

4

Memo

aan Dagelijks bestuur
afschrift aan
van Erik Keulers
datum 1 maart 2017
onderwerp Procesplan toekomstvisie Waterzuiveren en Waterketen
zaaknr. 2017-Z2041
documentnr. 2017-D11175

Procesplan toekomstvisie Waterzuiveren en Waterketen in Limburg

Inleiding

In de afgelopen jaren heeft een aantal onderzoeken, door Tauw, Berenschot en Twynstra Gudde, plaatsgevonden naar de toekomst van de waterketen en de waterzuivering in Limburg.

De Limburgse partners in de waterketen (gemeenten, waterschap, drinkwaterbedrijf en provincie) hebben, op basis van het Bestuursakkoord Water, het document "Waardevol groeien: de Limburgse visie op samenwerken in de waterketen" in september 2015 opgesteld.

In het verlengde van deze visie is er een stuurgroep en projectgroep Waterhuis Limburg actief.

In het 2AB van 22 maart 2016 is besloten om de opdrachten van Tauw, Berenschot en Twynstra Gudde als afgerond te beschouwen en een Limburgbrede verkenning uit te voeren naar de belangstelling voor en de wensen van de gemeenten met betrekking tot een verdergaande samenwerking in de afvalwaterketen. Inmiddels heeft deze verkenning van de samenwerking in de waterketen plaatsgevonden door de heren Pieter van Geel en Wil Rutten in opdracht van het Bestuurlijk Regionaal Overleg (BROL) en Waterschap Limburg.

Tot nog toe is er geen eenduidig proces afgesproken voor de positiebepaling van Waterschap Limburg in dezen. Die positiebepaling is van wezenlijk belang om in de interactie met de omgeving te komen tot de toekomstvisie op waterzuiveren en de inrichting van de waterketen in Limburg.

Dit plan schetst de stappen in het proces om te komen tot de toekomstvisie van Waterschap Limburg op zowel de zuivering als de keten. Het plan vormt daarmee de inhoudsopgave voor het resulterende visiedocument.

Stap 0: Bestuursprogramma 2017-2019 en Waterbeheerplan 2016-2021

Vertrekpunt voor het formuleren van de toekomstvisie is het "Bestuursprogramma 2017-2019: Met de omgeving, voor de omgeving". Het Bestuursprogramma geeft voor "Zuiveren en waterketen" aan:



Wij willen:

- *Verantwoordelijk zijn en blijven voor de afvalwaterzuivering in Limburg en deze taak zelfstandig blijven uitvoeren.*
- *Voorop gaan in het benutten van mogelijkheden om efficiëntie en kwaliteitswinst in de waterketen te behalen.*
- *Verdergaande samenwerking in de waterketen in gang zetten met gemeenten en Waterleiding Maatschappij Limburg, waarbij ieder verantwoordelijk blijft voor de eigen wettelijke taken. Wij hanteren daarbij het principe van coalition of the willing.*
- *(Afval)watervraagstukken samen oppakken met inwoners, bedrijven, agrariërs, natuurbeheerders, gemeenten en kennisinstellingen.*
- *Innovatie stimuleren en de waarde van (afval)water in al haar facetten benutten, onder andere in de vorm van een “grondstoffenfabriek”.*

Het voorliggende proces heeft ten doel om de uitgangspunten in het Bestuursprogramma te vertalen naar een integrale toekomstvisie op de waterketen en de waterzuivering.

Het Waterbeheerplan 2016-2021 geeft eveneens een doorkijk naar de aanpak van de samenwerking in de waterketen. De hoofdlijn zoals verwoord in het Waterbeheerplan 2016-2021 is:

- *De wettelijke taken per overheid zijn het uitgangspunt in de samenwerking. Op het raakvlak zijn al voordelen te behalen door samen naar optimalisaties te zoeken. Maar juist door over de eigen grenzen van de eigen taakuitoefening heen te kijken, bestaande werkwijzen en structuren los te laten en door verantwoordelijkheden te delen, zullen nieuwe kansen ontstaan. Wij vinden het dan ook een goede zaak dat samenwerkingspartners diensten en werkzaamheden voor elkaar uitvoeren als dit bijdraagt aan de realisatie van de BAW-doelen (Bestuursakkoord Water-doelen);*
- *We sluiten samenwerkingsovereenkomsten en/of convenanten tussen waterschap en gemeenten, inclusief maatregelen, rollen, en verantwoordelijkheden. Concreet betekent dit dat we kennis, kunde, operationele werkzaamheden en financiële bijdragen inbrengen in de regionale en Limburg-brede samenwerking. We onderzoeken hoe we deze samenwerking formaliseren;*
- *We onderzoeken samen met onze partners uitwerkingen en toepassingen van innovaties op het gebied van het terugwinnen van grondstoffen uit afvalwater, het sluiten van kringlopen en het tussen bedrijven uitwisselen van water, warmte en stoffen;*
- *We breiden de samenwerking met WML uit;*
- *We stimuleren het opstellen van gezamenlijke GRP's per regio als belangrijkste instrument om de samenwerking in de afvalketen verder te verbeteren;*
- *We pleitten voor actuele BRP's op zuiveringskringniveau.*

Stap 1: het proces tot dusver en ontwikkelingen

Als start van de toekomstvisie zetten we de conclusies uit de bestaande, in de inleiding genoemde, onderzoeken op een rij.

Onderzoek Tauw (Assessment/Nulmeting, januari 2016)

Tauw heeft een nulmeting of assessment uitgevoerd bij WBL. De hoofdvragen in dit onderzoek waren:

- 'hoe presteert het Waterschapsbedrijf Limburg'
- 'doet men wat men moet doen'.

De conclusies van Tauw zijn:

- *WBL is in control;*
- *WBL heeft zich gehouden aan de bestuurlijke kaders 2010-2015;*
- *De zuiveringstaken worden uitgevoerd tegen lage kosten hetgeen zich uit in een lage zuiveringsheffing ten opzichte van andere waterschappen;*
- *Zuiveringsprestaties (zoals stikstof- en fosfaatverwijderingsrendementen) in de periode 2010-2015 scoren lager ten opzichte van de rest van Nederland.*
- *WBL voldoet niet aan de afnameverplichting (realisatie 94,3% in 2014 t.o.v. de verplichting volgens het Waterbeheerplan van 100%; volgens Tauw een achterstand van ca. 3 % ten opzichte van andere waterschappen)*
- *WBL heeft de laatste 5 jaar veel aan planvorming gedaan m.b.t. People (organisatie) en Planet (duurzaamheid).*

Onderzoek Berenschot (Opties governance WBL na fusie, januari 2016)

Berenschot heeft in de aanloop naar de fusie van de beide waterschappen een nadere verkenning uitgevoerd naar de governance van het nieuwe waterschap inclusief de governance van het zuiveringsbeheer. De conclusies zijn:

- *Er is een eenduidig beeld dat de inrichting van de governance transparant en open moet zijn (actieve en adequate informatievoorziening), toekomstbestending en kostenefficiënt;*
- *Er is geen eenduidig beeld wat onder 'besturen' verstaan moet worden, volgens welk besturingsprincipe dit zou moeten plaatsvinden en welke informatie relevant is;*
- *Een gedeeld beeld is dat WBL bedrijfsmatig moet (blijven) opereren en bedrijfsmatig moet worden aangestuurd;*
- *Er op hoofdlijnen twee besturingslijnen mogelijk zijn:*
 - *Intern als onderdeel van het waterschap*
 - *Extern als zelfstandige entiteit*

Onderzoek Twynstra Gudde (Opties inbedding uitvoering zuiveringsbeheer, januari 2016)

Twynstra Gudde heeft een verkenning uitgevoerd rond de vraag welke opvattingen, visies en ambities er zijn met betrekking tot de toekomstige inbedding en organisatie van het zuiveringsbeheer op korte, middellange en lange termijn. De bevindingen zijn:

- *Uitbouw samenwerking met gemeenten en de noodzaak van innovatie in de uitvoering van de zuiveringstaak wordt door de geïnterviewden benadrukt;*
- *Geïnterviewden merken op dat WBL nationaal gezien tot de koplopers behoort waar het gaat om innovatie en doelmatigheid;*

- *Er bestaat tussen de geïnterviewden substantieel verschil van inzicht of:*
 - *de waterkwaliteitsdoelen wel voldoende worden meegewogen;*
 - *innovatie niet explicieter moet worden gebonden aan beleidsmatige en budgettaire kaders;*
 - *het investeringsniveau wel voldoende is of dat teveel wordt gestuurd op kostenreductie;*
 - *de ambitie om kennis en kunde te commercialiseren past bij een overheid;*
 - *samenwerking met WML en WBL in een waterketenbedrijf een reëel perspectief is voor de lange termijn;*
- *Geïnterviewden zijn van mening dat wanneer de samenwerking met gemeenten in de afvalwaterketen van de grond komt een afvalwaterketenbedrijf kan ontstaan in de vorm van een gemeenschappelijke regeling, een coöperatie of een overheidsBV of –NV. Op de korte termijn is dit volgens geïnterviewden nog niet aan de orde;*
- *Drie hindernissen uit het verleden te weten:*
 - *echo's uit het verleden;*
 - *een rigide inrichting van communicatie;*
 - *en monisme tot de derde macht**hinderen het debat over de inbedding van het zuiveringsbeheer;*
- *Ambitie waterschapsbestuur is gericht op samenwerking in de waterketen onder de randvoorwaarde dat wettelijke verantwoordelijkheden (blijven) worden waargemaakt en financiële risico's liggen waar ze horen te liggen.*

Geadviseerd wordt:

- *Een open debat te voeren over de doelen van het zuiveringsbeheer, over wat het waterschap met het zuiveringsbeheer wil bereiken en wat het mag kosten;*
- *Een open debat te voeren in hoeverre de gesignaleerde hindernissen momenteel de oordeelsvorming over de opties voor de inbedding van het zuiveringsbeheer beïnvloeden;*
- *Na te gaan in hoeverre voor de onderscheiden opties voor inbedding van het zuiveringsbeheer aansluiten bij de ambities die binnen de besturen leven.*

Onderzoek Twynstra Gudde (Droom en Daad, Effectief samenwerken in de afvalwaterketen, januari 2016)

In dit tweede, door Twynstra Gudde uitgevoerde, onderzoek worden met name de lopende samenwerkingen in de waterketen geëvalueerd en worden de kansen van verdergaande samenwerking in beeld gebracht.

Dit rapport schetst een drietal scenario's voor samenwerking in de waterketen:

- *Scenario 1: Samenwerkingsregio's voor kennisdeling en afstemming, behoud van volledige autonomie voor alle taken;*
- *Scenario 2: Vanuit de samenwerkingsregio's ontwikkelen zich op de schaal van de regio samenwerkingsverbanden voor uitvoerende taken. Waterschap en WBL blijven wel aangehaakt als samenwerkingspartners maar participeren niet structureel in de samenwerkingsorganisaties; riolering enerzijds en transport en zuivering anderzijds blijven gescheiden werelden;*
- *Scenario 3: Limburgbrede samenwerking in de afvalwaterketen, met als stip op de horizon een Limburgbrede afvalwaterketenorganisatie waarin uitvoerende taken zoals meten en monitoren, hydraulisch rekenen, beheer en onderhoud, stortingdiensten zijn gebundeld en data is ondergebracht in een Limburgs gegevenshuis.*

Ten aanzien van de kansen in de waterketen wordt geconcludeerd:

- *Limburg kent met het Waterpanel, BROL en AROL een overkoepelende samenwerking, die een gemeenschappelijke visie (Waardevol groeien) heeft opgeleverd. Er ligt dus inmiddels een basis waarop voortgebouwd kan worden;*
- *Er zijn goede mogelijkheden voor Waterschap Limburg en het WBL om samen met de acht gemeenten die een LGR (Lichte Gemeenschappelijke Regeling) met het waterschap hebben een samenwerkingsorganisatie voor uitvoerende taken in de afvalwaterketen op te richten, waarbij de relatief kwetsbare figuur van de LGR kan verdwijnen;*
- *Het is goed voorstelbaar dat op korte termijn de basis voor scenario 3 gelegd kan worden en dat tegelijkertijd in de regio's scenario 2 wordt gerealiseerd voor gemeenten die dat op dit moment als de beste stap zien. De weg naar scenario 3 kan deels via scenario 2 lopen;*
- *Er liggen goede kansen om de koppositie van Limburg bij de uitbouw van verdergaande samenwerking in de afvalwaterketen te versterken en zo winst daadwerkelijk te verzilveren.*

Waardevol groeien: de Limburgse visie op samenwerken in de waterketen

De belangrijkste items uit deze visie zijn:

- *Uitgangspunt: water blijft betaalbaar en we stellen reële ambities;*
- *Partijen blijven ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor het vaststellen van beleid, investeringsprogramma's en hoogte van heffingen c.q. tarieven;*
- *Veranderingen in waterbeheer komen tot stand volgens een groeimodel en haalbare ontwikkelstappen;*
- *We spelen in op klimaatveranderingen;*
- *We onderzoeken nieuwe concepten zoals lokaal zuiveren;*
- *We werken samen in kennisgroepen en laten kennis stromen;*
- *We maken een omslag van budgetgestuurd naar objectgericht; van inspanningsgericht naar resultaatgericht;*
- *We kijken over onze eigen grenzen om watervraagstukken op te lossen;*
- *We zoeken partners voor het oplossen van vraagstukken en betrekken inwoners hierbij;*
- *Het eindplaatje is onzeker: we gaan meer gezamenlijk beheren;*
- *We werken op technisch niveau samen om de kwetsbaarheid te beperken.*

Van Geel/Rutten

Deze verkenning heeft geleid tot het effenen van het pad om de gesprekken met partners aan te gaan over de bereidheid tot samenwerking in de waterketen, specifiek gericht op een aantal uitvoeringstaken in het afvalwatertransport, bijvoorbeeld data en meten. De taak van de verkenners is daarmee afgerond.

Deze stap wordt aangevuld met werkbezoeken om actuele ontwikkelingen bij andere waterschappen op te halen en toe te voegen aan het beeld. Het dagelijks bestuur van Waterschap Limburg brengt daartoe de komende weken bezoeken aan Waternet (watercyclusbedrijf Gemeente Amsterdam en Waterschap Amstel, Gooi en Vecht), Hoogheemraadschap Delfland (Delfluent, publiek-private samenwerking), De Dommel (systeemwaterschap) en Rijnland (recente heroverweging positionering zuiveringstaak).

Stap 2: inventarisatie van de wensen in de waterketen

Samenwerking in de waterketen wordt vorm gegeven door de wensen van alle partijen in de te inventariseren en naast elkaar te leggen. Door de Stuurgroep Waterhuis Limburg is, als vervolg op de verkenning van Van Geel en Rutten, aan de Projectgroep Waterhuis Limburg de opdracht gegeven om de komende maanden per deelnemer de samenwerkingsbehoefte(n) en -vlakken te inventariseren.

De rapportage “Droom en Daad” van Twynstra Gudde, welke door de vijf regio’s in Limburg omarmd is, wordt in dit onderzoek als basis gebruikt.

Stap 3: Toekomstscenario’s Waterschapsbedrijf Limburg uitwerken

De derde stap geeft de invloed van de ontwikkelingen in de waterketen en de waterzuivering op het Waterschapsbedrijf Limburg weer.

Deze stap zal grotendeels parallel lopen aan stap 2, waarbij de resultaten van stap 2 invloed kunnen hebben op de conclusies die in stap 3 worden getrokken, vandaar de volgtijdelijkheid in stappen.

Op basis van de onderzoeken die tot nog toe hebben plaatsgevonden kunnen de ontwikkelingen in de waterketen en de waterzuivering worden getoetst aan een drietal toekomstscenario’s:

1. voortzetten van de huidige situatie, met het WBL als zelfstandige dochter van WL;
2. Een splitsing van Waterschapsbedrijf Limburg in een ketenbedrijf, met meerdere eigenaren, en een zuiveringsbedrijf met het waterschap als eigenaar;
3. Een splitsing van Waterschapsbedrijf Limburg in een ketenbedrijf, met meerdere eigenaren, en toevoeging van de zuiveringstaak aan Waterschap Limburg.

De toetsing van de ontwikkeling aan deze scenario’s vindt kwalitatief plaats op basis van een multicriteria-analyse, waarbij de criteria die worden gebruikt onderverdeeld zijn langs een drietal spanningsbogen. De criteria zijn geformuleerd vanuit het gezichtspunt van Waterschap Limburg.

1. Spanningsboog Doelmatigheid versus Duurzaamheid:
 - a. invloed op de zuiveringstarieven;
 - b. bijdrage van de zuiveringstaak aan de invulling van de integrale waterschapsdoelstellingen;
 - c. aantal besluitvormingsniveaus waarop de afweging doelmatigheid versus duurzaamheid wordt gemaakt;
 - d. schaalgrootte, benadering van de economisch meest voordelige werkwijze;
 - e. invloed op kwaliteit van het effluent;
 - f. invloed op het gebruik van reststoffen;
 - g. ruimte voor fiscale en/of aanbestedingsrechtelijke voordelen.

2. Spanningsboog Flexibiliteit versus Continuïteit:
 - a. ketenbrede kwetsbaarheid in kennis en ervaring;
 - b. waterschapsbrede kwetsbaarheid in kennis en ervaring;
 - c. ruimte voor partners om aan te haken of af te haken in de samenwerking;
 - d. specialisatie- en innovatievermogen zuiveringstaak;
 - e. mogelijkheid om snel in te spelen op kansen en bedreigingen;
 - f. toekomstvastheid van de organisatorische inbedding; hoe goed kan worden ingespeeld op veranderingen in de kerntaak door maatschappelijke ontwikkelingen.

3. Spanningsboog Zeggenschap versus Samenwerking:
 - a. Mate van Zeggenschap van WL in de zuiveringstaak;
 - b. Mogelijkheden voor samenwerking in de waterketen;
 - c. Ruimte voor derden om te profiteren van kennis en ervaring;
 - d. Ruimte voor kerntakendiscussie zuiveren en waterketen;
 - e. Bestuurlijke transparantie en effectiviteit in besluitvorming;
 - f. Mate waarin samenwerking op maat geleverd kan worden;
 - g. Noodzaak tot uniformering.

Stap 4: Bestuurlijke besluitvorming ten aanzien van Toekomstvisie Waterzuiveren en Waterketen

Het voorliggende proces leidt tot een visie van Waterschap Limburg op de toekomst van de waterzuivering en de waterketen in Limburg.

Tijdspad

Het volgende tijdschema wordt gehanteerd:

Stap 1: start 21 februari, afronding 15 april 2017

Stap 2: 17 februari 2017 gestart met opdrachtformulering, afronding 1 juli 2017

Stap 3: start 15 april, afronding 15 juli 2017

Stap 4: Themabijeenkomst AB: 12 april; inzichten AB ophalen;

Commissiebehandeling 14 juni 2017;

AB-behandeling: 13 september 2017 (voorafgaand aan Themabijeenkomst AB).

Met de omgeving, voor de omgeving

Onze belofte “met de omgeving, voor de omgeving” brengen wij in al onze processen tot uitdrukking. Zo ook in dit proces. Voor de processtappen betekent dit concreet:

Stap 1:

We verzamelen de kennis en ervaring die reeds in het land aanwezig is. We bezoeken een aantal sprekende voorbeelden op het gebied van waterketen en waterzuivering in het land, zoals al eerder beschreven.

Stap 2:

Wordt uitgevoerd door de Projectgroep Waterhuis Limburg in samenwerking met alle partners.

Stap 3:

We vragen de partijen die we in stap 1 bezocht hebben om te reflecteren op de wijze waarop wij de spanningsbogen verwerken in onze scenario's.

Interne organisatie

Vanuit het dagelijks bestuur zijn Josette Van Wersch en Michel Bouts de verantwoordelijke portefeuillehouders, waarbij onderling is afgesproken dat Josette Van Wersch in deze het voortouw heeft en optreedt als bestuurlijk opdrachtgever.

Ambtelijk is Erik Keulers als programmadirecteur de ambtelijk opdrachtgever voor dit traject. Projectleider wordt Paul Heeskens.

De dijkgraaf, Patrick Van der Broeck, en de secretaris-directeur, Henk Mensink, zullen als klankbord fungeren voor de portefeuillehouders.