



Samenwerken op basis van afspraken

Handreiking toepassen regelgeving afvalwater in de praktijk



Samenwerken op basis van afspraken

Handreiking toepassen regelgeving afvalwater in de praktijk

Voorwoord

Voor u ligt de handreiking Samenwerking op basis van Afspraken, een praktische handreiking voor de toepassing van de regelgeving voor afvalwater. De handreiking heeft als doel om de recente ontwikkelingen in regelgeving en praktijk te schetsen en een stimulans te zijn voor verdere samenwerking tussen de betrokken overheden, met name gemeenten en waterschappen.

Om te kunnen voldoen aan de eisen die het waterbeheer van de toekomst aan ons land stelt, is op 22 december 2009 de Waterwet in werking getreden. De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater, en verbetert de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Daarnaast levert de Waterwet een flinke bijdrage aan kabinetsdoelen zoals vermindering van regels, vergunningstelsels en administratieve lasten. De Waterwet is meer dan zomaar een wet. De essentie van de Waterwet is: samenwerken op basis van afspraken in plaats van samenwerken op basis van eenzijdige voorschriften. Het is een nieuwe werkwijze en de geboden beleidsvrijheid vraagt om het nemen van verantwoordelijkheid en een zorgvuldige regionale uitwerking.

De Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben in april 2010 afspraken gemaakt over een aanpak voor de afvalwaterketen. De aanpak richt zich op het op bundelen van kennis en capaciteit in de uitvoering van de beheertaken. De toenmalige minister van VROM heeft de gekozen aanpak omarmd.

Het Regeerakkoord 2010 geeft waterschappen en gemeenten de ruimte om de aanpak van de Unie en de VNG regionaal uit te werken. Ook vraagt het regeerakkoord om een andere manier van kijken en het zoeken naar nieuwe aanpakken, nieuwe methodieken en nieuwe coalities. De crisis vraagt om een bestuursstijl gericht op samenwerking. Het tijdperk van het grote samenwerken is aangebroken. Hierbij heeft de afvalwaterketen een belangrijke voortrekkersrol.

Deze handreiking is tot stand gekomen door de inzet van vele medewerkers van gemeenten, waterschappen en provincies, ministeries en adviesbureaus. In de bijlagen ziet u hun namen en de voorbeelden die door hen zijn aangedragen. Het zijn juist deze voorbeelden die zeer tot de verbeelding spreken. Heel concreet wordt hierin aangegeven hoe de samenwerking in de praktijk leidt tot verbetering van prestaties en doelmatigheid. Neem gerust contact op met een collega om verder door te vragen naar de achtergronden en meest recente ontwikkelingen.

Wij willen graag iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van de handreiking. De totstandkoming zou niet mogelijk zijn geweest zonder de vaak belangeloze inzet. In het bijzonder de heer Krystof Krijt van het directoraat-generaal Milieu voor zijn inspirerende en productieve bijdrage. Ook heeft het directoraat-generaal Milieu een financiële bijdrage verleend in het kader van de uitvoering van het Bestuursakkoord waterketen.

Wij wensen u veel leesplezier en hopen dat u de handreiking veelvuldig zal raadplegen bij uw werkzaamheden in de afvalwaterketen.

Den Haag, 31 januari 2011

Erik Kraaij
directeur
Unie van Waterschappen

Kees-Jan de Vet
lid directieraad
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Inleiding

Gemeenten en waterschappen zorgen samen voor het omgaan met water in stedelijk gebied. Gemeenten zamelen huishoudelijk en bedrijfsafvalwater in, waterschappen zuiveren dat water. Daarnaast maken zij samen keuzes over hoe om te gaan met afvloeiend hemelwater, grondwater en oppervlaktewater. Door de rioolstelsels en rioolwaterzuiveringen optimaal te benutten, zorgen zij dat het watersysteem niet onnodig wordt belast.

De verantwoordelijkheden rond (afval)waterbeheer zijn onlangs herverdeeld en verankerd in de Wet milieubeheer (2008), de Waterwet (2009) en verschillende uitvoeringsbesluiten (AMvB's). Daarbij is samenwerking het uitgangspunt. Om alle taken en plichten goed te kunnen uitvoeren, moeten gemeenten en waterbeheerders (waterschappen en Rijkswaterstaat) samenwerken en hun bevoegdheden gezamenlijk inzetten. Alleen dan kunnen zij de wettelijk geboden beleidsvrijheid optimaal benutten om het (afval)waterbeheer naar de eisen en wensen van burgers, bedrijven en de fysieke leefomgeving vorm te geven.

Nieuwe manier van werken

De veranderingen zijn geen business as usual; ze vragen om een geheel andere manier van werken. Het tijdperk van 'samenwerken' op basis van normen en eenzijdige voorschriften en vergunningen is voorbij. Dit betekent dat de ene overheid de andere niet meer dwingend oplegt welke maatregelen die ander moet nemen of confronteert met al gemaakte keuzes.

De essentie is nu samenwerken op basis van afspraken. De beleidsvrijheid die de vernieuwde regelgeving biedt en het samenwerkingsproces om deze in te vullen, vragen wel om het nemen van verantwoordelijkheid. Er bestaat geen blauwdruk die met wat knippen en plakken voor elke situatie een oplossing geeft. Het vraagt om een nieuwe aanpak, om het samen zoeken naar optimale oplossingen voor onze watervraagstukken.

Ondersteuning in de praktijk

De praktische afbakening van de nieuwe verantwoordelijkheden blijkt niet altijd even helder. Deze handreiking is bedoeld om de gezamenlijke aanpak van watervraagstukken te ondersteunen. Aan de totstandkoming ervan werkten medewerkers van provincies, gemeenten, waterschappen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu (incl. Rijkswaterstaat) mee. Een gezamenlijk gedragen product dus.

De handreiking bestaat uit twee delen:

- Deel 1: Samenwerken op basis van afspraken.
Hierbij staat de vraag centraal: hoe kunt u de regelgeving voor afvalwater in de praktijk toepassen? Het gaat hier dus om de inhoudelijke kant van de samenwerking.
- Deel 2: Permanente samenwerking.
Hierbij staat de vraag centraal: hoe kunt u permanente samenwerking in de afvalwaterketen in de praktijk vormgeven? Wat zijn de succesfactoren en valkuilen? Hier gaat het dus om het samenwerkingsproces.

In de handreiking komt dus zowel de wat-vraag (inhoud) als de hoe-vraag (proces) aan de orde. Daarnaast krijgt u handelingsperspectief. De ervaring leert dat een samenwerkingsproces pas echt concrete resultaten oplevert als het gaat over concrete, inhoudelijke onderwerpen en als de samenwerkende partijen rekening houden met elkaars verantwoordelijkheden en belangen. Aan de hand van praktijkvoorbeelden krijgt u in bijlage 3 inzicht in hoe de nieuwe aanpak er voor verschillende procesonderdelen zou kunnen uitzien.

Stapje verder

De komende jaren moet de overheid veel bezuinigen, ook gemeenten en waterschappen. Bij een ongewijzigde aanpak zullen de beheerkosten van de afvalwaterketen (riolering en afvalwaterzuivering) de komende jaren stijgen. Als gemeenten en waterschappen op beleids- en operationeel niveau intensief gaan samenwerken, is een flinke kostenbesparing te realiseren.

Mede daarom hebben de VNG en UvW besloten de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen nog verder te intensiveren en minder vrijblijvend te maken. Hiervoor hebben zij een gezamenlijke aanpak voor de afvalwaterketen uitgewerkt. Naast kostenbesparing beoogt deze aanpak de uitvoering van de beheertaken in de afvalwaterketen minder kwetsbaar te maken voor lage personeelsbezetting en de kwaliteit te verbeteren. Onderdeel van de aanpak is het aanpassen van wetgeving. De kans is dan ook groot dat op enkele specifieke punten nog wetswijzigingen zullen volgen.

Deze handreiking gaat niet specifiek in op de gezamenlijke aanpak van VNG en UvW. De regelgeving voor afvalwater heeft een breder bereik dan samenwerking tussen gemeente en waterschap op het gebied van riolering en rioolwaterzuivering. Ze heeft ook betrekking op de rol van gemeente, provincie en waterbeheerder bij afvalwaterlozingen in oppervlaktewater, bodem en rioolstelsels, én op de omgang met hemel- en grondwater in de bebouwde omgeving.

Inhoud

Deel 1: Samenwerken op basis van afspraken	8
1 Inleiding	8
2 Van regels naar afspraken	8
2.1 Veranderingen op wetniveau	9
2.2 Lozingenbesluiten	12
2.3 Verordeningen van gemeenten, waterschappen en provincies	16
3 Consequenties voor taken en bevoegdheden	18
3.1 Taken en bevoegdheden gemeente	18
3.2 Taken en bevoegdheden zuiveringsbeheerder (waterschap)	19
3.3 Taken en bevoegdheden waterbeheerder (waterschap of Rijkswaterstaat)	20
3.4 Taken en bevoegdheden provincie	21
4 Consequenties voor specifieke situaties	22
4.1 Totstandkoming gemeentelijk rioleringsplan (GRP)	22
4.2 Totstandkoming waterbeheerplan (WBP)	24
4.3 Lozingen door burgers en bedrijven	25
4.4 Lozingen vanuit een gemeentelijk rioelstelsel	27
Deel 2: Permanente samenwerking	29
1 Inleiding	29
2 Waarom permanente samenwerking?	29
3 Hoe komt u tot permanente samenwerking?	32
3.1 Samenwerking gaat niet vanzelf	32
3.2 Voorwaarden voor succesvolle en resultaatgerichte samenwerkingsprocessen	33
3.3 Basisvoorwaarden	34
3.4 Procesvoorwaarden	37
3.5 Kritische succesfactoren	40
4 Poster Permanente samenwerking in de afvalwaterketen	42
Bijlage 1: Werkgroep handreiking	43
Bijlage 2: Analyse voorbeelden permanente samenwerking	44

Deel 1: Samenwerken op basis van afspraken

Hoe kunt u de regelgeving voor afvalwater in de praktijk toepassen?

1 Inleiding

Dit deel van de handreiking gaat in op de inhoudelijke kant van de zaak. Wat is er nu precies veranderd in de wet- en regelgeving en hoe kunt u hiermee in de praktijk omgaan? Hoofdstuk 2 beschrijft op hoofdlijnen de veranderingen in de regelgeving. Hoofdstuk 3 gaat in op de consequenties van die veranderingen voor de taken en bevoegdheden van gemeente, provincie en waterbeheerders. Hoofdstuk 4 behandelt de consequenties voor vier veelvoorkomende activiteiten.

2 Van regels naar afspraken

De wetgeving verandert

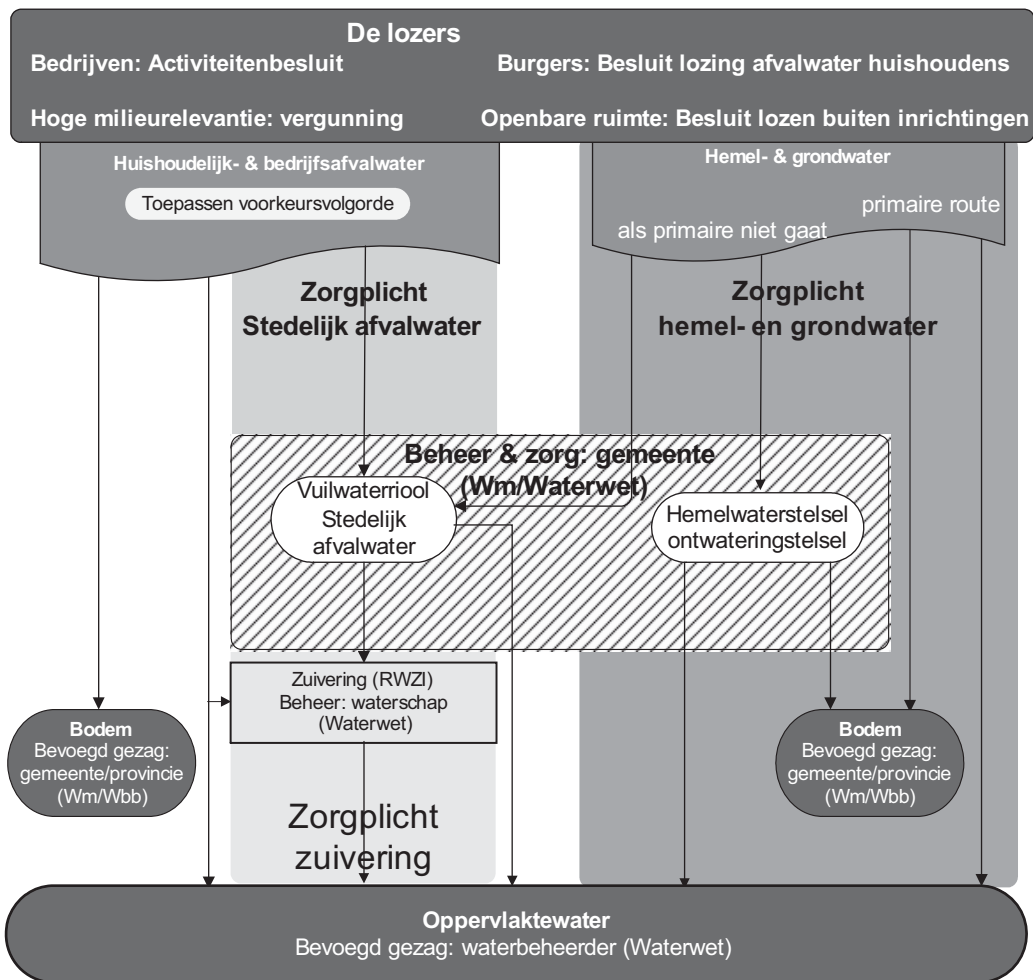
Aan het begin van de 21^{ste} eeuw was de regelgeving voor (afval)water een ingewikkelde puzzel. Burgers, bedrijven en overheden konden maar met moeite de weg vinden. De waterbeheerders hadden vooral te maken met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), de Waterschapswet en de Wet op de waterhuishouding (Wwh), de gemeenten met de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet bodembescherming (Wbb). Elke wet kende eigen uitvoerings-AMvB's. In totaal waren er meer dan twintig.

Om administratieve en bestuurlijke lasten te beperken en de regelgeving toegankelijker te maken, is zowel de milieü- als de waterregelgeving fundamenteel vernieuwd. Daarnaast heeft het kabinet in de beleidsbrief hemelwater en riolering keuzes gemaakt over het omgaan met vuil water, hemelwater en grondwater. Ook deze keuzes hebben geleid tot wijzigingen in regelgeving.

Samenvattend kent de veranderende wetgeving vier sporen:

- Vereenvoudiging en verbetering (minder regels).
- Decentralisatie (minder landelijke normen en meer beleidsvrijheid).
- Afstemming tussen overheden.
- Verschuiven verantwoordelijkheden overheid naar burgers en bedrijven.

In figuur 1 ziet u een schematisch overzicht van de nieuwe afvalwaterwetgeving. Naast de nationale wetgeving, de Wm, de Waterwet en de Wbb bepalen de beleidskeuzes van onder andere gemeenten in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) vooral hoe de afvalwaterstromen in een bepaald gebied over de verschillende routes zijn verdeeld.



Figuur 1: Schematisch overzicht afvalwaterregelgeving¹

2.1 Veranderingen op wettiveau

De eerste wijziging in de regelgeving voor (afval)water was op 1 januari 2008 de invoering van de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken. Deze wet vervangt de 'oude' algemeen geformuleerde gemeentelijke afvalwaterzorgplicht door drie specifieke zorgplichten: voor huishoudelijk en bedrijfsafvalwater (vastgelegd in de Wm) en voor afvloeiend hemelwater en grondwater (beide vastgelegd in de Waterwet).

De tweede stap was de inwerkingtreding van de Waterwet eind 2009. Hierin staan de gemeentelijke zorgplichten voor hemelwater en grondwater, en de zuiveringszorgplicht van het waterschap. Ook introduceert deze wet de watervergunning. De regels voor indi-

¹ Meer informatie over de achtergrond en specifieke onderdelen van dit schema vindt u op www.handboekwater.nl (thema afvalwater).

recte lozingen vallen sinds de invoering van de Waterwet uitsluitend onder het omgevingsrecht (zie volgende alinea).

De derde stap was de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010. Met deze wet kan het bevoegde gezag een omgevingsvergunning afgeven: één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu. Zo zijn dus geen aparte vergunningen meer nodig, zoals een Wm-vergunning voor lozingen in het riool en een bouwvergunning. Bovendien kent de gemeente één loket waar burger en bedrijf voor zowel een water- als een omgevingsvergunning terecht kunnen.

Inhoudelijke veranderingen zorgplichten en bevoegdheden

In de vernieuwde wetgeving staan zowel de taken als de bevoegdheden van gemeenten en waterbeheerders rond (afval)water.

Taken

1. De gemeentelijke zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater (Wm).
2. De gemeentelijke zorgplicht voor het inzamelen en verwerken van afvloeiend hemelwater (Waterwet).
3. De gemeentelijke zorgplicht voor grondwater(maatregelen) (Waterwet).
4. De zorgplicht voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, die primair bij waterschappen ligt (Waterschapswet en Waterwet).
5. De zorgplicht voor het beheer van watersystemen, die bij Rijkswaterstaat ligt voor de rijkswateren (Waterbesluit) en bij de waterschappen voor de regionale wateren (Waterschapswet en Waterwet).

Bevoegdheden

- Voor directe lozingen van stoffen in oppervlaktewateren is de waterbeheerder (waterschap of Rijkswaterstaat) bevoegd gezag (Waterwet).
- Het waterschap is bevoegd gezag voor directe lozingen in een zuiveringstechnisch werk (rwzi) onder de zorg van dat waterschap (Waterwet).
- Het Wm-bevoegde gezag (gemeente, provincie of Rijk) is bevoegd gezag voor alle lozingen in rioolstelsels, ongeacht de vraag of deze op een rwzi, het oppervlaktewater of de bodem uitkomen (Wm of Wabo). Deze lozingen heten ook wel 'indirecte lozingen'. Dit is een belangrijke wijziging; onder de Wvo was voor een deel van deze indirecte lozingen het waterschap mede bevoegd gezag. Voortaan vallen lozingen in rioolstelsels uitsluitend onder de Wm of de Wabo. Daarin zijn ze onderdeel van integrale algemene regels of van omgevingsvergunningen. De waterbeheerder (waterschap of Rijkswaterstaat) en de zuiveringsbeheerder (waterschap) hebben een adviesrecht gekregen bij vergunningverlening. Ook zijn zij bevoegd om, naast het Wm-bevoegde gezag, toezicht te houden.
- Gemeente, provincie of Rijk is bevoegd gezag voor directe lozingen in de bodem (Wm en Wbb).
- De provincie is het bevoegde gezag voor grondwateronttrekkingen en infiltratie voor industriële toepassingen > 150.000 m³/jaar, de openbare drinkwatervoorziening en bodemenergiesystemen (Waterwet).

- Gemeenten en waterschappen mogen op grond van de Gemeentewet en de Waterschapswet verordeningen maken "ten aanzien van onderwerpen waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, voor zover de verordeningen daarmee niet in strijd zijn". Waterschappen maken hiervan gebruik door keuren vast te stellen, waaruit ook bevoegdheden volgen:
- Het waterschap is het bevoegde gezag voor de grondwateronttrekkingen en infiltraties die niet onder de verantwoordelijkheid vallen van de provincies (Waterwet en Waterschapswet). In de keur van het waterschap staat wanneer een watervergunning nodig is en wanneer algemene regels (inclusief meldplicht) gelden.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de taken en bevoegdheden nog over de waterwetgeving (Waterwet en Waterschapswet) en de omgevingswetgeving (Wabo, Wm en Wbb) zijn verdeeld.

Om te zorgen dat de verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende wetten en bestuursorganen de uitvoering niet benadeelt, kent de Waterwet een 'samenwerkingsartikel' (artikel 3.8). Dit artikel is specifiek gericht op de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen:

Artikel 3.8 Waterwet

Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

Nationale Bestuursakkoorden Water en Waterketen

Vooruitlopend op de wettelijke plicht om afspraken te maken, hebben het Rijk en de koepels van provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW) landelijk ook afspraken gemaakt. Zo sloten zij in 2003 (eerste versie) en 2008 (actualisatie) het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Hierin staan afspraken over het op orde brengen en houden van het watersysteem, gericht op droge voeten en schoon water. Daarnaast sloten zij in 2007 het Bestuursakkoord Waterketen (BWK), waarin afspraken staan over doelmatigheid (kosten en prestatie), transparantie, innovatie en betrokkenheid van de burger.

De wetgeving volgt dus feitelijk de rode draad van de bestuursakkoorden, namelijk afstemmen tussen overheden in plaats van eenzijdige voorschriften hanteren. In de Waterwet is de filosofie van de bestuursakkoorden (samenwerken op basis van afspraken) expliciet verankerd.

Overige aanpassingen op wetniveau

Naast de nieuwe zorgplichten en herverdeling van de bevoegdheden kent de afvalwaterwetgeving nog enkele veranderingen. Zo vervangt de rioolheffing in de Gemeentewet het oude rioolrecht. Daarnaast bevat de Wm een gemeentelijke verordeningbevoegdheid voor hemel- en grondwaterlozingen en een voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater.

De Wm-bepalingen over het GRP zijn aangepast aan de nieuwe zorgplichten. Hierdoor is nu sprake van een 'verbreed GRP'. Behalve een beschrijving van hoe de gemeente haar zorgplichten invult, staan hierin ook de financiële en milieugevolgen van dit beleid.

2.2 Lozingenbesluiten

Naast veranderingen op wettiveau zijn ook de onderliggende uitvoeringsbesluiten aangepast. Het uitgangspunt was om zo veel mogelijk vergunningen te vervangen door algemene regels én om de regelgeving toegankelijker te maken. In de uitvoeringsbesluiten voor afvalwaterlozingen staan nu regels voor lozingen in concrete situaties/activiteiten. Daarmee is het principe 'geen vergunning, tenzij' nu leidend, terwijl dat in het verleden regelmatig andersom was.

In de nieuwe regelgeving zijn de algemene regels op grond van verschillende wetten (Wm, Waterwet en Wbb) per doelgroep geïntegreerd. Hierdoor kan de lozer in één besluit zien welke voorschriften gelden voor de verschillende lozingsroutes. Voorheen moest hij vaak verschillende lozingenbesluiten raadplegen: één voor lozingen in oppervlaktewater, één voor lozingen in rioolstelsels en één voor lozingen in de bodem.

De nieuwe uitvoeringsbesluiten en ministeriële regelingen integreren meer regels dan de nieuwe wetten. Waar op wettiveau de regels voor directe en indirecte lozingen nog zijn verdeeld over het omgevingsrecht en het waterrecht, zijn deze in AMvB's en ministeriële regelingen al bij elkaar gebracht. Uiteraard wel met behoud van bevoegdheden zoals die uit de wetten volgen.

In figuur 2 ziet u een samenvatting van de concrete wijzigingen in de lozingenbesluiten. Het bovenste deel (figuur 2a) laat de situatie vóór het veranderingstraject zien (2006), het onderste deel (figuur 2b) de nieuwe situatie (2011-2012). Zoals u ziet, zijn er minder uitvoeringsbesluiten en geen aparte besluiten per sector meer.

Wet milieubeheer	Wvo	Wet bodembescherming
AMvB's industrie en diensten (12), zoals <ul style="list-style-type: none"> - horeca, sport en recreatie - motorvoertuigen - bouw- en houtbedrijven - voorzieningen en installaties - detailhandel en ambachten Besluit landbouw milieubeheer Besluit lozingsvoorschriften niet-inrichtingen milieubeheer	Lozingenbesluiten Wvo: <ul style="list-style-type: none"> - huishoudelijk afvalwater - vaste objecten - bodemsanering en - proefbronnering - open teelt en veehouderij 	Lozingenbesluit bodembescherming
Besluit glastuinbouw		
	Bouwstoffenbesluit	

Figuur 2a: Overzicht lozingenbesluiten 2006

Wet milieubeheer	Waterwet	Wet bodembescherming
1. Activiteitenbesluit (inclusief landbouw) 2. Besluit lozing afvalwater huishoudens 3. Besluit lozen buiten inrichtingen 4. Besluit bodemkwaliteit		

Figuur 2b: Overzicht lozingenbesluiten 2011-2012

Het Activiteitenbesluit (= Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim)) en het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Bah) zijn sinds 1 januari 2008 van kracht.

Activiteitenbesluit (1)

Het Activiteitenbesluit heeft betrekking op veel bedrijfsmatige activiteiten binnen inrichtingen (niet-landbouw). Hiervoor regelt het besluit een breed scala aan milieuaspecten, waaronder lozingen. Begin 2010 zijn en in 2011 worden nog enkele nieuwe activiteiten toegevoegd. Zo zullen onder andere ziekenhuizen en een deel van de rwzi's onder het Activiteitenbesluit vallen. Ook zal het besluit na 2011 regels bevatten voor agrarische activiteiten op het erf (Wm-inrichting) en op de landbouwgronden (die de Wm niet als inrichtingen ziet).

Besluit lozing afvalwater huishoudens (2)

Het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Bah) heeft betrekking op alle lozingen vanuit particuliere huishoudens. Naast huishoudelijk afvalwater gaat het bijvoorbeeld om lozingen van afvloeiend hemelwater en het autowassen op straat.

Besluit lozen buiten inrichtingen (3)

Naar verwachting treedt op 1 juli 2011 het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) in werking. Dit besluit heeft betrekking op de overige lozingen buiten inrichtingen (dus niet afkomstig van landbouwgronden en huishoudens). Dit betreft onder meer:

- lozen van huishoudelijk afvalwater, hemelwater en grondwater;
- lozen als gevolg van werkzaamheden aan vaste objecten nabij een oppervlaktewaterlichaam;
- lozen van afstromend hemelwater van wegen en overige openbare ruimte;
- lozen uit voorzieningen voor het beheer van afvalwater (lozingen uit overstorten van vuilwaterriolen en uit nooduitlaten van hemelwater- en ontwateringsstelsels);
- lozen in verband met waterbeheer.

Besluit bodemkwaliteit (4)

Het Besluit bodemkwaliteit regelt lozingen in de bodem en het oppervlaktewater bij toepassing van bouwstoffen, grond en bagger.

De vier lozingenbesluiten regelen vrijwel alle gebruikelijke lozingen met algemene regels. Lozingen waarvoor nog een individuele beschikking (zoals een vergunning) nodig is, beperken zich tot die gevallen waar vanuit milieubelang een individuele beoordeling wenselijk is. Bijvoorbeeld lozing vanuit risicovolle bedrijven als de 'grote' industrie (o.a. bedrijven die onder de Europese IPPC-richtlijn vallen) en 'onbekende' (niet expliciet in de besluiten geregelde) lozingen in oppervlaktewater.

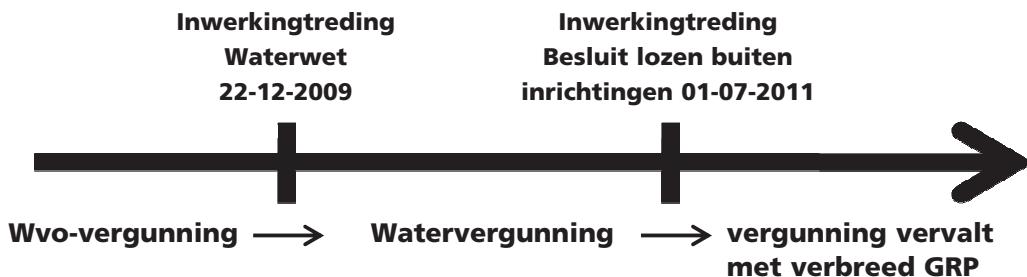
De nieuwe lozingenbesluiten en de afvalwaterketen

Lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels

Het streven om zo veel mogelijk vergunningen te vervangen door algemene regels en daarmee onnodige procedures te voorkomen, geldt voor vergunningen aan burgers, bedrijven én overheden. Voorheen werkten gemeenten en waterschappen de zorgplichten eerst in plannen (zoals het GRP) uit, waarna voor de lozingen nog de vergunningprocedure volgde. Maar als de overheden hun plannen goed op elkaar hebben afgestemd en de uitvoering adequaat verloopt, zijn vergunningprocedures vaak overbodig. Dat is het uitgangspunt van het Blbi.

In het Blbi staan ook algemene regels voor lozingen vanuit gemeentelijke stelsels (vuilwaterriool, hemelwaterstelsel, ontwateringsstelsel). Het besluit gaat ervan uit dat het 'verbrede GRP' voldoende waarborgen bevat voor de bescherming van het oppervlaktewater of de bodem waarin die stelsels lozen. Daarom is een vergunningprocedure voor deze lozingen niet nodig en zelfs onwenselijk. Dat geldt ook voor eventuele lozingen vanuit door de overheid beheerde kleinschalige zuiveringsvoorzieningen in het buitengebied (zoals Individuele Behandeling Afvalwater, IBA's).

Figuur 3 laat de gewijzigde regelgeving zien voor een lozing vanuit een gemeentelijk rioolstelsel met de komst van de Waterwet eind 2009 en het Blbi in 2011.



Figuur 3: Schematische weergave wijziging regulering lozingen gemeentelijk rioolstelsel

Het uitgangspunt 'geen vergunning, tenzij' heeft consequenties voor het GRP en het uitwerkingsproces ervan. Het afschaffen van de watervergunning voor overstorten en hemelwaterriolen verplicht de partijen tot afstemming tijdens het GRP-planproces. Meer informatie hierover vindt u in paragraaf 4.1.

Lozingen in gemeentelijke rioolstelsels

Ook voor veel lozingen in de gemeentelijke stelsels hebben algemene regels de vergunning- of ontheffingplicht vervangen. Uitgangspunt hierbij is de voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater. Zo zijn directe lozingen in oppervlaktewater en lozingen van hemel- en grondwater in gescheiden stelsels algemeen geregeld, omdat deze overeenkomen met de voorkeursvolgorde. Als een andere lozingsoptie beschikbaar is, zijn nieuwe, bedrijfsmatige hemelwaterlozingen in het vuilwaterriool niet toegestaan. Deze lozingen passen niet in de voorkeursvolgorde.

Voorkeursvolgorde voor lozen in bodem, riool en oppervlaktewater

De Wet milieubeheer kent een voorkeursvolgorde voor het lozen in de bodem, het riool en het oppervlaktewater:

- a. het ontstaan van afvalwater wordt voorkomen of beperkt;
- b. verontreiniging van afvalwater wordt voorkomen of beperkt;
- c. afvalwaterstromen worden gescheiden gehouden, tenzij het niet gescheiden houden geen nadelige gevolgen heeft voor een doelmatig beheer van afvalwater;
- d. huishoudelijk afvalwater en, voor zover doelmatig en kostenefficiënt, afvalwater dat daarmee wat biologische afbreekbaarheid betreft overeenkomt, worden ingezameld en naar een inrichting als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet getransporteerd;
- e. ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d), zo nodig na zuivering bij de bron, wordt hergebruikt;
- f. ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d) lokaal, zo nodig na retentie of zuivering bij de bron, wordt in het milieu gebracht;
- g. ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d) dat naar een inrichting als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet wordt getransporteerd.

De voorkeursvolgorde is geen dogma. De uiteindelijke afweging moet u in uw situatie zelf maken. Daarbij staat doelmatigheid van de oplossing centraal.

Soms is bijstelling van de landelijke regels nodig om het milieu adequaat te beschermen. In die specifieke situaties mogen de bevoegde instanties aanvullende maatwerkvoorschriften stellen. Daarnaast kan de gemeente bij verordening regels stellen aan hemel- en grondwaterlozingen in de bodem en riolering (zie ook paragraaf 2.3).

De snelle vervanging van vergunningen door algemene regels heeft vergaande gevolgen voor de bevoegde instanties. Zo zijn meetverplichtingen voor bedrijven grotendeels vervallen. Hierdoor komt meer nadruk te liggen op controles door het bevoegde gezag, dat daarbij ook de belangen van andere overheden moet behartigen. Hierbij is onderlinge afstemming dus ook cruciaal. Meer informatie hierover vindt u in paragraaf 4.3.

2.3 Verordeningen van gemeenten, waterschappen en provincies

Naast de algemene regels van het Rijk in onder meer de lozingenbesluiten kunnen gemeenten, waterschappen en provincies algemene regels vaststellen in verordeningen. Deze regels richten zich op de aspecten die tot de autonome bevoegdheid van de gemeente of het waterschap behoren, zoals lozen in de riolering of het bouwen op of in het oppervlaktewater. Ook kan de verordening een nadere invulling van de landelijke regels zijn. De verordening mag niet in strijd zijn met landelijke regelgeving, waaronder de lozingenbesluiten. Hieronder vindt u een kort overzicht van de mogelijkheden voor gemeenten, waterschappen en provincies.

Gemeentelijke verordening hemel- en grondwater

Volgens artikel 10.32a van de Wm mag een gemeente bij verordening regels stellen aan hemel- en grondwaterlozingen in rioolstelsels en bodem. Hiermee kan zij dus de landelijke lozingsregels voor hemel- en grondwater uit de lozingenbesluiten aanvullen. Maar dit kan alleen als de gemeente haar beleid voor het omgaan met hemel- en grondwater goed heeft onderbouwd, bijvoorbeeld in het GRP. De VNG heeft een modelverordening uitgebracht voor hemel- en grondwaterlozingen in de riolering (zie paragraaf 3.1 van bijlage 3).

Gemeentelijke bouwverordening

Gemeenten stellen met een (verplichte) bouwverordening regels aan bouwwerken. De bouwverordening vormt mede het toetsingskader voor de bouwvergunning. De VNG-modelbouwverordening bevat de verplichte aansluiting van bestaande bouwwerken op de riolering. Hierbij is onderscheid in het in stand houden van de rioolaansluiting van bestaande bouwwerken (artikel 5.3.4) en de aansluiting van nieuwe bouwwerken (artikel 2.7.4). Hiermee geldt voor vuilwaterleidingen een aansluitplicht op de riolering. Voor nieuwbouw kan een verbod gelden voor aansluiting van hemelwaterleidingen op het vuilwaterriool.

Keur van het waterschap

De Waterwet maakt bij lozingen onderscheid in kwalitatieve en kwantitatieve aspecten. Het lozen van stoffen (het kwaliteitsaspect) wordt in vergunningen en algemene regels op grond van de Waterwet gereguleerd. Daarom kan het waterschap in de keur geen

regels stellen aan waterkwaliteitsaspecten bij lozingen. Het lozen van water (het kwantiteitsaspect) wordt alleen bij AMvB gereguleerd als het om lozingen in rijkswater gaat óf als dat nodig is met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen. Dat laatste is meestal niet het geval. Daarom kan het waterschap in de keur wel het lozen van water in regionale wateren reguleren. In de praktijk gebeurt dat ook. Vaak staat in de keur dat voor waterlozingen in oppervlaktewater een watervergunning nodig is of algemene regels gelden (inclusief meldplicht). De UvW heeft een modelkeurverordening uitgebracht (zie paragraaf 3.1 van bijlage 3).

Provinciale milieuverordening

De Wet milieubeheer bepaalt dat de provincie bij provinciale milieuverordening gebieden kan aanwijzen om de kwaliteit van het grondwater te beschermen met het oog op waterwinning. Ook kan zij bij die verordening regels stellen aan bodemlozingen in die gebieden. Deze regels kunnen zo nodig strenger zijn dan de landelijke algemene regels.

Provinciale waterverordening

De Waterwet biedt de provincies ruimte om bepaalde zaken in een verordening te regelen. Provinciale Staten (PS) kunnen in de provinciale waterverordening nadere regels stellen aan de plannen en besluiten van waterschappen. Dit zijn de zogenaamde instructiebepalingen. Deze regels mogen PS maken met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. Voorbeelden zijn regels voor de waterbeheerplannen en peilbesluiten. Daarnaast leggen PS in de provinciale waterverordening bepaalde normen vast. Bijvoorbeeld normen voor de beveiliging tegen overstroming door het falen van regionale waterkeringen en voor de opvang- en afvoercapaciteit van het regionale watersysteem.

3 Consequenties voor taken en bevoegdheden

De nieuwe regelgeving vraagt om een nieuwe aanpak, waarbij samenwerken op basis van afspraken de norm is. In dit hoofdstuk vindt u een vertaling van de veranderingen op wetniveau naar taken en bevoegdheden. In hoofdstuk 4 komen de gevolgen voor specifieke situaties aan bod.

3.1 Taken en bevoegdheden gemeente

Taken

De vernieuwde wetgeving bevat drie gemeentelijke zorgplichten:

De zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater (art. 10.33 Wm).

De gemeente is verantwoordelijk voor aanleg en beheer van vuilwaterriolen (of gelijkwaardige voorzieningen) binnen de bebouwde kom en transport van het afvalwater naar een zuiveringstechnisch werk (rwzi).

Ook buiten de bebouwde kom (het buitengebied) geldt in beginsel de gemeentelijke zorgplicht. Maar als aanleg van een vuilwaterriool niet doelmatig is, hoeft de gemeente de zorgplicht niet in te vullen. Bij het beoordelen van doelmatigheid spelen de milieubeschermingsbelangen ook een rol. De provincie toetst de afweging van de belangen en kan een ontheffing van de zorgplicht verlenen.

Als de gemeente een ontheffing heeft, hebben burger en bedrijf een eigen verantwoordelijkheid als afvalwaterlozer. Dit houdt in dat zij zelf voor een zuiveringsvoorziening voor het afvalwater moeten zorgen. Maar de gemeente kan er ook voor kiezen om geen ontheffing te vragen en burger en/of bedrijf in het buitengebied te ontzorgen. Dat kan door in plaats van een vuilwaterriool een gelijkwaardige oplossing te bieden, zoals kleine zuiveringen die de gemeente of het waterschap beheert. De gelijkwaardigheid moet blijken uit het GRP.

De zorgplicht voor afvloeiend hemelwater (art. 3.5 Waterwet).

De gemeente is verantwoordelijk voor inzameling van afstromend hemelwater van percelen waarvan de eigenaren niet zelf kunnen voorzien in afvoer naar oppervlaktewater of bodem. Als de gemeente hemelwater inzamelt, is ze ook verantwoordelijk voor de verdere omgang, inclusief de lozing in oppervlaktewater of bodem. Zij kan het zowel gescheiden van als gemengd met afvalwater inzamelen. De gekozen route bepaalt de betrokkenheid van de waterbeheerder. Het waterschap kan betrokken zijn als beheerder van de ontvangende zuivering of van het ontvangende oppervlaktewater, soms van beide.

De zorgplicht voor grondwatermaatregelen (art. 3.6 Waterwet).

De gemeente is verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen in de gemeentelijke openbare grond om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstanden voor de aan die grond gegeven bestemming zo veel mogelijk te voorkomen. Althans, voor zover de maatregelen doelmatig zijn en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie

behoren. Vaak zal het gaan om het aanbieden van inzamelvoorzieningen voor overtollig grondwater. Als de gemeente inzamelt, is ze ook verantwoordelijk voor de verdere omgang met het grondwater. Ook is zij aanspreekpunt bij grondwaterproblemen; zij heeft de regie bij het onderzoeken van oorzaken en oplossingen.

Financiering

Om de invulling van de drie zorgplichten te bekostigen, kan de gemeente een rioolheffing opleggen (artikel 228a Gemeentewet). De rioolheffing mag zij afzonderlijk voor vuil water en voor hemel- en grondwater vaststellen.

Bevoegdheden

De vernieuwde wetgeving legt ook enkele bevoegdheden bij de gemeente:

Bevoegd gezag voor indirecte lozingen en lozingen in de bodem

De gemeente is bevoegd gezag voor indirecte lozingen en lozingen in de bodem vanuit inrichtingen waarvoor zij op grond van de Wm bevoegd gezag is. Regels voor die lozingen vormen binnen de Wm namelijk een onderdeel van de milieuvergunningen en milieubrede algemene regels.

Ook is de gemeente bevoegd gezag voor indirecte lozingen en de meeste lozingen in de bodem buiten inrichtingen. Voor lozingen in rioolstelsels waarvoor zij geen bevoegd gezag is, heeft de gemeente een algemene adviesbevoegdheid voor omgevingsvergunningen aan het Wm-bevoegde gezag. Dat is vaak de provincie en soms het Rijk.

De gemeentelijke bevoegdheid voor lozingen bestaat uit:

- de bevoegdheid tot vergunningverlening;
- het stellen van maatwerkvoorschriften binnen algemene regels;
- de bevoegdheid tot toezicht en handhaving.

3.2 Taken en bevoegdheden zuiveringsbeheerder (waterschap)

Taken

De zorgplicht voor zuivering van stedelijk afvalwater (art. 3.4 Waterwet en art. 1 en 2 Waterschapswet).

Het waterschap is verantwoordelijk voor de zuivering van het door de gemeente ingezamelde stedelijke afvalwater, afkomstig uit gemengde stelsels of vuilwaterleidingen van gescheiden stelsels. Het waterschap heeft de verantwoordelijkheid, maar kan de feitelijke uitvoering aan een ander opdragen. Als het doelmatiger is dat de gemeente of een derde de zuivering verzorgt, kan de gemeente of die derde de uitvoering op zich nemen. Als de meningen daarover verschillen, beslist de provincie.

Financiering

Het waterschap financiert de zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater via de zuiveringsheffing.

Bevoegdheden

Bevoegd gezag voor directe lozingen in de rwzi

Lozingen in de rwzi die niet via de gemeentelijke riolering lopen, zijn vergunningplichtig op grond van de Waterwet of vallen onder algemene regels, zoals het Activiteitenbesluit. Het waterschap is als beheerder van de rwzi bevoegd gezag voor deze lozingen. In de Waterwet staat dat de waterbeheerders niet meer verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening en handhaving van de indirecte lozingen (lozingen in de riolering). Het bevoegde gezag in het kader van de Wabo (bij lozingen vanuit inrichtingen) of de Wm (lozingen buiten inrichtingen) is hiervoor verantwoordelijk. Het waterschap mag als zuiveringsbeheerder nog wel toezicht houden op de indirecte lozingen. Als daarvoor aanleiding is, kunnen zij het bevoegde gezag verzoeken om te handhaven. Verder kunnen de waterschappen het bevoegde gezag adviseren bij de verlening van omgevingsvergunningen voor indirecte lozingen vanuit inrichtingen. In sommige, in de Wabo expliciet bepaalde, gevallen kunnen verzoek en advies bindend zijn.

3.3 Taken en bevoegdheden waterbeheerder (waterschap of Rijkswaterstaat)

Taken

Peilbeheer

De waterbeheerder moet het oppervlaktewater op peil houden (peilbeheer). Hiervoor stellen waterschappen en Rijkswaterstaat peilbesluiten vast. Het peilbeheer kan grote invloed hebben op de grondwaterstand in een gebied en raakt daarmee direct aan de gemeentelijke grondwaterzorgplicht.

Financiering

Het waterschap kan de watersysteemtaken financieren via de watersysteemheffing. Rijkswaterstaat financiert het systeembeheer van de rijkswateren uit de algemene middelen.

Bevoegdheden

Bevoegd gezag voor directe lozingen

Op grond van de Waterwet is de waterbeheerder bevoegd gezag voor directe lozingen in oppervlaktewater. Ook is hij verantwoordelijk voor de kwantitatieve aspecten van waterlozingen in oppervlaktewater, geregeld in de Waterregeling (rijkswateren) en de waterschapskeur (regionale wateren).

Bevoegd gezag grondwateronttrekkingen en infiltraties

Waterschappen zijn bevoegd gezag voor de meeste grondwateronttrekkingen en infiltraties. Regels over dergelijke handelingen staan in de keur. Net als het peilbeheer heeft deze bevoegdheid raakvlakken met de gemeentelijke grondwaterzorgplicht.

3.4 Taken en bevoegdheden provincie

Taken

Toezicht houden

De provincies houden toezicht op de waterschappen en gemeenten. Dit gebeurt onder andere via de Wm. In artikel 4.24 staat dat Gedeputeerde Staten (GS) gemeenten een aanwijzing kunnen geven over het GRP. GS toetsen de (verbrede) GRP's financieel en kunnen hun Wm-aanwijsbevoegdheid inzetten. Op grond van onder meer hoofdstuk 3 van de Waterwet houdt de provincie ook toezicht op hoe waterschappen hun watersysteemtaken uitvoeren. In de Waterwet staan hiervoor ook aanwijzingsbevoegdheden.

De provincies stimuleren de gezamenlijke aanpak van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en waterschap, wat kan leiden tot waterakkoorden. Waar nodig bemiddelen de provincies bij afstemming tussen waterschap en gemeenten (conform het BWK). De provincies hebben verder geen sturingsmogelijkheden op deze bestuurlijke waterafspraken tussen gemeente en waterschap.

Van specifiek naar generiek toezicht

Het Rijk werkt aan een wetsvoorstel Revitalisering Generiek Toezicht (RGT). Dit wetsvoorstel beoogt het toezicht tussen overheden onderling (interbestuurlijk toezicht) te vereenvoudigen en te verminderen. Op veel beleidsterreinen zal specifiek toezicht vervallen en daarvoor in de plaats komt algemeen (generiek) toezicht. Een voorbeeld hiervan is het verdwijnen van het financieel toezicht van de provincie op het GRP van de gemeente. Waarschijnlijk treedt het wetsvoorstel op 1 juli 2011 in werking.

Bevoegdheden

Bevoegd gezag grondwateronttrekkingen en infiltraties

De provincie is bevoegd gezag voor specifieke grondwateronttrekkingen en infiltraties. Dan gaat het om grote industriële onttrekkingen en onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening en bodemenergiesystemen. Deze bevoegdheid heeft raakvlakken met de gemeentelijke grondwaterzorgplicht.

Financiering

De provincie kan haar grondwateractiviteiten financieren uit de grondwaterheffing.

Bevoegd gezag ontheffing gemeentelijke zorgplicht riolering

De Wm stelt expliciet dat de GS de bevoegdheid heeft om aan de gemeente ontheffing te verlenen van de zorgplicht voor inzameling en transport voor stedelijk afvalwater.

4 Consequenties voor specifieke situaties

Hoofdstuk 3 behandelde de consequenties van de wettelijke veranderingen voor taken en bevoegdheden. Uit de verdeling van die taken en bevoegdheden is op te maken dat feitelijk sprake is van een continu samenwerkingsproces: van planvorming en uitvoering tot beheer en handhaving. Dit hoofdstuk gaat in op de consequenties daarvan voor vier veelvoorkomende activiteiten:

1. Totstandkoming van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) (zie paragraaf 4.1).
2. Totstandkoming van het waterbeheerplan (WBP) (zie paragraaf 4.2).
3. Lozingen door burgers en bedrijven (zie paragraaf 4.3).
4. Lozingen vanuit een openbaar gemeentelijk rioelstelsel (zie paragraaf 4.4).

Voor deze vier activiteiten zoeken de betrokken partijen nog naar de optimale invulling van de nieuwe regels. Dat betekent niet dat er bij andere activiteiten geen consequenties zijn. Zoals gezegd, feitelijk is sprake van een continu proces van afstemming en samenwerking, zowel bij het plannen van investeringen (OAS) als bij de uitvoering van operationele taken in het dagelijkse beheer.

4.1 Totstandkoming gemeentelijk rioleringsplan (GRP)

Binnen de vernieuwde regelgeving speelt het GRP een cruciale rol. Het plan dient als beleidskader voor de uitvoering van de zorgplichten voor afval-, hemel- en grondwater. In het GRP geeft de gemeente per gebied aan hoe zij haar zorgplichten invult. Daarbij moet de gemeente belangrijke keuzes maken:

- voor hemel- en grondwater moet zij de verantwoordelijkheden van de perceeleigenaren en de overheid afbakenen;
- ook voor het omgaan met huishoudelijk afvalwater in het buitengebied moet zij duidelijk aangeven waar de overheid de zorg op zich neemt en waar burgers en bedrijven zelf in actie moeten komen;
- als de gemeente wel hemel- of grondwater inzamelt, moet zij de wijze van inzameling kiezen (gemengd met vuil water of (gedeeltelijk) gescheiden daarvan);
- bij gescheiden inzameling kan zij de schaal van de inzameling kiezen, die mede de bestemming van het hemel- en grondwater bepaalt;
- waar lozingen uit het systeem plaatsvinden (overstorten gemengde stelsels, lozingspunten hemelwater- en grondwaterstelsels), moet de gemeente keuzes maken over eventuele emissiebeperkende maatregelen;
- bij alle voorzieningen zijn keuzes nodig over de vervangingstermijn en beheerwijze.

De Wm verplicht de gemeente om deze keuzes in het GRP vast te leggen. Bovendien moet de gemeente de waterbeheerder en de provincie bij de voorbereiding van het plan betrekken.

GRP en BRP

De praktijk wijkt overigens af van de beperkte wettelijke definitie van het GRP, dat uitsluitend de hoofdlijnen van het beleid voor de planperiode bevat ('beleids-GRP'). In de praktijk werken gemeenten ook met een Basisrioleringsplan (BRP). Hierin staat gedetailleerde informatie over de lay-out van de stelsels en de verschillende voorzieningen voor

afval-, hemel- en grondwater. Bijvoorbeeld de stelselgegevens en gegevens over de overstorten van waaruit stelsels (incidenteel) lozen.

De wet kent het onderscheid tussen het 'beleids-GRP' en BRP niet. Beide documenten zijn nodig om invulling te geven aan de wettelijke verplichting. Om misverstanden te voorkomen, is het belangrijk dat de gemeente in het GRP verwijst naar het BRP of het BRP bij goedkeuring formeel als onderdeel van het GRP vaststelt. In het GRP kan zij ook de periodieke vaststellingsprocedure van het BRP vastleggen.

Basisrioleringsplan (BRP) en het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi)

Het BRP bevat het overzicht van lozingswerken (inclusief tekeningen) als bedoeld in het Ontwerp-Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) van augustus 2009. De gemeente stelt het BRP samen met de waterbeheerder op. In het Bestuursakkoord Waterketen van juli 2007 is afgesproken dat gemeente en waterbeheerder de afvalwaterketen (riolering en zuivering) beheren als ware het één systeem en als waren zij één verantwoordelijke partij. Dat houdt in dat de lay-out van het afgesproken stelsel in het BRP alléén wijzigt als zowel de waterbeheerder als de gemeente het daarmee eens is. Deze gedragsregel wordt nu verankerd in het Blbi. Dit betekent dus dat het GRP en het BRP samen de invulling van de wettelijke verplichting vormen.

Inzameling hemelwater

Een van de cruciale keuzes die de gemeente bij de voorbereiding van het GRP moet maken, is of zij afstromend hemelwater inzamelt, en zo ja, hoe zij hiermee omgaat. In nieuwbouwsituaties kiezen gemeenten meestal voor een gescheiden of een verbeterd gescheiden stelsel. Maar ook bij rioolvervanging van gemengde stelsels kan de gemeente kiezen voor (gedeeltelijk) gescheiden inzameling en verwerking.

De keuze voor (gedeeltelijk) gescheiden inzameling heeft gevolgen voor zowel de waterkwaliteit als de waterkwantiteit. Het lozingspatroon verandert: het water (inclusief de onvermijdelijke verontreiniging) komt niet meer samen met het effluent van de rwzi in groot water terecht, maar lokaal in stedelijk gebied in het oppervlaktewater of de bodem. De keuzemogelijkheden bij 'niet aankoppelen' of 'afkoppelen' zijn veel groter dan bij gemengde afvoer. Bij gemengde stelsels bepaalt de locatie van de rwzi immers grotendeels de lozingsplaats.

Bij het maken en implementeren van de keuzes is samenwerking tussen gemeente en waterschap onontbeerlijk. Zo kan een in overleg overeengekomen inzet van de gemeentelijke verordening voor hemel- en grondwater en/of de keur van het waterschap de implementatie van de gemaakte keuze faciliteren. Bijvoorbeeld bij hemelwaterlozingen in het oppervlaktewater.

Betrokkenheid water- en zuiveringsbeheerder

De betrokkenheid van de waterbeheerder (Rijkswaterstaat en/of waterschap) en de zuiveringsbeheerder (waterschap) is van groot belang. De keuzes van de gemeente kunnen in belangrijke mate bepalend zijn voor de hoeveelheid afvalwater die naar een rwzi gaat.

Daarnaast kunnen de keuzes invloed hebben op de hoeveelheid hemel- en grondwater die via andere routes in het milieu komt, en op de plaats waar dat gebeurt. Dat is weer medebepalend voor de hoeveelheid en plaats van de emissie van verontreinigende stoffen uit het afvalwatersysteem. Daarom stelt de Wm dat burgemeester en wethouders (B&W) die het GRP voorbereiden daarbij in elk geval moeten betrekken:

- de beheerders van de zuiveringstechnische werken waarnaar het ingezamelde afvalwater stroomt; en,
- de beheerders van de oppervlaktewateren waarin een stelsel het ingezamelde water loost.

Vanuit de filosofie dat de afvalwaterketen functioneert als één systeem en overheden investeringen in de riolering en zuivering op elkaar moeten afstemmen, is afstemming in het GRP-planproces nadrukkelijk tweerichtingsverkeer. Het gaat niet alleen om bijvoorbeeld lozingen vanuit het gemeentelijke rioolstelsel in de rwzi of het oppervlaktewater zo veel mogelijk te beperken. Maar ook om de afweging van investeringen in bijvoorbeeld het afkoppelen van hemelwater van het vuilwaterriool en een investering in de zuiveringsinstallatie. De afstemming blijft uiteraard niet beperkt tot het GRP-planproces, maar is een continu proces van (permanente) samenwerking.

Betrokkenheid provincie

De provincies beschermen het bovenlokaal belang bij goed stedelijk waterbeheer (afval-, hemel-, grond- en mogelijk oppervlaktewater). De provincie is samen met de water- en zuiveringsbeheerder betrokken bij het opstellen van GRP's. Als de gemeente geen rekening heeft gehouden met nationaal of regionaal beleid of geen overleg heeft gevoerd, kan de provincie (na overleg) haar aanwijsbevoegdheid gebruiken. Hiermee kan zij aangeven op welke punten de gemeente het GRP moet wijzigen.

Betrokkenheid overige belanghebbenden

De Wm voorziet niet in een regeling over inspraak van overige belanghebbenden bij de voorbereiding van het GRP. De gemeentelijke inspraakverordening kan wel bepalingen bevatten die ook de voorbereiding van het GRP raken. Met de verbreding van het GRP zijn gevolgen van het plan voor overige belanghebbenden aanzienlijk toegenomen, bijvoorbeeld voor burgers en bedrijven. Het GRP bepaalt immers of de gemeente de zorg voor hemel- en grondwater op zich neemt. Bij de beslissing over inspraak is het belangrijk daarmee rekening te houden.

4.2 Totstandkoming waterbeheerplan (WBP)

Het waterbeheerplan (WBP) is een operationeel beheerplan van de waterschappen. Hierin staan de condities en maatregelen om de doelstellingen voor het watersysteem ook daadwerkelijk te realiseren. Het WBP 'houdt rekening met' het regionale waterplan van de provincie. Als sprake is of zou kunnen zijn van samenhang tussen watersystemen, moet het waterschap het WBP afstemmen op de beheerplannen van andere beheerders.

In de praktijk bevat het WBP slechts weinig concrete doelen en maatregelen in het kader van het zuiveringsbeheer en de afvalwaterketen. Maatregelen in het zuiveringsbeheer komen terug in meerjaarlijkse investeringprogramma's. Het WBP gaat wel nadrukkelijk in op de doelen en maatregelen in het waterkwaliteitsbeheer. Bij de keuzes die de waterschappen daarbij maken, betrekken zij de gemeenten niet of nauwelijks.

De uitdaging voor waterschappen en gemeenten is om het WBP en de gemeentelijke plannen die raken aan het watersysteembeheer (zoals het GRP en het bestemmingsplan) optimaal op elkaar af te stemmen. Dus waar de gemeente de waterbeheerder betreft bij haar planvorming, moet het waterschap de (inliggende) gemeenten betrekken bij het uitwerken van zijn WBP.

4.3 Lozingen door burgers en bedrijven

Bij de invulling van de zorgplichten hebben gemeenten en waterschappen te maken met lozingen van voornamelijk burgers en bedrijven. Zij lozen in de gemeentelijke rioolstelsels, de bodem en het oppervlaktewater. Voor de meeste lozingen zijn gemeenten en waterschappen ook bevoegd gezag.

Overigens hebben gemeenten en waterschappen bij veel lozingen geen (directe) invloed op de samenstelling en hoeveelheid van het te lozen afvalwater. De eisen hiervoor staan grotendeels al in de landelijke algemene regels. Slechts op onderdelen zijn via een maatwerkvoorschrift nadere eisen te stellen, en dan alleen onder bepaalde voorwaarden. Dit geldt vooral bij lozingen van huishoudelijk en bedrijfsafvalwater in het vuilwaterriool. Voor afvloeiend hemelwater en grondwater bij ontwatering bevatten de algemene regels ook voorschriften. Maar hier biedt de regelgeving iets meer ruimte voor lokaal beleid.

Als burgers en bedrijven de lozingsregelgeving niet naleven, kan de toegestane lozing verschillen van de daadwerkelijke lozing. Via toezicht en handhaving kunnen gemeenten en waterschappen invloed uitoefenen op het naleefgedrag (handhaving op zorgplicht lozers). Daarnaast is het lozingsgedrag natuurlijk via voorlichting en specifieke afspraken (dialogoog) te beïnvloeden.

Samenwerken

Voor de belasting van de rwzi's, het oppervlaktewater en de bodem is het belangrijk dat gemeenten en waterschappen samen beleid formuleren voor die lozingen waarvoor zij bevoegd gezag zijn. Daarbij gaat het om zaken als:

- Afspraken over advisering over en weer bij vergunningverlening. Waterbeheerders hebben ervaring met Wvo-vergunningen voor indirecte lozingen.
- Afspraken over advisering aan overige bevoegde instanties voor lozingen (provincies en Rijk). De gemeente als kenner van het stelsel, het waterschap als rwzi-beheerder, en samen als beheerder van de GRP-afspraken.
- Keuzes over eventuele inzet en aard van maatwerkvoorschriften.
- Afspraken over toezicht en handhaving: efficiëntie, leren van elkaar, eenduidige benadering lozer.

Onderling advies bij reguleren (indirecte) lozingen

Waar nog sprake is van vergunningverlening, is het belangrijk dat de bevoegde instanties hun beslissingen op elkaar afstemmen. Vaak heeft de beslissing van de één gevolgen voor de ander. Als de gemeente een lozing in het vuilwaterriool toestaat, komt het water in de rwzi van het waterschap. Of als het waterschap een directe lozing verbiedt, wil de lozer mogelijk in het gemeentelijke riool of de bodem lozen.

De wens om beleid onderling af te stemmen, heeft geleid tot verschillende adviesconstructies in de wetgeving. Soms is advies niet formeel geregeld, maar ook dan kan onderling advies wenselijk zijn.

Adviesrecht bij indirecte lozingen

Op grond van de Wabo moet het bevoegde gezag bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een inrichting de waterbeheerder (de beheerder van de rwzi of het oppervlaktewater waarin lozing plaatsvindt) de gelegenheid geven advies uit te brengen. Hierbij zijn twee situaties mogelijk:

- De waterbeheerder brengt een advies uit dat het bevoegde gezag betreft bij de besluitvorming over de vergunningaanvraag. Het bevoegde gezag kan van dit advies afwijken.
- De waterbeheerder brengt een bindend advies uit waarnaar het bevoegde gezag moet handelen. De waterbeheerder mag alleen een bindend advies uitbrengen als de doelmatige werking van de rwzi wordt belemmerd of de grenswaarden van het oppervlaktewater worden overschreden. Dit advies kan zelfs inhouden dat de gemeente de vergunning moet weigeren. Een bindend advies vraagt vanzelfsprekend om een grondige onderbouwing op basis van meetgegevens, analyse van verontreinigingsbronnen en maatregel-effectrelaties.

Adviesrecht tussen Wabo-overheden

Bij vergunningplichtige situaties is de provincie vaak het bevoegde gezag voor inrichtingen, in uitzonderingsgevallen de minister van Infrastructuur en Milieu (defensie-inrichtingen) of de minister van EL&I (mijnbouwwerken). Belangrijk is dat deze instanties het advies van de waterbeheerder meenemen én van de betrokken gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van het rioleringsbeheer.

Adviesrecht tussen Waterwet-overheden

De watervergunning integreert verschillende vergunningen op het gebied van water met soms verschillende bevoegde instanties. Dan kan het zijn dat het bevoegde gezag dat primair belang heeft bij het reguleren van een lozing niet het bevoegde gezag voor de vergunning is. Zo moet de provincie die (vanwege de grondwaterbelangen) een vergunning verleent voor een koude-warmteopslag of een industriële onttrekking óók een eventuele lozing in het oppervlaktewater in de vergunning opnemen. De Waterwet voorziet in een adviesconstructie waarmee de belangen adequaat zijn te borgen. Meer informatie hierover vindt u in de Handreiking Samenloop bevoegdheden Waterwet.²

Formeel adviesrecht en samenwerking

Er is geen formeel adviesrecht tussen de gemeente en de waterbeheerder bij het opstellen van maatwerkvoorschriften voor indirecte en directe lozingen in het kader van het Activiteitenbesluit, het Blbi (in voorbereiding) en het Bah. Maar met het oog op de gemeenschappelijke belangen is het ook in deze gevallen nuttig dat de bevoegde instanties contact houden over de invulling van de voorschriften en de manier van handhaven. Artikel 3.8 van de Waterwet zet hiertoe aan.

4.4 Lozingen vanuit een gemeentelijk rioolstelsel

De lozingen van burgers en bedrijven in gemeentelijke rioolstelsels leiden samen met het afstromende hemelwater en het grondwater vanuit de openbare ruimte uiteindelijk tot lozingen vanuit die stelsels in de rwzi (vuilwaterriool) en in het oppervlaktewater en de bodem (schoonwaterstelsels). Bij hevige regen kan ook sprake zijn van een riooloverstorting, waarbij overtollig rioolwater direct in het oppervlaktewater terechtkomt.

Blbi

Als gemeente en waterschap conform het uitgangspunt van de vernieuwde regelgeving adequaat hebben samengewerkt bij de voorbereiding van het GRP, het afkoppelen en de aanpak van lozingen van burgers en bedrijven, zijn plaats en omvang van die lozingen al bepaald. Daarom kent het Blbi geen vergunningplicht meer voor lozingen vanuit voorzieningen voor afvalwaterbeheer. Bij de uitbreiding van het Activiteitenbesluit wordt gekeken of dit ook mogelijk is voor lozingen vanuit rwzi's.

Waterwet

Voor lozingen vanuit de gemeentelijke stelsels in de rwzi en voor lozingen van water (het kwantiteitsaspect) in het oppervlaktewater kan het waterschap formeel bij verordening een vergunningplicht instellen (aansluit- of keurvergunning). Maar de voorkeur gaat uit naar vroegtijdig afstemmen en afspraken maken, zoals ook in de Waterwet staat (artikel 3.8). Het uitgangspunt is hier samenwerken op basis van afspraken in plaats van eenzijdige voorschriften.

Wm

Anders dan de Waterwet maakt de Wm geen onderscheid tussen stoffen en water (het kwaliteits- en kwantiteitsaspect). Bij de uitwerking van het GRP moet de gemeente dus aan beide aandacht besteden. Zo moet het GRP een overzicht bevatten van de gevolgen voor het milieu van de aanwezige en geplande voorzieningen voor stedelijk afvalwater en ingezameld hemel- en grondwater. Onder die gevolgen vallen ook consequenties van waterlozingen in het oppervlaktewater (het kwantiteitsaspect).

Als de gemeente haar GRP met betrokkenheid van de waterbeheerder adequaat heeft uitgewerkt, hebben de waterkwantiteitsaspecten voldoende aandacht gehad. Dan is er

2 Handreiking Samenloop bevoegdheden Waterwet, September 2009, NWO-partners (Rijk, IPO, VNG en UvW).

dus geen reden om bij keur alsnog een vergunning- of meldingplicht voor die aspecten in het leven te roepen. Daarom hebben de betrokken partijen bij het Bestuurlijk Overleg Waterketen (BOW) afgesproken dat de waterschappen de aansluitverordening niet meer toepassen en zorgvuldig omgaan met het stellen van regels in de keur. Uitgangspunt hierbij is dat onderlinge afspraken de voorkeur hebben boven eenzijdige regels.

Deel 2: Permanente samenwerking

Hoe kunt u permanente samenwerking in de praktijk vormgeven?

1 Inleiding

Zoals in deel 1 van deze handreiking staat, is de rode draad van de inhoudelijke consequenties van de nieuwe wet- en regelgeving: minder regels en meer onderlinge afspraken. Dit vraagt om een nieuwe werkwijze waarin continue samenwerking een grote rol speelt. Maar hoe geeft u hieraan vorm? Dit blijkt in de praktijk lastig. Toch zijn er veel goede voorbeelden die u op weg kunnen helpen of een stap verder kunnen brengen.

De Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben eind 2006 de brochure 'Permanente samenwerking in het afvalwatersysteem' verspreid. Deze brochure is opgesteld om bestuurders en ambtelijke organisaties te inspireren en uit te dagen de mogelijkheden van permanente samenwerking te onderzoeken en te ontdekken. Daarna is in 2008 een praktijkgericht vervolproject gestart met vier waterschappen en enkele van hun inliggende gemeenten. Zij hebben de samenwerking vanuit het beheergebied van elk van de waterschappen geëvalueerd en gekeken in hoeverre sprake is van permanente samenwerking.

In opdracht van de UvW en VNG heeft adviesbureau DHV de vier pilots geanalyseerd. De resultaten hiervan staan in een rapportage van DHV uit 2009³ en komen terug in dit deel van de handreiking. Hiermee krijgt u handvatten om een samenwerkingsproces vorm te geven. In bijlage 2 staat een overzicht van de waterschappen, gemeenten en medewerkers die bij de pilots betrokken waren. In bijlage 3 vindt u concrete voorbeelden van samenwerking in de praktijk.

2 Waarom permanente samenwerking?

De afvalwaterketen is een fysieke eenheid waarbij verschillende partijen betrokken zijn en eigen taken en verantwoordelijkheden hebben. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de zuivering van het stedelijke afvalwater. Gemeenten moeten dat afvalwater inzamelen en naar de rwzi transporteren. Bovendien hebben zij de zorg voor overtollig grondwater en afvloeiend hemelwater.

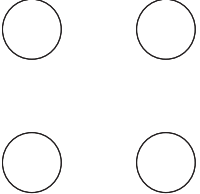
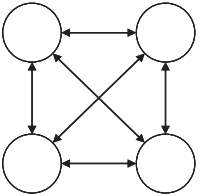
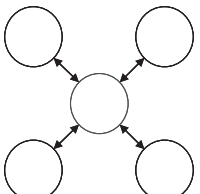
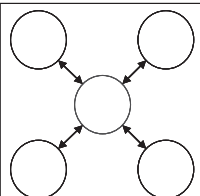
In de praktijk blijkt dat samenwerking vaak meerwaarde oplevert. Een groot voordeel van samenwerking is het delen van kennis. Waterschappen en gemeenten beschikken elk over uitgebreide kennis op hun vakgebied. Door samenwerking stijgt het kennisniveau van alle partijen, waardoor nieuwe ideeën en creatieve oplossingen ontstaan. Kennis en innovatie zijn van groot belang om de uitdagingen in de afvalwaterketen de komende jaren het

3 Brochure Permanente samenwerking in de afvalwaterketen, DHV Water BV (2009).

hoofd te bieden. Denk aan het beperkte aanbod van vakmensen, de bezuinigingsopgave en de duurzaamheidsagenda. Bovendien is de veranderende wetgeving gebaseerd op continue onderlinge afstemming en het maken van afspraken, dus op permanente samenwerking.

Wat is permanente samenwerking?

De Dikke Van Dale (2002) definieert samenwerking als “het gemeenschappelijk aan een taak werken van personen”. Bij samenwerking tussen organisaties gaat het om het gezamenlijk toewerken naar een collectief doel, vaak om voordeel te behalen of nadeel te voorkomen.

 <p>nulsituatie</p>	<p>In de nulsituatie is geen sprake van samenwerking. Organisaties werken zelfstandig aan hun eigen doelen. Deze doelen kunnen soms tegenstrijdig zijn, met het risico dat de partijen tegenover elkaar komen te staan.</p>
 <p>projectbasis</p>	<p>Bij samenwerking op projectbasis bepaalt elke organisatie haar eigen doelen en werkwijze. Wel werken de betrokken partijen op verschillende onderwerpen vrijblijvend en ad hoc samen om gezamenlijke doelen te realiseren. Samenwerking op projectbasis vindt bijvoorbeeld plaats in OAS-verband, maar ook op het gebied van de Kaderrichtlijn Water.</p>
 <p>federatief verband</p>	<p>Bij een federatief verband behoudt elke organisatie eigen doelstellingen. Daarnaast hebben de partijen samen een aparte, formele organisatie ingericht, waarin ze gezamenlijke doelen willen bereiken. De afzonderlijke organisaties nemen in overleg beslissingen.</p>
 <p>eenheidsverband</p>	<p>Bij een eenheidsverband hebben twee of meerdere organisaties een verband opgericht om centraal één taak aan te pakken. Besluitvorming en autoriteit bevinden zich aan de top van dit verband. Hier gaat de samenwerking zo ver dat sprake kan zijn van een fusie; er is een nieuwe, gezamenlijke organisatie ontstaan.</p>

Tabel 1: Prototypen samenwerkingsvormen⁴

⁴ Bron: Smits, J. (1995), Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijke milieubeleid in Noord-Brabant, Thesis Publishers, Amsterdam.

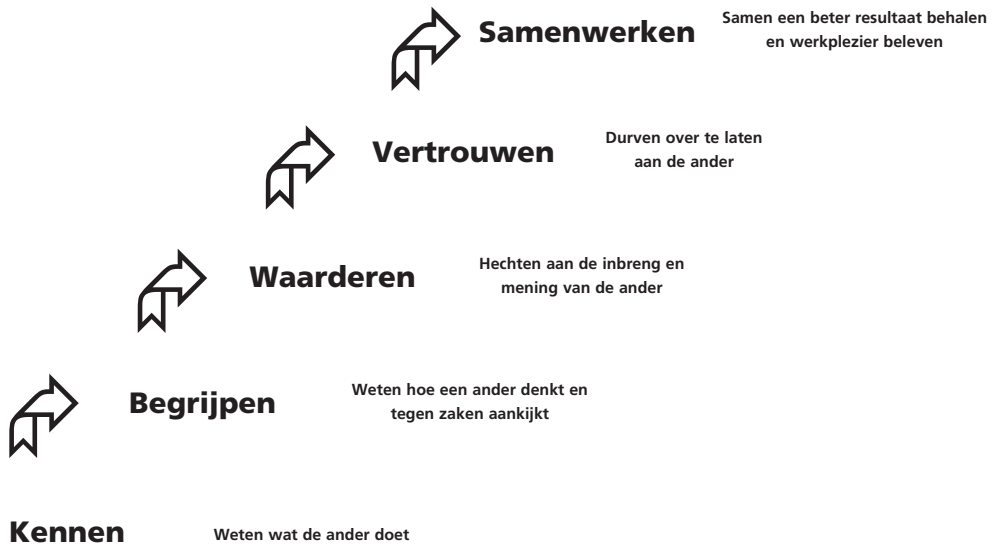
Veel waterschappen en gemeenten werken al onderling samen aan een collectieve doelstelling, bijvoorbeeld in een OAS-traject of bij het opstellen van een GRP. Maar het karakter van deze samenwerking is vaak tijdelijk. Het afvalwatersysteem is één onlosmakelijk geheel. Dus optimale doelmatigheid is alleen te behalen als het ook als één systeem wordt ontwikkeld en beheerd. Daarom is permanente samenwerking in de afvalwaterketen wenselijk. De samenwerking is permanent als de betrokken partijen vormgeving en beheer van de afvalwaterketen continu met elkaar afstemmen.

Bij samenwerking is geen sprake van een organisatievorm die voor alle situaties als 'de beste' geldt. Voor verschillende activiteiten, werkprocessen, sectoren en organisaties moeten de betrokken partijen de vorm afstemmen op de situatie. Wel zijn algemene factoren en voorwaarden te benoemen die voor een effectief samenwerkingsproces zorgen. Deze komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

3 Hoe komt u tot permanente samenwerking?

3.1 Samenwerking gaat niet vanzelf

Partijen hebben elkaar vaak nodig om iets voor elkaar te krijgen. Toch gaat samenwerken niet vanzelf en zijn enkele hordes te nemen voordat u echt kunt samenwerken. Figuur 4 illustreert de stappen die nodig zijn om tot concrete samenwerking tussen mensen en partijen te komen: de zogenaamde samenwerkingstrap.



Figuur 4: De samenwerkingstrap (Bron: Leertouwer, Van Dijck en U (2010))

Stap 1: kennen

De eerste stap is kennen. Kennen betekent dat u weet welke andere partijen er zijn om mee samen te werken. Kennen is dat u weet wie iemand is, hoe hij heet, wat zijn functie is en wat hij kan. Misschien weet u zelfs wel wat zijn belangen zijn. U kunt dan met die persoon samenwerken. Maar als u hem niet begrijpt, hebt u al snel kans op problemen in de samenwerking.

Stap 2: begrijpen

Voor begrijpen hebt u empathisch vermogen nodig. U begrijpt wat er in iemand omgaat, waarom hij iets doet, waar een actie of reactie vandaan komt. Als u iemand echt begrijpt, kunt u zich verplaatsen in de ander.

Stap 3: waarderen

U kunt de positieve kanten van iemands gedrag zien. U zoekt iemand op in de samenwerking. U gebruikt de verschillen met uzelf, omdat u ziet dat dit ook iets oplevert. Zo wordt de samenwerking steeds intensiever en productiever.

Stap 4: vertrouwen

Vertrouwen moet groeien: de waardering moet blijven en u moet elkaars vertrouwen niet beschamen.

Stap 5: samenwerken

Als de samenwerking over langere tijd goed verloopt en de waardering en het vertrouwen blijven, kunt u effectief en efficiënt samenwerken.

3.2 Voorwaarden voor succesvolle en resultaatgerichte samenwerkingsprocessen

Hoe zou u dan tot een effectieve en efficiënte samenwerking kunnen komen? In het verlengde van de min of meer standaardstappen om tot een goed samenwerkingsproces te komen, zijn er enkele voorwaarden om dat proces uiteindelijk (permanent) resultaat te laten opleveren. Uit de DHV-analyse van de vier pilots blijkt dat succesvolle samenwerkingstrajecten vaak drie basisvoorwaarden, drie procesvoorwaarden en vier kritische succesfactoren met elkaar gemeen hebben.

Basisvoorwaarden

Voor een goede samenwerking zijn gevoel van urgentie, gedeeld probleembesef en afhankelijkheidsbesef basisvoorwaarden. Een gedeelde perceptie van het op te lossen probleem is cruciaal. Door hierin aan het begin van een samenwerkingstraject te investeren, is duidelijk waar u in de samenwerking naartoe werkt. De kans is dan groter dat het besluit of bestuursakkoord aan het eind van de rit goed aansluit bij het proces en de gewenste doelen. Een verdere beschrijving van de basisvoorwaarden vindt u in paragraaf 3.3.

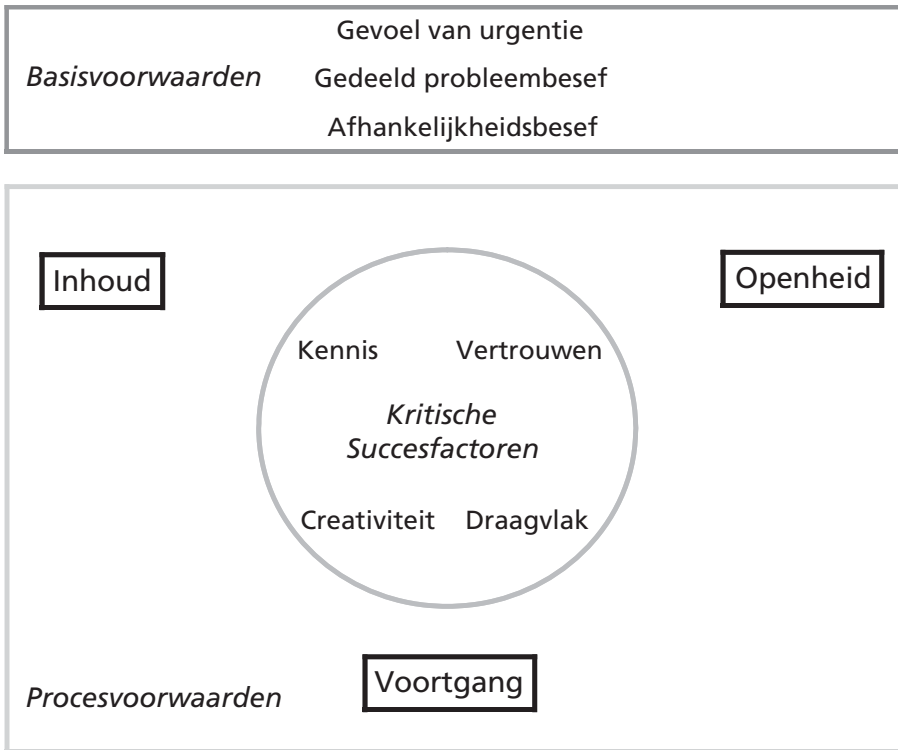
Procesvoorwaarden

De drie procesvoorwaarden inhoud, openheid en voortgang maken een goede samenwerking mogelijk. Deze vragen om een investering in aandacht en tijd. Een toelichting op de procesvoorwaarden vindt u in paragraaf 3.4.

Kritische succesfactoren

Tot slot zijn vertrouwen, draagvlak, kennis en creativiteit nodig om de samenwerking tot een succes te maken. Deze kritische succesfactoren komen voort uit de basis- en de procesvoorwaarden. Een verdere beschrijving vindt u in paragraaf 3.5.

In figuur 5 ziet u hoe de basisvoorwaarden, de procesvoorwaarden en de kritische succesfactoren zich onderling verhouden.



Figuur 5: Onderlinge verhouding voorwaarden en succesfactoren⁵

3.3 Basisvoorwaarden



Figuur 6: Basisvoorwaarden samenwerking

⁵ Bron: Verbout, A.M.M. (2006) Samen werken aan schoon water. Effectieve samenwerking bij het realiseren van de Kaderrichtlijn Water, Afstudeerscriptie TUDelft.

Een goede basis is essentieel voor effectieve samenwerking. Het opbouwen ervan kost vaak tijd en aandacht. Hebt u eenmaal een goede basis? Dan zijn de vruchten van samenwerking makkelijker te plukken en blijft de samenwerking ook later nog voordelen opleveren.

Een goede basis van samenwerking voldoet aan de drie basisvoorwaarden gevoel van urgentie, gedeeld probleembesef en afhankelijkheidsbesef. De partijen hebben inzicht in het probleem en in elkaars belangen en verwachtingen. De basisvoorwaarden blijven zich continu ontwikkelen. Daarom is het verstandig deze te onderhouden en te toetsen. Tijdens de gehele samenwerking is het bijvoorbeeld goed regelmatig te checken of u nog naar het juiste doel toewerkt.

Deze paragraaf licht de drie basisvoorwaarden verder toe.

Gevoel van urgentie

Samenwerken is over het algemeen een intensief proces. Partijen committeren zich hier niet zomaar aan, daarvoor zijn een aanleiding, motivatie en helderheid over de meerwaarde ervan nodig. Alle betrokkenen moeten het gevoel hebben dat de samenwerking helpt bij het bereiken van doelstellingen of dat ze iets mislopen als ze niet meedoen.

Het gevoel van urgentie kan onder meer voortkomen uit:

- de wens om geld te besparen;
- een maatschappelijk ervaren knelpunt, zoals wateroverlast of een slechte waterkwaliteit;
- de ambitie van een persoon of organisatie;
- bestuurlijke druk van het Rijk, de provincie of de eigen organisatie.

Het gevoel van urgentie is te ontwikkelen door het inzicht in het probleem of doel te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door het probleem zichtbaar te maken of inzicht te geven in de mogelijke winst of subsidies. Zo is het samenwerkingstraject in Flevoland bijvoorbeeld gestart met een onderzoek naar de kansen voor samenwerking en de voordelen ervan.

In het Bestuursakkoord Waterketen (BWK-2007) en de aanvullende afspraken van VNG en UvW (2010) is samenwerking als speerpunt opgenomen. Het BWK geeft aan dat de waterketen volop ruimte biedt aan regionale initiatieven. Dit vergroot het gevoel van urgentie voor de verschillende provincies, waterschappen en gemeenten om te gaan samenwerken.

Aandachtspunt

Een veelgehoord probleem is gebrek aan voldoende capaciteit bij gemeenten. Vooral kleine gemeenten werken vaak met een of maximaal twee medewerkers aan het waterdossier. Daardoor kunnen zij niet altijd intensief bezig zijn met (samenwerking binnen) de waterketen. Voor die gemeenten is het belangrijk te bepalen wat de urgentie is en of deze hoog genoeg is om het probleem of doel nu gezamenlijk aan te pakken of de aanpak uit te stellen. Aan de andere kant is capaciteitsgebrek door samenwerking te verlichten en is het juist medebepalend voor de urgentie.

Door als gemeenten gezamenlijk op te trekken en/of de bij het waterschap aanwezige kennis en capaciteit te gebruiken, is de werkdruk te verminderen. Zo hoeft niet iedereen zich bijvoorbeeld te verdiepen in nieuwe ontwikkelingen, omdat een samenwerkingspartner dat doet. In een vergaande vorm van samenwerking kan de ene partij taken van de andere overnemen.

Gezamenlijk doel gedeeld probleembesef

Door gezamenlijk het doel te bepalen is de richting van het proces voor alle partijen duidelijk. Als alle partijen open zijn over de belangen en de beweegredenen, kunt u uit de combinatie hiervan een gezamenlijk doel formuleren. Belangrijk hierbij is goed onderscheid te maken tussen doel en middel. Afkoppelen wordt bijvoorbeeld nog weleens als doel gezien, terwijl dit een middel is om de waterkwaliteit te verbeteren of om wateroverlast (water-op-straatsituaties) tegen te gaan.

Het via een OAS optimaliseren van de investeringen in riolering, transportsysteem en afvalwaterzuivering kan een gezamenlijk doel zijn. Zo heeft het Hoogheemraadschap van Delfland met de gemeenten Westland, Midden-Delfland, Maassluis, Vlaardingen en Schiedam samengewerkt in een OAS om de zuiveringskring De Groote Lucht te optimaliseren. Dit heeft grote besparingen opgeleverd.

Aandachtspunt

In de waterwereld gebeurt veel. De afgelopen jaren hebben overheden onder andere te maken gehad met de Kaderrichtlijn Water, de watertoets, de Waterwet en het Bestuursakkoord Waterketen. Hierdoor zagen sommigen door de bomen het bos niet meer. Door het inzetten van gemeenteambassadeurs water (2006 – heden) en te investeren in de samenwerking (bijvoorbeeld tijdens het KRW-proces), is de samenhang binnen de waterregelgeving duidelijker geworden. Hierdoor is het doel van de regelgeving voor alle partijen ook duidelijker geworden. Dit heeft in veel regio's positief uitgepakt voor de samenwerking in de waterketen: een gezamenlijk doel was makkelijker te formuleren. Door te investeren op het ene vlak, is winst te behalen op het andere.

Afhankelijkheidsbesef

Motivatie voor samenwerking hangt vaak samen met het besef dat doelen niet haalbaar zijn zonder de medewerking van een andere partij. Als dit afhankelijkheidsbesef bij een van de cruciale partijen ontbreekt, is dit te ontwikkelen door de wederzijdse afhankelijkheid in beeld te brengen. Dit hangt samen met het gevoel van urgentie en het gezamenlijke doel. Ook dragen een duidelijke rolverdeling en het bijbehorende verantwoordelijkheidsgevoel bij aan het afhankelijkheidsbesef.

Gemeenten en waterschappen zijn samen verantwoordelijk voor een goed beheer van de afvalwaterketen. Waterschapsbedrijf Limburg (WBL) en de gemeente Stein beseffen goed dat ze wat betreft de kwaliteit van het afvalwatersysteem van elkaar afhankelijk zijn. Het WBL ontzorgt de gemeente door het beheer en onderhoud van rioolgemaal op zich te nemen. Dit is een taak waarmee het WBL al veel kennis en ervaring heeft opgebouwd.

Aandachtspunt

Als nieuwe informatie beschikbaar komt of een personeels- of bestuurswisseling plaatsvindt, kan het zijn dat het doel niet meer voor alle partijen geldt. Ook kan de wederzijdse afhankelijkheid veranderen of de urgentie toe- of afnemen. Keer op zo'n moment terug naar de drie basisvoorwaarden en pas waar nodig de oorspronkelijke afstemming aan. Doet u dit niet, dan kan een partij de samenwerking later in het proces hinderen. Bijvoorbeeld omdat de afspraken niet samenvallen met zijn nieuwe doelen.

Samenwerking wel of niet starten?

Voldoen de partijen aan de drie basisvoorwaarden? Dan hebt u de basis gelegd om het doel daadwerkelijk te gaan realiseren. Als de partijen niet aan de basisvoorwaarden voldoen, kunt u het samenwerkingsproces overigens ook starten. Maar dan kan het proces ergens stagneren vanwege discussies of argumenten die samenhangen met de urgentie, de wederzijdse afhankelijkheid of het doel. Breng daarom bij de start eerst de drie basisvoorwaarden helder in beeld en kom tot overeenstemming hierover. Als niet iedereen aan alle basisvoorwaarden kan voldoen, moet u samenwerking ook niet forceren. Dan is het de vraag of samenwerking wel de juiste manier is om het doel of probleem aan te pakken. Samenwerking is immers een middel en niet een doel op zich.

3.4 Procesvoorwaarden



Figuur 7: Procesvoorwaarden samenwerking

De drie procesvoorwaarden zijn ⁶:

- openheid;
- inhoud;
- voortgang.

6 Bron: Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (2002, herziene druk), *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven.

Als alle partijen aan deze voorwaarden voldoen, is de kans op een succesvolle samenwerking het grootst. De kritische succesfactoren vertrouwen, draagvlak, kennis en creativiteit ontstaan dan tijdens het proces. Deze paragraaf licht de drie procesvoorwaarden verder toe. Ook vindt u hier tips om openheid, inhoud en voortgang te bevorderen.

Openheid

Een open proces is aantrekkelijker om in te participeren. Het is een signaal van een betrouwbaar proces. Een open proces ontstaat door zelf open te zijn over belangen en verwachtingen, maar ook over kennis en onzekerheden. Daarmee nodigt u de andere partijen uit zich ook open op te stellen. Bovendien is bij openheid over belangen, verwachtingen en onzekerheden de kans groter dat u in het proces die opties benoemt die daadwerkelijk een bijdrage leveren. Door de openheid neemt het draagvlak toe en door kennis te delen krijgt creativiteit de ruimte. Deze creativiteit helpt om hindernissen te overbruggen en het doel te realiseren. Door openheid ontstaat ook vertrouwen.

Tips voor openheid:

- ✓ Zorg dat iedereen zich veilig blijft voelen in het proces. Maak vooraf procesafspraken en houd u aan die regels. Spreek bijvoorbeeld af wanneer u de kostenverdeling bespreekt. Andere belangrijke procesregels zijn: het binnenskamers houden van gevoelige informatie die u hebt besproken en het vooraf uitspreken van commitment aan het proces, meer dan aan het resultaat.
- ✓ Men zegt nog weleens ja tegen samenwerking, maar doet nee of half ja. Zoals eerder al is gezegd, vraagt samenwerking tijd en aandacht. Het ontbreken van toegezegde commitment kan wantrouwen veroorzaken bij andere partijen. Op zulke momenten is het verstandig de basisvoorwaarden te toetsen. Sluit de richting van het proces nog aan bij het vastgestelde doel? En sluit het doel nog aan bij de verwachtingen en belangen van alle partijen?
- ✓ Samenwerking is niet alleen gezamenlijk praten over, maar ook daadwerkelijk samen dingen doen. Het is makkelijk commitment toe te zeggen tijdens gezamenlijke overleggen. Maar het risico bestaat dat ieder in zijn eigen organisatie weer opgaat in de waan van de dag. Het nakomen van afspraken is belangrijk, communiceer vroegtijdig als dit niet mogelijk is. Oftewel, doe wat u zegt en zeg wat u doet.
- ✓ Blijf te allen tijde open. Communiceer met uw samenwerkingspartners. Doe dat ook als er tijdelijk niets te melden is, bijvoorbeeld omdat u nog gegevens verzamelt of een onderzoek nog loopt. Als dit langer duurt dan gepland en u communiceert dit niet, kunnen de anderen denken dat de samenwerking van de baan is.
- ✓ Tot slot is het belangrijk de achterban en het bestuur goed te informeren. Dit levert een organisatie op die eenheid en daarmee vertrouwen uitstraalt naar de omgeving. Daarbij verkleint u ook het risico dat de samenwerking spaak loopt door onbegrip of misverstanden tussen bestuur en ambtelijk apparaat.

Inhoud

Uiteindelijk draait het gehele samenwerkingsproces om inhoud. Met een besluit zonder inhoud lost u het probleem niet op en behaalt u het doel niet. Daarbij kan een besluit dat is gebaseerd op de juiste inhoud op meer draagvlak en vertrouwen rekenen dan een 'leeg' besluit. Helaas blijkt uit de praktijk dat honderd procent volledige en betrouwbare informatie vaak niet beschikbaar is.

Tips voor de inhoud:

- ✓ Het is goed mogelijk dat de samenwerkingspartners niet over alle informatie beschikken. Stel daarom gezamenlijk de vragen: welke informatie hebben we nodig en tot in welke mate van detail en zekerheid? Vervolgens kunt u samen bepalen in hoeverre deze informatie voorhanden is en hoe deze informatie (waar nodig) is aan te vullen. Stel bijvoorbeeld gezamenlijk een onderzoeksvoorstel op en besluit bij een eventuele uitbesteding gezamenlijk over de opdrachtverlening.
- ✓ Voor het verzamelen van informatie zijn verschillende methoden voorhanden. Brainstormsessies en creatieve workshops helpen bijvoorbeeld bij het genereren van ideeën. Met een risicoanalyse zijn risico's in het project in kaart te brengen. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse geeft nuttige informatie om een goede kostenverdeling te maken.
- ✓ Als partners informatie inbrengen of door onderzoek nieuwe informatie beschikbaar komt, is een check belangrijk. Hebben alle partijen de informatie begrepen en op dezelfde manier geïnterpreteerd? Geef gezamenlijk een waarde aan de informatie.

Voortgang

Om draagvlak en vertrouwen in het proces te behouden, is voldoende voortgang belangrijk. Een traag proces kan stroperig worden en verzanden. Aan de andere kant heeft het opbouwen van een goede samenwerking tijd nodig. U moet dus een balans vinden tussen geduld hebben en voortgang behouden.



Tips voor voortgang:

- ✓ Geef nieuwe partijen en medewerkers de tijd om bij het proces aan te sluiten. Geef ze cruciale informatie over de basis- en procesvoorwaarden en de kritische succesfactoren. Een goede inwerkperiode kan stagnatie in een later stadium voorkomen.
- ✓ Behoud de voortgang door de winstmogelijkheden in het proces inzichtelijk te maken en in het oog te houden. Stel een plan van aanpak op met mijlpalen om naartoe te werken. Vier daarbij het behalen van deze mijlpalen of andere (tussentijdse) successen. Zo behoudt u het vertrouwen in en het enthousiasme voor het proces.
- ✓ Blijf communiceren, ook wanneer weinig nieuws te melden is. Als de achterliggende oorzaken helder én bij alle partijen bekend zijn, is vertraging acceptabel.
- ✓ Als het proces ambtelijk stagneert, kunnen bestuurlijke keuzes uitkomst bieden. In het uiterste geval is ook bestuurlijke druk mogelijk.

3.5 Kritische succesfactoren



Figuur 8: Kritische succesfactoren samenwerking

Hoewel elk samenwerkingsproces anders is, zijn uit de pilots vier kritische succesfactoren te benoemen die het slagen van een samenwerking bevorderen:

- vertrouwen;
- draagvlak;
- kennis;
- creativiteit.

Een standaardrecept voor deze vier succesfactoren is er niet. De factoren komen voort uit de manier waarop u met de procesvoorwaarden openheid, inhoud en voortgang omgaat (zie paragraaf 3.4).

Vertrouwen

Uit de vier pilots blijkt vertrouwen een van de belangrijkste succesfactoren voor een goede samenwerking te zijn. Als u vertrouwen hebt in de samenwerking én in elkaar, is iedereen makkelijker open over belangen en onzekerheden. Het begin van vertrouwen is eigenlijk niet meer dan een besluit van elke organisatie (en de mensen binnen die organisatie) om de ander te vertrouwen. Daarna komt het erop aan om het vertrouwen waar te maken. Hierbij is het al eerder genoemde 'doe wat u zegt en zeg wat u doet' erg belangrijk. Daarbij helpt het om procesafspraken te maken.

Vertrouwen komt voort uit openheid en voortgang. Het in stand houden van vertrouwen vraagt tijd, aandacht en betrokkenheid. Als iemand zich niet aan de afgesproken procesregels houdt en daarmee het vertrouwen schaadt, kan het ook zo verdwenen zijn. Dit wil overigens niet zeggen dat u niet van de procesregels kunt afwijken. In overleg kunt u besluiten om de regels aan te passen. Let wel, overleg is hierbij cruciaal.



Draagvlak

Draagvlak komt voort uit een goede basis en de drie procesvoorwaarden openheid, inhoud en voortgang. Twee soorten draagvlak zijn belangrijk: voor het proces en voor de uitkomst. Draagvlak voorkomt dat u elkaar gaat tegenwerken en daarmee het proces hindert. Bovendien is de kans groter dat iedereen de uitkomst van het proces daadwerkelijk implementeert en naleeft als het resultaat draagvlak heeft.

Kennis

Voor een succesvolle samenwerking is het belangrijk dat u alle relevante informatie deelt en gezamenlijk kennis opbouwt. Als dit niet gebeurt, kunt u de besluitvorming baseren op onvolledige informatie en bestaat het risico dat het besluit niet aansluit bij het eigenlijke doel. Onderken daarom kennishiaten en bepaal of en hoe u deze kunt aanpakken. Kennis hangt nauw samen met de procesvoorwaarde inhoud.



Creativiteit

Soms zijn de bestaande oplossingen niet toereikend om een probleem op te lossen of een doel te realiseren. Dan zijn nieuwe, creatieve oplossingen nodig. Maar creativiteit is niet op bestelling aan het proces toe te voegen. Creatieve oplossingen ontstaan vaak door kennis en informatie te combineren of door tijdens bijeenkomsten creatieve werkvormen toe te passen. Door kennis en probleempercepties te delen, kunt u op nieuwe ideeën of combinaties komen. Inhoud en openheid zijn belangrijke procesvoorwaarden om tot creativiteit te komen.

4 Poster Permanente samenwerking in de afvalwaterketen

Effectief samenwerken gaat niet vanzelf, het vraagt om een investering. Elk samenwerkingstraject is anders. Deze handreiking beschrijft voorwaarden die in elk samenwerkingstraject van belang zijn. Met de poster Permanente samenwerking in de afvalwaterketen die als bijlage is opgenomen, kunt u toetsen in hoeverre uw samenwerkingstraject aan deze voorwaarden voldoet. Door de vragen te beantwoorden en de instructies te volgen, kunt u mogelijke hindernissen in de samenwerking benoemen. Bovendien krijgt u handreikingen om eventuele problemen op te lossen.

De poster bestaat uit twee delen:

1. De basisvoorwaarden: gevoel van urgentie, gedeeld probleembesef en afhankelijkheidsbesef.
2. De procesvoorwaarden: openheid, inhoud en voortgang.

Begin de poster te doorlopen bij het blok 'BASISVOORWAARDEN', de essentiële voorwaarden voor samenwerking. Beantwoordt u een van deze vragen met nee, dan kunt u de adviezen gebruiken om deze voorwaarden op te bouwen. Beantwoordt u alle vragen met ja, dan kunt u naar het tweede deel van de poster. De drie procesvoorwaarden kunt u in willekeurige volgorde doorlopen. Door aan deze voorwaarden te voldoen, groeien vertrouwen, kennis, draagvlak en creativiteit, de vier kritische succesfactoren voor samenwerking.

Bijlage 1: Werkgroep handreiking

De handreiking is tot stand gekomen in een werkproces met medewerkers van gemeenten, waterschappen, provincies, Rijkswaterstaat en het Rijk. De volgende mensen hebben een bijdrage geleverd aan deze handreiking:

Henk de Heer	Rijkswaterstaat
Carine Vleerbos	Provincie Noord-Holland
Rino Vlaardingebroek	Provincie Zuid-Holland
Egbert Baars	Gemeente Amsterdam / Waternet
Marco van Bijnen	Gemeente Utrecht
Willem-Jan de Voogd van der Straaten	Gemeente Tholen
Andre de Haan	Gemeente Buren
Eugene Heeremans	Waterschap Aa en Maas
Martien Kaats	Waterschap Rijn en IJssel
Rob Hermans	Stichting RIONED
Karst-Jan van Esch	Grontmij

Redactie:

Krystof Krijt	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
George Stobbelaar	Agentschap NL
Ruud van Esch	Unie van Waterschappen
Gert Dekker	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 2:

Analyse voorbeelden permanente samenwerking

De analyse van verschillende vormen van permanente samenwerking is tot stand gekomen op basis van een aantal workshops en interviews met gemeenten en waterschappen en literatuuronderzoek. Deze analyse vormde de basis voor deel 2 van de handreiking.

De bij de vier pilots betrokken waterschappen en gemeenten zijn:

- Waterschap Brabantse Delta, gemeenten: Alphen-Chaam, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Woensdrecht en Zundert.
- Waterschapsbedrijf Limburg, gemeenten: Kerkrade, Roermond en Stein.
- Waterschap Zuiderzeeland, gemeenten: Almere, Dronten, Noordoostpolder, Lelystad, Urk en Zeewolde.
- Hoogheemraadschap Delfland, gemeenten: Delft, Lansingerland, Leidschendam-Voorburg, Maassluis, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westland.

Het project is uitgevoerd door DHV:

Dana Kooistra

Janine Leeuwis

Wouter Stapel

Annemarieke Verbout (redactie)

Aan de workshops hebben de volgende medewerkers van gemeenten en waterschappen een bijdrage geleverd:

Edwin Arens

Pierre Backx

René van Bedaf

Mark Blokland

Wim Bosten

Leen Braam

Henny Bron

Albert Burggraaff

Thijs van Damme

Willem Deen

Roelof Douma

Onneke Driessen

Tom Fransen

Johan Gerritsen

Ad van Goch

Johan van Herten

Gerard IJff

Ben Killaars

Martijn Klootwijk

Waterschap Brabantse Delta

Gemeente Roosendaal

Gemeente Rucphen

Gemeente Leidschendam-Voorburg

Gemeente Kerkrade

Gemeente Etten-Leur

Waterschap Brabantse Delta

Gemeente Zeewolde

Gemeente Woensdrecht

Waterschapsbedrijf Limburg

Gemeente Lansingerland

Waterschapsbedrijf Limburg

Hoogheemraadschap van Delfland

Waterschapsbedrijf Limburg

Gemeente Oosterhout

Gemeente Roermond

Gemeente Roermond

Gemeente Roermond

Gemeente Breda

Ronald Kraaijestein	Waterschap Zuiderzeeland
Guus de Laat	Waterschap Brabantse Delta
Marc van der Leeuw-Damee	Gemeente Maassluis
Cees Meulman	Gemeente Zundert
Peter Musters	Gemeente Noordoostpolder
Bas Nanninga	Hoogheemraadschap van Delfland
Floris Nonhebel	Gemeente Midden-Delfland
Cor van Nieuwenhoven	Waterschapsbedrijf Limburg
Tineke van Nimwegen	Gemeente Midden-Delfland
Guus Peltzer	Waterschapsbedrijf Limburg
Michel van der Ploeg	Gemeente Dronten
Michiel Rijsberman	Gemeente Lelystad/Gemeente Urk
Arjan Rijsdijk	Gemeente Delft
Folmer van Schooneveld	Gemeente Maassluis
Kitty Slegers	Gemeente Westland
Ad Sweere	Waterschap Brabantse Delta
Sander Vermeer	Gemeente Rijswijk
Roger Vluggen	Gemeente Stein
Joseph Vos	Waterschap Brabantse Delta
Corné Welten	Gemeente Drimmelen
Victor Witter	Waterschap Brabantse Delta
Jan Zwiers	Waterschap Brabantse Delta

De Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben de handen ineen geslagen om een handreiking voor de dagelijkse praktijk van rioolbeheer en zuiveringsbeheer op te stellen. Met "Samenwerken op basis van afspraken" wordt een beeld gegeven van de wijzigingen in de regelgeving voor het afvalwater die medewerkers van waterschappen en gemeenten bij hun taak-uitoefening toepassen.

Het sleutelwoord is samenwerken. Toch is samenwerken geen doel op zichzelf, maar een middel om resultaat te behalen. Resultaat in termen van het uitvoeren van de beheertaken tegen de laagste maatschappelijke kosten voor de burger en bedrijven en resultaat in termen van hoge kwaliteit van het beheer en van de fysieke leefomgeving.

De aanpak die in de handreiking terugkomt vraagt een geheel nieuwe manier van werken. Daarom komen de achtergronden en noodzaak van samenwerking vanuit wet- en regelgeving aan bod en worden in concrete voorbeelden verschillende successen genoemd. Die aansprekende voorbeelden en de handzame poster zijn zo vorm gegeven dat zij gemakkelijk en frequent in de praktijk kunnen worden toegepast.