

Meer samen, minder kosten

Door de complexiteit van wateropgaven is het bijna onmogelijk om alleen of binnen de eigen sector oplossingen te realiseren. De waterwereld is genoodzaakt om steeds verdergaand samen te werken. Gemeenten en waterschappen vinden elkaar in dat proces als natuurlijke partners. Met behulp van het watertoetsproces (zie kader) lossen ze ruimtelijke vraagstukken rondom het waterbeheer op. Ook in de afvalwaterketen is sprake van een groeiend aantal samenwerkingsverbanden. De VNG en de Unie van Waterschappen (UvW) slaan de handen ineen om dit soort samenwerkingsverbanden structureler te maken. Op basis van een feitenonderzoek is een notitie opgesteld met een gezamenlijke visie, aanpak en stappenplan om slimmer en op optimale schaal te gaan investeren in de afvalwaterketen. Ambities: intensievere samenwerking, integraal beheer van de afvalwaterketen en flinke kostenbesparingen, tot 380 miljoen euro in 2020.

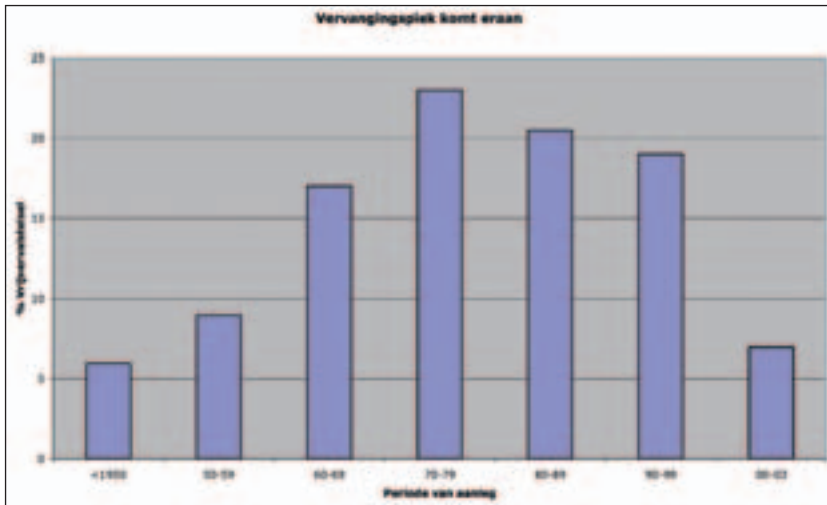
De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) gaan gezamenlijk voor kostenbesparing in de afvalwaterketen. Op 8 april hebben zij de notitie 'Gezamenlijke doelgerichte aanpak afvalwaterketen' vastgesteld. Hiermee is een traject gestart om samenwerking tussen gemeenten en waterschappen gestructureerder op te pakken.

Nederland heeft veel bereikt op het gebied van waterbeheer. Onze waterkennis is één van onze belangrijkste exportproducten. We hebben prima drinkwater, adequate afvoer van regenwater, inzameling en zuivering van afvalwater, droge voeten, sterke dijken en veilige polders. Om dit in de toekomst zo te houden staat de afvalwaterketen voor de vraag of ze wel zo doelmatig mogelijk georganiseerd is, of dat het wellicht beter en goedkoper kan.

OPGAVEN

Voor de waterketensector liggen er belangrijke opgaven zoals omgaan met klimaatveranderingen, terugdringen van het energieverbruik, oplossen van een naderend personeelstekort en behoud van de vereiste hoge kwaliteit van product en dienstverlening.

Voor riolering geldt daarbij dat de 'vervangingspiek' onafwendbaar dichterbij komt (zie figuur 1). Vanaf midden jaren '60 is in dertig jaar het overgrote deel van de riolering gerealiseerd. Met een gemiddelde levensduur van 60 jaar betekent dit dat gemeenten vanaf 2025 voor grote vervangingsinvesteringen staan. De kostenverhoging, veroorzaakt door rioolvervanging, klimaatadaptatie (afvoeren van regenwater) en waterkwaliteitsverbetering, wordt geschat op € 600 miljoen.



Figuur 1:
Vervangingspiek komt eraan.

FEITENONDERZOEK

Uitgaande van deze opgaven is in opdracht van het Bestuurlijk Overleg Waterketen begin 2010 een feitencommissie aan de slag gegaan met een onderzoek naar doelmatigheid in de waterketen. Op 30 maart 2010 zijn de resultaten¹⁾ aangeboden aan Minister Huizinga.

Uit het feitenonderzoek blijkt dat in de waterketen jaarlijks 380 miljoen euro bespaard kan worden:

- Voor rioleringsbeheer kan €140 miljoen (8% van de jaarlijkse uitgaven) worden bespaard door bundeling van kennis en capaciteit. €50 miljoen op nieuwe opgaven, €55 miljoen op kapitaalslasten door slimme vervanging en renovatie en €35 miljoen op het operationeel beheer;
- Voor de zuivering kan €100 miljoen (8%) worden bespaard door het voortzetten van de doelmatigheidsverbetering die al ingezet is. €15 miljoen op nieuwe opgaven, €15 miljoen op kapitaalslasten en €70 miljoen op operationele kosten;
- Door integratie van het riolerings- en zuiveringsbeheer wordt nog eens een besparing van €140 miljoen (5%) op het afvalwaterbeheer verwacht.

Met deze besparingen kan veel van de benodigde kostenverhogingen worden gecompenseerd. Naast het realiseren van financiële voordelen, levert de samenwerking een bundeling van kennis en capaciteit op en een verdere professionalisering van het beheer.

DE AANPAK

Om de besparing te realiseren moeten de partijen werkprocessen in de afvalwaterketen optimaliseren. VNG en UvW gaan deze uitdaging aan met een gezamenlijke aanpak. Hierbij is de inhoud leidend en staan de werkprocessen centraal.

¹ Doelmatig beheer waterketen. Eindrapport commissie feitenonderzoek, 29 maart 2010.

Op basis van lokaal maatwerk wordt bepaald welke veranderingen nodig zijn en op welke wijze de optimalisatie tot stand gebracht wordt.

Doelmatigheidswinst kan behaald worden via twee sporen:

1. Efficiëntie: Doen we de goede dingen?
2. Effectiviteit: Doen we de dingen goed?

Voor riolering geldt dat 75% van de jaarlijkse kosten wordt bepaald door de kapitaallasten die samenhangen met investeringen. Effectiever investeren is dan ook het belangrijkste spoor voor doelmatigheidswinst. Voor de zuivering worden de jaarlijkse kosten voor 45% bepaald door kapitaallasten en 55% door operationele kosten. Hier kan doelmatigheid worden vergroot langs beide sporen.

BELEMMERENDE WETGEVING AANPASSEN

Voor doelmatigheidswinst is lokale afstemming noodzakelijk. Effectiviteit kan worden vergroot door het bundelen van kennis en capaciteit. Daardoor kunnen de partijen meer samenhangende investeringsbeslissingen nemen. Ook kunnen ze efficiënter werken door gezamenlijk op te trekken bij de uitvoer van operationele taken in het rioleringsbeheer.

Aanpassing van belemmerende wetgeving is hierbij noodzakelijk. Denk bijvoorbeeld aan opheffing van de 'provinciale ontheffingsbevoegdheid riolering buitengebied' en de 'aansluitverordening' en genuanceerde toepassing van de waterschapskeur.

Centraal in de aanpak van VNG en UvW is dat de zorgplichten en verantwoordelijkheden ongewijzigd blijven. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor



Overstromende riolering door noodweer.

regenwater, grondwater en inzameling van afvalwater en de waterschappen voor de zuivering van afvalwater. De koepelorganisaties gaan uit van een intensieve, doelgerichte samenwerking tussen gemeenten en waterschappen.

SAMENWERKINGSVORMEN

Er zijn verschillende vormen van samenwerking tussen gemeenten en een waterschap mogelijk, bijvoorbeeld een coöperatie of een gemeenschappelijke regeling per zuiveringskring. Binnen een dergelijke regeling worden investeringsprogramma's opgezet, waarbij het kan gaan om slim inkopen en gebundeld aanbesteden. Dit levert efficiëntievoordelen en verlaging van kwetsbaarheid en afhankelijkheid op. Dit soort samenwerkingsvormen zijn ook nuttig voor een betere afstemming tussen riolering en inrichting en beheer van de openbare ruimte, de planvorming en het aansturen en evalueren van de uitvoering (aanleg, onderhoud, reparatie/renovatie, vervangen en verbeteren).

Er wordt al veel samengewerkt tussen gemeenten en waterschappen. Op het niveau van zuiveringskringen worden er in toenemende mate Optimalisatiestudies Afvalwater Stroom (OAS'en) uitgevoerd. Hierin analyseren de partijen de werking van de riolering en de zuivering om de afvalwaterketen te optimaliseren.

Regionaal zijn diverse afvalwaterakkoorden opgesteld waarin afspraken over beleid en beheer van de afvalwaterketen zijn vastgelegd.

Dergelijke akkoorden en studies zijn een goed startpunt om op termijn te komen tot minder vrijblijvende samenwerking tussen beide partijen rondom beleid en planvorming van de afvalwaterketen en integratie van de infrastructuur in de afvalwaterketen. De volgende stap is het bundelen van kennis en kunde in een sterk samenwerkingsverband waarbij de huidige verantwoordelijkheden blijven bestaan en de optimale schaal wordt gezocht voor investeringsprogramma's en operationeel beheer.

OPTIMALE SCHAALGROOTTE

De optimale schaalgrootte verschilt voor verschillende processen in de afvalwaterketen. Besluitvormingsprocessen vereisen de schaal van de zorgplichthouder om synergievoordelen binnen de organisatie te kunnen benutten. Gebruik en beheer van riolering en zuivering kan op een bedrijfseconomisch optimale schaal

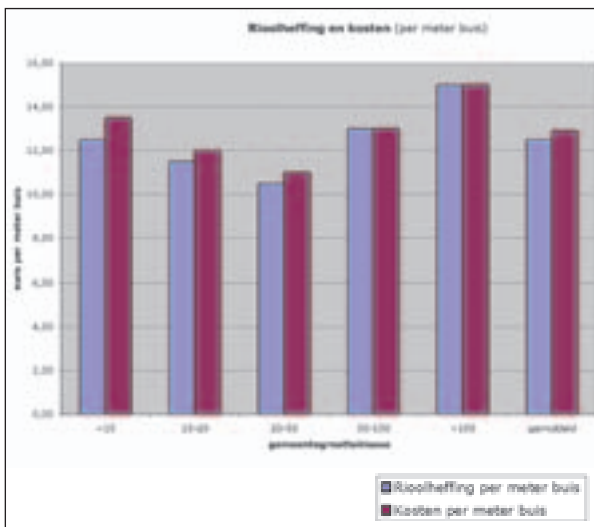
De watertoets

Niet alleen in de afvalwaterketen komen gemeenten en waterschappen elkaar tegen, ook in de ruimtelijke ordening ontmoeten zij elkaar regelmatig. De watertoets heeft geleid tot meer structureel overleg tussen gemeente en waterbeheerder. In 2001 is de term watertoets ingevoerd voor het zogeheten 'artikel 10-overleg ex BRO', een wettelijk verplicht overleg tussen gemeente en waterbeheerder over het bestemmingsplan. In 2003 is een drietal producten verplicht gesteld: een startnotitie, een wateradvies van de waterbeheerder en een waterparagraaf in het bestemmingsplan.

De watertoets zorgt voor transparantie in de manier waarop water in ruimtelijke planprocessen wordt 'meegenomen'. Meer informatie is te vinden op www.helpdeskwater.nl/watertoetsproces.

plaatsvinden. Voor proces-
 sen rondom planvorming,
 realisatie en ondersteuning
 is maatwerk nodig.

Uit het feitenonderzoek
 volgt ook dat de kosten
 per strekkende meter buis
 voor een gemeente van
 20.000 tot 50.000 inwoners
 het laagst zijn (zie figuur
 2). Oorzaak is dat kleinere
 gemeenten relatief veel
 meter buis hebben per
 huisaansluiting waardoor
 de kapitaalslasten oplopen.
 Bij grotere gemeenten zijn
 de stelsels en organisaties
 vaak complex, wat hogere
 kosten met zich mee brengt.
 De variatie in kosten per meter
 buis van €6 tot €15
 is in deze groep groot. Bij de
 zoektocht naar het optimum
 gaat het dus altijd om
 maatwerk.



Figuur 2: Optimale schaalgrootte

Activiteiten als inspectie/onderhoud, storingsdienst, bediening van sturings-
 systemen en monitoringsprogramma's kunnen in opdracht van het samenwerkings-
 verband tussen gemeenten en het waterschap worden aanbesteed en uitgevoerd.

Op deze wijze wordt een aanzienlijke opschaling van operationele taken gere-
 aliseerd.

MIJLPALEN

De inzet van Unie en VNG voor de eerstkomende periode is om de voorstellen
 voor slimmer investeren en het opschalen van operationele taken in gang te gaan
 zetten. Hiervoor hebben de bestuurders een drietal prestatieafspraken gemaakt:

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

Johan Kroes RWS Waterdienst/ Landelijke Werkgroep Watertoets
 Reginald Grendelman VNG