

# *Permanente samenwerking in het afvalwatersysteem*

*Doorpakken vanuit optimalisatiestudies*

# ***Permanente samenwerking in het afvalwatersysteem***

***Doorpakken vanuit optimalisatiestudies***

## *Inhoudsopgave*

Voorwoord	3
Streefbeeld: Permanente samenwerking tussen gemeenten en waterschap	5
Trends in optimalisatie	6
Korte- en langetermijndoelen	7
De weg naar permanente samenwerking	8
Kritische succesfactoren	10
Afstemming met andere samenwerkingsvelden	12
Kwaliteit van de optimalisatie: goede basisgegevens	13
Samenvattend	14

## Voorwoord

### *Wij dagen u uit!*

Gemeenten en waterschappen hebben een schone taak. Samen staan zij borg voor het op correcte wijze afvoeren en zuiveren van afvalwater. Wij dreigen het soms te vergeten, maar onze 'watersanering', zoals onze zuiderburen dat zo fraai aanduiden, is van groot belang voor de volksgezondheid en het watermilieu. Wij mogen trots zijn op wat we daarin hebben bereikt: een aansluitingspercentage van ruim 99%. Bovendien heeft het Europees Milieu Agentschap in 2005 geconstateerd dat de Nederlandse benadering voor het uitvoeren van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater zeer succesvol en kosteneffectief is.

Maar de tijd staat niet stil. Van gemeenten en waterschappen wordt meer dan ooit verwacht dat zij de afvalwatertaak zo efficiënt mogelijk uitvoeren. Bovendien zien we toenemende milieueisen vanuit de Kaderrichtlijn Water. Samenwerking tussen partijen in het afvalwatersysteem is nodig om tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten ons afvalwater adequaat te verwerken.

Optimalisatiestudies zijn gelukkig gemeengoed geworden. In deze studies worden de investeringen in riolering en afvalwaterzuivering geoptimaliseerd. Hiermee zijn en worden forse besparingen gerealiseerd. Maar er is méér mogelijk.

Zo zouden gemeenten en waterschappen samen kunnen nagaan hoe zij de *aanvoer van afvalwater* kunnen *beïnvloeden*. Dat gebeurt al voor een deel bij de afvoer van hemelwater, maar er kan ook gedacht worden aan het screenen van afvalwaterlozingen van bedrijven. Wellicht is het veel doelmatiger om bepaalde typen lozingen decentraal te zuiveren. Of misschien zijn er mogelijkheden om pieklozingen af te vlakken.

Gezamenlijk *beheer* van data en modellen leidt er toe dat nieuwe situaties snel doorgerekend kunnen worden, zodat ook tussentijds snel investeringsbeslissingen genomen kunnen worden op onderdelen van het afvalwatersysteem.

In de dagelijkse *bedrijfsvoering* kan 'real time control' (het besturen van de actuele afvalwaterstroom) leiden tot het maximaal benutten van de beschikbare middelen.

In het *onderhoud* kan samengewerkt worden tussen gemeenten onderling en tussen gemeente en waterschap. Daarnaast is afstemming binnen de gemeente ook van belang met name met wegbeheer. Uitgangspunt daarbij kan zijn om de aanwezige kennis te bundelen. Hierdoor kunnen optimale werkwijzen worden verkregen en kan de juiste kennis op de juiste plek worden ingezet. Ook schaalvoordelen, bijvoorbeeld op het punt van inkoop, liggen in het verschiet.

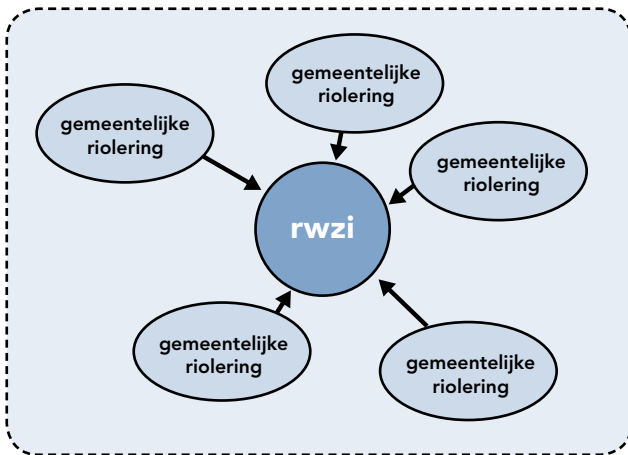
Wij zien dus binnen het afvalwatersysteem een permanente samenwerking tussen gemeenten en waterschappen ontstaan en zijn er van overtuigd dat er vanuit die samenwerking ook steeds weer nieuwe winstkansen benoemd en verzilverd zullen worden.

Rest natuurlijk nog de vraag hoe je tot die permanente vorm van samenwerking komt. En daar gaat deze brochure over. Zoals gezegd werken partijen al intensief samen in optimalisatiestudies. Laten we vooral die incidentele vorm van samenwerking in het afvalwatersysteem benutten om door te pakken naar een voortdurende vorm van samenwerking. Net als in de optimalisatiestudies

is daarbij de schaal van een rioolwaterzuiveringsinstallatie met de daarop aanvoerende riolen ideaal, omdat je dan alle elementen van het fysieke afvalwatersysteem in zijn geheel kunt beschouwen.

Met deze brochure willen wij u, bestuurder en ambtelijke organisatie, inspireren en uitdagen om de mogelijkheden van permanente samenwerking te zoeken en te vinden. De ideeën in deze brochure laten alle ruimte om daar op eigen wijze optimaal invulling aan te geven.

## Streefbeeld: Permanente samenwerking tussen gemeenten en waterschap



*Riolering en rioolwaterzuivering vormen één fysiek systeem met gemeenten en waterschap als beheerders. Optimalisatie van het fysieke systeem vraagt om een geïntegreerde benadering bij planning, bouw, gebruik en onderhoud. Afstemming tussen de beheerders is dus nodig. Daarmee bereiken we het beste resultaat tegen de laagste kosten.*

### Streefbeeld

In Nederland is de zorg voor het afvalwatersysteem verdeeld over gemeenten en waterschappen. Maar de verschillende rioolstelsels en afvalwaterzuivering vormen één fysiek systeem, dat alleen optimaal kan functioneren als het ook als één geheel wordt ontwikkeld en beheerd. We bereiken daarom het beste resultaat tegen de laagste kosten voor de burger als er een permanente samenwerking tussen gemeenten en waterschap plaatsvindt. In dit streefbeeld is de schaal van een rioolwaterzuiveringsinstallatie en de aanvoerende riolen (de 'zuiveringskring' of het 'afstromingsgebied') daarvoor het meest geschikt. Dit impliceert dat het waterschap als natuurlijke trekker van het samenwerkingsproces kan fungeren. Uiteraard krijgt naast het afvalwater ook het omgaan met overtollig hemelwater alle aandacht in de samenwerking, omdat de riolering hierbij vaak een belangrijke rol vervult. Daarnaast is afstemming tussen riolering en de fysieke leefomgeving in bebouwd gebied van belang.

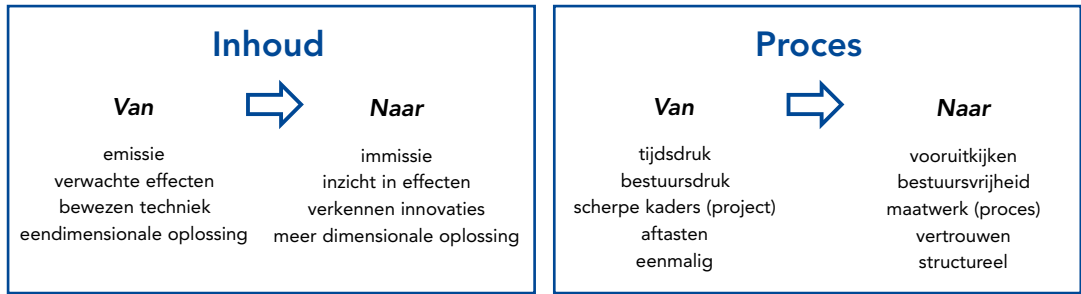
### Samen dóén

Bij een geïntegreerde benadering wordt bij investeringsvraagstukken nagegaan hoe op de meest effectieve wijze tegemoet gekomen kan worden aan de geldende voorwaarden en de ontwikkelingen daarin. Bij de bouw van onderdelen worden deze op een logische wijze gecombineerd. Het gebruik van pompcapaciteit en berging in het gehele systeem wordt geoptimaliseerd en onderhoudswerkzaamheden worden op elkaar afgestemd. Wat voor zin heeft het om op één punt in de keten maximaal onderhoud te plegen terwijl elders sprake is van achterstallig onderhoud dat kan leiden tot falen van het gehele afvalwatersysteem?

### Afvalwater-team

Gemeenten en waterschap werken in dit streefbeeld binnen een afstromingsgebied transparant samen. Een mogelijk model is het formeren van een 'afvalwater team' dat bestaat uit medewerkers van het waterschap en elk van de betrokken gemeenten. Dit team beschouwt hoe het systeem optimaal kan functioneren en hoe ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen. Het doet verbetervoorstellen aan gemeenten en waterschap, die hun specifieke bevoegdheden behouden, en het team rapporteert over voortgang en resultaten. Over de opzet en aansturing van het afvalwater team maken gemeenten en waterschap afspraken die bij de lokale situatie passen.

## Trends in optimalisatie



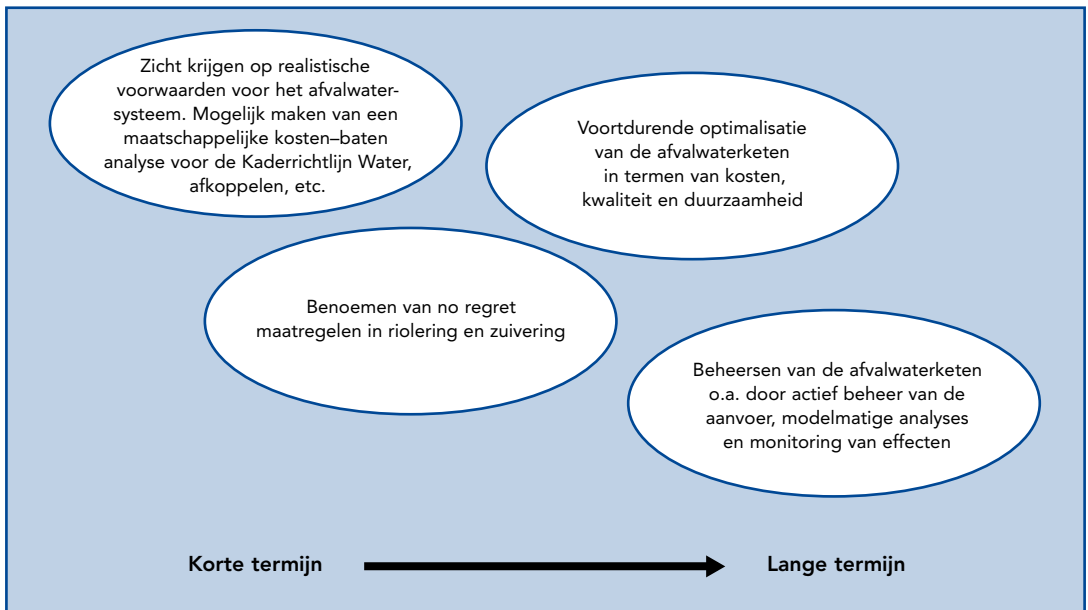
*In optimalisatiestudies zien we een duidelijke ontwikkeling, zowel op inhoudelijk vlak als op de wijze waarop de studies tot stand komen.*

**Trends** De visie om te komen tot permanente samenwerking wordt mede ingegeven door een aantal trends die we in optimalisatietrajecten signaleren.

**Inhoud** Op inhoudelijk gebied is er een verschuiving van emissie-eisen (basisinspanning) naar immissie-eisen (Kaderrichtlijn Water) waar te nemen. De vraag is hoe je hier goed mee om kunt gaan. Bovendien komt er steeds meer aandacht voor de monitoring van effecten: hebben maatregelen wel het gewenste effect? Ten aanzien van mogelijke maatregelen wordt gezocht naar innovatieve oplossingen; 'real time control' van de afvalwaterstromen is daar een voorbeeld van. Ten slotte dienen maatregelen zo veel mogelijk doelen te dienen, dus niet alleen de afvalwaterketen, maar bijvoorbeeld ook de stedelijke wateropgave.

**Proces** De manier waarop de optimalisatiestudies tot stand komen kent ook een duidelijke verandering. Door een proactieve houding krijgen we tijdig zicht op benodigde maatregelen en kunnen we nog sturen in de voorwaarden die aan het afvalwatersysteem worden opgelegd. Dit geeft ook keuzevrijheid aan bestuurders over de wijze en het tijdstip van investeren. Bovendien biedt het de ruimte om te komen tot een maatschappelijke afweging van kosten en baten. Veel nieuwe optimalisatietrajecten zijn reeds gestart met het oogmerk van permanente samenwerking, een samenwerking die *vertrouwen* als basis heeft.

## Korte- en langetermijndoelen



*Er zijn veel redenen om de optimalisatie van het afvalwatersysteem ter hand te nemen.*

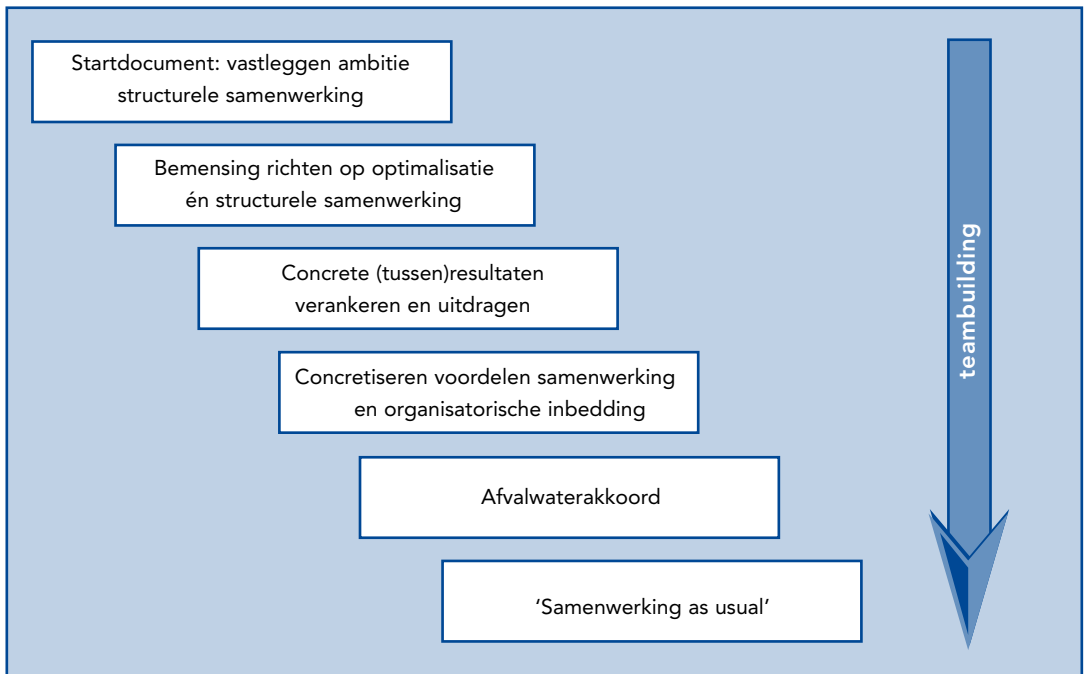
**Beste resultaat laagste kosten** Er zijn veel redenen om voor zuiveringskringen optimalisatietrajecten te starten of te continueren. Voortdurende optimalisatie moet uiteindelijk leiden tot een optimale verhouding tussen kosten en prestaties en een beheersing van het afvalwatersysteem. De aanvoer van afvalwater en de ontwikkelingen daarin zijn bekend. Waar mogelijk is hierin gestuurd, door bijvoorbeeld afspraken te maken met bedrijven en door op een aantal kritische punten afkoppelen te bevorderen. Verder is een modelinstrumentarium beschikbaar waarmee het afvalwatersysteem kan worden doorgerekend. En door een uitgekiend monitoringsprogramma wordt inzicht gekregen in de effecten van genomen maatregelen, waardoor het inzicht in het systeem wordt vergroot.

**Invloed** Op korte termijn is er behoefte om duidelijk zicht te krijgen op de relatie tussen eisen aan het afvalwatersysteem en de daarvoor benodigde maatregelen. Dit maakt een goede maatschappelijke kosten-baten afweging mogelijk, bijvoorbeeld voor de Kaderrichtlijn Water of voor afkoppelprojecten. Met dit inzicht kan invloed uitgeoefend worden op de te stellen eisen: te hoge kosten kunnen leiden tot aanpassing van de eisen.

**Daadkracht** Er zijn voortdurend aanpassingen of vervangingen nodig in het afvalwatersysteem. Het optimalisatietraject kan vaststellen welke maatregelen altijd wenselijk zijn ('no regret'). Een modelinstrumentarium kan beslissingen verder onderbouwen. Kortom, er kan daadkrachtig en snel worden ingespeeld op nieuwe omstandigheden.



## De weg naar permanente samenwerking

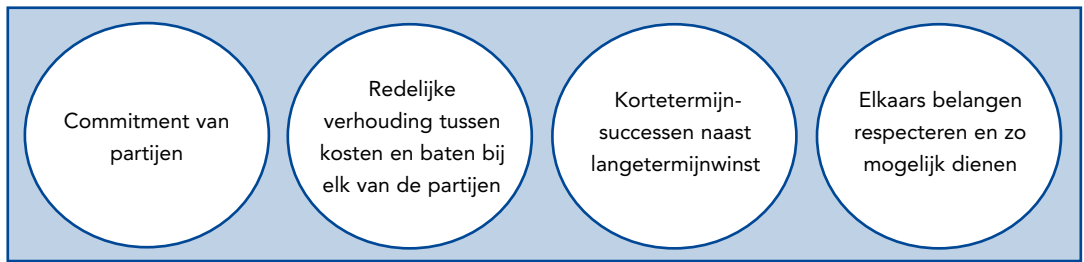


Om te komen tot permanente samenwerking in het afvalwatersysteem, dient een aantal aspecten bijzondere aandacht te krijgen. In de toe te passen werkvormen zal teambuilding extra aandacht krijgen.

- Permanent** Hoe kunnen we de samenwerking in optimalisatiestudies benutten om te komen tot permanente samenwerking in het afvalwatersysteem? We noemen een aantal elementen.
- Ambitie** Het begint bij een gezamenlijk gedragen ambitie en visie op de toekomst van het afvalwatersysteem. Hierin krijgt niet alleen de eenmalige optimalisatie van investeringen een plaats, maar ook de optimale ontwikkeling en het optimale beheer van het afvalwatersysteem door permanente samenwerking. Dit wordt vastgelegd in een startdocument. In dit document wordt een doorkijk gegeven naar de (middel)lange termijn.
- Bemensing** Bij de bemensing van het optimalisatietraject wordt rekening gehouden met het gewenste permanente karakter. Zo zal in veel gevallen de rioolbeheerder en zuiveringsbeheerder een grotere rol gaan spelen, omdat niet alleen nieuwe investeringen maar ook de beheersituatie worden beschouwd.
- Successen uitdragen** Ook als de samenwerking gericht is op de lange termijn, zal er gezorgd moeten worden voor kortetermijnsuccessen. Juist ook om het vertrouwen te krijgen bij de betrokken partijen dat de samenwerking zinvol is. Successen worden dus uitgedragen.

Voordelen en organisatie concretiseren	In het optimalisatietraject zelf wordt een doorkijk gegeven naar de permanente samenwerking. De voordelen daarvan worden concreet uitgewerkt, zodat er op rationele gronden over verdere samenwerking besloten kan worden. Ook de organisatorische inbedding wordt uitgewerkt: komt er een afvalwaterteam, welke taken krijgen het team, hoe komen voorstellen tot stand, hoe en aan wie rapporteert het team, etc? Hierbij wordt vanzelfsprekend aangesloten bij de verschillende verantwoordelijkheden van gemeenten en waterschap. Zo behouden gemeenten hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de riolering en de afstemming met de openbare ruimte en waterschappen op de zuivering en de effecten op de waterkwaliteit.
Afvalwaterakkoord	De resultaten van het optimalisatietraject en de wijze van permanente samenwerking worden vastgelegd in een afvalwaterakkoord tussen gemeente(n) en waterschap.
'Samenwerking as usual'	Uiteindelijk dient het optimalisatietraject uit te monden in een reguliere vorm van samenwerking. Afstemming binnen de afvalwaterketen is dan 'business as usual' of beter gezegd 'samenwerking as usual'.
Teambuilding	Misschien wel het grootste verschil met een regulier optimalisatietraject is de teambuilding tijdens het traject. Alle mogelijkheden worden aangegrepen om een goed afvalwaterteam te vormen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Zo kunnen de ingrediënten van een startdocument in een gezamenlijke bijeenkomst met de verantwoordelijk bestuurders worden bediscussieerd, waarna een breed gedragen startdocument kan worden opgesteld en ondertekend.

## Kritische succesfactoren



Om te komen tot permanente samenwerking zal aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan. Bottomline is het creëren van vertrouwen.

**Succesfactoren** Wat bepaalt of permanente samenwerking tot stand komt? Wat zijn kritische voorwaarden? Vertrouwen in elkaar en in de aanpak is het sleutelbegrip. Maar hoe bereik je dat?

**Commitment** Evident is het echte commitment van de betrokken partijen. Het commitment zal aan het begin van het traject moeten worden verkregen en zal tussentijds moeten worden herbevestigd: vinden betrokken partijen nog steeds dat zij op de goede weg zijn?

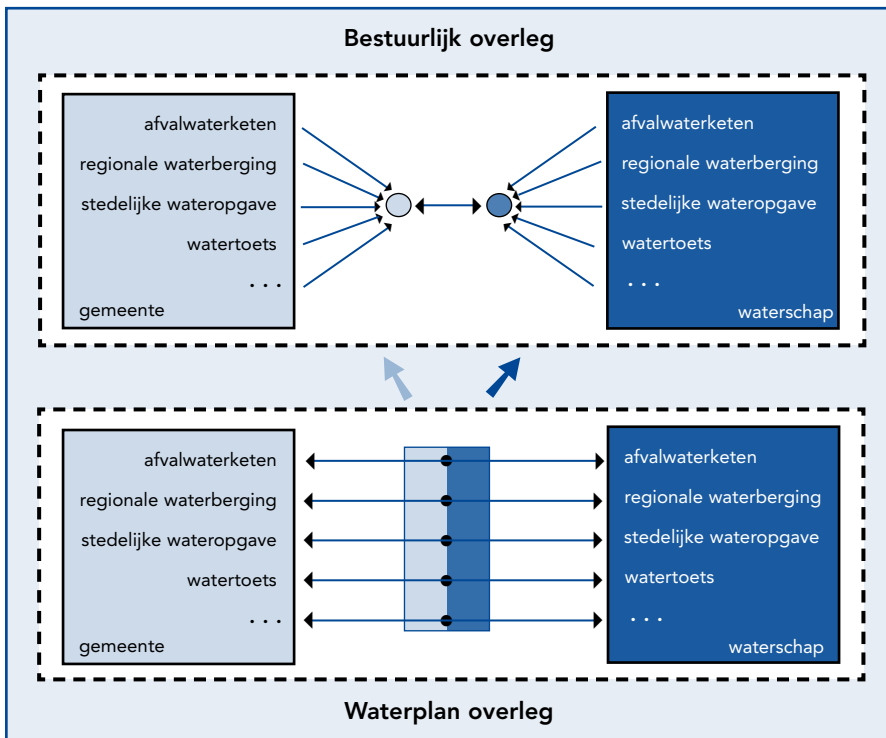
**Kosten en baten in balans** Een tweede kritische succesfactor is de balans tussen kosten en baten voor elk van de betrokken partijen, zowel voor de optimalisatiestudie zelf als bij de investeringsplannen en het gezamenlijk beheer. Alle betrokken bestuurders zullen de kosten moeten kunnen verantwoorden, ook in relatie tot kosten die hun collega-bestuurders binnen het samenwerkingsgebied dragen.

**Tussentijdse successen** Een langdurig samenwerkingstraject heeft behoefte aan tussentijdse concrete successen; successen die bevestigen dat partijen op de goede weg zijn. Dit voorkomt dat het samenwerkingstraject ter discussie komt te staan, bijvoorbeeld na verkiezingen met de nodige wisseling van bestuurders.

**Belangen** Bij samenwerking is het respecteren van de belangen van elkaar erg belangrijk. Hiervoor is het nodig dat partijen die belangen ook kennen. Zo zullen gemeenten watervraagstukken af moeten wegen tegen een groot aantal andere beleidsterreinen (sociaal beleid, wonen, werken, sport, cultuur, etc.), waardoor de besluitvorming vaak complex verloopt. Bovendien dient bij rioleringswerkzaamheden een goede afstemming met overige werkzaamheden in de openbare ruimte plaats te vinden. Waterschappen zijn specifiek gericht op het waterveld: droog, veilig en schoon. Zij zoeken partners om de doelstellingen te realiseren. Zij doen dit vanuit een publiekelijk oogmerk, waarbij zij duurzame en goede voorzieningen willen realiseren tegen een redelijke prijs.

Helder geformuleerde en uitgesproken belangen dragen bij aan de transparantie. Dit kan worden versterkt door open communicatie en uitwisseling van informatie. Die transparantie is niet alleen nodig tussen de partijen, maar ook tussen de verschillende sectoren. Zo zullen in het samenwerkingstraject ook nadrukkelijk de belangen van bijvoorbeeld vergunningverlening en handhaving moeten worden behartigd.

## Afstemming met andere samenwerkingsvelden



*Er speelt veel tussen gemeenten en waterschap. Het overleg over het waterplan kan als spil fungeren voor afstemming tussen de partijen.*

### Afstemming

Er speelt enorm veel tussen gemeenten en waterschappen. Naast inrichting en beheer van de afvalwaterketen zijn dat bijvoorbeeld onderwerpen als regionale waterberging, stedelijke wateropgave, watertoets, beheer open waterlopen, reconstructie, gewenst grond- en oppervlaktewaterregime, etc. Hoe kunnen we er voor zorgen dat er naast elkaar gewerkt wordt en niet langs elkaar? Afstemming op bestuurlijk en ambtelijk niveau is noodzakelijk.

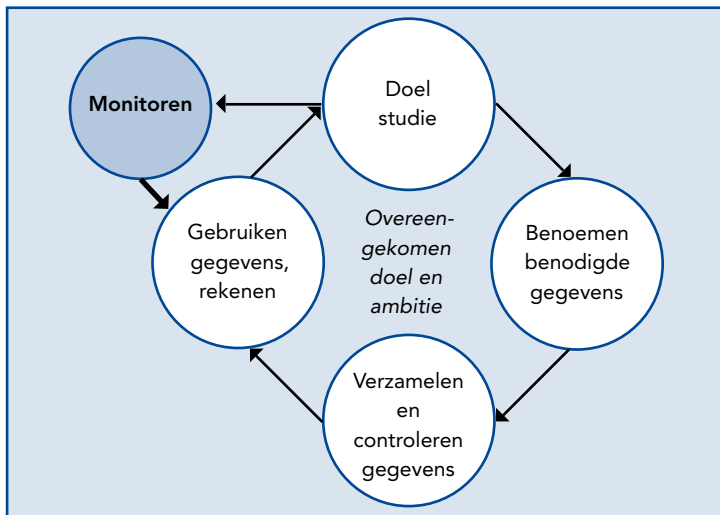
### Overleg waterplan centraal

Het overleg over het waterplan kan als spil fungeren voor de bilaterale contacten tussen de gemeente en het waterschap. In het waterplan komen in principe alle watergerelateerde aspecten aan de orde. In het overleg over het waterplan kunnen deze aspecten worden afgestemd. Ook kan er op worden toegezien dat er optimalisatie plaatsvindt, door maatregelen na te streven die meerdere doelen dienen. De uitwerking vindt vervolgens weer aspectsgewijs plaats. Voor de afvalwaterketen kan dit een plek krijgen in het afvalwaterteam, waar meerdere gemeenten bij betrokken zijn.

### Input voor bestuurlijk overleg

Het waterplanoverleg kan op deze wijze ook prima dienen als basis voor het bestuurlijk overleg. Concrete resultaten kunnen inzichtelijk worden gemaakt en eventuele knelpunten benoemd, zodat daar bestuurlijke afweging over kan plaatsvinden.

## Kwaliteit van de optimalisatie: goede basisgegevens



Voor de kwaliteit van optimalisatiestudies is het van groot belang over goede basisgegevens te beschikken. De doelstelling van de studie en de door partijen gewenste nauwkeurigheid bepalen welke gegevens met welke kwaliteit benodigd zijn.

**Basisgegevens op orde** We sluiten af met een beschouwing van een kritisch punt in de technische uitwerking van optimalisatiestudies, zoals dat in de praktijk vaak is gebleken: de kwaliteit en volledigheid van de basisgegevens. In ieder geval is het raadzaam om hier tijdig aandacht aan te schenken, omdat het verzamelen van de gegevens snel op het kritieke tijdpad terecht komt.

**Iteratief verbeteren** De omvang en aard van de benodigde gegevens hangt af van het doel van de studie en van de ambitie van betrokken gemeenten en waterschap over de gewenste nauwkeurigheid van de resultaten. Het is dus van belang om daar gezamenlijk afspraken over te maken. Een optie is ook om de ambitie in eerste instantie niet te hoog te stellen. Juist door een eerste globale rekenslag te maken wordt inzicht gekregen in de mogelijke variatie in uitkomsten als gevolg van variatie in invoergegevens (de gevoeligheidsanalyse). Met dit inzicht kunnen de meest kritische invoergegevens worden benoemd, zodat een eerste verbeterslag in gegevensverzameling zich hierop kan richten. In de loop van de tijd wordt op deze wijze een steeds nauwkeuriger en betrouwbaarder rekenmodel van het afvalwatersysteem verkregen.

## Samenvattend

- De verschillende rioolstelsels en de afvalwaterzuivering vormen één fysiek systeem. Optimalisatie vraagt om afstemming bij inrichting én beheer van de keten.
- Bij de optimalisatie zal ook het omgaan met overtollig regenwater moeten worden betrokken, omdat de riolering hierbij vaak een belangrijke rol vervult.
- De beste resultaten tegen de laagste kosten voor de burger kunnen worden gerealiseerd door permanente samenwerking tussen gemeenten en waterschap. Gemeenten en waterschap behouden hun bestuurlijke verantwoordelijkheden.
- De schaal van het afstromingsgebied, de rioolwaterzuiveringsinstallatie met aanvoerende riolen, is het meest geschikt voor de samenwerking in het afvalwatersysteem.
- Optimalisatiestudies kunnen uitstekend dienen als vertrekpunt voor permanente samenwerking.
- Het optimalisatietraject moet dan wel gericht zijn op deze permanente samenwerking, onder meer door de gezamenlijke ambities op dit punt te formuleren, door de juiste mensen aan tafel te brengen en door oog te hebben voor teambuilding tijdens het traject.
- Om de samenwerking te bereiken is commitment van alle partijen nodig en zullen partijen ieder afzonderlijk moeten kunnen ervaren dat kosten en baten voor hen in balans zijn.
- De samenwerking in het afvalwatersysteem staat niet los van samenwerking op andere terreinen. Dit geldt zowel voor de afstemming binnen de gemeenten als voor de afstemming tussen gemeente en waterschap. Het bilateraal overleg tussen gemeente en waterschap over het waterplan kan als spil dienen, waarbij de verschillende terreinen in hun samenhang worden beschouwd.
- Een goede optimalisatie staat of valt met goede basisgegevens. In de samenwerking kan iteratief gewerkt worden aan verbetering van deze gegevens.





## Colofon

Uitgave



Koningskade 40  
2596 AA Den Haag  
Postbus 93218  
2509 AE Den Haag  
[www.uvw.nl](http://www.uvw.nl)

Deze brochure is tot stand gekomen op basis van een aantal workshops met gemeenten en waterschappen.

De volgende personen hebben hieraan meegewerkt:

Marcel Boomgaard (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)  
Roel Bronda (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden)  
Sjaak Clarisse (gemeente Delft)  
Richard Doornekamp (gemeente Utrecht)  
Frank Geenen (gemeente Oss)  
Rob Hermans (stichting Rioned)  
Martien Kaats (Waterschap Rijn en IJssel)  
Theo van der Kroon (gemeente Arnhem)  
Peter Meissen (gemeente Breda)  
Bas Nanninga (Hoogheemraadschap van Delfland)  
Gert Oerlemans (gemeente Wester-Koggenland)  
Toine Schoester (gemeente Sevenum)  
Leon Stelten (Waterschapsbedrijf Limburg)  
Ad Sweere (Waterschap Brabantse Delta)  
Marie-Claire ten Veldhuis (gemeente Breda)  
Gert-Jan Wientjens (Waterschap Aa en Maas)

Het project is geleid door Mark van der Werf  
van de Unie van Waterschappen

De workshops zijn vormgegeven en begeleid door Hans van der Eem en Jan  
Zwiers van Welldra. Zij hebben ook de redactie van deze brochure verzorgd.

September 2006

Deze publicatie wordt ook aangeboden via de website [www.uvw.nl](http://www.uvw.nl)

Oplage  
1.300 ex.