

Samenwerking in de afvalwaterketen

Rekenkameronderzoek naar de
doeltreffendheid en doelmatigheid van
het OAS programma

INHOUD	BLAD	
1	INLEIDING	2
1.1	Aanleiding onderzoek naar samenwerking in de afvalwaterketen	2
1.2	Doel en centrale vragen van het onderzoek	2
1.3	Toetsingskader	3
1.4	Onderzoeksverantwoording	4
1.5	Leeswijzer	5
2	BELEID WATERSCHAP BRABANTSE DELTA	6
2.1	Nota waterketenbeleid (2004)	6
2.2	Reconstructie besluitvorming OAS-studies	8
3	SAMENWERKINGSAFSPRAKEN	12
3.1	Afvalwaterakkoorden	12
3.2	Convenant "Samenwerken in de afvalwaterketen"	13
3.3	Samenwerking Water West Brabant	14
4	ORGANISATORISCHE EN PROCESMATIGE INBEDDING OAS-PROGRAMMA	16
4.1	Organisatie van het OAS-programma	16
4.2	Procesmatige inbedding	17
5	UITVOERING OAS-PROGRAMMA	20
5.1	Planning	20
5.2	Budget en financiering	21
5.3	Resultaten	23
5.4	Samenwerking met gemeenten	24
6	INFORMATIEVOORZIENING ALGEMEEN BESTUUR	25
6.1	Besluitvorming waterketenbeleid	25
6.2	Voortgang Waterketenbeleid	26
7	CONCLUSIES	28
7.1	Inleiding	28
7.2	Beleid	28
7.3	Organisatie en proces	29
7.4	Uitvoering	30
7.5	Informatievoorziening Algemeen Bestuur	30
8	AANBEVELINGEN	32
9	NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	33
10	COLOFON	34
BIJLAGEN		
1	Afkortingen en begrippen	
2	Geraadpleegde documenten	
3	Geïnterviewde personen	
4	Nationale kaders	
5	Bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur	

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding onderzoek naar samenwerking in de afvalwaterketen

Samenwerking in de afvalwaterketen staat hoog op de politieke agenda van waterschappen en gemeenten. In het Bestuursakkoord Waterketen uit 2007 zijn eerste afspraken gemaakt tussen onder meer de VNG en UvW ten aanzien van het streven naar een permanente samenwerking in de afvalwaterketen. Vervolgens liet het in maart 2010 verschenen rapport 'Doelmatig beheer waterketen' zien dat een aanzienlijke maatschappelijke doelmatigheidswinst te realiseren is in de waterketen en dat ingrijpende verbeteringen en veranderingen nodig zijn. De besparingen kunnen worden gerealiseerd door het bundelen van kennis en capaciteit en het verder professionaliseren van het beheer binnen de waterketen. Een verdergaande samenwerking tussen gemeenten en waterschappen is daarvoor noodzakelijk.

In dit licht heeft ook Waterschap Brabantse Delta de afgelopen jaren ingezet op een verdergaande samenwerking met gemeenten in de afvalwaterketen. Zo zijn in een vroegtijdig stadium, parallel aan de optimalisatiestudies afvalwatersysteem (OAS-studies), de mogelijkheden en belangstelling voor verdere samenwerking geïnventariseerd waarbij het gezamenlijk belang van de partners in de afvalwaterketen centraal stond. In afvalwaterakkoorden zijn vervolgens, naast de maatregelen die voortvloeien uit de OAS-studies, de afspraken met betrekking tot permanente samenwerking geborgd. Het waterschap werkt inmiddels met verschillende gemeenten meer of minder intensief samen in de afvalwaterketen.

Vanwege het belang van de samenwerking in de afvalwaterketen en de daaraan verbonden doelmatigheidswinst heeft de rekenkamercommissie besloten deze samenwerking van het Waterschap Brabantse Delta met gemeenten vanuit een lerend perspectief op doeltreffendheid en doelmatigheid te onderzoeken.

1.2 Doel en centrale vragen van het onderzoek

De Rekenkamercommissie van Waterschap Brabantse Delta wil een bijdrage leveren aan de verbetering van het functioneren van het bestuur van Waterschap Brabantse Delta op de onderdelen doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Daarbij wil de Rekenkamercommissie middels de uitvoering van onderzoeken de kaderstellende en controlerende rol van het AB versterken evenals het lerend vermogen van Waterschap Brabantse Delta. De onderzoeken bieden dan ook inzicht in de prestaties van het waterschap en formuleren waar nodig aanbevelingen voor de toekomst. In dit kader is het doel van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking in de afvalwaterketen door waterschap Brabantse Delta en gemeenten in de periode 2007 – 2010, zodat waar nodig gekomen kan worden tot aanbevelingen voor verbetering, uitbreiding en intensivering in de samenwerking.

In het licht van bovenstaand doel staan in het onderzoek de volgende vijf onderzoeksvragen centraal:

1. Welke beleidskaders voor samenwerking in de afvalwaterketen heeft Waterschap Brabantse Delta vastgelegd en welke (smart) ambities, doelen en uitgangspunten zijn daarin geformuleerd?
2. Op welke wijze heeft het waterschap de samenwerking in de afvalwaterketen met gemeenten organisatorisch en procesmatig ingericht (hoe zijn afspraken vastgelegd, wie heeft welke rol, taken en verantwoordelijkheden, hoe vindt afstemming plaats, etc.)?

3. Op welke wijze wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de samenwerking in de afvalwaterketen en is dit doeltreffend en doelmatig geweest (met welke gemeenten vindt in welke mate samenwerking plaats, hoe verloopt dit en wat zijn de resultaten)?
4. Op welke wijze wordt het AB bij de vormgeving van de samenwerking betrokken (kaderstellende rol) en op welke wijze wordt zij over de voortgang en de effecten van de samenwerking geïnformeerd (controleerende rol)?
5. Welke verbeteringen zijn er mogelijk voor een meer doelmatige en doeltreffende samenwerking met gemeenten en voor eventuele uitbreiding en intensivering van de samenwerking?

De Rekenkamercommissie heeft besloten het onderzoek te richten op de ervaringen uit het OAS-samenwerkingsproces, om op basis daarvan te komen tot aanbevelingen voor recente en toekomstige initiatieven in de samenwerking in de afvalwaterketen. Parallel aan het OAS-proces heeft het waterschap ook in andere trajecten invulling gegeven aan de samenwerking met gemeenten.

1.3 Toetsingskader

Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking in de afvalwaterketen, is een toetsingskader (normenkader) ontwikkeld waartegen de onderzoeksbevindingen zijn afgezet. Het toetsingskader van de Rekenkamercommissie is opgebouwd uit de onderdelen beleidsmatige vastlegging, organisatorische en procesmatige verankering, uitvoering, resultaten en effecten en informatievoorziening aan het Algemene Bestuur. Het toetsingskader is gebaseerd op landelijke wet- en regelgeving en op door Waterschap Brabantse Delta vastgelegde beleidsuitgangspunten ten aanzien van de samenwerking in de afvalwaterketen.

Beleid

- Ten aanzien van de samenwerking in de afvalwaterketen heeft het AB van het waterschap eenduidige beleidskaders vastgelegd met smart doelen en uitgangspunten;
- De vastgestelde beleidskaders passen binnen de wet- en regelgeving zoals vastgelegd in de Waterwet en binnen landelijke afspraken zoals het Bestuursakkoord Waterketen (juli 2007), het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel (2008) en het akkoord tussen de Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (april 2010)
- De OAS-studies worden uitgevoerd binnen de daarvoor geldende landelijke richtlijnen (Leidraad Riolering, module OAS);
- De financiële middelen om uitwerking en uitvoering te geven aan de samenwerking met gemeenten is structureel geborgd;

Organisatie en proces

- Waterschap en gemeenten hebben samenwerkingsovereenkomsten getekend waarin rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn vastgelegd;
- Er zijn werkprocessen vastgelegd waarover tussen waterschap en gemeenten afstemming heeft plaatsgevonden;
- Er is een programmaorganisatie opgezet en een uitvoeringsprogramma (met plan van aanpak) vastgesteld;
- Op ambtelijk en bestuurlijk niveau zijn zowel bij het waterschap als bij de gemeenten voor de verschillende thema's duidelijke aanspreekpunten/contactpersonen aangewezen;

Uitvoering

- Het waterschap zet de haar ter beschikking staande instrumenten voor de samenwerking in de afvalwaterketen optimaal in;
- Het waterschap handelt binnen haar bevoegdheden en vult alle taken naar behoren uit;
- De OAS-studies geven onderbouwd inzicht in de mogelijke maatregelen die waterschap en gemeenten gezamenlijk kunnen uitvoeren om de (milieu)doelstellingen op een kosteneffectieve manier te realiseren;
- De afspraken om de voorkeursmaatregelen uit de OAS-studie te realiseren en eventuele afspraken over permanente samenwerking zijn vastgelegd in Afvalwaterakkoorden en Samenwerkingsconvenant tussen waterschap en gemeente(n).
- De uitvoering van de OAS-studies, c.q. de samenwerking met de gemeenten daarin, biedt concreet zicht op permanente samenwerking.

Verantwoording

- Er is een monitoringssystematiek aanwezig waarmee de samenwerking tussen waterschap en gemeenten inclusief de resultaten structureel worden gemonitord;
- Het AB wordt structureel, tijdig, volledig en juist geïnformeerd om haar kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen (tijdig tot bijsturing over te kunnen gaan);
- Tussen Dagelijks en AB zijn afspraken gemaakt over de wijze van informatievoorziening;

1.4 Onderzoeksverantwoording

Deze Nota van Bevindingen is tot stand gekomen op basis van documentenstudie (zie bijlage 2) en interviews binnen Waterschap Brabantse Delta (zie bijlage 3). Op basis van de documentenstudie is de beleidsmatige, organisatorische en procesmatige verankering van de samenwerking in de afvalwaterketen feitelijk in beeld gebracht en is voor zover mogelijk een eerste beeld verkregen van de wijze van uitvoering van deze samenwerking en de resultaten. Tevens is op basis hiervan het toetsingskader van de Rekenkamercommissie verder uitgewerkt (zie paragraaf 1.3). Op basis van de uitkomsten van de documentenstudie is een interviewgide opgesteld.

Vervolgens zijn binnen het waterschap interviews gehouden met als doel de bevindingen uit de documentenstudie te toetsen, witte vlekken in te vullen en na te gaan in hoeverre de uitvoering conform beleid en gemaakte afspraken heeft plaatsgevonden. Interviews hebben plaatsgevonden met medewerkers van Waterschap Brabantse Delta en met gemeenten. Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter verificatie van de feitelijkheden zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Naar aanleiding hiervan zijn eventueel nog bijstellingen of aanvullingen in de verslagen doorgevoerd.

De informatie uit de documentenstudie en de interviews is in onderlinge samenhang en in het licht van de doelstelling en centrale vragen van dit onderzoek geanalyseerd. De feitelijke bevindingen zijn in een concept Nota van Bevindingen verwoord en binnen Waterschap Brabantse Delta voorgelegd voor ambtelijke hoor wederhoor. Op basis hiervan hebben enkele aanpassingen ten aanzien van de feiten plaatsgevonden. Vervolgens zijn op basis van de geverifieerde feitelijke bevindingen de conclusies en aanbevelingen geformuleerd die zijn opgenomen in deze Nota van Bevindingen die voor bestuurlijke hoor wederhoor is voorgelegd.

1.5 Leeswijzer

Volgend op dit hoofdstuk beschrijven hoofdstukken 2 en 3 de ambities, doelen en uitgangspunten van Waterschap Brabantse Delta ten aanzien van samenwerking in de afvalwaterketen, zoals vastgelegd in verschillende beleidsdocumenten. Hoofdstuk 2 gaat daarbij vooral in op het waterketenbeleid en de besluitvorming rond de OAS-studies, hoofdstuk 3 op de samenwerkingsafspraken met gemeenten. De nationale kaders zijn opgenomen in Bijlage 4. De wijze waarop het waterschap het beleid en de uitvoering daarvan georganiseerd heeft en daarbij afstemming zoekt met andere partijen, is beschreven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 beschrijft vervolgens hoe nu in de praktijk de afgelopen jaren daadwerkelijk uitvoering is gegeven aan de samenwerking en tot welke resultaten dat heeft geleid. Hoofdstuk 6 gaat in op de wijze waarop het AB van informatie is voorzien en haar kaderstellende en controlerende rol heeft vervuld.

De hoofdstukken 2 tot en met 6 worden steeds afgesloten met een kader waarin op basis van het normenkader de belangrijkste bevindingen zijn samengevat. In de hoofdstukken 7 en 8 respectievelijk de belangrijkste conclusies en aanbevelingen beschreven ten aanzien van de samenwerking in de afvalwaterketen door Waterschap Brabantse Delta.

Bijlage 1 bevat een uitleg van de in dit rapport gebruikte afkortingen en begrippen.

2 BELEID WATERSCHAP BRABANTSE DELTA

Dit hoofdstuk schetst een beeld van het beleid van het waterschap in de periode 2004 – 2010 ten aanzien van het OAS-programma. In december 2004 is de beleidsmatige basis gelegd voor samenwerking in de waterketen in de AB Nota Waterketenbeleid. Het OAS-beleid in de periode 2005 tot met 2010 heeft deze Nota als vertrekpunt. Hoofdstuk 3 beschrijft de bredere context van de samenwerking in de afvalwaterketen en afspraken die daarover zijn gemaakt. De nationale kaders zijn opgenomen in Bijlage 4.

2.1 Nota waterketenbeleid (2004)

In de AB Nota Waterketenbeleid uit 2004 is de basis gelegd voor samenwerking in de afvalwaterketen. In deze nota wordt de uitgangssituatie beschreven met de meerwaarde van een gezamenlijke aanpak, de uitgangspunten voor een gezamenlijke aanpak, de rol van optimalisatiestudies (OAS), de positie van het waterschap in dit onderhandelingsproces en het beschikbare budget voor de uitvoering van de OAS-studies.

Doelstelling waterketen

De doelstelling voor de waterketen komt voort uit het watersysteem, vanuit kwaliteitseisen aan het oppervlaktewater. Circa 70% van de rioolstelsels binnen het grondgebied van het waterschap Brabantse Delta is gemengd, dat wil zeggen dat het stelsel zowel afvalwater als regenwater afvoert. Het systeem is niet gedimensioneerd op het kunnen opvangen en afvoeren van elke regenbui. De consequentie is dat overstorten van regenwater vermengd met afvalwater voorkomen. Deze belasten de kwaliteit van het oppervlaktewater. De 'basisinspanning' houdt in dat de vuiluitwerp van overstorten vanuit het riool wordt gereduceerd.

Uitgangssituatie 2004

In 1995 heeft het voormalige HWB (net als de meeste andere waterschappen) het uitgangspunt geformuleerd dat in principe 150m² verhard oppervlak per woning aangesloten mag zijn op de riolering (CIW-norm). Het waterschap zorgt bij deze norm voor voldoende pomp-over-capaciteit richting de zuivering en de gemeente voor voldoende berging. In 1995 was echter al duidelijk dat het verharde oppervlak meer bedroeg, namelijk gemiddeld 190m²/woning.

In 2004 werd geconstateerd dat het probleem van de gemengde rioolstelsels groter was dan waarvan het waterschap aanvankelijk uit ging (gemiddelde orde van grootte 250 in plaats van 190 m²/woning) en aanzienlijk groter dan de doelstelling van het waterschap (150m²/woning). Er kwam dus meer regenwater op het riool dan verwacht en dus vonden meer overstorten plaats. Geconstateerd werd dat deze situatie een probleem vormde voor het tijdig (vóór 2006 in de plannen, met een uitloop tot 2008) realiseren van de basisinspanning conform de afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water en uiteindelijk de doelen van de Kader Richtlijn Water (deadline 2015).

Uitgangspunt: gedeelde verantwoordelijkheid

Om de basisinspanning te realiseren zijn verschillende (combinaties van) maatregelen mogelijk, waaronder:

- verhard oppervlak afkoppelen (of een gescheiden stelsel aanleggen);
- berging in het rioolstelsel/ randvoorzieningen creëren;
- afvoer- en zuiveringscapaciteit vergroten.

De eerste twee maatregelen vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. De laatste maatregel valt onder de verantwoordelijkheid van het waterschap.

De eerste inschatting in december 2004 van de kosten van het maatregelenpakket dat nodig zou zijn om de basisinspanning te halen in West-Brabant bedroeg ca. € 200 - € 325 miljoen. De omvang van de kosten was daarbij mede afhankelijk van de keuze voor de combinatie van maatregelen (afkoppelen is relatief duur ten opzichte van bergen en afvoeren).

Benodigde investeringen

Strikt genomen was het waterschap verantwoordelijk voor voldoende pomp-over-capaciteit en zuiveringscapaciteit voor 150 m²/woning. In 2004 kon het waterschap met de opgestelde capaciteit voor ca. 85% voldoen aan deze verantwoordelijkheid. De overige 15% zou om een investering van ca. € 10 miljoen vragen tot 2008.

Echter, op basis van het stilzwijgend geaccepteerd oppervlak conform de opgave van 1995 (190 m²/woning) bedroegen de investeringen voor het waterschap ordegrrootte € 40 miljoen. De gemeenten zouden verantwoordelijk zijn voor de financiering van de overige maatregelen, ter hoogte van ca. € 175 tot € 300 miljoen.

Optimalisatiestudies (OAS)

Het voorlopig AB heeft in 2004 op basis van de nota Waterketenbeleid ingezet op de optimalisatie van de afvalwaterketen, omdat het niet realistisch werd geacht dat de gemeenten de bovengenoemde bedragen op korte termijn vrij konden maken. Bovendien werd gesteld dat het waterschap ook aangesproken kan worden op haar waterkwaliteitsverantwoordelijkheid en ketenpartnership. Het waterschap is daartoe gestart met optimalisatiestudies (OAS) voor alle zuiveringsgebieden in West Brabant (18 stuks). Gezien de relatief korte termijn waarop met het oog op de KRW (2015) aan de waterkwaliteitseisen zou moeten worden voldaan werd ingezet op afronding van de studies over vier tot zes jaar (2008-2010). Daarbij zouden de gebieden met de grootste problemen (dan wel potentieel grootste winst) prioriteit krijgen. De eerste studies zouden binnen 1-2 jaar afgerond worden.

De studies zouden onder gedeeld opdrachtgeverschap van waterschap en gemeenten moeten plaatsvinden, waarbij het doel was de doelstellingen tegen de laagst mogelijk maatschappelijke kosten te realiseren. Als eerste indicatie werd een maatschappelijke besparing op de extra investeringen van ca. 30% (€ 100 miljoen) mogelijk geacht.

Laagst maatschappelijke kosten

Primair doel van de optimalisatiestudies is 'minder meer investeren', dus de doelstellingen (basisinspanning) tegen zo laag mogelijke kosten realiseren. De studies beschouwen het totaal van benodigde investeringen, dus zowel de investeringen die het waterschap moet doen, als de investeringen door gemeenten. Bestudeerd wordt of met een ander pakket aan maatregelen de doelstellingen gehaald kunnen worden tegen lagere totale kosten. De gezamenlijke optimale maatregelen kunnen een 'besparing' opleveren ten opzichte van de afzonderlijke maatregelen per taakveld.

Markering positie waterschap in onderhandelingsproces

Vanuit een besef dat het OAS proces een bestuurlijk onderhandelingsproces betrof over de taakstelling en investeringen per partij heeft het AB op basis van de Nota Waterketenbeleid een startpositie voor het waterschap gemarkeerd. Uitgangspunt voor de verantwoordelijkheid was en bleef 150 m²/woning (vastgelegd in beleidsregel taakstellend afvoerend verhard oppervlak). Het AB nam daarbij in principe een financiële verantwoordelijkheid in de pompovercapaciteit voor 190m²/woning. Het AB nam in de toelichting bij de beleidsregel taakstellend afvoerend verhard oppervlak op dat zij als oplossingsrichting ervoor kiest de huidige situatie als een gezamenlijk probleem van gemeente en waterschap te zien en dus ook gezamenlijk wil zoeken naar een oplossing.

Beschikbaar gesteld budget

Het AB heeft een budget van € 1,66 miljoen voor de periode 2005-2010 vrijgemaakt voor uitvoering van de OAS studies voor alle 18 zuiveringsinstallaties in samenwerking en afstemming met de gemeenten, waarbij de nota "taakstellend verhard oppervlak" als beleidsregel is vastgesteld om de uitgangspositie van het waterschap in de onderhandelingen te markeren.

Samenvatting bevindingen

- Het AB heeft in december 2004 de kaders vastgesteld voor samenwerking in de afvalwaterketen, inclusief de doelstelling (tijdige realisatie van de basisinspanning tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten), de uitgangspositie van het waterschap in het samenwerkingsproces en het budget voor de uitvoering van de OAS-studies.
- In december 2004 werd een maatschappelijke besparing op de extra investeringen van ca. 30% (€ 100 miljoen) mogelijk geacht.

2.2 Reconstructie besluitvorming OAS-studies

Gedurende de voorbereiding en uitvoering van de OAS-studies heeft op verschillende momenten nadere besluitvorming moeten plaatsvinden om uitvoering te kunnen geven aan het OAS-programma.

2005

- Besluit DB om te rekenen met werkelijk verhard oppervlak in plaats van taakstellend verhard oppervlak
- Besluit DB om gemeenten ruimte te bieden om deel te nemen aan het OAS-programma, cq. uitstel te verlenen van de basisinspanning onder voorwaarde van deelname aan het OAS-programma

Taakstellend oppervlak als onderdeel onderhandeling afvalwaterakkoord

Tijdens de voorbereiding van de OAS-studies in de eerste helft van 2005 bleek dat bij diverse gemeenten op grond van herinventarisatie het werkelijk afvoerend verhard oppervlak vaak significant verschilde ten opzichte van het in de vergunning opgenomen taakstellend afvoerend verhard oppervlak. Dit betekende extra kosten voor gemeenten.

In de adviesnota aan het DB over de voortgang en besluitvorming over OAS (16 augustus 2005) wordt geconstateerd dat dit met een aantal gemeenten heeft geleid tot een verschil in opvatting. Vanwege de vaak grote financiële consequenties was binnen de gemeente bestuurlijke besluitvorming noodzakelijk. Om te voorkomen dat dit probleem zou leiden tot vertraging in het voortraject van de OAS-studies heeft het DB (DB nota augustus 2005) besloten het taakstellend verhard oppervlak niet op te nemen in het Startdocument. Voor de OAS-studies is derhalve gerekend met werkelijk verhard oppervlak, zodat niet gewacht hoefde te worden op een bestuurlijk besluit.

Beleid uitstel basisinspanning

De basisinspanning diende in principe in 2005 gereed te zijn. Het waterschap had de mogelijkheid hierop te handhaven of om gemeenten uitstel aan te bieden ten behoeve van kostenbesparing middels OAS. Het DB heeft ervoor gekozen (DB nota augustus 2005) uitstel te verlenen tot en met 2008 onder de voorwaarde dat gemeenten zouden deelnemen aan de OAS-studie. Met deze nota is ruimte gecreëerd binnen de vergunningverlening van gemeenten om deel te nemen aan de OAS.

In De DB nota van april 2007 wordt nogmaals geconstateerd dat voor het middels OAS bepalen en daarna realiseren van maatregelen in het kader van de basisinspanning en kaderrichtlijn Water tegen de laagst maatschappelijke kosten, uitstel van handhaving van de basisinspanning essentieel is. Volgens deze nota is dat ook aan de orde geweest in het AB van 4 oktober 2006. Bovenstaande voorwaarden zijn ook opgenomen in de Handreiking Toetsing Rioleringsplannen van het waterschap Brabantse Delta (juli 2007).

2006

- Besluit AB over hanteren daadwerkelijk aanwezige verhard oppervlak als basis voor kostenverdeling, met als consequentie dit maximaal € 50 miljoen extra kosten (worst case) voor het waterschap met zich mee brengt.
- Besluit DB over een methodiek voor bepaling werkelijk verhard oppervlak

Taakstelling waterschap en gemeenten en daaruit voortvloeiende kostenverdeling.

In de praktijk bleek, dat het verhard oppervlak gemiddeld 30% groter was dan waar altijd vanuit was gegaan in de vergunningen en de rioleringsplannen. Dit leidde tot de vraag wat het taakstellend oppervlak voor het waterschap is; de verharde oppervlakken uit de vergunningen en de plannen of het daadwerkelijk aanwezige verhard oppervlak? Daarbij is de volgende afweging gemaakt.

In principe zijn de oppervlakken uit de vergunningen taakstellend voor het waterschap. Echter ten eerste komt deze keuze de samenwerking niet ten goede, omdat de kosten als gevolg van het extra verhard oppervlak dan volledig (zuivering en riolering) voor rekening van de gemeenten komen. Ten tweede is er een grote kans dat deze opstelling juridisch aangevochten wordt, waarbij de kans groot is, dat het waterschap toch nog een groter oppervlak (het daadwerkelijk afvoerend verhard oppervlak) als taakstelling (het zuiveringsdeel) toebedeeld krijgt.

Daarom heeft het AB op basis van de AB Nota van oktober 2006 besloten het daadwerkelijk aanwezige verhard oppervlak als taakstellend voor het waterschap aan te nemen. Dit onder de voorwaarde van fixatie van het verhard oppervlak (geen toename meer) en dat garanties met betrekking tot planning van maatregelen en financiering worden vastgelegd in een afvalwaterakkoord. De consequentie van deze keuze was dat het maximaal € 50 miljoen (€ 2,5 à € 3 per v.e. vanaf 2009) aan extra kosten met zich meebrengt ten opzichte van het IP (investeringen aan rioolwaterzuiveringen) voor het waterschap.

Beleidsontwikkeling bepaling werkelijk verhard oppervlak

Voor de OAS-studies is het noodzakelijk het werkelijk verhard oppervlak, dat afvoert naar de riolering en vandaar voor een deel naar de zuivering, goed in beeld te hebben. Daarnaast is het van belang voor het bepalen van de afvoercapaciteit van de riolering en het oppervlaktewatersysteem. Ook voor de vergunningverlening is een juist inzicht in de verharde oppervlakken van belang. Van deze bepaling hangen grote investeringen af, zowel voor waterschap als gemeente. Omdat in 2005 bleek dat er niet overal een eenduidig en voldoende nauwkeurig beeld van het afvoerend verhard oppervlak is, hebben De Brabantse Waterschappen (Aa en Maas, Dommel en Brabantse Delta) de nota "Eenduidige bepaling verhard oppervlak" opgesteld. In de nota is de methodiek uit de landelijke "Leidraad Riolering" gehanteerd.

Het DB heeft op basis van de Nota van januari 2006 besloten deze methodiek over te nemen en (met terugwerkende kracht) maximaal 50% bij te dragen met een plafond van €25 per ha totaal of € 50 per ha verhard oppervlak. Dit besluit is ter kennisgeving voorgelegd aan het AB in de AB-nota van oktober 2006.

2008

- AB-besluit over instemming met vertraging OAS
- AB-besluit over ter beschikking stellen aanvullend krediet voor de uitvoering
- Besluit DB over invulling basisinspanning NBW-actueel

Vertraging OAS-programma

In de AB-nota van april 2008 wordt het AB geïnformeerd over de voortgang van het OAS-programma. Geconstateerd wordt dat het OAS-programma vertraging heeft opgelopen. Gesteld wordt dat de OAS-studies volgens het Bestuursprogramma van het waterschap en het Bestuursakkoord Waterketen respectievelijk eind 2008 en in 2009 afgerond moeten zijn. Aangegeven wordt dat de planning van het Bestuursakkoord Waterketen zal worden gehaald aangezien de laatste OAS-studie volgens planning medio 2009 gereed zal zijn.

Ten aanzien van de basisinspanning wordt besloten het beleid uit 2006, om gemeente uitstel te verlenen om te voldoen aan de basisinspanning tot eind 2008, te wijzigen waarbij vóór het eind van 2008 (huidige eindtermijn) de vergunningen worden geactualiseerd met eindtermijnen voor OAS, afvalwaterakkoord en basisinspanning (voor 1 januari 2011) met als doel de voortgang te bevorderen. Daarbij is aangegeven dat bij onvoldoende medewerking op basis van de vergunning handhaving als drukmiddel kan worden toegepast. Daarbij is de kanttekening gemaakt dat het waterschap zorgvuldig moet omgaan met aan de ene kant het bevorderen van de samenwerking en aan de andere kant het tijdig behalen van resultaten.

Besluit tot aanvullend krediet voor de uitvoering

Om tot afronding van het OAS-programma inclusief het sluiten van afvalwaterakkoorden te komen, is in 2008 € 2.210.000,- begroot. Het beschikbare krediet, zoals in 2004 is gevoteerd, is € 1.660.000,-. Dat betekende dat er nog een aanvullend krediet van € 550.000,- nodig was. Dit aanvullende krediet was nodig voor niet of te laag begrote kosten. Het AB heeft dit aanvullende krediet verleend op basis van de AB-Nota van april 2008.

Invulling basisinspanning NBW-actueel

Op basis van de DB-nota van oktober 2008 heeft het DB beleid vastgesteld om invulling te geven aan de nieuwe basisinspanning. Het NBW-actueel (juni 2008) biedt gemeenten de mogelijkheid om (in overleg met het waterschap) alternatieve maatregelen voor te stellen, indien de realisatie van de oorspronkelijke maatregelen voor de basisinspanning niet kosteneffectief is in relatie tot de verbetering van het watersysteem. Besloten is het resultaat van de OAS te gebruiken als uitgangssituatie voor een eventuele alternatieve invulling van de basisinspanning. De planning is om voor eind 2008 met alle gemeenten een bestuurlijke afspraak te maken over of er al dan niet wordt ingestoken op een alternatieve basisinspanning na afronding van het OAS-proces. Het nieuwe beleid is met de gemeenten gecommuniceerd en meegedeeld aan het AB in december 2008.

2010

- DB-besluit over uitleg van de afnameverplichting

Keuze in de uitleg van de afnameverplichting

De hoeveelheid door het waterschap af te nemen afvalwater wordt afnameverplichting genoemd. Deze afnameverplichting werd in de praktijk binnen de verschillende regiokantoren van het waterschap op twee verschillende manieren uitgelegd. Het betreft dan het beleid over hoe het waterschap de afnameverplichting aanpast bij veranderingen van het afvoerend verhard oppervlak als gevolg van afkoppeling en stedelijke uitbreiding. Óf uitleg A: de ontstane “ruimte als gevolg van afkoppeling” werd eerst weer opgevuld óf uitleg B: de afnameverplichting werd verhoogd met de toename van de hoeveelheid afvalwater als gevolg van uitbreiding van het aangesloten oppervlak. Bij uitleg B behouden de gemeenten als het ware het “recht” op de “ruimte”, waar niet meer op terug wordt gekomen bij latere toename.

Het DB heeft op basis van de DB Nota van februari 2010 gekozen voor uitleg B, omdat uitleg A negatief zou kunnen uitpakken in de relatie tussen waterschap en gemeenten. De inschatting was dat uitleg A een afbreukrisico zou kunnen vormen in het OAS proces, met als gevolg het mislopen van de beoogde maatschappelijke besparing. Het zou daarnaast mogelijk de samenwerking verstoren en niet wenselijk zijn in verband met actie Storm. Bovendien zou de keuze voor uitleg A een vertraging van 11 maanden extra opleveren, waarbij de vertraging bij de keuze voor uitleg B beperkt zou blijven tot 5 maanden. Het verschil zou zitten in extra onderzoeken, waarbij de extra kosten voor BRP's, BZP's en (delen van) quick scans die anders opnieuw zouden moeten worden uitgevoerd werd geraamd op € 250.000.

De maatschappelijke kosten van uitleg A en uitleg B zijn hetzelfde. De kosten van uitbreiding komen bij de keuze voor één van beide echter voor het grootste deel te liggen bij de gemeente (uitleg A) of bij het waterschap (uitleg B). De extra kosten van uitleg B voor het waterschap zijn geraamd op € 5 tot € 10 miljoen (vanwege de andere verdeelsleutel) ten opzichte van het bestuursprogramma. Geraamd werd dat daar € 6 miljoen aan investering van over zou blijven na de OAS-studie en de basisinspanning volgens het NBW-actueel. Op basis van een afschrijvingstermijn van 40 jaar zou dat leiden tot maximaal extra jaarlijkse lasten van € 350.000 vanaf 2012, 2013.

Samenvatting bevindingen

- Het AB en het DB hebben in de periode 2005 – 2010 een aantal besluiten genomen om de uitvoering van het OAS-programma mogelijk te maken.
- In de besluiten is de nadruk gelegd op het behoud van de samenwerking met de gemeenten.
- De besluiten hebben geleid tot een geraamde extra investering van het waterschap van € 50 miljoen (2006) en vervolgens nog eens € 6 miljoen (2010).

3 SAMENWERKINGSAFSPRAKEN

De afspraken tussen waterschap en gemeenten over samenwerking in de afvalwaterketen worden en zijn vastgelegd in afvalwaterakkoorden en in het convenant "Samenwerken in de afvalwaterketen". Naar aanleiding van het landelijk akkoord tussen de Unie van Waterschappen en VNG is door de themagroep Doelmatiger afvalwaterketenbeheer nadere invulling gegeven aan het convenant in de vorm van het rapport "Samenwerking Water West-Brabant". Dit hoofdstuk beschrijft het beleid van het waterschap ten aanzien van de samenwerkingsafspraken.

3.1 Afvalwaterakkoorden

De nota afvalwaterakkoorden (DB-besluit, 21 november 2006) betreft een advies aan het DB over het doel, de inhoud en de reikwijdte van de op te stellen afvalwaterakkoorden. In de intentieverklaringen (Startdocumenten OAS) hebben waterschap en gemeenten vastgelegd dat zij de afspraken die voortvloeien uit de OAS-studies zouden vastleggen in afvalwaterakkoorden. Mede naar aanleiding van de brochure "Permanente samenwerking in het afvalwatersysteem" (UvW en VNG, 2006) wordt in deze nota een voorstel gedaan voor een verbreding van de afspraken in de afvalwaterakkoorden, gericht op permanente samenwerking tussen gemeenten en waterschap.

In het akkoord worden minimaal vastgelegd: de overnamepunten van riolering naar zuivering (kernenbeleid) en de maatregelen voortkomend uit de optimalisatiestudie (OAS) inclusief planning, financiering, verantwoordelijkheden met de daarbij behorende kostenverdeling. In de DB Nota van november 2006 wordt nog uitgegaan van het tekenen van de akkoorden tussen gemeenten en het waterschap op de schaalgrootte van de RWZI.

Het DB heeft op basis van de DB nota van november 2006 gekozen voor een intensievere samenwerking, omdat zij constateert dat een intensievere samenwerking boven het minimale doel nodig is voor optimaal functioneren van de afvalwaterketen. Daarbij wordt o.a. gedacht aan:

- Gezamenlijk afspraken, beleid maken over riolering en zuivering, ieder uit zijn verantwoordelijkheid;
- Intensievere afstemming bij inrichting én beheer van de keten. Niet eenmalig OAS-studies uitvoeren, maar continue samenwerken. Gezamenlijke sturing van de afvalwaterketen;
- Gezamenlijke ambities formuleren, door de juiste mensen aan tafel te brengen en door oog te hebben voor teambuilding tijdens het OAS-traject.
- Werken aan verder commitment. Partijen zullen ieder afzonderlijk moeten kunnen ervaren dat kosten en baten voor hen in balans zijn, ook bij intensievere samenwerking;
- Etc.

In de DB-nota van november 2006 worden twee uitersten van samenwerking geschetst: de vorming van een afvalwaterketenbedrijf of samenwerken tussen waterschap en gemeenten. Het DB heeft daarbij de voorkeur uitgesproken voor intensivering van de permanente samenwerking zonder de organisatiestructuur te veranderen (de voorkeur gaat niet uit naar een afvalwaterketenbedrijf).

Afvalwaterakkoorden als onderdeel van het samenwerkingsproces

Het afvalwaterakkoord is enerzijds de afronding van de OAS-studie en anderzijds de start van het proces van permanente samenwerking tussen de gemeenten en het waterschap binnen een afstromingsgebied van een rioolwaterzuivering c.q. op de schaal van de RWZI.

Het DB heeft aangegeven dat het, nadat het akkoord gesloten is, periodiek de voortgang van de gemaakte afspraken met betrekking tot de afvalwaterketen wil evalueren. Bij voorkeur in de regulier Bestuurlijke Overleggen tussen gemeente en het waterschap en in de tussentijdse of voorbereidende ambtelijke overleggen. Een combinatie met de voortgangsbespreking van bijvoorbeeld de stedelijke wateropgave heeft voor het DB de voorkeur.

Tevens wordt geconstateerd dat een afvalwaterakkoord, indien daar aanleiding toe is, van tijd tot tijd geactualiseerd dient te worden. Geconstateerd wordt dat een en ander afhankelijk is van de ontwikkelingen in de afvalwaterketen en de wensen van de partners.

3.2 Convenant “Samenwerken in de afvalwaterketen”

In 2009 ontving het AB een mededeling over het ondertekenen van het convenant “Samenwerken in de afvalwaterketen” (mededeling is niet van datum of code voorzien). In deze mededeling wordt melding gemaakt van het feit dat gaandeweg de uitvoering van de OAS-studies bij gemeenten en het waterschap de behoefte ontstaan is om ook na afronding van de OAS-studies en het sluiten van afvalwaterakkoorden de samenwerking voort te zetten bijvoorbeeld op het gebied van ontwikkelen en uitwisselen van kennis en innovatie, communicatie, onderzoek, uitwisseling van personeel. Het betreft het samenwerken van gemeenten met het waterschap en ook samenwerken van gemeenten onderling.

Het DB was op grond van de DB-nota van november 2006 al voornemens om afspraken hierover op te nemen in de afvalwaterakkoorden. Gemeenten bleken echter de voorkeur te hebben om de intenties op het gebied van deze samenwerking vast te leggen in een apart convenant “Samenwerken in de afvalwaterketen”. Ook bleek het juridisch gewenst concrete OAS-maatregelen en intenties voor samenwerking niet in één document vast te leggen.

De Dijkgraaf en de wethouders van de betrokken gemeenten hebben het convenant “Samenwerken in de afvalwaterketen” op 25 februari 2010 ondertekend. Met de ondertekening van het convenant “Samenwerken in de afvalwaterketen”, werden de afvalwaterakkoorden beperkt tot de concrete “harde afspraken”, zoals OAS-maatregelen, overnamepunten, afnamecapaciteiten, actueel houden van gegevens van waterschap en gemeente vastgelegd.

Met het ondertekenen van het convenant samenwerken in de afvalwaterketen is aansluiting gezocht bij het Bestuursakkoord Waterketen 2007 en bij het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel (2008). In beide akkoorden is afgesproken in te zetten op intensievere samenwerking van de partners in de waterketen.

De algemene doelstelling van het convenant is om als basisdocument te dienen voor afspraken over samenwerking in de afvalwaterketen tussen waterschap en gemeente(n), waarbij de nadere concretisering van de afspraken tussen partijen zal worden vastgelegd in nadere documenten, overeenkomsten en/of afvalwaterakkoorden op basis van de resultaten van uitgevoerde optimalisatiestudies. Het convenant vormt de basis, c.q. is het basisdocument voor de afzonderlijk te sluiten en eventueel gesloten overeenkomst(en) AWA (afvalwaterakkoord(en)).

Samenwerking met gemeenten

In de periode 2007-2010 is parallel aan de uitvoering van het OAS-programma ook op andere manieren invulling gegeven aan de samenwerking in de afvalwaterketen. Zo is in 2008 samen met gemeenten een integraal hemelwaterbeleid opgesteld en in datzelfde jaar samen met gemeenten het beleid / toetsingskader voor het onderzoeksprogramma Waterkwaliteitsspoor ontwikkeld. Ook met het IBA-beleid, de Waterketenvisie en verschillende kennisdelings- en afstemmingstrajecten is in de periode 2007-2010 door het waterschap invulling gegeven aan de samenwerking met gemeenten.

3.3 Samenwerking Water West Brabant

Op verzoek van de bestuurlijke begeleidingscommissie van de Samenwerking West-Brabant is de notitie 'Naar een doelmatige afvalwaterketen West-Brabant' (30 augustus 2010) opgesteld door de themagroep doelmatiger waterketenbeheer. Aanleiding voor deze notitie is het Bestuursakkoord Water uit 2007 en wel concreet de prestatieafspraken om tot een besparing in de waterketen te komen van 10-20% in tien jaar. Naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie (januari 2010) van dit akkoord, waaruit blijkt dat de gerealiseerde besparingen achter blijven bij de afspraken, heeft de minister van VROM gemeenten en waterschappen opgeroepen het proces van samenwerking te versnellen. Op 8 april 2010 hebben de UvW en de VNG hierover een akkoord gesloten.

De afspraken uit dat akkoord dienen regionaal uitgewerkt te worden. Voor het beheergebied van waterschap Brabantse Delta is er voor gekozen om dit via het verband 'Samenwerking Water West-Brabant' (SWWB) te doen. Vijfentwintig gemeenten zijn hierin vertegenwoordigd, waarvan 21 gemeenten binnen het gebied van het waterschap Brabantse Delta.

De SWWB heeft een bestuurlijke stuurgroep bestaande uit de wethouders van Roosendaal, Waalwijk en Werkendam en de Dijkgraaf van waterschap Brabantse Delta. Deze stuurgroep heeft besloten op 6 oktober 2010 een bestuurlijke bijeenkomst te organiseren met als thema doelmatiger beheer waterketen. Aan SWWB is gevraagd deze bijeenkomst voor te bereiden en een voorzet te doen om regionale invulling te geven aan de landelijke afspraken. De notitie 'Naar een doelmatige afvalwaterketen West-Brabant' is geschreven om bestuurders en ambtenaren te informeren en bevat een voorstel voor het te volgen proces.

De notitie geeft inzicht in de mogelijke kostenbesparingen op rioleringsbeheer, zuiveringskosten en integraal afvalwaterbeheer. Op basis daarvan wordt in de notitie een ambitie uitgesproken van een potentiële kostenbesparing van ca. € 23 miljoen vanaf het jaar 2020. Verder streeft het samenwerkingsverband naar bundeling van taken en kennis en de opbouw van kennis op zodanige wijze dat de zorgplichten stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater professioneel kunnen worden opgepakt.

De samenwerking wordt opgepakt onder het motto "Minder Meer Kosten". Door efficiënte en doelmatige samenwerking streven gemeenten en waterschap naar het bereiken van meer doelstellingen (vanuit Kaderrichtlijn Water en Nationaal Bestuursakkoord Water) tegen minder meer kosten (maximale beperking kostenstijging). Het gemeenschappelijk doel is een besparing op (maatschappelijke) kosten, milieuwinst en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Om de kostenbesparing mogelijk te maken wordt een indeling in werkeenheden van minimaal 150.000 – 200.000 inwoners nagestreefd, met bestuurlijke duo's die de taak hebben het regionale uitwerkingsproces op te starten en te leiden. Om tot deze gebiedsindeling te komen is in de notitie een proces uitgelijnd, waarmee op 1 januari 2011 zou moeten worden gekomen tot aanwijzing van bestuurlijke duo's en een (voorlopige) gebiedsindeling.

Op 6 oktober 2010 hebben de partijen in de Samenwerking Water West Brabant zich in een slotakkoord geconformeerd aan de gezamenlijke aanpak van de UvW en VNG.

Samenvatting bevindingen

- Het DB heeft al in 2006 ingezet op verbrede afspraken (verdergaande samenwerking) met gemeenten in de afvalwaterakkoorden.
- Het DB heeft ingezet op een actieve evaluatie en monitoring van de uitvoering van de afvalwaterakkoorden.
- Uiteindelijk is er voor gekozen de afvalwaterakkoorden te beperken tot de harde afspraken. De intenties van waterschap en gemeenten over intensievere/bredere samenwerking zijn begin 2010 bestuurlijk overeengekomen in het convenant 'Samenwerken in de Waterketen'.
- Eind 2010 heeft het DB zich middels een gezamenlijk slotakkoord met de gemeenten geconformeerd aan de gezamenlijke aanpak van de UvW en de VNG van een intensievere samenwerking met het oog op extra kostenbesparingen in de afvalwaterketen.

4 ORGANISATORISCHE EN PROCESMATIGE INBEDDING OAS-PROGRAMMA

Het OAS-programma speelde een belangrijke rol in de samenwerking in de afvalwaterketen in de periode 2007-2010. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de organisatie van deze samenwerking, het (leer)proces en de rol van het waterschap daarin.

4.1 Organisatie van het OAS-programma

Ambtelijk

Bij samenwerking in de afvalwaterketen en de uitvoering van het OAS-programma zijn verschillende onderdelen van het waterschap betrokken. Onder andere:

- Afdeling Plantoetsing en Vergunningen (sector Watersystemen), verantwoordelijk voor het contact met de gemeenten via de adviseurs water- en emissiebeheer.
- Afdeling Advies en Ondersteuning (sector Zuiveringsbeheer), verantwoordelijk voor het tactische beleid; d.w.z. voor de BZP's en voor investeringen in zuivering en rioolpersleidingen. Daarnaast verantwoordelijk voor de projectleiding van de OAS-studies.
- Afdeling beleid (sector Watersystemen), verantwoordelijk voor het strategische beleid; d.w.z. voor de beleidsuitgangspunten voor de OAS-studies en voor de programmasturing (programmamanager OAS). Daarnaast verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid ten aanzien van samenwerking in de waterketen conform de afspraken tussen de Unie van Waterschappen en VNG.

Voor de afstemming op ambtelijk niveau is de werkgroep Toetsing ingesteld. Dit is een intern proces, waarbij verschillende specialisten op basis van expertkennis zich buigen over de consequenties van plannen voor de zuiveringstaken. In deze groep worden ook de OAS- resultaten besproken. Vanuit het MT is in 2009 het hoofd Zuiveringsbeheer verantwoordelijk gemaakt voor de afvalwaterketen.

Bestuurlijk

Sinds het aantreden van het huidige bestuur in 2009 zijn vanuit het DB zijn meerdere portefeuillehouders betrokken bij samenwerking in de waterketen. Drie portefeuillehouders zijn elk verantwoordelijk voor een deel van het beheergebied (zij onderhouden het bestuurlijk contact met de betreffende gemeenten). Een andere portefeuillehouder is weer verantwoordelijk voor de Zuiveringstaak en Financiën (die een zeer belangrijke rol spelen in het OAS-proces). Voorafgaand aan de verkiezingen was de dijkgraaf de portefeuillehouder voor samenwerking in de waterketen. Die rol vervult hij nog steeds.

Om op bestuurlijk niveau tot een betere afstemming te komen is in het DB afgesproken dat wanneer meer dan twee bestuurders betrokken zijn bij een onderwerp, het geagendeerd wordt aan de bestuurderstafel. Dat geldt ook voor samenwerking in de waterketen.

OAS-Programma

Ter voorbereiding en uitvoering van de OAS-studies is in 2005 een programmteam geformeerd (tweede voortgangsrapportage OAS, 16 augustus 2005) en is een programmamanager aangesteld. Het programmaplan uit 2005 beschrijft het proces, de randvoorwaarden, uitgangspunten en rolverdeling die worden gehanteerd bij de uitvoering van alle optimalisatiestudies binnen het programma. Een aantal aspecten uit het programmaplan is in de handleiding OAS (maart 2009) verder uitgewerkt en geactualiseerd.

De handleiding OAS (maart 2009) beschrijft de rollen en taken van alle bij het programma betrokken medewerkers, ook die van de gemeenten. De handleiding uit maart 2009 is een naslagwerk, waarin al het beleid en de projectorganisatie en uitvoering van de OAS-studies is vastgelegd. Deze zaken waren eerder vastgelegd in diverse notities en beleidsstukken. De handleiding is opgesteld nadat uit interne evaluaties de behoefte bleek om taken, rollen en verantwoordelijkheden beter vast te leggen.

Specifiek voor de uitvoering van de OAS-studies bestaat een programmagroep. Deze bestaat uit de programmamanager en projectleiders van de optimalisatiestudies en een waterbeheerder (later adviseur) van de afdeling Plantoetsing en Vergunningen. De programmagroep vergadert 4-wekelijks over de voortgang van de diverse OAS-studies. Sinds 2010 zijn ook vertegenwoordigers van gemeenten toegevoegd aan de programmagroep.

Samenvatting bevindingen:

- De verantwoordelijkheid voor de (samenwerking in de) afvalwaterketen is versnipperd, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Het gaat diverse afdelingen met diverse belangen aan en er zijn meerdere portefeuillehouders betrokken.
- De organisatie van de samenwerking in het kader van het OAS-programma is helder vastgelegd in de OAS Handleiding, maar pas nadat uit evaluaties was gebleken dat de taken, rollen en verantwoordelijkheden niet duidelijk waren.
- Hetzelfde geldt voor de interne afstemming. Deze is pas later in het proces duidelijk georganiseerd.

4.2 Procesmatige inbedding

Procesaanpak

Het AB zette met de nota Waterketenbeleid (december 2004) in op een aanpak die was ingericht als een gebiedsgerichte benadering met betrokkenheid van alle partners en voorzien van een stevige bestuurlijke verankering (van start tot eindonderhandeling). Daarbij werden diverse processtappen onderscheiden, met drie bestuurlijke momenten:

1. Sluiten van een intentieverklaring tot samenwerking aan de OAS-studie (vastleggen afspraken met betrekking tot randvoorwaarden, taakafbakening en financiën);
2. Vaststellen referentiesituatie en go/no go voor de variantenstudie
3. Sluiten van een afvalwaterakkoord (bestuurlijke bekrachtiging en financiële verankering door beide organisaties)

Het DB heeft in de eerste helft van 2005 alle colleges van de inliggende gemeenten benaderd met een brief waarin het initiatief van het waterschap om OAS-studies te gaan starten is aangekondigd en toegelicht. De gemeenten zijn daarbij uitgenodigd hieraan deel te nemen (tweede voortgangsrapportage OAS, 16 augustus 2005). Alle gemeenten zijn bezocht voor een verkennend gesprek, waarbij het startdocument (de intentieverklaring) centraal stond. Op basis van deze gesprekken is een beeld gevormd van de bereidheid onder gemeenten om OAS-studies te starten en de actualiteit en beschikbaarheid van de benodigde gegevens. Eind 2005 en begin 2006 hebben alle gemeenten het Startdocument ondertekend.

In januari 2006 heeft het DB ermee ingestemd het bestuurlijk beslismoment tussen de quick scan en de variantenstudie te laten vervallen, omdat het moment vertragend werkt en de kosten per studie gering zijn.

In de gesprekken binnen het waterschap en bij gemeenten is aangegeven dat de OAS-studie en het Afvalwaterakkoord wel steeds op de agenda stonden van reguliere bestuurlijke overleggen met de wethouders.

Vanwege de vertraging in de uitvoering van het OAS-programma zijn maar weinig bestuurlijke beslismomenten voorgekomen. Eind 2010 zijn 2 afvalwaterakkoorden ondertekend.

Leerproces

De betrokken ambtenaren van het waterschap beschouwen het OAS-programma als leerproces. Vanaf de start van de OAS-studies is het programma steeds verder ontwikkeld en bijgesteld. Gedurende de uitvoering zijn een aantal evaluaties uitgevoerd. In eerste instantie betrof dit interne evaluaties. In 2010 zijn ook gemeenten betrokken bij de evaluatie. Naar aanleiding van deze evaluaties zijn verbeteringen in het programma doorgevoerd, zoals het opstellen van de Handleiding OAS.

De betrokken ambtenaren van de gemeenten zien de OAS-studies ook als leerproces, maar dan vooral voor het waterschap, minder voor de gemeenten. De betrokken ambtenaren van zowel waterschap als gemeenten zien het 'elkaar leren kennen' in de OAS-studies als belangrijke bouwsteen voor het vervolg van de samenwerking.

De rol van het waterschap in de samenwerking

Uit het onderzoek 'Optimaliseren in samenwerking, Evaluatie van het programma Optimalisatie Afvalwatersysteem' (2010) komt een beeld naar voren dat in de perceptie van de gemeenten het samenwerkingsproces sterk wordt gedomineerd door het waterschap. Dat beeld wordt bevestigd in de gevoerde gesprekken met medewerkers van waterschap en gemeenten. In de praktijk van de eerste jaren was de samenwerking met gemeenten vooral eenrichtingsverkeer, gemeenten werden niet betrokken bij de ontwikkeling van het beleid.

Het waterschap heeft twee petten als verantwoordelijke voor het zuiveren van afvalwater én beheerder van het watersysteem (vergunningverlener). In het verleden heeft het DB de gemeenten veelal benaderd c.q. bedreigd met de handhaverspet. Dat wordt gezien als één van de oorzaken waardoor het waterschap de afgelopen jaren veel heeft moeten toegeven in het proces.

Beleidswijzigingen om gemeenten meer tegemoet te komen of als reactie op landelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat tussen gemeenten verschillen zijn ontstaan. Dat geldt ook voor de vertraging in de uitvoering van het OAS-programma. De voorlopers konden niet meer 'profiteren' van nieuw beleid of van de technische optimalisatiemogelijkheden (en besparingen) die uit de OAS-studie kwamen.

Van regisseur naar partner

In de Samenwerking Water West Brabant stelt het waterschap zich meer op als partner van de gemeenten. Dat wordt ook zo ervaren door de gemeenten. Het DB heeft er bewust voor gekozen dit spoor gescheiden te houden van het OAS spoor. Uiteindelijk is het echter onvermijdelijk dat deze sporen bij elkaar komen, De investeringsplanning die onderdeel is van de OAS zou onderdeel kunnen gaan uitmaken van de samenwerking.

Samenvatting bevindingen

- In het proces waren duidelijke bestuurlijke beslismomenten voor waterschap en gemeenten ingebouwd, maar die zijn niet veel voorgekomen. Het onderwerp OAS stond wel op de agenda van de reguliere bestuurlijke overleggen tussen de portefeuillehouder van het waterschap en de gemeente.
- Het OAS-programma was voor de betrokken ambtenaren en het DB van het waterschap een intern leerproces. Voor de gemeenten was het dat minder.
- De rol die het waterschap als regisseur van het proces op zich heeft genomen, in combinatie met de twee petten van het waterschap als zuiveraar én waterbeheerder (vergunningverlener) hebben invloed gehad op het proces en de relatie met gemeenten
- De rol in de samenwerking is verschoven van regisseur in de OAS naar partner in de Samenwerking Water West Brabant

5 UITVOERING OAS-PROGRAMMA

Dit hoofdstuk beschrijft hoe in de praktijk uitvoering is gegeven aan het OAS-programma, de planning en de financiering. De resultaten kunnen worden uitgedrukt in termen van proces (gemaakte samenwerkingsafspraken), financiën (maatschappelijke kostenbesparing) en inhoud. Het OAS-programma heeft ook een rol gespeeld in de totstandkoming van verdergaande samenwerking met gemeenten.

5.1 Planning

Het OAS-programma is destijds opgezet om op efficiënte wijze vorm te geven aan het proces waarbinnen 17 optimalisatiestudies en 2 deelstudies worden uitgevoerd en afgerond met een afvalwaterakkoord. In de eerste (voorlopige) planning van de OAS projecten (notitie Voortgang en besluitvorming OAS DB aug 2005) was het de bedoeling alle OAS projecten af te ronden in het tweede kwartaal van 2008. In de loop van het proces is de planning regelmatig bijgesteld.

Fasering en werkwijze

Het OAS-proces in drie fasen opgedeeld (Handleiding OAS, 2009):

- Fase 1: voortraject (ondertekening startdocument, gegevensverzameling)
- Fase 2: uitvoering optimalisatiestudie
- Fase 3: vastlegging afspraken in afvalwaterakkoorden.

Deze drie fasen zouden per zuiveringskring in één jaar worden doorlopen.

De ondertekening van de Startdocumenten met elke gemeente in fase 1 is afgerond begin 2006. Het proces van gegevensinventarisatie heeft langer geduurd, Dat heeft inhoudelijke oorzaken, maar ook te maken met de personele capaciteit bij zowel waterschap als gemeenten.

Het uitvoeren van de optimalisatiestudies (fase 2) is onderverdeeld in een quick scan en indien kansrijk een variantenstudie op basis van de in fase 1 verzamelde gegevens. De uitgevoerde OAS-studies zijn allemaal verlopen volgens de werkwijze uit de handleiding en de bijbehorende documenten zijn opgeleverd, echter niet binnen de daarvoor gestelde tijd.

Ten opzichte van de oorspronkelijke ideeën is de opzet en inhoud van het afvalwaterakkoord (fase 3) gewijzigd. Afvalwaterakkoorden worden niet gesloten op de schaal van de zuiveringskring, maar per gemeente en de intenties voor de samenwerking worden niet vastgelegd in de Afvalwaterakkoorden, maar zijn vastgelegd in het convenant 'Samenwerken in de afvalwaterketen' met alle gemeenten.

Na het OAS-programma volgt de fase van uitvoering van het afvalwaterakkoord. Na de ondertekening en het beschikbaar stellen van kredieten kan de uitvoering van de maatregelen aanvangen.

In januari 2006 is de planning voor het eerst bijgesteld (notitie Voortgang en besluitvorming OAS DB jan 2006). Niet alle gemeenten bleken met hun gegevens verzameling te kunnen voldoen aan de oorspronkelijke planning. Op grond van de meest actuele informatie is de planning bijgesteld, waarbij sommige studies naar achter en andere weer naar voor zijn geschoven. De oorspronkelijke deadline voor de gehele planning van alle OAS-studies bleef medio 2008.

Eind 2006 heeft het DB een brief naar de gemeenten verstuurd met daarin de planning van de OAS-studies (notitie Voortgang OAS aan het DB van april 2007). Op basis van de inventarisatie middels die brief is een nieuwe planning opgesteld, De oorspronkelijke deadline voor de gehele planning van alle

OAS-studies is nog niet gewijzigd en blijft 2008. Naar zal verwachting één studie pas in 2009 afgerond worden. In de Kadernota 2008 is de verwachting dat vijftien van de achttien studies in 2008 afgerond zijn. De drie resterende studies, inclusief afwaterakkoorden, staan op de planning voor 2009.

In augustus 2008 (notitie Voortgang en koerswijziging OAS-programma DB augustus 2008) wordt gemeld dat zal de planning toch weer uitlopen ten opzichte van de planning zoals deze gerapporteerd is in Marap II (2008). Volgens de verwachting op dat moment zal een groot deel van de studies medio 2009 afgerond zijn met een afvalwaterakkoord (oorspronkelijk planning begin 2009). De twee grote studies Nieuwveer en Bath zullen eind 2009 pas afgerond worden. Deze planning past binnen het Bestuursakkoord Waterketen, maar overschrijdt de planning volgens het eigen bestuursprogramma.

In februari 2010 (notitie Beleid afnameverplichting afvalwater aan het DB februari 2010) heeft de heroverweging van het beleid over de afnameverplichting inmiddels 5 maanden vertraging opgeleverd. De planning is dan dat de laatste studies eind 2010 worden afgerond.

Eind 2010 zijn nog niet alle OAS-studies definitief. De verwachting is dat de laatste vijf studies medio 2011 afgerond worden.

Samenvatting bevindingen

- De planning is gedurende de uitvoering van het programma regelmatig aangepast. Deze aanpassingen zijn besproken met het DB en er is over gecommuniceerd met de gemeenten.
- De uitvoering van het OAS programma verloopt volgens de voorgestelde fasering en werkwijzen. Elke fase duurt echter langer dan voorzien en de drie fasen worden niet volgens de oorspronkelijke planning per zuiveringskring binnen één jaar doorlopen.
- De oorspronkelijke deadline (31 december 2008) is niet gehaald. De belangrijkste oorzaken voor de vertraging zijn de moeizame gegevensverzameling bij gemeenten, het bepalen van het verhard oppervlak (en het doorrekenen van de consequenties daarvan) en de heroverweging van het beleid over de afnameverplichting.

5.2 Budget en financiering

Bij de aanvang van het OAS-programma is een budget beschikbaar gesteld van € 1.660.000,-. In januari 2006 was volgens de notitie aan het DB € 250.000 besteed en het budget toereikend. In de notitie van april 2007 werd een budgetoverschrijding verwacht van € 140.000,- (binnen de marge van 10% van de totale projectkosten).

In april 2008 is éénmaal aanvullend budget van € 550.000 aangevraagd (adviesnota aan het AB aanvraag aanvullend UVK en voortgang OAS). Op dat moment is tot eind 2007 € 870.000,- besteed aan de OAS-studies en wordt om tot afronding van het OAS-programma (inclusief het sluiten van afvalwaterakkoorden) te komen € 2.210.000,- begroot. Het aanvullend krediet is bedoeld voor niet of te laag begrote kosten van:

- opstellen Basiszuiveringsplannen (€ 100.000,-);
- rentekosten op het programmabudget (€ 130.000,-);
- extra advieskosten vanwege de ondersteuning aanpak OAS, gegevensverzameling, betrouwbaarheidstoets, modelafvalwaterakkoord;
- extra interne personele inzet voor gegevensinzameling, ondersteuning van de projecten en tot stand komen van afvalwaterakkoorden. Externe projectleider als aanvulling op tekort interne personele capaciteit.

Gezien de tot dan toe bereikte resultaten (intentieverklaringen met gemeenten, samenwerking waterschap en gemeenten, gezamenlijke gegevensverzameling, beleidsinstrumenten, instrumentarium, kennis en inzicht in de afvalwaterketen, publicaties en vooral ook de te behalen kostenvoordelen (€ 400.000,- voor deel Nieuwveer Zundert) is deze investering door het AB gerechtvaardigd bevonden.

Tot eind 2010 is het OAS-programma binnen het aangevulde budget uitgevoerd.

Voor de wijzigingen naar aanleiding van het NBW actueel is apart krediet aangevraagd en ontvangen voor de studies (€ 500.000, inclusief € 100.000 gemeentelijke bijdrage), uit de post waterketen.

De gemeenten hebben (financieel) bijgedragen aan het OAS-programma door hun gegevens op orde te brengen (investering in tijd en budget). De financiering van de variantenstudie was 50-50 door waterschap en gemeente(n).

Aanbesteding OAS-studies

Ten behoeve van de uitvoering van alle OAS-studies is een raamovereenkomst gesloten met een viertal gekwalificeerde adviesbureaus. Bij iedere te starten OAS in het programma kunnen deze bureaus inschrijven en via een gunningsprocedure geselecteerd worden voor de betreffende OAS. Gemeenten zijn wel betrokken bij de selectie van de adviseur voor hun studie, het waterschap deed de preselectie op basis van de raamovereenkomst.

De realisatie van maatregelen wordt door waterschap en gemeenten gefinancierd naar rato van de investering in de referentiesituatie. Deze kostenverdeling is Brabant-breed vastgesteld in een brief vanuit de waterschapsbond naar alle gemeenten en besproken tijdens de reguliere bestuurlijke overleggen. Deze kostenverdeling komt echter niet goed uit als een partij in referentiesituatie een investering van € 0 heeft en de optimalisatie te halen is via de bestaande gemeentelijke infrastructuur. Dit is al een keer voorgekomen. Afgesproken is te wachten of dat een uitzondering is of dat het vaker voorkomt. Dan zullen partijen gezamenlijk nagaan hoe met deze situatie om te gaan,

Samenvatting bevindingen

- Het OAS programma is uitgevoerd binnen het oorspronkelijk beschikbare budget en het eenmalige aanvullende budget.
- Gemeenten hebben (financieel) bijgedragen aan de uitvoering van de OAS-studies.
- Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de financiering van maatregelen die uit de OAS-studies komen, maar in praktijk leiden deze tot discussies en soms moeizame onderhandelingen met gemeenten.

5.3 Resultaten

Proces

Doelstelling van het OAS-programma was om voor alle zuiveringskringen een OAS-studie uit te voeren en met alle gemeenten in het beheergebied een afvalwaterakkoord te sluiten. Deze afvalwaterakkoorden werden beschouwd als onderdeel van het samenwerkingsproces met gemeenten (zie 5.4).

Van de 20 gemeenten hebben 16 gemeenten voor december 2005 het Startdocument getekend (notitie aan het DB jan 2006). De overige gemeenten hebben begin 2006 het Startdocument ondertekend.

In alle zuiveringskringen zijn OAS-studies gestart, de laatste 5 studies worden medio 2011 afgerond.

Eind 2010 zijn met 2 gemeenten (Zundert en Roosendaal) Afvalwaterakkoorden ondertekend, 3 afvalwaterakkoorden in procedure en 4 in voorbereiding. In de gemeente Zundert is de realisatie van de maatregelen op 1 na gereed, in de gemeente Roosendaal zijn 2 van de 4 maatregelen uitgevoerd en is een derde in uitvoering.

Financieel

Naar verwachting wordt de in 2004 geraamde besparing ("minder meer") van € 100 miljoen (op de totale kosten van € 300 miljoen, circa 30%) niet gehaald. Dit komt doordat de totale kosten (voor waterschap en gemeenten) geen € 300 miljoen, maar circa € 110 miljoen bedroegen.

Op basis van de afgesloten afvalwaterakkoorden komen de besparingen tot nog toe uit op € 7 miljoen. Deze besparingen worden voor ongeveer de helft gerealiseerd als gevolg van de alternatieve maatregelen die voortkomen uit de afspraken in het NBWa. De twee grootste OAS-studies en 1 middelgrote (totaal investeringsvolume circa € 75 miljoen) moeten nog afgerond worden.

De gerealiseerde maatschappelijke besparing in procenten varieert van 0% (in zes studies bleken geen optimalisaties mogelijk op een investeringsvolume van circa € 2 miljoen) tot 100% (in 2 OAS studies konden geplande maatregelen door het waterschap van circa € 1,3 miljoen achterwege blijven). Daartussen zit een besparing van 31% op investeringen van 5,6 miljoen (Bath-Wouw) en 61% op investeringen van bijna € 6 miljoen (Nieuwveer-Zundert). De gemiddelde besparing tot nu toe is circa 20%.

Inhoudelijk

Naast deze financiële resultaten noemen medewerkers van het waterschap en gemeenten het door de uitvoering van de OAS verkregen inzicht in het afvalwatersysteem een belangrijk resultaat. Door de uitgebreide gegevensinventarisatie is een beter beeld ontstaan van wat nodig is aan maatregelen. Naar aanleiding van de inventarisatie hebben enkele gemeenten al direct verbeteringen aangebracht. Zonder het OAS-proces was zo'n inventarisatie niet zo intensief uitgevoerd, alleen al vanwege de kosten ervan.

Samenvatting bevindingen

- De in 2004 geraamde besparing van € 100 miljoen wordt niet gehaald, met name omdat de benodigde investeringen voor de basisinspanning lager bleken dan (€ 110 in plaats van € 300 miljoen).
- De besparingen tot nu toe bedragen € 7 miljoen, maar de twee grootste en een middelgrote studie moeten nog afgerond worden.

5.4 Samenwerking met gemeenten

Oorspronkelijk was het de bedoeling van het DB om in de afvalwaterakkoorden naast de afspraken over de uitvoering en financiering van maatregelen uit de OAS, ook intenties over bredere samenwerking in de waterketen op te nemen. In het Afvalwaterakkoord met Zundert is dat ook als zodanig vastgelegd. Bergen op Zoom en Roosendaal wilden echter vanuit juridisch oogpunt niet concrete afspraken over maatregelen én intenties in één document. Daarop is door de Stuurgroep Samenwerking Water West-Brabant besloten om naast afvalwaterakkoorden met maatregelen per gemeente een convenant op te stellen met alle gemeenten over de intenties m.b.t. de verbrede samenwerking. Dat convenant is door alle gemeenten ondertekend. Daarmee liep West Brabant voorop op het landelijk proces. Dit was ook de eerste stap naar Samenwerking Water West Brabant en daarmee een belangrijke basis voor de stap die nu wordt gezet naar de samenwerking in de werkeenheden.

Medewerkers van het waterschap geven aan dat het OAS-programma *an sich* heeft niet bijgedragen aan het onderlinge vertrouwen tussen waterschap en gemeenten, de bijeenkomsten in het kader van de OAS-studies wel. Het (op ad-hoc basis) projectmatig samenwerken heeft bijgedragen om elkaar te leren kennen en onderling een vertrouwensband op te bouwen. In die zin is het voortraject met de OAS-studies én de KRW-processen van belang geweest voor het huidige samenwerkingsinitiatief. Zonder dit voortraject was het huidige initiatief niet gelukt.

Samenvatting bevindingen

- Het OAS-proces heeft ertoe geleid dat waterschap en gemeenten elkaar op ambtelijk niveau beter hebben leren kennen en daarmee heeft het bijgedragen aan de totstandkoming van de verdergaande samenwerking die binnen de Samenwerking Water West-Brabant vorm krijgt. Hiermee geven waterschap en gemeenten invulling aan de landelijke afspraken over samenwerking in de waterketen.

6 INFORMATIEVOORZIENING ALGEMEEN BESTUUR

Om op een goede wijze zijn kaderstellende en controlerende rol in te kunnen vullen is het van belang dat het algemeen bestuur tijdig, juist en volledig wordt geïnformeerd over de samenwerking in de afvalwaterketen. Een goede informatievoorziening richting het AB maakt het mogelijk om tijdig tot eventuele bijsturing van het beleid te komen. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop het AB van informatie ten aanzien van de samenwerking wordt voorzien en op basis van welke informatie het AB besluiten neemt.

6.1 Besluitvorming waterketenbeleid

De geïnterviewden binnen het waterschap stellen dat de bestuursperiode 2004-2008 zich kenmerkte door een AB dat op hoofdlijnen stuurde. Ook het DB bleef enigszins op afstand en liet ruimte aan de organisatie. De focus lag op het maken van een schaa sprong en het vertonen van meer daadkracht.

Het AB heeft op basis van de Nota Waterketenbeleid (december 2004) de doelstellingen, uitgangspunten en financiële voorwaarden voor het OAS-programma vastgelegd. Het DB had het mandaat om dit beleid uit te voeren binnen dit beleidskader en binnen deze financiële ruimte.

In de uitvoering van dit beleid zijn enkele beleidswijzigingen/-aanscherpingen doorgevoerd. Het AB heeft daarin op twee momenten een rol gehad in de besluitvorming.

- In 2006 heeft het AB een besluit genomen over het hanteren van het daadwerkelijk aanwezige verhard oppervlak als basis voor de kostenverdeling tussen waterschap en gemeenten en de acceptatie van maximaal € 50 miljoen extra kosten voor het waterschap.
- In 2008 heeft het AB extra krediet verleend voor de uitvoering van het OAS-programma.

In 2010 heeft het DB een besluit genomen over de uitleg van de afnameverplichting. Deze keuze had financiële consequenties voor de investeringen van het waterschap die geraamd werden op € 6 miljoen. Dit besluit is niet voorgelegd aan het AB.

De overige besluiten die in de periode 2005 – 2010 zijn genomen door het DB vormen een nadere uitwerking van de kaders zoals meegegeven door het AB. Deze DB-besluiten zijn zowel operationeel als strategisch van aard. De invulling van de basisinspanning conform NBWa (DB-Nota oktober 2008) wordt door de ambtelijke organisatie als de belangrijkste (strategische) beslissing beschouwd in het hele OAS-proces, zowel financieel gezien als qua landelijke uitstraling.

Samenvatting bevindingen

- Het Algemeen Bestuur heeft de kaders voor de uitvoering van het OAS-programma vastgesteld in december 2004.
- Het Algemeen Bestuur heeft beleidswijzigingen vastgesteld die betrekking hadden op extra investeringen van het waterschap als gevolg van nieuwe uitgangspunten m.b.t. de kostenverdeling tussen waterschap en gemeenten
- Het Algemeen Bestuur heeft blijkens de stukken geen besluit genomen over de uitleg van de afnameverplichting en de financiële consequenties die daaruit volgen voor het waterschap. Dit besluit is in 2010 door het DB genomen.

6.2 Voortgang Waterketenbeleid

Het AB is in de periode 2005 – 2010 geïnformeerd over de voortgang van het OAS-programma en de samenwerking in de waterketen door middel van:

- Kadernota's (Kadernota 2008 en Kadernota 2010).
- AB-nota's over de voortgang van het OAS (Voortgang OAS, oktober 2006; aanvraag aanvullend UVK en voortgang OAS, april 2008; Overkoepelende notitie Basisinspanning, OAS en AWA's, juni 2008).
- Mededelingen aan het AB (Mededeling voor het AB over invulling basisinspanning NBW-Actueel, december 2008; Mededeling voor het AB over integraal hemelwaterbeleid, december 2008; Mededeling aan het AB over het convenant "Samenwerken in de afvalwaterketen").
- Via MARAP's is het AB op de hoogte gehouden over de afwijkingen in de uitvoering.
- Eind 2009 is een thema-avond georganiseerd voor het nieuwe AB. Daarin ging het met name over hoe om te gaan met de discussies over terugwerkende kracht.
- Naar aanleiding van de actie STORM (november 2009) is afgesproken met het AB dat STORM agendapunt is in het AB. Dit agendapunt wordt door de dijkgraaf ingevuld door de AB-leden bij te praten over landelijke ontwikkelingen, inclusief de ketenaanpak.

Per afvalwaterakkoord wordt het voornemen om een akkoord af te sluiten voorgelegd aan het AB. De kostenverdeling wordt vastgesteld door het DB; de kredietaanvraag gaat naar het AB. Op basis van de afvalwaterakkoorden ontstaat ook inzicht in de uiteindelijke maatschappelijke besparingen.

Vanwege het feit dat nog maar een enkel afvalwaterakkoord is gesloten is het AB langs deze lijn nog nauwelijks betrokken geweest in het OAS-proces en heeft het AB geen zicht op de effecten van het OAS-proces in termen van uiteindelijk te realiseren maatschappelijke besparingen.

Uit het Bestuursprogramma 2009-2011, waarin het AB de koers voor de komende jaren uitzet, kan afgeleid worden dat het AB op de hoogte was van de voortgang (en vertraging) in de OAS-studies. In dit document wordt geconstateerd dat de studies zijn vertraagd omdat de gemeenten meer tijd nodig hadden om goede gegevens te verzamelen. In het bestuursprogramma wordt aangegeven dat inmiddels één afvalwaterakkoord is getekend. Oplevering van de laatste OAS-studie vindt in 2009 plaats, de ondertekening van het laatste afvalwaterakkoord in 2010.

Informatievoorziening door middel van de Kadernota's

In de Kadernota van 2008 wordt gemeld dat de OAS meer tijd en inspanning kost dan verwacht. Aangegeven wordt dat de vertraagde inventarisatie van rioleringsgegevens en de opstartproblemen in het OAS-proces met gemeenten ervoor zorgden dat drie studies niet in 2008 afgerond zijn. Aangegeven is dat de drie resterende studies, inclusief afvalwaterakkoorden, op de planning staan voor 2009.

De Kadernota 2010 geeft aan dat negen OAS-studies klaar zijn, negen andere in 2010 worden afgerond en de laatste in 2011. Eén afvalwaterakkoord is gesloten. De overige afvalwaterakkoorden komen in 2010 en 2011 tot stand. De Kadernota 2010 meldt voorts dat het OAS-proces inzichtelijk heeft gemaakt dat het tekort aan afnamecapaciteit van afvalwater groter is dan in het bestuursprogramma 2009-2012 was voorzien. Gesteld wordt dat de kosten voor het vergroten van de capaciteit zijn gestegen van € 47 miljoen tot € 60 miljoen. In de Kadernota wordt gemeld dat projecten zijn benoemd om de capaciteit van de zuiveringsinstallaties en het transportstelsel te vergroten. Door de projecten over meerdere jaren te spreiden, blijven de investeringen betaalbaar. Het waterschap kan dan echter pas in 2015 aan de benodigde afnamecapaciteit voldoen. De OAS-studies vormen ook de basis voor vervangingsinvesteringen aan zuiveringsinstallaties. Gesteld wordt dat vanwege de vertraging van de studies, het risico op ongepland onderhoud en onvoorziene kosten toeneemt.

Samenvatting bevindingen

- Het Algemeen Bestuur is in de periode 2005 – 2010 op verschillende wijzen geïnformeerd over de voortgang van de OAS-studies.
- De vertraging in de afsluiting van de afvalwaterakkoorden heeft ertoe geleid dat het Algemeen Bestuur minder direct betrokken is geweest bij het OAS-proces in de periode 2009 – 2010 dan voorzien en weinig zicht heeft op de te realiseren maatschappelijke besparingen.

7 CONCLUSIES

7.1 Inleiding

Het doel van dit rekenkameronderzoek is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking in de afvalwaterketen door waterschap Brabantse Delta en gemeenten in de periode 2007 – 2010, zodat daarvan geleerd kan worden voor de toekomst. In het licht van deze doelstelling stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke beleidskaders voor samenwerking in de afvalwaterketen heeft Waterschap Brabantse Delta vastgelegd en welke (smart) ambities, doelen en uitgangspunten zijn daarin geformuleerd?
2. Op welke wijze heeft het waterschap de samenwerking in de afvalwaterketen met gemeenten organisatorisch en procesmatig ingericht?
3. Op welke wijze wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de samenwerking in de afvalwaterketen en is dit doeltreffend en doelmatig geweest?
4. Op welke wijze wordt het AB bij de vormgeving van de samenwerking betrokken (kaderstellende rol) en op welke wijze wordt zij over de voortgang en de effecten van de samenwerking geïnformeerd (controleerende rol)?
5. Welke verbeteringen zijn er mogelijk voor een meer doelmatige en doeltreffende samenwerking met gemeenten en voor eventuele uitbreiding en intensivering van de samenwerking?

De Rekenkamercommissie heeft in het onderzoek de focus gelegd op de samenwerking met gemeenten in het kader van het OAS-programma. Parallel aan deze samenwerking heeft het waterschap invulling gegeven aan de samenwerking in de afvalwaterketen in onder andere het waterkwaliteitsspoor, hemelwaterbeleid, IBA-beleid, Waterketenvisie en verschillende kennisdelings- en afstemmingstrajecten met gemeenten.

In dit hoofdstuk zijn, in het licht van de genoemde doelstelling en focus, op basis van de feitelijke bevindingen uit het onderzoek, zoals verwoord in de voorgaande hoofdstukken, de belangrijkste conclusies beschreven. De conclusies zijn gerelateerd aan de centrale onderzoeksvragen van dit onderzoek en het door de Rekenkamercommissie gehanteerde normenkader.

7.2 Beleid

Verschuivende doelstelling

Op basis van dit rekenkameronderzoek wordt geconstateerd dat het AB in december 2004 duidelijke kaders heeft vastgesteld voor samenwerking in de afvalwaterketen, inclusief de doelstelling (tijdige realisatie van de basisinspanning tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten), de uitgangspunten van het waterschap in het samenwerkingsproces en het budget voor de uitvoering van de OAS-studies. Echter, de doelstellingen van het beleid zijn niet specifiek en meetbaar gemaakt. De kaders zijn niet eenduidig ten aanzien van het primaire doel van het beleid (verbetering samenwerking met gemeenten, realiseren basisinspanning of besparing op de maatschappelijke kosten). Bovendien wordt niet aangegeven met welke indicatoren de voortgang in beeld gebracht moet worden.

Doordat in de uitvoering van de OAS-studies een aantal maal het beleid is bijgesteld, als gevolg van nieuwe inzichten en veranderende omstandigheden (o.a. afspraken Nationaal Bestuursakkoord Water actueel in 2008) zijn de doelstellingen langzamerhand gaan verschuiven. In de AB- en DB-besluiten in de periode 2005-2010 is de nadruk gelegd op het behoud van de samenwerking met de gemeenten, waarbij

de andere doelstellingen (realisatie basisinspanning, maatschappelijke kostenbesparing) wat meer uit beeld lijken te zijn geraakt.

Naar aanleiding van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de verschuiving in de doelstellingen van de samenwerking in de afvalwaterketen impliciet heeft plaatsgevonden, omdat de doelstellingen op voorhand onvoldoende expliciet en meetbaar zijn gemaakt. Het gevolg is dat niet meer inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre het beleid en de uitvoering hebben bijgedragen aan de (oorspronkelijke) doelstellingen.

Eenzijdige ontwikkeling van het beleid

Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de gemeenten niet betrokken zijn bij de ontwikkeling van het beleid met betrekking tot samenwerking in de afvalwaterketen in de periode 2004-2009. Het beleid is eenzijdig opgesteld en vastgesteld door het AB en DB van Waterschap Brabantse Delta. Ook de Handleiding OAS uit 2009 is eenzijdig door het waterschap ontwikkeld. Geconcludeerd kan worden dat deze aanpak op gespannen voet staat met de wens tot samenwerking met de gemeenten. Op basis van het onderzoek blijkt dat deze aanpak ook door gemeenten werd ervaren als eenrichtingsverkeer en er mede toe heeft geleid dat het waterschap telkens de verantwoordelijkheid naar zich toe moest trekken (met name financieel) om de samenwerking in stand te houden. Sinds 2010 worden gemeenten wel betrokken in de beleidsontwikkeling en is er sprake van een veel meer gelijkwaardige samenwerking.

7.3 Organisatie en proces

Spoorboekje

Op basis van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het waterschap en tussen waterschap en gemeenten lange tijd onvoldoende helder waren. Het beleid, de organisatie en werkwijze met betrekking tot het OAS-programma zijn pas in 2009 helder en samenhangend vastgelegd in de Handleiding OAS. Geconcludeerd wordt dat er voorafgaand aan het gezamenlijk proces met de gemeenten geen gezamenlijk overeengekomen spoorboekje lag.

Interne afstemming

Verschillende afdelingen binnen het waterschap (Plantoetsing en Vergunningen, Beleid, Advies en Ondersteuning) kennen elk hun eigen verantwoordelijkheid in de samenwerking in de afvalwaterketen. Geconcludeerd wordt dat de overall verantwoordelijkheid binnen de waterschapsorganisatie, en daarmee de interne afstemming, niet goed belegd was. Sinds 2009 is er één verantwoordelijke vanuit het MT en wordt de interne afstemming tussen de afdelingen actief georganiseerd door periodieke afstemmingsoverleggen.

Sinds de invoering van de nieuwe bestuursstructuur in 2009 zijn meerdere portefeuillehouders betrokken zijn bij de samenwerking in de afvalwaterketen. Geconcludeerd wordt dat op bestuurlijk niveau de afstemming is geborgd met betrekking tot samenwerking in de afvalwaterketen (onderwerp is geagendeerd aan de bestuurderstafel).

Onduidelijke rol in het proces, verschillende petten

Geconcludeerd wordt dat de samenwerking tussen waterschap en gemeenten negatief is beïnvloed door het pettenprobleem van het waterschap. Het waterschap heeft moeite gehad om op een transparante wijze om te gaan met de rol van enerzijds samenwerkingspartner en anderzijds als handhaver (van de basisinspanning). Dit probleem is versterkt doordat het waterschap de rol van regisseur van het proces op zich heeft genomen (tot ongeveer 2010). Het waterschap gaf aan te willen samenwerken, maar in de praktijk werd het door gemeenten ervaren als eenrichtingsverkeer. Dat werd versterkt doordat het

waterschap de dreiging met handhaving achter de hand hield. Geconcludeerd wordt dat het waterschap (tenminste in de communicatie naar gemeenten) een ambivalente houding innam in het samenwerkingsproces.

Ook wordt geconcludeerd dat het waterschap sinds medio 2010 duidelijk heeft gekozen voor een rol als samenwerkingspartner. Dit wordt ook door de gemeenten herkend en gewaardeerd.

Procesafspraken

Geconcludeerd wordt dat de samenwerking door middel van verschillende overeenkomsten is geborgd, onder andere door middel van de Startdocumenten (bestuurlijke afspraken met betrekking tot de samenwerking in het kader van het OAS-programma tussen waterschap en individuele gemeenten) en de afvalwaterakkoorden (afspraken over de uitvoering en financiering van de maatregelen). In het Startdocument, en dus in het samenwerkingsproces, zijn geen tussentijdse gezamenlijke evaluatiemomenten ingebouwd. Daarmee ontbreekt een belangrijke schakel, om gezamenlijk tussentijds de voortgang en doelstellingen te bezien in het licht van nieuwe ontwikkelingen of veranderende omstandigheden. In de periode 2005 – 2010 hebben de gewijzigde inzichten en veranderende omstandigheden en de eenzijdige beleidswijzigingen van het waterschap de samenwerking bemoeilijkt. Geconcludeerd wordt dat de gezamenlijke evaluatie in 2010 een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan een betere invulling van de rol van het waterschap en een betere verstandhouding tussen waterschap en gemeenten.

7.4 Uitvoering

Voortgang en resultaten

Geconcludeerd wordt dat het OAS-programma is uitgevoerd volgens de oorspronkelijk voorgestelde fasering en werkwijzen, en binnen het beschikbaar gestelde budget. Het programma wordt echter niet volgens de oorspronkelijke planning doorlopen. De planning is gedurende de uitvoering meerdere malen bijgesteld.

Geconcludeerd wordt dat de oorspronkelijk geraamde besparing op de extra investeringen niet wordt gehaald, met name omdat de totaal benodigde investeringen lager bleken dan verwacht. Het aandeel van het waterschap in deze investeringen is door de acceptatie van het verhard oppervlak wel toegenomen.

Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat het OAS-proces er aan heeft bijgedragen dat waterschap en gemeenten elkaar op ambtelijk niveau beter hebben leren kennen en dat de gegevens nu goed op orde zijn.

Kentering in de samenwerking

Geconcludeerd wordt dat de samenwerking tussen waterschap en gemeenten in de uitvoering van het OAS tot medio 2010 (onbewust) gedomineerd werd door het waterschap. Het gevolg was dat het OAS geen daadwerkelijk gezamenlijk onderwerp werd. Dit bemoeilijkte de samenwerking in het OAS-traject.

Sinds medio 2010 vult het waterschap haar positie bewust in als gelijkwaardige samenwerkingspartner, onder andere door gemeenten actief te betrekken in de beleidsontwikkeling. Geconcludeerd wordt dat deze rolinvulling de samenwerking met gemeenten ten goede komt.

7.5 Informatievoorziening Algemeen Bestuur

Geconcludeerd wordt dat het AB betrokken is geweest in de belangrijkste beslissingen de samenwerking in de afvalwaterketen. Het AB heeft de kaders voor de uitvoering van het OAS-programma vastgesteld in december 2004 en de beleidswijzigingen vastgesteld die betrekking hadden op extra investeringen van het waterschap als gevolg van nieuwe uitgangspunten m.b.t. de kostenverdeling tussen

waterschap en gemeenten. Geconcludeerd wordt dat het AB niet betrokken is in de besluitvorming in 2010 over de uitleg van de afnameverplichting en de financiële consequenties die daaruit volgen voor het waterschap.

Geconcludeerd wordt dat het AB in de periode 2005 – 2010 op verschillende wijzen is geïnformeerd over de voortgang van de OAS-studies. De vertraging in de afsluiting van de afvalwaterakkoorden heeft ertoe geleid dat het AB minder direct betrokken is geweest bij het OAS-proces in de periode 2009 – 2010 dan voorzien en weinig zicht heeft op de te realiseren maatschappelijke besparingen. Geconcludeerd wordt dat ondanks de beperkte ontwikkelingen in de voortgang van het OAS-proces, het AB pro-actiever betrokken had kunnen worden. Geconcludeerd wordt dat noch het AB actief om informatie heeft gevraagd, noch het DB het AB actief heeft geïnformeerd over het voortschrijdend inzicht en de consequenties daarvan voor het behalen van de oorspronkelijke doelstellingen en ambities.

8 AANBEVELINGEN

Op basis van de conclusies uit het vorige hoofdstuk formuleert de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

Beleid:

- Maak de doelstellingen in het beleid voor toekomstige samenwerking meer SMART (met name Specifiek en Meetbaar), zodat scherper in beeld kan worden gebracht wat de consequenties zijn van beleidswijzigingen voor de oorspronkelijke doelstellingen en ambities.
- Stel het beleid dat als uitgangspunt dient voor samenwerking met gemeenten, ook gezamenlijk met (of met inbreng van) gemeenten op, op basis van gelijkwaardigheid.

Organisatie:

- Stel vooraf gezamenlijk met gemeenten een spoorboekje vast voor de samenwerking, met het gezamenlijke beeld van de richting en mijlpalen en de onderlinge rollen, taken en verantwoordelijkheden daarin.
- Blijf de interne afstemming binnen het waterschap op ambtelijk niveau (tussen de verschillende beleidsvelden) en op bestuurlijk niveau (tussen de verschillende portefeuillehouders) aandacht geven.
- Identificeer mogelijke pettenproblematiek (bijvoorbeeld als vergunningverlener / handhaver) vooraf en geef duidelijk aan (eenduidige boodschap) hoe het waterschap daarmee omgaat in de samenwerking.

Proces:

- Zet in op een 'partnerschaprelatie van waterschap en gemeenten' in plaats van 'waterschap als regisseur' (conform de in 2010 ingezette kanteling). Kernvraag is "Hoe gaan we om met Ons water?".
- Neem in startovereenkomsten, akkoorden of contracten ook procesmatige of procedurele afspraken op over de wijze waarop partijen omgaan met gewijzigde inzichten of nieuwe ontwikkelingen.
- Bouw bij langdurige samenwerkingstrajecten een gezamenlijke tussentijdse evaluatie in om de gezamenlijke doelstellingen, beelden en uitgangspunten scherp te houden.

Uitvoering:

- Sluit de AWA's op basis van de nieuwe inzichten in de relatie tussen waterschap en gemeenten. D.w.z. het AWA als gezamenlijk product van waterschap en gemeente vanuit een partnerschaprelatie.

Informatievoorziening AB:

- Informeer het AB pro-actief en nadrukkelijker over de betekenis van een wijzigende context voor de oorspronkelijke doelstellingen en ambities van door het AB vastgesteld beleid (met name ook bij het aantreden van een nieuw bestuur). Bijvoorbeeld door opname tussentijdse evaluatie, waarin naast voortgang ook nieuwe inzichten en ontwikkelingen worden betrokken.
- Maak als AB afspraken met het DB over de informatievoorziening:
 - o Op welke wijze het AB geïnformeerd wil worden (formeel en informeel)
 - o Over welke indicatoren het AB periodiek geïnformeerd wil worden
 - o Over welke zaken het AB tussentijds geïnformeerd wil worden

9 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De Rekenkamercommissie is verheugd dat het Bestuur de conclusies uit het onderzoek 'Samenwerking in de Afvalwaterketen' herkent en onderschrijft en de aanbevelingen overneemt, voorzover deze niet al zijn geïmplementeerd.

Het is inderdaad zo dat nieuwe inzichten en ontwikkelingen gedurende de uitvoering van het OAS programma ertoe hebben geleid dat de investeringskosten uiteindelijk lager waren dan bij aanvang ingeschat. Dat kan beschouwd worden als 'winst' van het OAS-programma. De besparingen op investeringen door (technische) optimalisatie van het afvalwatersysteem volgen uit de OAS-studies die in het kader van het programma per zuiveringskring zijn uitgevoerd.

De Rekenkamercommissie concludeert dat met het oog op de toekomst het waterschap op voortvarende wijze invulling geeft aan de afspraken die op nationaal en regionaal niveau gemaakt zijn om tot een doelmatig waterbeheer te komen.

Wij wensen u veel succes met het vervolg van de ingezette samenwerking met gemeenten.

Hoogachtend,
Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta

10 COLOFON

Opdrachtgever	: Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta
Omvang rapport	: 34 pagina's
Auteur	: Ronald van Ark en Janine Leeuwis van DHV
Bijdrage	: Noor Bouwens van DHV
Datum	: december 2011

BIJLAGE 1 Afkortingen en begrippen

AB	Algemeen Bestuur van het waterschap
Afkoppelen	Het treffen van voorzieningen voor de afvoer van regenwater, zodanig dat dit regenwater niet meer naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt getransporteerd, maar in plaats daarvan via regenwaterriolen en/of infiltratievoorzieningen wordt afgevoerd naar oppervlaktewater of bodem
Afnameverplichting	De hoeveelheid stedelijk afvalwater die het waterschap bij voldoende aanvoer verplicht is af te nemen op grond van wederzijdse afspraken, uitgedrukt in momentane m ³ /h
Afvalwaterketen	Dat deel van de waterketen dat gaat over afvalwater: de inzameling, het transport en zuivering van afvalwater
Afvalwatersysteem	Het totaal van alle rioolstelsels die afvoeren naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi), het transportsysteem van gemalen en leidingen dat het water naar deze rwzi afvoert en de rwzi zelf
AWA	Afvalwaterakkoord Overeenkomst waarin (samenwerkings)afspraken tussen gemeente en waterschap zijn vastgelegd inzake (uitvoerings)projecten/maatregelen in de afvalwaterketen
Basisinspanning	Eis dat de maximale vuiluitwerp uit het rioolstelsel niet hoger mag zijn dan die van een referentiestelsel (verbeterd verbeterd gescheiden rioolstelsel met een zelfde aangesloten oppervlakte en aanbod aan afvalwater)
Berging	Hoeveel water die het riool kan bergen voordat het tot overstort komt. Een rioolstelsel heeft berging in de buizen en putten (in mm) en wordt afgemeten aan de hoeveelheid verhard oppervlak.
BRP	Basis Riolerings Plan (van de gemeente)
BZP	Basis Zuiverings Plan (van het waterschap)
DB	Dagelijks Bestuur van het waterschap
GRP	Gemeentelijk Riolerings Plan
KRW	Kaderrichtlijn Water Europese richtlijn die voorschrijft dat de waterkwaliteit van de Europese wateren in 2015 aan bepaalde eisen moet voldoen
Maatschappelijke kosten	De kosten die verbonden zijn aan inzameling, transport en behandeling van afvalwater en daarmee het totaal van de kosten
NBW (a)	Nationaal Bestuursakkoord Water (actueel) Landelijke afspraken om het Nederlandse watersysteem in 2015 op orde te hebben
OAS	Optimalisatie Afvalwater Systeem of Optimalisatiestudie Gezamenlijke studie van gemeente(n) en waterschap naar de optimalisatie van het afvalwatersysteem
Overnamepunt	Het punt in de afvalwaterketen waar het ingezamelde stedelijk afvalwater van de ene partij door de andere partij wordt overgenomen
Overstort	Afvoer van overtollig rioolwater naar oppervlaktewater
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden (doelstellingen)

Verhard oppervlak	Het netto verhard oppervlak als gevolg waarvan neerslag versneld tot afvoer komt, zoals bebouwing, wegen, (tuin)bestrating en overige verhardingen
Vervuilingseenheden (i.e.)	Vuillast van het afvalwater, uitgedrukt in inwoner equivalenten
Waterketen	Infrastructuur voor het winnen, de productie en de distributie van drinkwater en vervolgens het transport, de zuivering en de lozing van gezuiverd afvalwater op het oppervlaktewater

BIJLAGE 2 Geraadpleegde documenten

AB-besluiten

- Waterketenbeleid, december 2004
 - Beleidsregel taakstellend afvoerend verhard oppervlak (bijlage 1 bij nota Waterketenbeleid)
 - Beleidsregel kernen, doorvoerregeling en dubbelfunctie (bijlage 2 bij nota Waterketenbeleid)
- Beleidsregel kernen, doorvoerregeling en dubbelfunctie, mei 2005
- Bestuursprogramma 2009-2012, juni 2009
- Jaarrekening 2007
- Jaarrekening 2008
- Jaarrekening 2009

DB-nota's en besluiten

- Voortgang en besluitvorming OAS, augustus 2005
- Voortgangsrapportage OAS, januari 2006
- Afvalwaterakkoorden, november 2006
- Voortgang OAS, april 2007
- Overkoepelende notitie Basisinspanning, OAS en AWA's, mei 2008
- Voortgang en koerswijziging OAS-programma, augustus 2008
- Invulling basisinspanning NBW-actueel, oktober 2008
- Convenant "Samenwerken in de afvalwaterketen" (gemeenten en waterschap Brabantse Delta), februari 2010
- Beleid afnameverplichting afvalwater, februari 2010
- Evaluatie procesverloop OAS, juni 2010
- Kadernota 2008
- Kadernota 2010
- Beleidsbegroting 2007
- Beleidsbegroting 2008
- Beleidsbegroting 2009
- Beleidsbegroting 2010
- Mededeling 9c aan het DB van 6 april 2010 Onderwerp: tussentijdse evaluatie Bestuursakkoord Waterketen (BWK 2007)

Adviesnota's aan AB

- Voortgang OAS, oktober 2006
- Aanvraag aanvullend UVK en voortgang OAS, april 2008
- Mededeling voor het AB over invulling basisinspanning NBW-Actueel, december 2008
- Mededeling aan het AB over het convenant "Samenwerken in de afvalwaterketen", dd.?

Overige DB- en AB-nota's m.b.t. samenwerking in de afvalwaterketen

- DB-nota Handreiking toetsing rioleringsplannen, september 2007
- DB-nota Hemelwaterbeleid, oktober 2008
- Mededeling AB Integraal Hemelwaterbeleid, december 2008
- AB-nota Nadere invulling waterkwaliteitsspoor riooloverstorten, december 2008
- DB-nota Operatie Storm: implementatie samenwerking waterketen, juli 2010
- DB-nota Doelmatiger afvalwaterketenbeheer West-Brabant, september 2010
- DB-nota Doelmatige afvalwaterketen West-Brabant, december 2010

Handleidingen, rapporten

- Handreiking toetsing rioleringsplannen, versie 1.0, juli 2007, Arcadis.
- Integraal hemelwaterbeleid deelgebied Brabant West, juni 2008, Grontmij.
- Handleiding OAS. Optimalisatie Studies Afvalwatersysteem, West-Brabantse Gemeenten en Waterschap Brabantse Delta, maart 2009
- Naar een meer doelmatige afvalwaterketen in West-Brabant, Samenwerking Water West-Brabant, themagroep Doelmatiger Afvalwaterketenbeheer, 30 augustus 2010

Documenten m.b.t. programmaplan

- Aanpak optimalisatie afvalwatersystemen, 2005 (notitie)
- OAS Programma Detailplanning en begroting, versie 2, d.d. 3 mei 2005 (notitie)
- Programma Optimalisatie Afvalwaterketen, vergadering thema MT van 22 februari 2005 (04I002141)
- Projectaanpak en rolverdeling bij optimalisatie afvalwatersystemen, december 2005 (notitie)

Bij navraag blijkt er geen apart programmaplan OAS te bestaan. De handleiding OAS wordt als programmaplan beschouwd. Bovenstaande documenten zijn voorlopers van de handleiding OAS. Deze zijn niet vastgesteld door het Dagelijks of Algemeen Bestuur.

Evaluaties

- Optimaliseren in Samenwerking. Evaluatie van het programma Optimalisatie Afvalwatersysteem (OAS). Lessen en aanbevelingen voor de organisatie van complexe gebiedsprocessen. Leo Santbergen, 2010.
- Verslag workshop "De chemie van samenwerken" (evaluatie OAS), november 2009.

Overig

- Permanente samenwerking in het afvalwatersysteem. Doorpakken vanuit optimalisatiestudies, UvW en VNG, september 2006

Startdocument en afgesloten Afvalwaterakkoorden

- Optimalisatie Afvalwatersysteem verzorgingsgebied rwzi Baarle Nassau Gemeente Baarle Nassau Waterschap Brabantse Delta. Startdocument. 2005
- AFVALWATERAKKOORD TILBURG 2007, Gemeente Tilburg, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap De Dommel
- Afvalwaterakkoord tussen Gemeente Zundert en Waterschap Brabantse Delta, versie 21 februari 2008
- Overeenkomst tot wijziging van het afvalwaterakkoord van 10 april 2008 NieuwveerZundert tussen Gemeente Zundert en Waterschap Brabantse Delta
- Afvalwaterakkoord Bath-sectie Wouw tussen Gemeente Roosendaal en Waterschap Brabantse Delta 25 februari 2010

Optimalisatiestudies

- OAS Zundert-Nieuwveer (resultaatdocument dd 7 nov 2007)
- Alternatieve basisinspanning conform NBW-a Zundert (eindconcept 26 april 2009)
- OAS Willemstad (eindrapportage 9 mei 2008)
- OAS Dinteloord (notitie van uitgangspunten en quick scan dd 13 februari 2009)
- OAS Nieuw Vossemeer (nota van uitgangspunten 13 februari 2009)
- OAS Rijen (eindrapport 18 maart 2010)
- OAS Kaatsheuvel (eindrapport 5 januari 2011)
- OAS Chaam (resultaten Quick scan 12 februari 2008)
- OAS Chaam (resultaten quick scan en variantenstudie 27 oktober 2008)
- OAS Halsteren (eindrapport augustus 2008)
- OAS Dongemond (uitgangspunten en quick scan maart 2007)
- OAS Baarle (uitgangspuntennotitie 24 september 2006)
- OAS Baarle (quick scan 4 november 2009)
- OAS Bath-Wouw (uitgangspuntennotitie 29 januari 2007)
- OAS Bath-Wouw (concept rapport quick scan 23 februari 2007)
- OAS Bath-Wouw (resultaatdocument 25 maart 2008)
- OAS Putte-Ossendrecht (quick scan oktober 2008)
- OAS Putte-Ossendrecht (quick scan en variantenstudie juni 2009)

BIJLAGE 3 Geïnterviewde personen

Waterschap Brabantse Delta

Dhr. J. Vos	Dijkgraaf
Dhr. A. van Rijn	Sectorhoofd Zuiveringsbeheer
Dhr. J. Jonk	Hoofd advies en Ondersteuning (sector Zuiveringsbeheer)
Dhr. V. Witter	Voormalig hoofd Beleid (sector Watersystemen)
Dhr. A. Sweere	Programmamanager OAS (afdeling Beleid)
Dhr. G. Henckens	Beleidsmedewerker Waterketen (afdeling Beleid)
Dhr. L. van den Broek	Concerncontroller

Gemeenten

Dhr. P. Backx	Gemeente Roosendaal
Dhr. R. van Bedaf	Gemeente Rucphen (voorheen Zundert)
Dhr. A. van Goch	Gemeente Oosterhout

BIJLAGE 4 Nationale kaders

Deze bijlage geeft een samenvatting van de wettelijke- en algemene landelijke beleidskaders ten aanzien van de samenwerking in de afvalwaterketen.

Wet- en regelgeving

De wet Verontreiniging Oppervlaktewater (Wvo) ligt ten grondslag aan het afvalwaterbeheer door het waterschap. In de loop der jaren is de Wvo een aantal keer ingrijpend gewijzigd door de implementatie van Europees beleid en de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer in 1993. Sinds 2000 hebben de waterschappen officieel de bevoegdheid voor het verzorgen van de waterkwaliteit conform de Wvo. Het waterschap vervult de taak van het zuiveren van afvalwater en legt daartoe een Wvo-heffing op. Daarnaast verleent het waterschap vergunning voor het lozen van gezuiverd water op oppervlaktewater.

De verantwoordelijkheden rond (afval)waterbeheer zijn onlangs herverdeeld en verankerd in de Wet milieubeheer (Wm, 2008), de Waterwet (2009) en verschillende uitvoeringsbesluiten (AMvB's). Daarbij is samenwerking het uitgangspunt. Gemeenten en waterschap moeten samenwerken en hun bevoegdheden gezamenlijk inzetten om alle taken en plichten goed te kunnen uitvoeren. De vernieuwde regelgeving biedt beleidsvrijheid om samenwerken op afspraken in te vullen, in plaats van het werken met normen en eenzijdige voorschriften en vergunningen.

Op 1 januari 2008 is de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken ingevoerd. Deze wet vervangt de 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 Waterwet vervangt sinds 22 december 2009 acht oude waterwetten, waarvan vooral de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) en de Wet op de waterhuishouding (Whh) relevant waren voor de rol van het waterschap in de afvalwaterketen. De Waterwet legt naast de gemeentelijke zorgplichten voor hemelwater en grondwater, de zuiveringszorgplicht van het waterschap vast. Ook introduceert deze wet de watervergunning. De regels voor indirecte lozingen vallen sinds de invoering van de Waterwet uitsluitend onder het omgevingsrecht. Met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 1 oktober 2010) kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning afgeven, en is geen aparte Wm-vergunning voor lozingen op het riool meer nodig. De gemeente kent één loket voor zowel een water- als een omgevingsvergunning.

Taken en bevoegdheden

In de afvalwaterketen heeft de gemeente de zorgplicht voor inzameling en transport voor stedelijk afvalwater (Wm) en voor het inzamelen en verwerken van hemelwater (Waterwet), de waterschappen hebben de zorgplicht voor het zuiveren van stedelijk afvalwater (Waterschapswet en Waterwet). Daarnaast hebben de waterschappen volgens de Waterschapswet en Waterwet ook de zorgplicht voor het beheer van de regionale watersystemen. Het waterschap is bevoegd gezag voor lozingen van stoffen in oppervlaktewater en directe lozingen in de rwzi (Waterwet). De gemeente is bevoegd gezag voor lozingen in rioolstelsels, de 'indirecte lozingen' (Wm of Wabo).

Om ervoor 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), dat specifiek gericht is op de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen.

Europese richtlijnen

De Waterwet is ook bedoeld om de uitvoering van Europese watterrichtlijnen eenvoudiger te maken. Voor de afvalwaterketen is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) relevant, die voorschrijft dat de waterkwaliteit van de Europese wateren vanaf 2015 aan bepaalde eisen moet voldoen. De KRW stelt chemische en ecologische kwaliteitsnormen voor de oppervlaktewaterkwaliteit.

Beleid basisinspanning (nationaal niveau)

CUWVO-VI werkgroep

De CUWVO-VI werkgroep (Commissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewater) publiceerde in april 1992 aanbevelingen om via het vergunningstelsel van de Wvo de in internationaal verband afgesproken doelstellingen om de lozingen op oppervlaktewater met 50% te reduceren. Voor riooloverstorten is toen de basisinspanning gedefinieerd als "een rioolstelsel met 7 mm berging en een pompovercapaciteit van 0,7 mm/h, aangevuld met 2 mm berging in bergbezinkbassins achter elke overstort".

CIW 2001

Naar aanleiding van de vele discussies over de basisinspanning heeft een werkgroep van de CIW (Commissie Integraal Waterbeheer, opvolger van de CUWVO) in 2001 een rapport uitgebracht, waarin is vastgelegd wat de basisinspanning is: "Maatstaf voor de vuilemissie van bestaande gemengde stelsels: 50 kg/(ha.j) CZV over het rekenoppervlak". De CIW heeft de waterschappen en gemeenten opgeroepen op zoek te gaan naar regionaal / plaatselijk maatwerk, om tot consensus te komen over de taakverdeling gemeente-waterschap.

Arbitrage waterschap Veluwe – gemeente Apeldoorn

In 2004 heeft de arbitragecommissie in de zaak waterschap Veluwe - gemeente Apeldoorn een uitspraak gedaan over hoe om te gaan met de basisinspanning en te taakverdeling tussen waterschap en gemeente. De commissie concludeert dat de zuiveringsbeheerder een grens kan en moet stellen aan de door hem te realiseren basisinspanning (pompovercapaciteit), maar dat deze grens niet zonder meer vastgesteld kan worden op 150 m² per woning verhard oppervlak.

Bestuurlijke afspraken (nationaal niveau)

Nationaal Bestuursakkoord Water

Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003) heeft als doelstelling het watersysteem uiterlijk in 2015 op orde te hebben en te houden. Het NBW bevat daartoe afspraken tussen het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten. Ten aanzien van de stedelijke wateropgave is in het NBW vastgelegd dat gemeenten en waterschappen voor 2006 gemeentelijke waterplannen zouden opstellen, inclusief de basisinspanning riolering en mogelijke optimalisaties.

Rijk, Provincie, gemeenten en de waterschappen hebben in 2008 in het Nationaal Bestuursakkoord Water actueel (NBWa) opnieuw de gezamenlijke afspraken om het Nederlandse watersysteem in 2015 op orde te hebben bekrachtigd en aangescherpt. In het NBWa is gesteld dat de basisinspanning onverkort geldt. Gemeenten die de basisinspanning nog niet hebben gerealiseerd moeten uiterlijk in 2008 in beeld brengen hoe ver ze zijn.

Belangrijke accentverschuiving in het NBWa is dat wordt afgesproken dat de basisinspanning geldt als doelvoorschrift. Indien gemeenten kunnen aantonen dat realisatie van de resterende maatregelen voor de basisinspanning niet kosteneffectief is in relatie tot verbetering van het watersysteem, kan in overleg met het waterschap gekozen worden voor alternatieve maatregelen waarmee dezelfde doelstellingen bereikt worden.

Bestuursakkoord Waterketen

In 2007 hebben de koepelorganisatie van de waterbedrijven, waterschappen en gemeenten (Vewin, Unie van Waterschappen en VNG) met de minister van VROM, de staatssecretaris van V&W en het IPO het nationale Bestuursakkoord Waterketen gesloten. Doel is de bevordering van transparantie en doelmatigheid in de waterketen. Ten aanzien van samenwerken zijn o.a. afspraken gemaakt over de uitvoering van optimalisatiestudies en het vastleggen van gezamenlijke afspraken vast in bestuurlijke overeenkomsten zoals afvalwaterakkoorden. In het bestuursakkoord is aangegeven dat een doelmatigheidsverbetering van 10 à 20% over 10 jaar haalbaar wordt geacht.

Gezamenlijke doelgerichte aanpak afvalwaterketen

Naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie (januari 2010) van het Bestuursakkoord Waterketen, waaruit blijkt dat de gerealiseerde besparingen achter blijven bij de afspraken, heeft de minister van VROM gemeenten en waterschappen opgeroepen het proces van samenwerking te versnellen. Op 8 april 2010 hebben de Unie van Waterschappen en de Vereniging Nederlandse Gemeenten hierover een akkoord gesloten. De resultaten van het Feitenonderzoek Doelmatig Waterbeheer (verschenen op 30 maart 2010) vormen de onderbouwing van de doelgerichte aanpak van de VNG en UvW. De verdergaande permanente samenwerking borduurt voort op initiatieven (Optimalisatie Afvalwaterketen Studies, Afvalwaterakkoorden) die regionaal de afgelopen jaren zijn genomen.

Het akkoord legt gezamenlijke uitgangspunten en randvoorwaarden vast. Ten aanzien van de implementatie worden de volgende 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 om de totstandkoming die het regionale uitwerkingsproces opstarten en leiden.
2. Mijlpaal: op 31 december 2011 zijn per (set van) zuiveringskring(en) bindende afspraken gemaakt over de vorming van bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling, coöperatie of andere juridische borging tussen gemeenten en waterschap en de uitvoering van het operationele taken.
3. Mijlpaal: op 31 december 2012 wordt vastgesteld dat in meer dan 75% van de zuiveringskringen effectief en doelmatig wordt samengewerkt in integrale investeringsprogrammering en de uitvoering van operationele taken in de afvalwaterketen en bij de advisering van besturen van gemeenten en waterschappen.

Nieuwe ontwikkelingen

In april 2011 is het nieuwe Bestuursakkoord Water ondertekend. Hierin zijn de o.a. de bovengenoemde afspraken ten aanzien van samenwerking in de afvalwaterketen overgenomen.

BIJLAGE 5 BESTUURLIJKE REACTIE DAGELIJKS BESTUUR



Rekenkamercommissie waterschap Brabantse
Delta
Postbus 5520
4801 DZ Breda

Uw schrijven van : 19 september 2011
Uw kenmerk : 11UT010043
Zaaknummer : 11zk53187
Ons kenmerk : 11UT010327
Barcode : 
Behandeld door : L. Santbergen/mr. A. Merks
Doorkiesnummer : 076 564 12 19
Datum : 4 oktober 2011
Verzenddatum : 5 oktober 2011

Onderwerp: bestuurlijke reactie op Nota van bevindingen "Samenwerking in de afvalwaterketen"

Geachte Commissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de Nota van bevindingen over het rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het OAS programma. Bij brief van 10 augustus 2011 hebben wij u een door de ambtelijke organisatie opgestelde technische reactie gestuurd, dat wil zeggen een controle op feitelijke onjuistheden en onvolledigheden. In deze brief delen wij u ons bestuurlijk gevoelen over het rapport mee.

Met interesse hebben wij uw Nota van bevindingen over samenwerking in de waterketen gelezen. Met de rekenkamercommissie delen wij de conclusie dat sinds de start in 2004 de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking in de afvalwaterketen tussen waterschap en gemeenten geleidelijk aan zijn toegenomen. Wij herkennen het geschetste beeld van het procesverloop van het OAS programma. De gedegen analyse in het rapport bevestigt in grote lijnen het beeld dat uit de eerder uitgevoerde gezamenlijke procesevaluatie van het waterschap en betrokken gemeenten (2009/2010) naar voren is gekomen. Wij stellen vast dat het OAS programma vooralsnog heeft geleid tot substantieel lagere investeringskosten dan bij aanvang in 2004 is ingeschat (namelijk €110 miljoen in plaats van €300 voor waterschap en gemeenten samen). Bovendien blijkt uit de eerste twee afgesloten afvalwaterakkoorden (met respectievelijk de gemeenten Zundert en Roosendaal) dat er een eerste optimalisatiebesparing van €7 miljoen is bereikt. Daar staat tegenover dat de door ons gekozen uitleg van de "afnameverplichting" (zie bladzijde 11 in het rapport) zou kunnen leiden tot een geraamde extra investering van het waterschap van €6 miljoen.

De beginperiode van het OAS-programma kan het beste worden beoordeeld in de context van het toenmalige nieuwe fusiewaterschap. Het waterschapsbestuur had destijds de ambitie om zich, onder andere door middel van het OAS programma, als waterautoriteit op de kaart te zetten. Vanuit die ambitie heeft het waterschap zich aanvankelijk sterk gemanifesteerd als regisseur van de gezamenlijke wateropgave in de Brabantse Delta. De ervaring leert ons dat, alhoewel er bij de start afspraken zijn gemaakt met de gemeenten door middel van startdocumenten, deze afspraken door een aantal gemeenten als te eenzijdig opgelegd zijn ervaren. Daarbij plaatsen wij de kanttekening dat inhoudelijke uitgangspunten met gemeenten zijn besproken en dat de OAS-handleiding feitelijk de vastlegging achteraf betreft van de spelregels die gaandeweg zijn afgesproken. Enerzijds boden de procesmatige en inhoudelijke afspraken bewegingsruimte voor zowel waterschap als gemeenten, anderzijds zijn deze afspraken achteraf gezien te weinig SMART gebleken. In de samenwerking heeft het waterschap geworsteld met de verschillende rollen in het samenwerkingsproces (enerzijds als

partner, anderzijds als handhaver). Wij delen uw conclusie dat er sinds 2010 sprake is van een meer gelijkwaardige samenwerking tussen waterschap en gemeenten.

In uw rapport (bladzijde 33) doet u een aantal aanbevelingen ten aanzien van beleid, organisatie, proces, uitvoering en de informatievoorziening AB. Wij gaan hieronder op uw aanbevelingen in.

Beleid

Het dagelijks bestuur onderschrijft de noodzaak voor het formuleren van SMART doelstellingen. Hiervoor is de ambtelijke organisatie gestart met een actualisatie van het waterketenbeleid waarbij de gehanteerde uitgangspunten kritisch tegen het licht worden gehouden en de samenhang wordt beschreven. Hierbij wordt rekening gehouden met de wensen van gemeenten. De implementatie van het geactualiseerde beleid zal vorm krijgen in samenwerking met de gemeenten in de (voorlopige) werkeenheden. Het geactualiseerde beleid zal voorjaar 2012 gereed zijn voor bestuurlijke bespreking.

Organisatie

Procesafspraken voor het vervolgproces zijn enerzijds al overeengekomen in het convenant Samenwerking Water West-Brabant en anderzijds zullen deze worden opgenomen in de af te sluiten afvalwaterakkoorden per gemeente. Wij zijn van mening dat de interne afstemming inmiddels goed geregeld met het ingestelde beleidsveldoverleg, de intern brede ambtelijke afstemming en met de benoeming van bestuurlijke portefeuillehouders. Daarnaast zorgen de voor de (voorlopige) werkeenheden gevormde bestuurlijke duo's van portefeuillehouders en wethouders voor intensieve bestuurlijke betrokkenheid. De pettenproblematiek wordt als permanent aandachtspunt meegenomen in de nieuwe processtructuren. In aanvulling ontmoeten de waterwethouders en de bestuurders van het waterschap elkaar periodiek in het Samenwerkingsverband Water West-Brabant, waar urgente watergerelateerde issues worden besproken.

Proces

De insteek van gelijkwaardige samenwerkingspartners zal de komende jaren verder worden versterkt in de gekozen aanpak via werkeenheden. Het belang van tussentijdse evaluaties wordt onderschreven. Er is veel geleerd van het verloop van de samenwerking in het kader van het OAS-programma, hetgeen goed past in de ambitie van het bestuur voor het scheppen van condities voor een lerende organisatie. Grote meerwaarde van het OAS programma tot nu toe is dat de informatie over het afvalwatersysteem bij zowel waterschap als gemeenten up to date is gebracht en dat de gezamenlijke kennis over het functioneren van het systeem is toegenomen. Dit is een belangrijke vertrekbasis gebleken voor doorontwikkeling van de samenwerking in de (voorlopige) werkeenheden.

Uitvoering en informatievoorziening AB

Uw aanbevelingen in deze zijn al ter harte genomen. Voor het optimaliseren van de informatievoorziening hebben wij met het AB al afspraken gemaakt naar aanleiding van de bespreking van uw rapport over "Bestuur bij grote projecten".

Tot slot willen wij u aangeven dat wij het belangrijk vinden dat het algemeen bestuur haar werk zo goed mogelijk kan uitvoeren. Uw Nota van bevindingen draagt daaraan bij. Daarom willen wij u hartelijk danken voor het door u verrichte werk en de heldere conclusies en aanbevelingen.

Hoogachtend,
Het dagelijks bestuur,
De dijkgraaf

J.A.M. Vos

De secretaris-directeur

Ir. H.T.C. van Stokkom