgemaakt. De winst is er namelijk pas als er afgekoppeld is, dus het is ook logisch dat dat tempo wordt gebruikt. Dit is een bijzondere constructie en leidde in ons bestuur tot discussie. Bezuinigen is namelijk fictief geld; moeten wij dat innen bij de burger en vervolgens overmaken aan de gemeente? Daar komt bij dat het deels gaat over dezelfde burger.

Toen was het een logische constructie om de gemeente over de streep te trekken om mee te werken aan dit project. Nu met het nieuwe Bestuursakkoord wordt het vanzelfsprekend dat gemeenten meewerken. De vraag is of het dan nog logisch is om tussen overheden met fictief geld te gaan schuiven. Het betalen van elkaars meerkosten is logisch, want dan wordt de benodigde maatregelen vergoed waar beide partijen baat bij hebben. De maatschappelijke winst verdelen, is eigenlijk het verdelen van niet geïnd geld. Het is dus vreemd om dat wel te verdelen, het is geen nieuw geld. We hebben het pas, als we het uitgeven. Het is wel goed dat de winst erg inzichtelijk wordt.

- *(Uitwisseling van) personeel.*

Bij ons afvalwaterakkoord in Aalsmeer hebben we dat nog niet, maar het had wel gekund. We hebben wel een afvalwaterteam waar van beide partijen personeel in zit. Je hebt natuurlijk wel te maken met een grensvlak van taken, bijvoorbeeld over het uitbreiden van gemalen. De standaardsituatie was dat wij het liefst een eindgemaal willen wat wij bedienen. De gemeente Aalsmeer vond het voor een bepaalde uitbreiding handiger om met kleinere gemalen te werken en één leiding. Onze zuiveringsbeheerder wil daar graag controle over kunnen hebben in geval van calamiteiten. In het afvalwaterteam zijn afspraken gemaakt dat wij wel de inlogcodes hebben en zodoende de gemalen kan bedienen indien nodig. Als afvalwaterteam bespreek je hoe je een bepaalde taak gezamenlijk gaat uitvoeren, het is dus niet echt het uitwisselen van personeel.

Naar aanleiding van het bestuursakkoord zijn we bezig om met clusters van gemeenten samen te werken. Als resultaat van het samenwerkingsproject zijn er afspraken met de gemeenten gemaakt. Er wordt nog onderzocht welke contractvorm daarvoor geschikt is, het zouden afvalwaterakkoorden kunnen worden. Bij de gemeente Haarlemmermeer zijn gesprekken gaande om het beheer van de rioolgemalen over te dragen aan het waterschap. Het onderhoud van de IBA's [*Individuele behandeling afvalwater, HvH*] doen we nu al voor een aantal gemeenten. Dan wordt er een IBA-overeenkomst gesloten; daar zitten ook veel aspecten in over afstemming, maar heet het geen afvalwaterakkoord.

Personele uitwisseling gebeurt wel bij het waterketenbedrijf 'Noordwijkerhout'. Dat is wel een hele andere vorm van samenwerken. Daar is een uitvoeringsorganisatie opgericht met de gemeente, Rijnland en Dunea [*drinkwaterbedrijf, HvH*. Daar wordt bijvoorbeeld het GRP geschreven door het waterketenbedrijf en daar zitten ook mensen van Rijnland bij. Zodoende vindt daar uitwisseling plaats.

4) *In het bestuursakkoord water staat ook innovatie van en integratie binnen de waterketen centraal. Ik zal een paar punten benoemen. Kunt u aangeven in hoeverre dit onderwerpen zijn die onderdeel zijn van samenwerking in de afvalwaterketen en of deze zijn vastgelegd in een awa:*

- *Kennis (in samenwerking met de drinkwaterbedrijven);*

Voor wat betreft de samenwerking met de drinkwaterbedrijven hebben we Dunea in het waterketenbedrijf Noordwijkerhout, die ervaring heeft met gegevensbeheer en asset management. In het samenwerkingsproject met de gemeenten gaan we aan de slag met het inzichtelijk maken van de gegevens van de (integrale) afvalwaterketen. De drinkwaterbedrijven zijn daar nu nog niet bij betrokken. In de clusters wordt kennis gedeeld tussen gemeenten onderling en tussen Rijnland en gemeenten. Intern wordt gegevensbeheer daardoor steeds belangrijker, om invulling te geven aan de verwachtingen die gemeenten hebben van onze rol als waterautoriteit.

Als het gaat over de samenwerking met drinkwaterbedrijven, dan heb je het weer over waterketenbedrijf Noordwijkerhout. Het gegevensbeheer van drinkwaterbedrijven is namelijk erg goed, daar zouden we zeker kunnen leren. Dat gebeurt nog heel erg beperkt, want ze zitten nu alleen nog maar bij Noordwijkerhout aan tafel. Bij de clusters van gemeenten waar we nu mee overleggen, zijn ze niet betrokken. De vraag is of dat in de toekomst wel veranderen,

gegevensbeheer wordt hier namelijk steeds belangrijker. Zo krijg je alles inzichtelijk en kan je echt de waterautoriteit zijn.

- *Grondstoffen (slib)*

Bij rwzi Naarderpolder; daar wordt slib vergist met gas en daar ligt ook een leiding naar de nabijgelegen vuilstort. Er wordt gewerkt aan een slibstrategie en dan wordt er ook gekeken naar andere vuilstromen. De mogelijkheid slib van een andere rwzi daar verwerken wordt onderzocht.

Ook hebben we met andere waterschappen bij Moerdijk een centrale slibverwerking.

- *Energie (restwarmte)*

We hebben bijvoorbeeld een zuivering die een gemeentelijk zwembad verwarmd. Daarnaast rijden er ook busjes rond die gebruik van biogas, dat gebeurt samen met de gemeente en kwam voort uit het waterplan. In de nabije toekomst kan je dat wel meenemen in een afvalwaterakkoord. Bij de clusters kijken we naar alle afspraken die in het verleden zijn gesloten; die willen we allemaal bij elkaar wegen. Er werd namelijk al lang samengewerkt voordat het de naam ‘samenwerken’ kreeg. .

Een ander voorbeeld is de gemeente Haarlem, die wil graag energieneutraal worden en ze zoekt naar slimme oplossingen. Nu wordt onderzocht om door middel van koude-warmte-uitwisseling tussen verschillende bedrijven *data centers* gekoeld. De warmte wordt naar de vergisting gebracht van onze zuivering en komt de vergisting ten goede. Dan is samenwerking gestart vanuit een klimaatconvenant.

Met het Bestuursakkoord hoort energie nu ook bij de afvalwaterketen. Maar vanuit het verleden zijn er dus al verschillende initiatieven ontstaan vanuit verschillende ideeën.

- *Leefomgeving (ruimtelijke ordening)*

Bij de planning van de afkoppelplannen wordt rekening gehouden met de planning van grootschalige renovaties van wijken. Er wordt dan geprobeerd om maatregelen logisch op elkaar af te stemmen.

- *Water (verbetering zuivering)*

Er zijn combinaties met gemeenten mogelijk. Af en toe wordt er systeembreed gekeken naar uitwisseling van overstorthoeveelheden en extra effluent. Dit zijn vooralsnog alleen gedachten.

Tegenwoordig hanteren we ook extra zuiveringstappen, ook willen we kijken of je met de lozingspunten van je zuivering iets kan doen. Jarenlang is ons beleid geweest om alleen te lozen op groot boezemwater. Bij Aalsmeer betekende dat er een flinke leiding met effluent naar de ringvaart werd geleid. Inmiddels zijn we een paar stappen verder in onze zuiveringsprestaties en hebben we bedacht om dit schone zoete water in polders te brengen met zoute kwel [indringing van zeewater, HvH]. Dat betekent ook dat dit in met de gemeente in het kader van het Waterplan moet worden afgestemd, want het levert natuurlijk extra debiet [toevoer van water, HvH]. Er moeten duikers worden vergroot om het water te kunnen verwerken in tijden van regen. Daar heb je gemeenten voor nodig.

5) *Kunt u aangeven in welke situaties een awa een meerwaarde is bij samenwerking?*

Dat is voornamelijk bij ingewikkeldere systemen, waarbij beide partijen maatregelen moeten nemen om het eindplaatje te realiseren, en de maatregelen over enkele jaren verspreid zijn. Je moet alle stappen onderling goed vastleggen, zodat je ook een handvat hebt om te bewaken waar je naartoe gaat. Zo voorkom je bijvoorbeeld dat je een kleinere zuivering bouwt, omdat je in de veronderstelling dat de gemeente gaat afkoppelen. En die dat vervolgens niet doet, of om gekeerd.

Een afvalwaterakkoord heeft eigenlijk per definitie een meerwaarde, want ook de kleinere afspraken uit het verleden kunnen worden meegenomen. Op die manier blijft de structuur helder voor iedereen. Het akkoord is als het ware een kapstok, waar van alles aan kan worden opgehangen; dat heeft voor iedereen meerwaarde. Anders schuift alles een beetje met de tijd mee en dat gaat ten koste van de samenhang. Dat leidt er nu soms toe dat het niet altijd duidelijk is wat er ooit allemaal is afgesproken.

Als je de akkoorden vormgeeft op zuiveringsniveau, dan heeft die kapstokfunctie echt een meerwaarde, want dan worden ook de afspraken met andere gemeenten duidelijk. Je kan de onderlinge afspraken beter met elkaar afstemmen, dan met alle gemeenten afzonderlijk op kleine projecten. Het moet uiteindelijk allemaal naar dezelfde zuivering en de gemeenten hebben ook baat bij aanpassingen bij buurgemeenten. Zo kunnen maatregelen onderling worden afgestemd en uitgewisseld tussen de gemeenten. Het complete overzicht hebben en houden is belangrijk, want het gaat over aanpassingen in een periode van tien jaar.

6) *Kunt u aangeven in welke situaties een awa belemmerend werkt bij samenwerking?*

Je moet het goed bestuurlijk en financieel afstemmen, dat kan jaren duren. Dat heeft dus niet met de inhoud te maken, maar meer met het proces. Dan is het soms handiger om het even snel in een brief onderling af te stemmen. Dat zag je ook bij Aalsmeer: de inhoud was al jaren duidelijk en moest alleen nog worden vormgegeven in een afvalwaterakkoord. Het ligt dus helemaal aan de inhoud, maar ook met het aantal gemeenten. In Aalsmeer was er mijn een gemeente; de afspraak met hen had geen gevolgen voor andere gemeenten. Dus als je een afvalwaterakkoord wil sluiten met veel inhoud en meerdere partijen, dan is dat gewoon complex. Dat is dan ook de reden dat in het verleden veel per brief werd afgesproken. Voordat je alles in een akkoord hebt gesloten, stort je zuivering al in; terwijl je al had willen bouwen -bij wijze van spreken. Soms is het ook afhankelijk van het inhoudelijke niveau, dan is minder belangrijk dat het bestuurlijk wordt afgetikt, terwijl je het voor de volledigheid wel in een akkoord wil opnemen.

Een akkoord is dus erg handig, omdat je er van alles aan kan ophangen. Echter, wij vinden het belangrijk dat het akkoord sterk inhoudelijk is en dat maakt het lastiger. Het zou handig zijn als een afvalwaterakkoord een soort *framework* is, dan hoeven bepaalde kleinere inhoudelijke zaken niet meer allemaal langs het bestuur. Belangrijk hierbij is of er een kostenverdeling aan zit; het kan niet zo zijn dat er een *blanco cheque* wordt getekend.

7) *Het onlangs gesloten bestuursakkoord water tussen VNG en de UvW verplicht de waterschappen en de gemeenten tot het maken van bindende afspraken in de afvalwaterketen. Bij onvoldoende resultaat dreigt het Rijk met wetgeving om samenwerking af te dwingen. Hoe kijkt u hier naar? Is dit een stimulans of werkt het frustrerend?*

Het is doel van de hele operatie is om goedkoper en efficiënter te gaan werken, met meer kwaliteit en minder kwetsbaarheid. Dat zijn redelijk concrete doelen, die eigenlijk op een ander niveau moeten worden geregeld. De clusters van samenwerking zitten op een redelijk hoog abstractieniveau. Daar kan wel worden afgesproken dat je dingen samen doet; maar om echt de kansen te verzilveren, moet je écht aan de slag. Af en toe lijkt het alsof er alleen wordt gefocust op de abstracte afspraken, maar daar worden geen euro's bespaard. Bestuurlijke dekking heb je natuurlijk nodig om middelen en capaciteit te krijgen om er mee aan de slag te gaan, maar de vraag is of de energie goed verdeeld is op dit moment. Het feit is wel dat het gunstig is dat er bestuurlijke aandacht is. Anders hadden we binnen Rijnland ook nooit kunnen krijgen, wat we nu hebben. Alleen er heeft altijd al samenwerking plaatsgevonden, daar wordt soms aan voorbij gegaan. Het is alsof we nu opeens moeten gaan besparen, en lijkt het alsof er in het verleden niets is gebeurd. Dat is zeker niet het geval. Het is niet erg dat de besparing nu expliciet wordt gemaakt, maar het lijkt alsof er nog nooit iets is gebeurd. Alsof we altijd als 'idioten' bezig waren en nu pas gaan nadenken bij wat we doen.

De vraag is hoe je samenwerking door middel van wetgeving wil afdwingen. Dat is namelijk tien keer zo moeilijk als wat er nu in op de schaal van gemeenten en waterschappen onderling gebeurt. Samenwerking is al heel pittig en zie daar maar eens goede regelgeving voor te bedenken om het af te dwingen.

Kortom, zonder stok achter de deur was het lastig en werkt het dus stimulerend. Je hebt samen met de gemeenten een soort gemeenschappelijke 'vijand'. Iedereen vindt die stok ook een beetje griezelig, want niemand weet wat de wetgeving precies zal gaan inhouden. Vooral binnen de gemeenten wordt die stok gezien als iets om er nu mee aan de slag te gaan. Daar komt bij dat regels van boven lang niet altijd als doelmatig worden ervaren.

Ook het feit dat er mijlpalen zijn aangeven wanneer er wat verwacht wordt, is goed voor het tempo. We gebruiken die zelf ook, maar stellen ze wel iets uit. We hebben ze wel en worden ook in de tijd gezet. Die mijlpalen geven dus houvast voor ons en zijn uitdagend: het zet aan tot actie.

Al met al is het overwegend stimulerend.

8) *In het Feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer, die als basis diende voor het Bestuursakoord Water, is voorgerekend dat een besparing van € 380 miljoen kan worden gerealiseerd binnen de afvalwaterketen in 2020. Dat is ongeveer 6,5% van de totale kosten in de afvalwaterketen in 2020. Kunt u aangeven of dit een realistisch doel is voor uw waterschap?*

Het is een hele lastige vraag, want wat is de referentie? In het verleden werd gedacht dat regenwater niet zo schoon was en dus dat er randvoorzieningen nodig waren bij een regenwateruitlaat. Inmiddels is het landelijke beleid daarover veranderd en hoeft dat niet meer, kan je dat dan inboeken als besparing?

De getallen in euro's zeggen eigenlijk niet zo veel, want als je jezelf rijk wilt rekenen kan je dat makkelijk inboeken. Er wordt gesproken over geld dat je niet gaat uitgeven; het blijft dus een

beetje fictief. Als je bij wijze van spreken eerst een zuivering zou gaan uitbreiden voor ongeveer dertien miljoen euro. Terwijl als er twee jaar later naar wordt gekeken er misschien wel een slimmere oplossing voor handen is en het nog maar tien miljoen gaat kosten. Er wordt gerekend op basis van ramingen. Als er vooraf ruim wordt geraamd, en bij de uitvoering een stuk minder wordt nodig blijkt te zijn: is dat dan een besparing?

Dat hebben we in het verleden bijvoorbeeld gezien bij de sanering van het buitengebied. Toen hebben we een subsidie ingericht om aanleg van riolering te stimuleren. De riolering is aangelegd en we hebben maar de helft uiteindelijk uit hoeven geven ten opzichte van wat er geraamd was. Dit gegeven werd teruggelegd aan een adviesbureau die de ramingen had gemaakt. Toen bleek dat het adviesbureau zelf een uitvoeringspoot had en die gaven aan als ze de raming te laag hadden gemaakt, het risico voor hen bestond dat er uiteindelijk meerkosten moesten worden berekend aan de gemeente. Ze hadden er daarom een prijs bepaald voor de ramingen waarvoor ze het zelf zouden kunnen uitvoeren. Doordat het op de markt kwam, zijn er uiteindelijk lagere prijzen uitgekomen.

De landelijke besparingsniveau's zijn dus op dat soort ramingen geënt, de vraag is wat er in de praktijk dus realistisch is. Daarnaast heb je altijd te maken met grote onzekerheidsmarges van soms 50 tot 100 procent. Als je bijvoorbeeld een OAS-studie hebt en de prognose is dat er vijf procent bespaard kan worden, dan binnen we niet eens aangezien de onzekerheid erg groot is. Echter, het kan ook juist veel gunstiger uitvallen in de praktijk. Je hebt namelijk te maken met prognoses op basis van kentallen en uitkomst is daardoor altijd ongewis.

Je hebt grote onzekerheid in je marges en daar komt bij dat er nooit een achterafrekening is, daardoor is het lastig om dat getal te vertalen in een concrete doelstelling. Het blijft dus onduidelijk wanneer het gerealiseerd is.

Binnen Rijnland is het volgende afgesproken. Op basis van het aantal in i.e. [*inwonerequivalent, HvH*] in Rijnland ten opzichte van de rest van Nederland is die 380 miljoen naar ons waterschap doorberekend. Dat hebben we ons ten doel gesteld.

Het algemene gevoel is, als je samenwerkt kan er worden bespaard. Dat heeft een meerwaarde; als je samen een geoliede machine vormt in de afvalwaterketen, dan gaat het gewoon beter. Daarop inzetten, dan komt de kostenbesparing vanzelf. Alleen die kan je nooit inboeken, want opdat moment is het zo logisch dat niet meer duidelijk is wat er bespaard is. Als een gemaal tien jaar langer mee blijkt te gaan, dan zie je dat niet meer als besparing, omdat het dan volstrekt logisch is. Nu weet je dat het dan handiger kan gaan en daarom moet je er mee starten. Om te achterhalen wat er over een paar jaar mogelijk bespaard kan gaan worden, moet je eigenlijk verzinnen hoe je het niet doelmatig kan doen. Dat is een beetje onzinnig: dus geen relevante exercitie.

9) Aanvullend

Het verbeterd GRPplus van gemeente Heemstede is ook een interessant project. Dat is een GRP wat de gemeente samen met ons heeft opgepakt, omdat we ook het oppervlaktewaterdeel wilden meenemen. De gemeente doet de onderdelen afvalwater, grondwater en hemelwater; dat heeft natuurlijk raakvlakken met het oppervlaktewater, daarom wilde we die ook oppakken. We hebben toen gekeken wat er allemaal in het GRP zou moeten, om vervolgens te bepalen of het door de gemeente of het waterschap moet worden opgepakt. Uiteindelijk leidde dat er toe dat wij één vierde van de plankosten op ons hebben genomen. Zodoende is het een gezamenlijk plan geworden, met daarin een hoofdstuk met de samenwerkingsafspraken en de bijbehorende kostenverdeling voor de uitvoering. Dit GRP is bij gemeente en waterschap in het bestuur besproken, de afspraken hebben t dus een vergelijkbare waarde als in een afvalwaterakkoord. Het was lastig om een goede tekst te maken waar beide partijen tevreden over konden zijn. Dat was ook het deel het laatste afgerond was. Achteraf was het handiger geweest als de afspraken al eerder klaar waren geweest en ondertekend door de besturen, dan had bij Rijnland niet het volledige GRP in het bestuur behandeld hoeven worden. Al is er nu ook bij bestuurders wat meer inzicht in en respect voor de gemeentelijke watertaken gekomen.

De vraag blijft dus of het nu belangrijk is dat er een afvalwaterakkoord of andere contractvorm is, of dat het gaat over doelmatig samenwerken. De vorm hoeft daarbij niet uit te maken.

Erik de Pooter

Procescoördinator samenwerking waterketen, Waterschap Rivierenland

1) *Er zijn grote verschillen in de voortgang van het sluiten van afvalwaterakkoorden. Uw waterschap behoorde in 2008 tot de achterblijvers [15,8 %] als het gaat over het percentage van de gemeenten waarmee een afvalwaterakkoord is gesloten. Kunt u hiervoor een verklaring geven? Wat is de huidige stand van zaken?*

Ik denk dat het komt door de letterlijke interpretatie van het begrip afvalwaterakkoord en hoe eerlijk enquêtes worden ingevuld. Wij hebben natuurlijk met gemeenten afspraken gemaakt en ondertekend waarin zaken over afvalwater staan. Maar dat was niet een échte invulling van een afvalwaterakkoord, zoals bedoelt bij de enquête van Rioned. Een afvalwaterakkoord is alleen gericht op afvalwater, waarbij afspraken worden gemaakt over verschoven verantwoordelijkheden. Een voorbeeld is de Alblasserwaard; dat is een gemeente waar eigenlijk meer water naar de zuivering zou moeten gaan. Het gevolg is dat wij een investering in de zuivering zouden moeten doen. Stel, dat kost een miljoen. Maar we hebben uitgerekend dat hetzelfde effect op de emissies kan worden gerealiseerd als de gemeente een investering doet van bijvoorbeeld een half miljoen. Die investering doen ze dan niet voor zichzelf, maar voor om ons die investering van een miljoen te besparen. Daar heb je dus een echt afvalwaterakkoord voor nodig: om af te spreken dat het eigenlijk onze verantwoordelijkheid is, maar omdat de gemeente het doet is het de helft goedkoper. Dat is iets anders dan een waterplan, waar weleens afspraken in zijn opgenomen over afvalwater. Waterplannen hebben we met alle gemeentes; ik had dus ook honderd procent kunnen invullen. Maar dan doe je de vraag geweld aan. Het is maar net hoe je de vraag interpreteert. Dat is met veel van die enquêtes en daardoor krijg je gekke verschillen. Dan wordt het appels met peren vergelijken. Dat is altijd het gevaar van de enquêtes van de Unie, VNG en Rioned. Wij zien een afvalwaterakkoord als een akkoord waar het gaat om het afbakenen van verantwoordelijkheden ten aanzien van afvalwater. En dat hebben we maar met een paar gemeenten.

De huidige stand van zaken is nagenoeg hetzelfde. We gaan ze [*awa, HvH*] wel maken. We verwachten dat er steeds mutaties zullen worden doorgevoerd. Daarom hebben we een soort format gemaakt, waarbij bestuurlijke, juridische en financiële zaken standaard zijn. Afhankelijk van wat je met elkaar wil afspreken, er modules worden toegevoegd. Verschuiving van bestuurlijke verantwoordelijkheid is er daar een van, maar ook beheer van elkaars beheersobjecten of het uitvoeren van metingen.

We verwachten dat we de komende drie jaar maar alle gemeenten een akkoord kunnen gaan sluiten.

2) *Indien er geen awa is met een gemeenten en er wel wordt samengewerkt, hoe worden de samenwerkingsafspraken dan vastgelegd?*

Vaak zijn afspraken vastgelegd in een waterplan of in een bestuurlijke brief: een intentieverklaring. Maar soms ook op de blauwe ogen. Samenwerking begint met vertrouwen en als je alles meteen juridisch wilt afbakenen, dan gaat dat ten koste van het vertrouwen. Je hebt de intentie om met elkaar te gaan samenwerken, dat spreek je af en leg je vast in een verslag. Maar je komt op een moment dat er geld of personeel over en weer gaat, dan moet je het wel goed juridisch vastleggen.

3) *Hieronder enkele punten, kunt u aangeven wat hierover formeel is vastgelegd in een awa:*

- *Gebiedsgerichte aanpak*;

Dat is eigenlijk nergens, het enige is dat het over een bepaald gebied gaat. Maar dan gaat het dus over de bestuursregio's, de bestuurlijke omgeving.

We zoeken naar logische verbanden. Een stroomgebied vanuit de KRW bijvoorbeeld.

Als je kijkt naar de fysieke omgeving, dan hebben we te maken met verschillende bodemsoorten: klei, zand en veen. Dat levert elk zijn specifieke problemen op. Het is niet ondenkbaar dat daar ooit keuzes op worden gemaakt, dat wordt nu nog onderzocht.

- *Bestuurlijke verantwoordelijkheid*;

De eindverantwoordelijkheid blijft hetzelfde, deze wordt niet aangetast. Rioleringszorg bij gemeenten en zuivering bij waterschappen. Maar als wij [*waterschap, HvH*] ooit rioleringstaken gaan overnemen, zouden we voor die taak een uitvoeringsorganisatie worden.

- *Financiën;*

Daar maken we optimalisatiestudies voor. Daar waar het kansrijk is, gaan we er mee aan de slag.

- *(Uitwisseling van) personeel.*

Dat gebeurt nog niet, maar er zijn ideeën dat dat gaat gebeuren. Dit is kansrijk, met name bij kleine gemeenten. Zij kunnen dan taken onderling verdelen en afstemmen.

4) *In het bestuursakkoord water staat ook innovatie van en integratie binnen de waterketen centraal. Ik zal een paar punten benoemen. Kunt u aangeven in hoeverre dit onderwerpen zijn die onderdeel zijn van samenwerking in de afvalwaterketen en of deze zijn vastgelegd in een awa:*

- *Kennis (in samenwerking met de drinkwaterbedrijven)*

Kennisdeling tussen de waterschappen en gemeenten gebeurt al wel. In de overlap met drinkwater zien we niet zo veel. Als het gaat over asset management en klantcontact, dan zou het best kunnen dat ze wat toegevoegde waarde hebben. Ook al gaan zij ook over water, het is toch echt een verschillende tak van sport. Dus met gemeenten en waterschap onderling wel, maar met drinkwaterbedrijven beperkt.

- *Grondstoffen (slib)*

Heel veel dingen doen we nu samen met andere waterschappen. Samen met de Brabantse waterschappen maken we gebruik van de slipverwerking in Moerdijk. Dat is een soort van gedwongen winkelnering, waarbij vanwege de schaalgrootte zoveel mogelijk gezamenlijk proberen uit te voeren.

- *Energie (restwarmte)*

Hier zijn we heel erg mee bezig: de zuivering als energiefabriek. Hoe kan je een zuivering bouwen die voorziet in eigen energiebehoefte en misschien wel energie oplevert? Hierbij kunnen ook zeker de gemeentes interessant zijn. De gemeenten hebben zelf ook biomassa en wij ook, als je daar gezamenlijk gebruik van kan maken dan zou dat alleen maar mooi zijn. Wij hebben misschien binnenkort auto's die daar op kunnen rijden. Mijn directeur had al een mooie slogan bedacht voor op de auto: 'shit, het rijdt'. Het komt namelijk vanuit zuiveringsslib, dat onder meer bestaat uit onze fecaliën.

Ook vanwege de fiscale maatregelen voor groen gas zal het interessant zijn om hiermee aan de slag te gaan.

- *Energie (restwarmte)*

Zal in de toekomst steeds meer gaan gebeuren.

- *Leefomgeving (ruimtelijke ordening)*

Dat is voornamelijk erg belangrijk voor de gemeenten. Op dit moment wordt daarover vooral op projectbasis afspraken gemaakt. Maar wanneer de samenwerking écht van de grond komt en je bezig bent met elkaars taken, zal het onderdeel worden van de samenwerkingsovereenkomst.

- *Water (verbetering zuivering)*

Dat doen we voornamelijk zelf. Wij denken dat we voldoende schaalgrootte hebben om dat goed zelf uit te voeren. Er vindt natuurlijk kennisuitwisseling plaats als het gaat over innovatieve technieken, maar dat is tussen waterschappen onderling.

5) *Kunt u aangeven in welke situaties een awa een meerwaarde is bij samenwerking?*

Een afvalwaterakkoord is niet alleen een meerwaarde, maar zelfs een noodzaak. Tot aan de Waterwet en het Bestuursakkoord kenden we een stelsel van vergunningen. Daarin werd gesteld dat de gemeente maximaal een bepaalde hoeveelheid afvalwater mag aanleveren aan het waterschap, in een bepaalde samenstelling en op bepaalde afnamepunten. Wij waren in dat stelsel bepalend naar de gemeenten. Als je wil samenwerken, moet je niet iets voor de ander bepalen, maar samen afspreken. De afspraken zijn hetzelfde, maar je spreekt ze samen af. Dus niet meer op basis van vergunning, maar op basis van gezamenlijke intentie. De inbreng van de gemeente is dus groter geworden.

6) *Kunt u aangeven in welke situaties een awa belemmerend werkt bij samenwerking?*

Het idee dat 'het moet', kan soms belemmerend zijn. Je moet je samenwerking gaan vastleggen.

Een ander punt is dat een stelsel van vergunningen publiekrechtelijk is. Een burger kon daar toen bezwaar tegen aantekenen. Als hij het bijvoorbeeld niet eens was met een overstort. Als de gemeenten en waterschappen een akkoord sluiten, dan wordt het privaatrechtelijk en kan de burger geen bezwaar meer maken tegen een besluit. Bezwaar maken gebeurde in de praktijk niet vaak, maar nu kan het niet meer.

7) *Het onlangs gesloten bestuursakkoord water tussen VNG en de UvW verplicht de waterschappen en de gemeenten tot het maken van bindende afspraken in de afvalwaterketen. Bij onvoldoende resultaat dreigt het Rijk met wetgeving om*

samenwerking af te dwingen. Hoe kijkt u hier naar? Is dit een stimulans of werkt het frustrerend?

Dat is het zwaard van Damocles. Dat adviseerde de Commissie Meijerink [de Deltacommissie, HvH] in 2004 ook al, en er is niks gebeurd. Hetzelfde geldt voor het Bestuursakkoord Waterketen in 2007. Alleen nu staat het er keihard in, met deadlines. Vóór 31 december 2012 moet het in 75% gevallen geregeld zijn; zo niet, dan komt er wetgeving. En die wetgeving begint het Rijk alvast voor te bereiden.

Het werkt bij ons stimulerend, want het gaat ook een beetje over ons bestaansrecht. De waterketentaken behelst 50 procent van onze begroting. Bij de gemeenten zie ik de sense of urgency nog niet duidelijk.

8) *In het Feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer, die als basis diende voor het Bestuursakoord Water, is voorgerekend dat een besparing van € 380 miljoen kan worden gerealiseerd binnen de afvalwaterketen in 2020. Dat is ongeveer 6,5% van de totale kosten in de afvalwaterketen in 2020. Kunt u aangeven of dit een realistisch doel is voor de door uw waterschap afgesloten awa?*

Het was destijds een inschatting op basis van een Unie-VNG-enquête. Die enquête moest even snel worden ingevuld, en waarbij wij hebben ingeschat hoeveel winst er te halen valt bij drinkwater, afvalwater en integratie. Dat waren voorzichtige schattingen en ik heb onvoldoende grond om dat nu te staven. Ook het Feitenrapport kan dat niet. Zij hebben dat gestaafd naar de werkwijze van Waternet en Aquario en dat te extrapoleren naar de rest van Nederland. En ik weet niet of dat kan, de tijd zal het leren.

Het is geen grote onzin, maar je zult zien dat er lokale verschillen zullen ontstaan. Maar het grote gevaar van deze redenering is dat het totale bedrag gewoon wordt opgedeeld op basis van je aantal inwoners en hectares. Er wordt dus niet gekeken of er op bepaalde plekken al veel bereikt is. Je kan dezelfde winst niet nogmaals bereiken. Eigenlijk straf je daarmee de brave jongetjes van de klas.

Maar ik geloof dat een structurele besparing van 380 miljoen vanaf 2020 realistisch is, mits je ook naar een ander aspect uit het Feitenrapport kijkt. Namelijk dat het ‘minder meer’ is. Er gaan nieuwe taken op ons afkomen, zoals voor de klimaatsverandering. Als wij vinden dat we de burgers in 2020 hetzelfde beschermingsniveau moeten bieden als nu, dan zullen we meer moeten doen. Dat zal meer kosten. En daarop kunnen we 380 miljoen besparen. Maar je kan natuurlijk ook aan de burgers vragen of ze het huidige voorzieningsniveau accepteren, maar dat betekent voor 2020 eerder wateroverlast vanwege de klimaatsverandering. Wil je dat accepteren of ben je bereid meer te betalen? Het is maar net hoe die vraag beantwoord wordt. Als niemand het erg vindt dat het één keer in de anderhalf jaar blank staat, in plaats van een keer in de twee jaar; dan hebben we het snel bespaard. Maar als het beschermingsniveau op peil moet blijven, dan zal het lastig worden.

Aanvullend:

Wat ik vrij essentieel vind, is dat iedereen roept dat er een grote vis in de vijver zit. Maar niemand is bereid om geld en tijd in het aas te investeren om die te vangen.

We moeten ook af van het traditioneel denken. Mijn bestuur zegt ook dat ze willen samenwerken, maar alleen als het ook iets oplevert. Maar de burger wil in totaal minder betalen. Dus als je tegen de burger zegt dat de zuiveringsheffing vier euro duurder wordt, maar vijf euro minder aan de ozb; dan zal de burger dat best vinden. Je werkt als gemeente en waterschap voor dezelfde burgers, dat moet je goed realiseren. Daar moet je elkaar in vinden en stop een met die NS-ProRail-discussie.

Ir. G.J.R. (Guy) Henckens

Senior beleidsmedewerker waterschap Brabantse Delta

1) *Er zijn grote verschillen in de voortgang van het sluiten van afvalwaterakkoorden. Uw waterschap behoorde in 2008 tot de kopgroep [100%, HvH] als het gaat over het percentage van de gemeenten waarmee een afvalwaterakkoord is gesloten. Kunt u hiervoor een verklaring geven? Wat is de huidige stand van zaken?*

Die gegevens kloppen niet helemaal. We waren op dat moment met 100 procent van de gemeenten bezig, de verwachting was dat we aan het eind van dat jaar [*2008, HvH*] met alle gemeenten een awa zouden hebben. De verwachting is nu dat we aan het eind van dit jaar met 100 procent van de gemeenten een awa zullen hebben. De reden dat we met alle gemeenten bezig zijn, is dat we in 2004 een fusie hebben gehad. Het nieuwe waterschap heeft zich toen voorgenomen om gebiedsdekkend OAS-studies [*optimalisatie afvalwater systeem, HvH*] op te stellen. En daar volgen awa's uit. En dan heb je vervolgens gebiedsdekkend awa's. Inmiddels zijn alle OAS's nagenoeg afgerond en zodoende verwachten we dit jaar met alle gemeenten ook awa's te hebben afgesloten, mits we geen discussie krijgen over juridische zaken.

2) *Indien er geen awa is met een gemeenten en er wel wordt samengewerkt, hoe worden de samenwerkingsafspraken dan vastgelegd?*

We hebben het uitvoeringsprogramma Water, dat is een lijst met gezamenlijke projecten van elke gemeente. Daar staan met name watersysteemmaatregelen op, maar ook af en toe waterketenmaatregelen. Die wordt in jaarlijks bestuurlijk overleg afgetikt. Het jaar daarop gaan we vervolgens kijken of het ook werkelijk is uitgevoerd. Hier hangen geen consequenties aan.

3) *Hieronder enkele punten, kunt u aangeven wat hierover formeel is vastgelegd in een awa:*

- *Gebiedsgerichte aanpak;*

Nee, daar staat niets over in.

De meeste gebiedsrelevante aspecten komen terug in onze integrale gebiedsanalyses en dat is een watersysteemtool. Voor de waterketen hebben we alleen een waterkwaliteitstoets. Dat gaat over de impact van overstorten op oppervlaktewater. En die hoort bij het uitvoeringsprogramma water. Bijna alle afspraken zijn functioneel: de fysieke omgeving speelt geen rol als het om samenwerken binnen de afvalwaterketen gaat. Het is aan de gemeenten zelf om te sturen als ze bijvoorbeeld ergens niet willen overstorten. Door daarop te sturen, kunnen er maatregelen worden genomen. Het proces zelf wordt daarop niet aangepast.

- *Bestuurlijke verantwoordelijkheid;*

We hebben een tweeledig akkoord met al de gemeenten. We hebben een convenant waarin is opgenomen hoe we met elkaar omgaan en wat voor intenties we hebben op samenwerking. Daarnaast hebben we afvalwaterakkoorden voor concrete afspraken. Dus als er ergens een bergbezinkbassin moet komen en de gemeente betaalt 40 procent en wij 60 procent, dan wordt er een afvalwaterakkoord gesloten. Daar staat voor de rest niets meer in. Zodoende kan je met een gemeente meerdere afvalwaterakkoorden hebben. Er worden dus afspraken gemaakt over tijd, financiën en inzet van mensen. Daar komt een handtekening van ons DB [*Dagelijks Bestuur, HvH*] onder te staan.

- *Financiën;*

[zie hierboven]

- *(Uitwisseling van) personeel.*

Dat doen we niet op dit moment. En ik denk ook niet dat we dat ooit in een awa zouden opnemen.

In de praktijk voeren wij weleens taken uit voor de gemeenten. Er moet weleens een verslag worden gemaakt, dan doen wij dat. Wij hebben ten opzichte van de gemeenten minder spoedeisende taken en calamiteiten Wij kunnen zodoende vaak meer schuiven. Ook hebben we wat meer capaciteit op watertaken, daarom gebeurt het dat we weleens ergens het voortouw in nemen, aanjager zijn of trekker in een project zijn. Dat soort dingen. Dat is dus geen formele uitwisseling.

4) In het bestuursakkoord water staat ook innovatie van en integratie binnen de waterketen centraal. Ik zal een paar punten benoemen. Kunt u aangeven in hoeverre dit onderwerpen zijn die onderdeel zijn van samenwerking in de afvalwaterketen en of deze zijn vastgelegd in een awa:

- *Kennis (in samenwerking met de drinkwaterbedrijven);*

In ons convenant met de gemeenten staan dingen over kennis en innovatie. In de praktijk komt er weleens iets voort dat moet worden onderzocht, maar er wordt niet expliciet op gestuurd.

Als het gaat over samenwerken, zie je wel dat het aspect kennis en het opbouwen ervan wel centraal staat. Het gaat dan om professionaliseren van de organisatie én het uitvoeren van taken, en welke organisatievorm daaruit volgt. Dan wordt kennis veel centraler gesteld. Een voorbeeld is de samenwerking tussen een aantal gemeenten. In elk GRP [*Gemeentelijk Rioleringsplan, HvH*] staat hoe vaak er kolk gezogen wordt. De ene gemeente doet dit twee keer per jaar, de ander een keer. Als je vraagt aan de gemeente waarom, dan zeggen ze vaak “dat doen we altijd al zo”. Je zou kunnen overdenken dat als je kennis opbouwt, daar bewuste keuzes in maakt en daarin gaat differentiëren dat geld oplevert. Kennis, specialiseren en innoveren staan dan centraal.

In de huidige samenwerkingsvormen gebeurt dit nog niet en ik geloof ook niet dat awa’s daar geschikt voor zijn. Een awa is een bilaterale afspraak en niet een vorm om innovatie te borgen.

Wat betreft drinkwater: wij hebben in het grootste deel van dit gebied te maken met Brabant Water en die heeft te kennen gegeven geen interesse te hebben om deel te nemen in werkvormen. Daarnaast hebben we Evides, zij hebben nog geen keuze gemaakt. De drinkwaterbedrijven bieden wel aan om kennisopbouw te bevorderen. Als je het hebt over *asset management*, dan denkt de gemeente dat zij dat het beste doen, het waterschap denkt dat ook en het drinkwaterbedrijf denkt dat ook van zichzelf. Het zou best goed zijn om eens een keer met z’n alle om tafel te gaan zitten. Daar staan de drinkwaterbedrijven wel voor open en dat gaan we dan ook doen.

- *Grondstoffen (slib)*

Nee, hierover wordt niets opgenomen in een awa Een awa wordt gesloten op basis van de OAS-resultaten. Het wordt wel meegenomen in de samenwerkingsinventarisatie en aan het eind van het jaar moeten we bindende afspraken hebben over de juridische vorm. We zijn aan het bekijken wat voor soort juridische vormen er zijn, want we zijn vast van plan om de deadline te halen. Bij die inventarisatie wordt alles meegenomen; werkprocessen die wij hebben, die gemeenten hebben binnen de waterketenen de werkprocessen binnen het watersysteem in stedelijk gebied.

Het gaat dus over langetermijnvisie op centralisatie/decentralisatie en daar zou het slib inderdaad een onderdeel van kunnen zijn. Je maakt daarbij afwegingen tussen de investeringen die nu moeten worden gedaan en wat het in de toekomst gaat opleveren. Het gaat dan ook over fosfaatverwerking: wel of niet afkoppelen, wel of niet per wijk zuiveren zijn keuzes die daarop van invloed zijn. Op dit moment zijn we bezig om fosfaat uit de slibverbranding te verkrijgen. Het zou vervelend zijn als er vervolgens besloten wordt om te gaan zuiveren op kleinere schaal.

Je moet dus eerst met z’n allen moeten afspreken wat je in de toekomst wil en dat heeft gevolgen voor je maatregelen. De samenwerking zit dus ook in de langetermijnvisie. Wat je wil doen op het gebied van grondstoffen, heeft gevolgen voor de investeringen die je nu moet doen.

- *Energie (restwarmte)*

[*zie water*]

- *Leefomgeving (ruimtelijke ordening)*

Zijn niet vastgelegd.

- *Water (verbetering zuivering)*

Een awa bepaalt alleen iets over onze afnameverplichting.

Wij zijn bezig een toekomstvisie vast te stellen. Uitgangspunt is is NEWater; nutriënten, energie en water, dat is een toekomstvisie op de zuiveringen die wij onderschrijven. Maar het is ook belangrijk dat de gemeenten dit willen onderschrijven. Want als de gemeenten op wijkniveau het energie uit het water willen halen, dan heeft het geen zin. Dus moet je het gezamenlijk oppakken. Op dit moment, nu er hierover nog geen afspraken zijn gemaakt, zijn de gemeenten leidend. Als zij besluiten de kraan dicht te draaien, dan gaat de kraan dicht. Met name op het gebied van regenwater geldt dat. Zij kunnen het ons dus heel erg moeilijk maken als ze andere ideeën hebben. Het is een bovenstrooms-benedenstrooms-verhaal: bovenstrooms zit je aan het roer. Echter, *de facto* hebben de gemeenten niet de capaciteit om een visie te ontwikkelen. Zij hebben die uren niet en wij wel.

Door de capaciteit van de gemeenten is het soms lastig ze te betrekken bij toekomstvisies, maar ze hebben natuurlijk wel een behoorlijke inbreng gehad. We hebben ook het een en ander aangepast op basis van hun wensen. We hopen nu dat onze visie redelijk overeenkomt met die van de gemeenten in dit gebied.

5) *Kunt u aangeven in welke situaties een awa een meerwaarde is bij samenwerking?*

Wanneer je het niet met elkaar eens bent, dan kan je het tevoorschijn halen en kijken wat er in staat. Je moet de afspraken dus helder en eenduidig opschrijven. Dit geldt zowel intern als extern: het is dus ook een opdracht aan de ambtenaren. Een van de randvoorwaarden is dat er ook financiële borging is. Dus wij vragen hier geld aan, voordat we een afvalwaterakkoord tekenen en dan is het er ook gewoon. Als achteraf blijkt dat iets anders of slimmers moet worden uitgevoerd, dan kan je altijd het akkoord nog wijzigen.

6) *Kunt u aangeven in welke situaties een awa belemmerend werkt bij samenwerking?*

Dit is met name bij het afsluiten van het akkoord. Er zijn gewoon veel discussies over, ook al heb je een verdeelsleutel. Er zijn altijd situaties denkbaar waarbij die toch niet handig of eerlijk is. Dat komt pas naar boven bij het afsluiten van een awa en daar hebben we op dit moment met een paar gemeenten discussie over. Dan werkt het alleen maar negatief.

Maar als een afvalwaterakkoord eenmaal gesloten is, dan werkt het soms alleen belemmerend bij veranderprocessen. Nu staat er bijvoorbeeld in het Bestuursakkoord dat je maatregelen mag heroverwegen, dat staat in de alinea over cultuurverandering. Maar dan krijg je van die discussies over een project van 1,5 ton en als je die moet heroverwegen, dan kost dat tijd, moet het akkoord weer worden opengebroken en nieuwe bestuurlijke afspraken worden gemaakt. Het resultaat is vervolgens soms dat de maatregel blijft bestaan. Dat is geen zuivere discussie; er moet worden gekeken of elke euro doelmatig wordt besteed. Dan kan het dus belemmerend werken op doelmatigheid, maar dat is hier nog niet gebeurd. Bestuurders zijn redelijk pragmatisch. Ik hoor dit wel uit andere delen van het land.

7) *Het onlangs gesloten bestuursakkoord water tussen VNG en de UvW verplicht de waterschappen en de gemeenten tot het maken van bindende afspraken in de afvalwaterketen. Bij onvoldoende resultaat dreigt het Rijk met wetgeving om samenwerking af te dwingen. Hoe kijkt u hier naar? Is dit een stimulans of werkt het frustrerend?*

Het is als stimulans bedoeld, natuurlijk. Ik geloof er erg in dat die besparingen te behalen zijn. Het feit dat er wetgeving komt bij onvoldoende resultaat, daar ben ik positief over. Wat vervelend is, is dat je niet weet hoe die wetgeving er uit zal gaan zien. Je weet niet welke onderbouwing je bij een bepaald resultaat nodig hebt, om te voorkomen dat je de wetgeving over je heen krijgt. Stel dat na onderzoek blijkt dat je in een bepaalde regio al optimaal samenwerkt en je dat ook kan onderbouwen, is dat dan ook voldoende? Je weet ook niet of de mogelijke maatregelen generiek of lokaal worden genomen. Als het generiek is qua dekking over Nederland, dan kunnen we misschien beter gaan *teambuilden* met de gemeenten. Het gaat op die zeer korte termijn [*tot 31 december 2012, HvH*] waarschijnlijk toch niet overal lukken. Wellicht kunnen we dan beter investeren aan het vertrouwen in de samenwerking. En dan hoeven we geen onderzoek naar de vorm te doen, want die wordt ons dan opgelegd. Als het lokaal maatwerk is, dan is de vraag wanneer je er wel of geen last van zal hebben. Iedereen roept op dit moment dat ze het goed doen, maar ik denk dat het op veel plaatsen beter kan. Alleen ik heb nog geen mening of hiervoor een minimale juridische borging nodig is. Dat is ook afhankelijk van andere voorbeelden; bijvoorbeeld wat er in Overijssel met de RUD's en netwerkorganisaties gebeurd. Mocht dat erg goed werken, dan zou dat hier ook een goede vorm kunnen zijn. Op dit moment weet ik dat gewoon niet, daar heb ik te weinig kennis voor over hoe verschillende vormen kunnen werken.

Kortom, de stok achter de deur [*mogelijke wetgeving, HvH*] werkt stimulerend, want je ziet nu overal beweging. En dat was anders echt niet gebeurd. Alleen wij moeten nu politieke afwegingen maken, zonder te weten wat die stok achter de deur precies inhoudt. Dat maakt het lastig.

8) *In het Feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer, die als basis diende voor het Bestuursakoord Water, is voorgerekend dat een besparing van € 380 miljoen kan worden gerealiseerd binnen de afvalwaterketen in 2020. Dat is ongeveer 6,5% van de totale kosten in de afvalwaterketen in 2020. Kunt u aangeven of dit een realistisch doel is?*

Onze afdeling zuivering zegt dat dit zeer lastig wordt. Als je kijkt binnen ons beheersgebied, dan is het in mijn ogen zeker haalbaar. Het is altijd makkelijker om bij anderen besparingen te zien. In het algemeen is het beeld in Nederland dat bij gemeenten eerder bespaard kan worden, want zij hebben een kleiner schaalniveau ten opzichte van waterschappen. Daar komt bij dat de rioleringszorg vaak al tientallen jaren op vrijwel dezelfde manier wordt georganiseerd en uitgevoerd. Door daar kritisch naar te kijken, kan er geoptimaliseerd worden. Door eens goed naar je werkprocessen te kijken, kan je daar die besparingen waarschijnlijk halen. Bij een waterschap is het iets lastiger om dat inzichtelijk te maken, omdat we natuurlijk al een enorme opschaling hebben gehad en daardoor al een behoorlijk schaalniveau hebben. We hebben elke positie dubbel bezet en dat hebben gemeenten niet.

Er zou volgens het Feitenrapport 100 miljoen te besparen zijn op de zuiveringen. Bij de zuiveringen hoor ik dat ze dat niet kunnen halen. Daaruit concludeer ik dat het lastig wordt, maar zeker niet onhaalbaar. Maar op de lange termijn zijn de totale besparingen binnen de afvalwaterketen wel haalbaar in mijn ogen, de vraag is alleen of je dit al in 2020 kan realiseren.

Voorbeeld: we zijn op dit moment veel aan het afkoppelen en dat heeft gevolgen voor de zuiveringen. Alleen de zuiveringsinstallaties worden op dit moment niet kleiner. Want die dingen liggen er voor 30 à 40 jaar. Er heeft volgens mij nog nooit iemand berekend wat het optimale percentage is om afgekoppeld te hebben. Afkoppelen is ongeveer 1,4 maal zo duur als een gemengd systeem, dan zou je die meerkosten moeten besparen op de zuivering. De vraag is of dat haalbaar is als er voor je 100 procent word afgekoppeld. Er zal waarschijnlijk ergens een evenwicht zitten, het is dus zoeken naar het omslagpunt. Dat is nog niet gebeurd. En dan duurt het nog een hele tijd voordat je werkelijk die optimale positie hebt bereikt. Je hebt gewoon kapitaal in de grond zitten en dat is niet zomaar weg en kan je ook niet zomaar aanpassen. Je kan wel minder naar de zuivering verpompen, maar je riolering ligt er dan nog steeds. Als je ze later vervangt, dan pak je winst op je afschrijving. Als je ze eerder vervangt, dan kost het alleen maar extra. De vraag is dus of je die relatieve besparing, want het is ‘minder meer’, in 2020 kunnen behalen. De grootste besparingen zitten volgens mij in een gezamenlijk toekomstbeeld en dat heb je dan nog niet gerealiseerd in de praktijk.

Hoe eerder, hoe beter natuurlijk. 2020 lijkt nu nog ver weg, maar in termen van riolering en zuivering is dat al behoorlijk dichtbij. Een riolering wordt bij ons aangelegd voor 30 tot wel 100 jaar. De levensduur van riolering wordt nog steeds verlengd door nieuwe *relinings*- en reparatietechnieken. Een van de grootste besparingen is kritisch te kijken naar de technische levensduur van je riolering. Economisch zijn de meesten al afgeschreven, maar de vraag is of ze ook technisch zijn afgeschreven. Gemeenten hebben nu nog hele andere vervangingsstrategieën. De ene haalt ze uit grond na een bepaalde periode, zonder te kijken in welke staat ze verkeren. Soms zie je dan ook volledig gave buizen op de kant liggen. Een andere gemeente laat er een inspectiecamera door heen rijden, maar aan de binnenkant zie je lang niet alles over de kwaliteit van de buis. Er zijn ook gemeenten die betonboringen doen om te kijken naar de betonkwaliteit. Ook heeft het te maken wanneer je een weg openbreekt. Er zijn heel veel aspecten die je dan moet afwegen. Elke gemeente heeft zo een eigen strategie, maar die zijn allemaal anders. Daar zal dus wel veel te winnen zijn.

De gemeenten beschouwen de rioleringszorg als hun taak. Zij voeren daar dan ook graag zelf de regie over: baas in eigen buis. Dat is ook de titel van een VNG-rapport over dat onderwerp van een paar jaar geleden. Ook is het voor de gemeenten soms financieel aantrekkelijk om investeringen door te zetten. Over de investeringen wordt btw betaald en dat vloeit terug naar het rioolrecht of de algemene middelen. Als het terugvloeit naar de algemene middelen ontstaat er een prikkel om in riolering te investeren, terwijl het niet altijd doelmatig is. Hier valt misschien wel wat te winnen.

Waarschijnlijk zullen de gemeenten een vergelijkbaar verhaal houden: bij ons is niet veel te halen, maar wel bij de waterschappen. Dat kan ik me best voorstellen; zo werken mensen nou eenmaal. Ik zie ook wel dat we nog behoorlijke professionaliseringskansen hebben bij het zuiveringsbeheer, bezien vanuit de commerciële wereld. Dat is wel altijd een afweging in de ambtelijke wereld: hoeveel wil je professionaliseren; hoeveel risico’s wil je nemen?. In de commerciële wereld worden nu eenmaal grotere risico’s genomen dan in de ambtelijke wereld. Als ambtenaar moet je je kunnen verantwoorden aan de maatschappij en daarom zit er veel risicomijdend gedrag in een ambtelijke organisatie: je moet transparant zijn, elke euro kunnen verklaren en dat soort dingen. In de advieswereld wordt een beslissing veel makkelijk genomen, hier duurt het een half jaar voordat je ergens goedkeuring over hebt. De maatschappij eist dat je zo zorgvuldig met het geld omgaat en dat het allemaal verklaarbaar is. De vraag is dus in hoeverre je nog kan professionaliseren, maar er zijn zeker slagen te maken. Ook bij ons. Zodoende zullen er betere investeringsbeslissingen worden genomen en daar zal je uiteindelijk de winst kunnen behalen.

Aanvullend

Wat voor ons belangrijk is bij de awa’s, is dat we al lang bezig zijn met de OAS’en en die willen we afronden. We willen gewoon een goed vervolg geven aan de resultaten uit die studies en daarom willen we afvalwaterakkoorden sluiten. Zo kunnen we nette afspraken maken over resultaten uit die OAS-studies. Maar we zien ook dat we in het samenwerkingsproces over een paar jaar bijvoorbeeld een netwerkorganisatie hebben, of wat dan ook. Dan moet alles beter op elkaar zijn afgestemd, een OAS is slechts een optimalisatie op één randvoorwaarde van het systeem. Een awa is voornamelijk ter vervanging van de vergunningen, en daarnaast het netjes afronden van een proces waar we al lang mee bezig zijn. Het is belangrijk om de uitkomsten van de processen van de afgelopen jaren vast te leggen. Je kan daar niet niets mee doen. Je wilt dat afkaarten en het moet ten goede komen aan de samenwerking. We willen de afvalwaterakkoorden zo klein mogelijk neerzetten; zo kunnen er meerdere akkoorden vallen onder het convenant. Maar het is ook best

voorstelbaar dat je gaat kijken naar het opzetten van een gemeenschappelijke regeling. Dan krijg je soort koepelafspraken uiteindelijk en we moeten zorgen dat een afvalwaterakkoord niet belemmerend is.

Suggestie: kijk niet alleen naar concrete dingen, maar ook naar voortgang in processen in je onderzoek. Het is heel makkelijk om afvalwaterakkoorden te sluiten: als je er niets inzet, dan wil iedereen tekenen. Ook is het heel makkelijk om voor de *bühne* besparingen te halen: als je van lineair naar annuïtair afschrijven gaat, dan heb je nú je gedeelte van de 380 miljoen al gehaald. Maar dan wordt het later duurder. Als het gaat om de samenwerken, dan zal de neiging zijn om een positief verhaal houden. Zeggen dat er goed contact is, dat er veel wordt samengewerkt en er akkoorden worden gesloten over beheer en onderhoud. Als je vraagt of het allemaal bestuurlijk geborgd is, dan zal het allemaal wat minder concreet zijn. En dan nog kan je een antwoord krijgen, dat eigenlijk niks zegt over de voortgang in de samenwerking. In 2013 kan je ook nog niet werkelijk zien wat er bespaard is, dat zijn dan nog allemaal incidentele zaken. In 2020 kan je daar misschien wel wat over zeggen, maar nu nog niet. De verwachting is dat in 2013 de voortgang in het proces wordt bekeken. Dan wordt er dus vooral gekeken op welke vlakken er wordt samengewerkt. En dat zal discussie opleveren, want iedereen zal positieve dingen invullen. Sceptici zullen vervolgens roepen dat er in werkelijkheid nog niets is gebeurd en weinig is bereikt. Dan wordt het weer een politiek spel: en er lijkt nu al een overweldigende meerderheid te zijn in de Tweede kamer voor waterketenbedrijven. Het bestuursakkoord waterketen in 2007 zou de laatste kans zijn, werd toen gesteld voor de partijen, om het zelf te doen. Anders werd het afgedwongen. En nu hebben we het weer. Op een gegeven moment is er echt een laatste kans.

Msc. Martien Kaats,

Senior beleidsadviseur afvalwaterketen

1) *Er zijn grote verschillen in de voortgang van het sluiten van afvalwaterakkoorden. Uw waterschap behoorde in 2008 tot de middenmoot [50%, HvH] als het gaat over het percentage van de gemeenten waarmee een afvalwaterakkoord is gesloten. Kunt u hiervoor een verklaring geven? Wat is de huidige stand van zaken?*

Ik dacht dat wij koploper waren in 2008, maar blijkbaar sloten de andere waterschappen toen ook al afvalwaterakkoorden af. In 2006 zijn wij begonnen met opstellen van afvalwaterakkoorden, zodoende dat wij toen met de helft van de gemeenten een akkoord hebben.

Inmiddels zijn we met nieuwe afvalwaterakkoorden begonnen. De afvalwaterakkoorden die wij hadden waren gebaseerd op investering van de basisinspanning riolering en de afnameverplichting zuiveringsbeheer en onderlinge afstemming onderling. Inmiddels zijn we ook bezig met om andere zaken te regelen in het afvalwaterakkoord, zoals beheer en onderhoud en overdracht van afvalwater van gemeente naar het waterschap. We zijn dus weer opnieuw de cyclus aan het doen. Als je het hebt over de nieuwe akkoorden, dan hebben we met ongeveer tien procent van de gemeenten een akkoord 'nieuwe stijl'. Met 50% van de gemeenten hebben we een oud afvalwaterakkoord.

2) *Indien er geen awa is met een gemeenten en er wel wordt samengewerkt, hoe worden de samenwerkingsafspraken dan vastgelegd?*

In Gemeentelijke Rioleringsplannen en er is dagelijks overleg over bijvoorbeeld Basis Rioleringsplannen. De voortgang van de uitvoering van de GRP's blijven continue gemonitord worden. We hebben daarnaast geregeld overleg met alle gemeenten afzonderlijk over de rioleringszorg. Ook is er minimaal een, maar vaker twee maal per jaar bestuurlijk overleg met alle gemeenten.

3) *Hieronder enkele punten, kunt u aangeven wat hierover formeel is vastgelegd in een awa:*

   - *Gebiedsgerichte aanpak;*

Nee, dat zijn aspecten die al worden meegenomen in een GRP en een Basis Rioleringsplan. Deze hoeven niet meer worden opgenomen in een afvalwaterakkoord.

Wel zijn onlangs de gemeentelijke rioolgemalen van de gemeente Rhenen aan ons overgedragen in eigendom, beheer en onderhoud. De samenwerking is hier dus vanuit de fysieke omgeving tot stand gekomen.

   - *Bestuurlijke verantwoordelijkheid;*

Ja. We hebben 22 gemeenten in ons beheersgebied. Met veertien gemeenten zijn nu in totaal vijf afvalwaterteams gevormd. Met de overige acht gemeenten is dus nog geen afwaterteam gevormd. Daarmee zijn we in overleg bijvoorbeeld met onze buurwaterschappen.

Wat betreft afstemming en structuur: er zijn afspraken gemaakt binnen de afvalwaterteams, maar we doen ook zaken met de losse gemeenten. Per afvalwaterakkoord is een structuur gemaakt van een ambtelijk afvalwaterteam –wat tweemaandelijks bij elkaar komt- en daarnaast een bestuurlijk afvalwaterteam –waarin de wethouders zitten plus de heemraad en die komt eens per jaar bijeen. Het bestuurlijke afvalwaterteam kijkt wat het ambtelijk afvalwaterteam het afgelopen jaar heeft gedaan en wat voor het komende jaar de plannen zijn. Dat laatste gebeurt aan de hand van de voorstellen die het ambtelijk afvalwaterteam doet. Dit is dus naast het ambtelijke en bestuurlijke overleg dat we met de gemeenten afzonderlijk nog hebben.

Bij *Ad hoc*-projecten, waarbij er bestuurlijke aspecten zijn, maken we gezamenlijk bestuursvoorstellen.

   - *Financiën;*

Ja. Vaak vloeit dit voort uit een optimalisatiestudie, omdat een afvalwaterakkoord een handig middel is om dat goed af te stemmen.

   - *(Uitwisseling van) personeel.*

In een afvalwaterakkoord werken we aan de verschillende projecten en processen; dat is afhankelijk van de lokale behoeften van de gemeenten en het waterschap. Er is hier afgesproken dat de samenwerking vormvrij is; deze wordt bepaald door de inhoud. We zeggen dus niet tegen de gemeenten: "dit bieden we aan en voor de rest niets". We gaan vormvrij met de gemeente aan de slag, daarmee zijn we in 2006 begonnen. Daar zijn verschillende werkzaamheden uit

voortgekomen. Een van die werkzaamheden is bijvoorbeeld een arbeidspool. [*Zie water: verbetering zuivering, HvH*]

4) In het bestuursakkoord water staat ook innovatie van en integratie binnen de waterketen centraal. Ik zal een paar punten benoemen. Kunt u aangeven in hoeverre dit onderwerpen zijn die onderdeel zijn van samenwerking in de afvalwaterketen en of deze zijn vastgelegd in een awa:

- *Kennis (in samenwerking met de drinkwaterbedrijven);*

Ten eerste hebben we jarenlang kennis uitgewisseld met gemeenten en het drinkwaterbedrijf in het kader van het recent afgeronde Toekomst Waterketen Gelderland.

De huidige kennisontwikkeling en uitwisseling betekent voor ons organisatorische en inhoudelijke innovatie. Inhoudelijk innovatie vindt voornamelijk plaats op projectbasis. Dan gaat het bijvoorbeeld over het winnen van energie uit de afvalwaterketen, daar waar waterschap en gemeenten er al gezamenlijk mee bezig zijn. Dat is nog geen onderdeel bij afvalwaterakkoorden, maar dat kan in de toekomst zeker wel het geval worden. De akkoorden kunnen namelijk worden vernieuwd en aangevuld worden. Het komt nu al wel aan de orde bij het overleg van de afvalwaterteams; zowel bij het bestuurlijke, als het ambtelijke overleg. Met name bij de zuiveringen waar we energiefabrieken van willen maken.

Organisatorische innovatie hebben we op verschillende vlakken. Op projectniveau gaat het dan bijvoorbeeld over grondwatermeetnetten. Waar wij als waterschap trekker zijn van een gezamenlijk meetnet voor een hele regio, gebeurt dat. Op dit moment is dat in drie regio's. Bij de grondwatermeetnetten zijn de drinkwaterbedrijven partner; daar worden ze voor uitgenodigd.

Daarnaast praten we ook met gemeenten over meer structurele samenwerking. In de drie bestaande afvalwaterteams zijn we gezamenlijk aan het onderzoeken hoe we de samenwerking gezamenlijk vorm kunnen geven. Er wordt een lokaal feitenonderzoek uitgevoerd, op basis daarvan wordt er een *business case* gemaakt voor de toekomstige organisatie van de afvalwaterketen. Daarin wordt het gezamenlijke beheer en onderhoud van de afvalwaterketen opgenomen.

- *Grondstoffen (slib)*

Daar wordt vooral met andere waterschappen op samengewerkt. Wel wordt er met gemeenten gesproken over gezamenlijke slibverwerking, maar dat komt nog niet erg hard van de grond.

- Energie (restwarmte)

[*zie kennis*]

- *Leefomgeving (ruimtelijke ordening)*

Dat komt dagelijks aan orde bij de basis Rioleringsplannen, maar ook in het kader van de watertoets. Dat gebeurt al sinds jaar-en-dag en dat gaat gewoon door. Op het moment dat het over de verantwoordelijkheid van de gemeenten gaat, wordt het vastgelegd in een basis rioleringsplan, een GRP of bestemmingsplan. Als het onder de verantwoordelijkheid van het waterschap valt, dan wordt het opgenomen in een afvalwaterakkoord, waterakkoord of waterplan.

Een ander proces is waterkwaliteitsspoor, dat we hier hebben lopen. Het is de combinatie van de afvalwaterketen en het watersysteem. Het gaat dan over het raakvlak tussen die twee, want ze beïnvloeden elkaar continu. Bij elke gemeente hebben we inmiddels stadswateronderzoek uitgevoerd. Voor de helft van de gemeenten hebben we verbeterplannen gemaakt. Met de andere helft zijn we bezig. Dat wordt ook allemaal in optimalisatiestudies uitgebracht. Vervolgens leidt dat tot vernieuwing van het afvalwaterakkoord.

- *Water (verbetering zuivering)*

In het kader van de WABO hebben we met alle gemeenten –op een na, want daar zijn geen grote bedrijven- dienstverleningsovereenkomsten gesloten. Onze kennis en onze mensen, die al jaren bij bedrijven op bezoek gingen om te zorgen dat hun geloosde afvalwater geen problemen zou geven bij de zuivering, worden nu gratis te werk gesteld bij de gemeenten voor datzelfde aspect. De vergunningverlening van de WABO is namelijk overgegaan naar de gemeenten. Hier hebben wij natuurlijk zelf baat bij, want het is ter bescherming van ons eigen zuiveringsproces.

Een ander proces is de regenwaterhoeveelheid. Daarover vindt dagelijks afstemming plaats via watertoets en rioleringsplannen om te zorgen dat er niet te veel dun water [*afvalwater met veel 'schoon' (regen)water, dat geeft een lage concentratie vervuiling, HvH*] naar de zuivering gaat.

Weer een ander proces is de hoeveelheid rioolvreemd water dat aangeboden wordt op de zuiveringsinstallatie. Dat is namelijk niet doelmatig om te lozen op de riolering. Daar wordt samen met de gemeenten onderzoek naar gedaan. Het gaat dan over bronneringen [*grondwater onttrekking, HvH*] en koelwater; daar vindt continue afstemming plaats met de gemeente. Er wordt ook gekeken naar andere lozingen die eigenlijk niet in het riool thuishoren en wel naar de zuivering

gaan. Het is vaak veel beter dit soort afvalwater lokaal te verwerken of rechtstreeks in het milieu te brengen. Het gaat over te veel kwantiteit, dat daardoor nadelig effect heeft op de kwaliteit van de zuivering.

5) *Kunt u aangeven in welke situaties een awa een meerwaarde is bij samenwerking?*

Volgens mij heeft altijd een meerwaarde: het geeft duidelijkheid en helderheid over waar we samen naartoe willen, wat de intenties zijn van de deelnemers en het legt vast op welke manier overleg plaatsvindt én dat er overlegd wordt, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

6) *Kunt u aangeven in welke situaties een awa belemmerend werkt bij samenwerking?*

Omdat wij het vormvrij op basis van de behoefte van de gemeente doen, hebben wij nog geen belemmeringen ervaren.

7) *Het onlangs gesloten bestuursakkoord water tussen VNG en de UvW verplicht de waterschappen en de gemeenten tot het maken van bindende afspraken in de afvalwaterketen. Bij onvoldoende resultaat dreigt het Rijk met wetgeving om samenwerking af te dwingen. Hoe kijkt u hier naar? Is dit een stimulans of werkt het frustrerend?*

Dit werkt frustrerend. Samenwerking bereik je door vertrouwen in elkaar én in elkaars processen en belangen te leren kennen; en daar is tijd voor nodig. Die tijd wordt nu onder druk gezet, terwijl er op dit moment successen gehaald worden. Maar die successen zijn nu nog onvoldoende om over een half jaar voldoende resultaat behaald te hebben. Dat zal never-nooit lukken in een halfjaar tijd. Als je kijkt naar de praktijk en ervaringen uit het verleden, dan moet men [*het Rijk, HvH*] dat ook beseffen. Het idee van Waternet [*waterketenbedrijf in Amsterdam, HvH*] is in 1992 ontstaan en in 1995 is het daadwerkelijk gekomen. Sinds die tijd zijn ze daar volop bezig geweest om samenwerking met andere gemeenten te realiseren. Het is nu 2011 en volgens mij hebben ze nu alleen met gemeente Muiden een samenwerking, met de overige 23 gemeenten in het beheersgebied niet. Dus het kost gewoon tijd, zelfs als er al structuur is zoals in Amsterdam. Daar komt bij dat het opzetten van Waternet ook lang heeft geduurd. Die tijd moet nu ook gegund worden.

8) *In het Feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer, die als basis diende voor het Bestuursakoord Water, is voorgerekend dat een besparing van € 380 miljoen kan worden gerealiseerd binnen de afvalwaterketen in 2020. Dat is ongeveer 6,5% van de totale kosten in de afvalwaterketen in 2020. Kunt u aangeven of dit een realistisch doel is voor de door uw waterschap afgesloten awa?*

In eerste instantie zou ik willen onderschrijven dat dit realistische doelen zijn voor Nederland. De vraag is of het ook een realistisch doel is voor ons waterschap, maar we gaan er in ieder geval voor. Het punt is wel dat wij het goedkoopste waterschap zijn als het gaat over de zuivering. Als je daar nog 6,5 procent van af haalt, is de vraag of je nog wel genoeg vlees op de botten overhoudt. Het zal hier dus moeilijk zijn om die percentages te halen, maar we gaan er wel voor.

Aanvullend

Ik denk dat Den Haag ons toch wat meer tijd moet gunnen voor dit proces. Dat is nodig, omdat op dit moment gemeenten elkaar ontdekken. Gemeenteambtenaren en gemeentebestuurders praatten wat betreft riolering weinig met elkaar, maar in de afvalwaterteams gaan ze elkaar nu ontdekken. Dat betekent dat het onderwerp ‘de integratie van de afvalwaterketen’ in eerste instantie even wat minder aandacht krijgt, maar dat de besparingen in de rioleringszorg prioriteit krijgt. Dat is ook een van de drie componenten waarmee die 380 miljoen euro besparing uit het Bestuursakkoord Water behaald wordt. De zuiveringszorg krijgt bij de waterschappen volop aandacht. Vervolgens ga je verder met de component integratie. De besparing voor dat component zijn op korte termijn niet te realiseren. Het verkennen van die integratie loopt op dit moment wel, met ongeveer 70 procent van de gemeenten doen we op dit onderzoek naar structurele samenwerking. De processen lopen dus; de gemeenten en wij verwachten daar veel van, maar of alle handtekeningen er staan op 31 december 2011 vraag ik me af.