

Toekomstige organisatie zuiveringsbeheer: strategische keuzes

1. Het fundament voor de strategische keuzes

Onder regie van het vorige bestuur werd in 2014 een verkenning uitgevoerd naar organisatiescenario's voor de toekomstige organisatie van het zuiveringsbeheer (TOZ). Over het waarom van deze exercitie zei de toenmalige portefeuillehouder in het voorwoord van de verkenning:

"In de Waterwet is geregeld dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het zuiveren van huishoudelijk afvalwater. Het zuiveringsbeheer is daarmee een kerntaak van het waterschap als publiek orgaan. De waterschappen staan voor belangrijke investeringsbeslissingen over renovaties, innovaties en opgaven als energie- en grondstoffenbesparing en -terugwinning. Tegelijkertijd is er al enkele jaren een discussie in Nederland over het zuiveringsbeheer. Is een bedrijfsmatiger aanpak mogelijk, moet er worden gewerkt aan schaalvergroting in de keten, is het mogelijk om meer decentraal te zuiveren, is het niet handiger om activiteiten in de afvalwaterketen of breder, in de waterketen te organiseren? Zoveel mensen, zoveel meningen ... Voor de toekomstige organisatie van het zuiveringsbeheer zijn er veel verschillende scenario's denkbaar. Bijvoorbeeld door uit te gaan van specialisatie of juist integratie in de keten. In samenwerking met marktpartijen, andere waterschappen, gemeenten of drinkwaterbedrijven, in een publiekrechtelijke of juist privaatrechtelijke organisatievorm. Maar wat zijn de voor- en nadelen van deze verschillende denkbare manieren om de zuivering van huishoudelijk afvalwater te organiseren? Deze vragen die leven binnen het waterschap zijn relevant in de landelijke discussie over mogelijkheden van samenwerking in de waterketen en leven ook bij potentiële samenwerkingspartners. De OECD geeft in haar recente rapport 'Water Governance in the Netherlands, Fit for the Future?' de aanbeveling meer samenhang in de organisatie van de (afval)waterketen te bewerkstelligen door naar reikwijdte en schaal van het waterketenbeheer te kijken. Om hierover een goede discussie te kunnen voeren is een gedeeld inzicht nodig. In dit onderzoek zijn zes verschillende organisatievormen vergeleken waarmee het zuiveringsbeheer zou kunnen worden georganiseerd en is ook gekeken naar de toekomstbestendigheid ervan. In het rapport¹ vindt u geen uitspraken of adviezen over 'de meest wenselijke' organisatie van het zuiveringsbeheer. Iedere manier van organiseren heeft zijn eigen consequenties. 'Vorm volgt inhoud' is voor ons een belangrijk uitgangspunt bij de discussie over de uiteindelijke richting."

De verkenning werd niet uitgevoerd omdat er ontevredenheid was over het functioneren van de huidige organisatie voor het zuiveringsbeheer, maar om een goede discussie te kunnen voeren over de richting waarin de organisatie zich het beste zou kunnen ontwikkelen gelet op de grote dynamiek in het taakveld. Het vorige bestuur liet nadrukkelijk de besluitvorming daarover aan het huidige bestuur, dat daartoe eind 2015 een bestuurlijk besluitvormingsproces in gang heeft gezet. In dit proces heeft het nieuwe bestuur de ambities, criteria en randvoorwaarden geformuleerd waaraan de toekomstige organisatie van het zuiveringsbeheer moet voldoen. Ook heeft het nieuwe bestuur zich laten informeren door *marktpartijen* wat deze zouden kunnen bieden op het gebied van afvalwaterverwerking, slibverwerking en terugwinning van energie en grondstoffen, en door *andere zuiveringsbeheerders* over hun ervaringen in de praktijk met andere organisatievormen voor het zuiveringsbeheer dan die van Rijnland. Het politiek-bestuurlijk debat – onder meer gevoerd in de fracties en in twee beeldvormende bijeenkomsten van de Verenigde Vergadering – heeft uiteindelijk geresulteerd in een set van strategische keuzes die tezamen richting geven aan de ontwikkeling van de organisatie van het zuiveringsbeheer. Keuzes waarmee Rijnland:

- concrete stappen zet om haar ambities waar te maken
- actief inspeelt op actuele maatschappelijke en technologische ontwikkelingen in dit taakveld
- en haar vermogen vergroot om in te kunnen spelen op mogelijke toekomstige ontwikkelingen als deze zich aandienen.

¹ Onderzoek organisatie zuiveringsbeheer. Twynstra Gudde en Royal HaskoningDHV, 2014.

2. Decentrale, kleinschalige zuivering positief tegemoet treden

Strategische keuze

Hoewel niet te voorspellen valt of decentrale, kleinschalige zuivering een grote vlucht zal nemen, neemt het aantal initiatieven in die richting toe. Dat geldt zowel voor afvalwater dat door bedrijven op het riool geloosd mag worden als voor stedelijk afvalwater. Bij grote bedrijven of clusters van bedrijven op een bedrijventerrein is de wens om het afvalwater dat nu op het riool geloosd wordt zelf te gaan zuiveren veelal gericht op kostenbesparing en soms ook gedreven door het streven naar een meer duurzame bedrijfsvoering. Er bestaat een anti-afhaakregeling die het een waterschap mogelijk maakt bedrijven financieel tegemoet te komen om te voorkomen dat zij dit afvalwater zelf gaan zuiveren. Deze regeling is in het leven geroepen ten behoeve van het instandhouden van het financiële draagvlak voor de communale infrastructuur van de afvalwaterketen. Bij stedelijk afvalwater gaat het veelal om ontwikkeling van nieuwbouwlocaties door gemeenten met de ambitie om deze zo duurzaam/biobased/circulair mogelijk in te richten. Soms gaat het om bewonerscollectieven met een dergelijke ambitie.

Hoewel door het afhaken van bedrijven, nieuwe bouwlocaties en bewonerscollectieven het draagvlak voor de communale infrastructuur van de afvalwaterketen negatief kan worden beïnvloed, maakt Rijnland de strategische keuze initiatieven voor decentrale, kleinschalige zuivering met open houding tegemoet te treden. In de kern gaat het bij het zuiveren van afvalwater om de bescherming van volksgezondheid en milieu. Het gaat erom dat het afvalwater op een verantwoorde manier goed gezuiverd wordt – niet en in ieder geval niet primair om de vraag wie dit doet. Als betrouwbare methoden en technieken voor decentrale, kleinschalige zuivering toepasbaar zijn, en door bedrijven of bewonerscollectieven zelf beheerd kunnen worden, dan heeft dat ook belangrijke voordelen:

- De vervuiler moet er zelf voor zorgen dat zijn afvalwater goed en betaalbaar wordt gezuiverd en moet daarbij zelf oplossingen vinden voor zeefgoed en andere zuiveringsresiduen. Hij zal daarom zijn best doen om minder te vervuilen en de thermische en chemische energie en de grondstoffen die het afvalwater bevat zoveel mogelijk te benutten.
- Kringlopen worden lokaal gesloten. Het afvalwater dat verwerkt wordt met decentrale, kleinschalige zuiveringen behoeft niet meer over grote afstanden door transportleidingen verpompt te worden en het gezuiverde water en energie en grondstoffen kunnen lokaal worden hergebruikt. Bij verwerkingssystemen op de schaal van wooneenheden kan bovendien op riolering worden bespaard.

Naar verwachting zal een transitie naar decentrale zuivering, als de ontwikkeling ervan doorzet, geleidelijk plaatsvinden en heeft deze de komende 10 jaar beperkt effect op het financiële draagvlak voor de grootschalige, communale infrastructuur van Rijnland. Door initiatieven met open houding tegemoet te treden kan het waterschap kennis van methoden, technieken en systemen op dit gebied opbouwen, onderzoeken op welke wijze de waterkwaliteit geborgd wordt en hoe het beheer en onderhoud belegd kan worden. Hiermee grijpt het waterschap als publieke organisatie kansen:

- wordt het een gewaardeerde gespreks- en samenwerkingspartner op dit gebied
- krijgt het oog voor en kan het ervaring opdoen met een andere rolinvulling met betrekking tot de borging van volksgezondheid en milieu bij de verwerking van afvalwater
- en positioneert het zich in de voorhoede van een transitie naar het lokaal sluiten van kringlopen die van toenemende betekenis kan worden.

Doorvertaling strategische keuze naar beleidsuitgangspunten

Deze strategische keuze betekent voor het beleid van Rijnland ten aanzien van afvalwaterverwerking:

- *Open houding naar initiatieven voor decentrale, kleinschalige zuivering*
Rijnland treedt initiatieven met een open houding tegemoet en gaat in gesprek met initiatiefnemers over mogelijkheden en randvoorwaarden.
- *Heldere randvoorwaarden vanuit het waterbeheer*
Rijnland helpt initiatiefnemers door vanuit haar rol als waterbeheerder helder aan te geven aan welke kwaliteitseisen decentrale, kleinschalige zuiveringsoplossingen vanuit het waterbeheer bezien moeten voldoen en hoe op het functioneren daarvan zal worden toegezien.

Acties voor implementatie van de beleidsuitgangspunten

Om dit beleid met betrekking tot decentrale, kleinschalige zuivering handen en voeten te geven, worden de volgende acties ondernomen:

1. Rijnland bouwt in eigen huis zodanige kennis van methoden, technieken en systemen voor decentrale, kleinschalige zuivering dat het een gewaardeerde gespreks- en samenwerkingspartner is voor initiatiefnemers op dit gebied. Rijnland werkt daarbij samen met andere waterschappen en STOWA, en ontwikkelt ook kennis door de samenwerking in lokale initiatieven.
2. Rijnland ontwikkelt een heldere set van criteria waaraan systemen voor decentrale zuivering vanuit het waterbeheer moeten voldoen en een visie voor het toezicht op dergelijke systemen.
3. Rijnland communiceert haar nieuwe beleid ten aanzien van decentrale zuivering breed in de eigen organisatie, zodat binnen alle geledingen bekend is welke opstelling naar initiatieven en initiatiefnemers gewenst is.

3. Terugwinning van energie en grondstoffen zoveel mogelijk door marktpartijen (waartoe ook gerekend HVC)

Strategische keuze

Rijnland heeft ingevolge de Waterwet de zorgplicht stedelijk afvalwater in te nemen en te zuiveren met het oog op de bescherming van volksgezondheid en milieu. Rijnland voert deze kerntaak in eigen beheer uit. Uit landelijke bedrijfsvergelijkingen blijkt dat Rijnland hiermee zowel in termen van kwaliteit als kosteneffectiviteit in de top scoort. Er is dan ook momenteel geen reden de organisatie voor transport en verwerking van stedelijk afvalwater fundamenteel te veranderen.

Het verwerkingsproces van stedelijk afvalwater resulteert echter behalve in gezuiverd water dat via oppervlaktewater in de kringloop wordt teruggebracht ook in een reststroom van zuiveringsslib. Dit slib heeft een hoge energie-inhoud en bevat waardevolle grondstoffen. Rijnland heeft zich gecommitteerd aan het rijksbeleid gericht op de transitie naar een circulaire en zoveel mogelijk biobased economie en aan Green Deals die de waterschappen in dat kader met het Rijk hebben gesloten. Dit betekent dat Rijnland actief inzet op verwerking van haar slib zodanig dat zoveel mogelijk aan energie en grondstoffen daaruit wordt teruggewonnen en dat de financiële baten daarvan zoveel mogelijk bijdragen aan de beheersing van het tarief van haar zuiveringsheffing. Anders dan voor de zuiveringstaak, maakt Rijnland voor slibverwerking de strategische keuze om deze taak zoveel mogelijk te laten uitvoeren door marktpartijen:

- marktpartijen hebben betere mogelijkheden om de dynamiek op dit zich snel ontwikkelende terrein te volgen
- marktpartijen hebben betere kansen om schaalvoordelen te realiseren
- marktpartijen hebben betere mogelijkheden om opbrengsten te optimaliseren door combinatie in de verwerking met andere reststromen
- marktpartijen zijn beter geëquipeerd voor het verwaarden van energie en grondstoffen in markten.

Doorvertaling strategische keuze naar beleidsuitgangspunten

Deze strategische keuze betekent voor het beleid van Rijnland ten aanzien van slibverwerking:

- *Voor slibverwerking 'markt, tenzij ...'*
Uitgangspunt voor slibverwerking is: markt, tenzij Alleen wanneer het in eigen beheer terugwinnen van energie of grondstoffen – bijvoorbeeld door gunstige mogelijkheden voor lokaal (her)gebruik – structureel voordeliger is, wordt van deze lijn afgeweken. Ook slibvergisting is een taak die in beginsel zoveel mogelijk bij marktpartijen wordt belegd, zodat met betrekking tot terugwinning van energie en grondstoffen over de hele slibketen geoptimaliseerd kan worden (bijvoorbeeld: door vergisting wordt energie uit organische stof gewonnen, maar diezelfde organische stof kan ook worden omgezet in waardevolle vetzuren, etc.). Rijnland streeft dan ook niet naar een eigen energie- en grondstoffenfabriek, maar wenst voor terugwinning uit haar slib zoveel mogelijk gebruik te maken van faciliteiten van marktpartijen (waartoe ook gerekend HVC).
- *Innovatie door marktpartijen en kennisinstellingen bevorderen*
Rijnland zal bij de inschakeling van marktpartijen voor slibverwerking en terugwinning van energie en grondstoffen kiezen voor samenwerkings- en contractvormen die innovatie op dit terrein bevorderen. Waar nodig of nuttig worden daarbij ook kennisinstellingen betrokken. Rijnland zal tegelijkertijd bij de inschakeling van marktpartijen voorkomen dat de ongewenste situatie ontstaat dat op duurzaamheid gerichte maatregelen (bijvoorbeeld bronmaatregelen of veranderingen in de procesvoering van het zuiveren) om de afvalwaterstroom te reduceren en/of de effluentkwaliteit te verhogen worden belemmerd door langdurige contractafspraken over volumina en samenstelling van deze stroom.
- *Voldoende kennis en capaciteit in eigen huis*
Rijnland wil zodanige kennis en capaciteit op het terrein van slibverwerking en van terugwinning van energie en grondstoffen in eigen huis hebben, dat het in staat is (1) innovatie op dit gebied door marktpartijen en kennisinstellingen te bevorderen, (2) haar

slib op zodanige wijze te laten verwerken dat zo goed mogelijk wordt bijgedragen aan de transitie naar een circulaire economie, en (3) te bereiken dat de financiële baten van de terugwinning van energie en grondstoffen uit haar slib zoveel mogelijk naar het waterschap terugvloeien.

Acties voor implementatie van de beleidsuitgangspunten

Om dit beleid met betrekking tot slibverwerking handen en voeten te geven, worden de volgende acties ondernomen:

1. Momenteel voert Rijnland een onderzoek uit naar de mogelijkheden voor een energie- en grondstoffenfabriek. Eén van de opties die daarin onderzocht wordt, is een fabriek in eigen beheer. Deze optie kan in het onderzoek meegenomen worden als referentieoptie, maar hiervoor geldt gezien de beleidsuitgangspunten 'nee, tenzij'. Een optie die ook wordt onderzocht, is de verwerking van Rijnland's slib in de centrale slibverwerking van Waternet. Ook voor deze optie geldt 'nee, tenzij ...'. Een reden om deze optie toch te onderzoeken en uiteindelijk mogelijk ook te kiezen, kan zijn dat deze door benutting van de overcapaciteit van Waternet veel goedkoper is. De aanpak van het onderzoek wordt nu vooral gericht op uitvoering van de terugwinning van energie en grondstoffen door marktpartijen (waartoe ook HVC wordt gerekend). Oplossingen en business cases dienen om de kracht van de markt te benutten zoveel mogelijk ontwikkeld en aangeleverd te worden door geselecteerde marktpartijen zelf.
2. Rijnland heeft vier installaties voor slibvergisting in bedrijf. De uitvoering van deze taak bij Rijnland wordt echter in het verlengde van de beleidsuitgangspunten op termijn afgebouwd. Dat geldt ook voor slibontwatering. Er wordt een onderzoek uitgevoerd naar de wijze en de termijn waarop de mogelijkheden van de markt optimaal kunnen worden benut voor slibvergisting en slibontwatering en (zie ook paragraaf 5).
3. Er wordt een onderzoek uitgevoerd naar de kennis en capaciteit die Rijnland in eigen huis moet hebben om succesvol de nieuwe beleidsuitgangspunten ten aanzien van slibverwerking en de terugwinning van energie en grondstoffen in praktijk te brengen.
4. Rijnland bouwt kennis en kunde op over de verschillende wijzen waarop het waterschap marktpartijen kan inschakelen zodanig dat valkuilen worden vermeden en als overheid innovatie door marktpartijen en kennisinstellingen kan bevorderen. Daarbij kan het gaan om vernieuwend opdrachtgeverschap, publiek-private samenwerking met marktpartij(en) en kennisinstelling(en), onder voorwaarden beschikbaar stellen van de eigen unieke zuiveringsfaciliteiten voor onderzoek en ontwikkeling, keuze voor de rol van 'launching customer', etc.

4. Ketensamenwerking en –optimalisatie

Strategische keuze

Rijnland werkt sinds jaar en dag samen met gemeenten en drinkwaterbedrijven in de waterketen. Een samenwerking die in het verlengde van het Bestuursakkoord Water (2011), mede vanwege de resultaatsverplichtingen, de afgelopen jaren een sterke impuls heeft gekregen. Deze samenwerking is in het beheergebied van Rijnland gestructureerd in een viertal clusters. Ver daarvoor al had Rijnland samen met drinkwaterbedrijf Dunea en de gemeente Noordwijkerhout de gemeenschappelijke regeling SWWK opgericht (2004), waarbinnen Dunea en Rijnland samen het rioolbeheer voor die gemeente uitvoert. En recent, 2014, is Rijnland gestart met een 3-jarige pilot op het vlak van het beheer van haar transportleidingen in samenwerking met Dunea.

Rijnland maakt nu de strategische keuze voor *nog* verdergaande samenwerking:

- met gemeenten in de afvalwaterketen, omdat riolering, transport en zuivering van stedelijk afvalwater fysiek één samenhangend systeem vormen. Er is nog veel winst te behalen door integraal asset management, beheer en onderhoud en bediening van het systeem en
- met de drinkwaterbedrijven in de waterketen, omdat er in toenemende mate samenhang is tussen de taken oppervlaktewaterbeheer en zuiveringsbeheer van het waterschap en de taken winning en zuivering van drinkwater door de drinkwaterbedrijven.

Nog verdergaande samenwerking betekent dat Rijnland streeft naar intensiever samenwerken dan nu in de samenwerkingsclusters al gebeurt. Rijnland heeft een ontwikkeling naar een of wellicht meerdere gemeenschappelijke uitvoeringsorganisaties voor ogen, die het beoogde integrale asset management in de (afval)waterketen mogelijk maakt/maken, waardoor de kwaliteit verder wordt vergroot, de organisatorische kwetsbaarheid verkleind en de kosten zoveel mogelijk teruggedrongen.

Uitgangspunt daarbij is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheden, als aan bestuursorganen (provincie, gemeenten en waterschap) toebedeeld in de Waterwet, blijven liggen waar ze nu liggen. Het gaat om bundeling van uitvoerende taken – in welke organisatievorm dan ook – waarbij die uitvoeringsorganisatie(s) onder gemeenschappelijke aansturing via dienstverleningsovereenkomsten met elk van de samenwerkingspartners taken uitvoert/uitvoeren voor die partners.

Doorvertaling strategische keuze naar beleidsuitgangspunten

Deze strategische keuze betekent voor het beleid van Rijnland ten aanzien van verdergaande samenwerking in de afvalwaterketen en waterketen:

- *Verdergaande samenwerking in 'coalition of the willing'*
Rijnland gaat – met respect voor en behoud van de bestaande samenwerking in de clusters, maar wel ook over clustergrenzen heen - op zoek naar mogelijkheden voor de beoogde, nog verdergaande samenwerking in eerste instantie met gemeenten en drinkwaterbedrijven die daarin ook interesse hebben. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die (meer) als regiegemeente willen werken of die hun organisatorische kwetsbaarheid met betrekking tot hun watertaken willen ondervangen.
- *Pilot(s) met lichte constructies*
Rijnland verkent samen met de gemeenten en drinkwaterbedrijven die interesse hebben gemeenschappelijke organisatievormen die aansluiten op actuele behoeften. Uitgangspunt is gezamenlijke bestuurlijke aansturing. Uitgangspunt is ook flexibiliteit, geen 'one size fits all'. Flexibiliteit betekent dat gemeenten verschillende takenpakketten kunnen onderbrengen in een samenwerkingsorganisatie, waarbij te denken is aan uitvoerende taken als inwinning, registratie en beheer van meetgegevens, een gemeenschappelijk dataportaal, hydraulisch rekenwerk, technisch advies en beleidsadvisering. Flexibiliteit betekent ook dat in pilots vooralsnog wordt samengewerkt in lichte constructies (bijvoorbeeld als voorlopig construct een centrumorganisatie, waarbij uitvoerende taken bij een van de samenwerkingspartners worden gebundeld).

Acties voor implementatie van de beleidsuitgangspunten

Om dit beleid met betrekking tot verdergaande samenwerking handen en voeten te geven, worden de volgende acties ondernomen:

1. Rijnland start een project waarin het onderzoekt welke gemeenten en drinkwaterbedrijven interesse hebben in het gezamenlijk organiseren van uitvoerende taken in de (afval)waterketen. Met respect voor de huidige samenwerkingsclusters kijkt Rijnland daarbij ook naar mogelijkheden over clustergrenzen heen als daardoor ' kunnen worden gevormd. Rijnland legt hierbij niet op voorhand een uitgewerkt organisatiemodel neer, maar gaat in open dialoog met partijen die interesse hebben op zoek naar (een) voorlopige organisatorische constructie(s) die met behoud van ieders bestuurlijke verantwoordelijkheden gewenste verdergaande samenwerking mogelijk maakt.

5. Pilot(s) met uitbesteding van uitvoerende taken in het zuiveringsbeheer

Strategische keuze

Rijnland wil waar dat voor de uitvoering van haar taken voordelen heeft de kracht van de markt benutten. Met het oog maakt Rijnland de strategische keuze om door middel van pilots kennis en ervaring op te bouwen met samenwerkings- en contractvormen voor het inschakelen van marktpartijen voor uitvoerende taken. Via pilots bereikt Rijnland dat het:

- beter zicht krijgt op de effectiviteit en efficiëntie van marktpartijen in relatie tot de effectiviteit en efficiëntie van de eigen taakuitvoering
- ervaring op kan doen met uitbesteding van uitvoerende taken in langjarige uitbestedingscontracten en het bijbehorende, mede op innovatie gerichte contractmanagement
- beter gesteld staat voor/wendbaar is in een mogelijke toekomst waarin de markt uitvoerende taken overneemt van overheden die kiezen voor regie boven zelf doen.

Randvoorwaarde voor een pilot is dat de casus voor zowel Rijnland als de te selecteren marktpartij interessant is. De pilot moet beide partijen kansen bieden om te leren. Het moet dan ook om meer gaan dan de gebruikelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij inkoop van diensten.

Randvoorwaarde is ook dat uit een voor een pilot opgestelde business case blijkt dat besparing verwacht wordt, of dat niet op geld waardeerbare voordelen zwaarder wegen dan een te verwachten kostenverhoging.

Nu Rijnland voor het zuiveren in termen van kwaliteit en kosteneffectiviteit landelijk gezien in de top scoort, ligt het niet voor de hand een pilot uit te voeren met uitbesteding van het beheer van een zuivering. Besparing lijkt hier, ook in verband met de BTW van 21% die marktpartijen op hun diensten moeten leggen, moeilijk haalbaar. Gelet op de strategische keuze voor 'markt, tenzij ...' voor slibverwerking liggen hier betere kansen voor zinvolle pilots met uitbesteding. Het gaat dan met name om de uitvoering van slibontwatering en slibvergisting. Slibontwatering vindt op bijna elk van Rijnland's zuiveringen plaats. Rijnland vergist voorts momenteel in eigen beheer met vier vergistingsinstallaties ongeveer de helft van de totale hoeveelheid slib die het produceert.

Doorvertaling strategische keuze naar beleidsuitgangspunten

Deze strategische keuze betekent voor het beleid van Rijnland ten aanzien van pilot(s) met uitbesteding van uitvoerende taken in het zuiveringsbeheer:

- *Ervaring opdoen met uitbesteding in pilots*
Rijnland wil in pilots ervaring opdoen met samenwerkings- en contractvormen voor inschakeling van marktpartijen (waartoe ook gerekend HVC) voor uitvoerende taken, met als doel de kennis en kunde van het waterschap verder te ontwikkelen die benodigd is voor het benutten van de kracht van de markt waar dat voordelen biedt. In het verlengde van Rijnland's beleidsuitgangspunt van 'markt, tenzij ...' voor slibverwerking (zie paragraaf 3) ligt met betrekking tot zulke pilots de focus op dit gebied.

Acties voor implementatie van de beleidsuitgangspunten

Om dit beleid met betrekking tot pilot(s) met uitbesteding van uitvoerende taken in het zuiveringsbeheer handen en voeten te geven, worden de volgende acties ondernomen:

1. Rijnland onderzoekt mogelijkheden voor pilots voor inschakeling van marktpartijen (waartoe ook gerekend HVC) op het gebied van slibontwatering en slibvergisting. Daarbij worden verschillende samenwerkings- en contractvormen verkend met het oog op het zo goed mogelijk benutten van de (innovatie)kracht van de markt

6. Flexibiliteit vergroten en borgen

Strategische keuze

Zuivering en slibverwerking zijn onder invloed van technologieontwikkeling voortdurend in beweging. De opkomst van (zeer) kleinschalige methoden, technieken en systemen voor decentrale zuivering en terugwinning van energie en grondstoffen – zelfs tot op het niveau van individuele woningen – kunnen voor een ‘systeemsprong’ zorgen. Maar ook kunnen nieuwe typen kleine, schaalbare communale zuiveringen op de schaal van bijvoorbeeld 10-30.000 i.e. een transitie veroorzaken van de huidige, op grootschaligheid gerichte, letterlijk in beton gegoten en weinig flexibele infrastructuur naar kleinere schalen.

Gezien de dynamiek in het speelveld wil Rijnland haar flexibiliteit en adaptief vermogen vergroten. Concreet betekent dat dat Rijnland investeringen in de infrastructuur voor transport en zuivering van stedelijk afvalwater zo zal ontwerpen dat haar wendbaarheid zoveel mogelijk toeneemt. Investeren in de grootschalige communale infrastructuur voor transport en zuivering van stedelijk afvalwater blijft noodzakelijk, maar toekomstige investeringen:

- zullen scherper tegen de achtergrond van meerdere toekomstscenario's voor de afvalwaterketen worden beoordeeld, en
- waar mogelijk zullen investeringsalternatieven worden gekozen die op kortere termijn kunnen worden afgeschreven.

Overigens kijkt Rijnland nu al actief naar de mogelijkheden van nieuwe en andere technologieën en bouwwijzen in kader van businesscases voor renovaties en nieuwbouw van zuiveringstechnische werken.

De thans geplande opheffing van enkele kleinere awzi's waarbij via nieuw aan te leggen transportleidingen het afvalwater naar naburige, grotere awzi's wordt getransporteerd, past vanwege de relatief hoge kosten van de aanleg en de lange afschrijftermijnen daarvan op het eerste gezicht minder goed bij deze strategische keuze. Deze investeringen renderen echter ook in langjarig perspectief, omdat met deze oplossing overcapaciteit op bestaande grotere awzi's wordt benut.

Doorvertaling strategische keuze naar beleidsuitgangspunten

Deze strategische keuze betekent voor het beleid van Rijnland ten aanzien van het vergroten en borgen van flexibiliteit in het zuiveringsbeheer:

- *Investeringsalternatieven toetsen aan meerdere toekomstscenario's*
Rijnland onderzoekt met het oog op flexibiliteit substantiële investeringen in de infrastructuur voor transport en zuivering altijd tegen de achtergrond van meerdere toekomstscenario's.
- *Voorkeur voor investeringsalternatieven met kortere afschrijftermijnen*
Rijnland streeft gezien de onvoorspelbare dynamiek in het taakveld van het zuiveringsbeheer naar wendbaarheid. Infrastructurele investeringsalternatieven met kortere afschrijftermijnen hebben daarbij voorkeur, mits technisch en economisch verantwoord.

Acties voor implementatie van de beleidsuitgangspunten

Om dit beleid met betrekking tot het vergroten en borgen van flexibiliteit in het zuiveringsbeheer handen en voeten te geven, worden de volgende acties ondernomen:

1. Rijnland werkt het concept van het 'flexibel bouwen' verder uit, inclusief de kostenaspecten. In een snel veranderende omgeving kan een bijvoorbeeld een goedkopere constructie of installatie met een technische levensduur van 10 jaar een betere oplossing zijn dan een duurdere met een levensduur van 30 of 40 jaar. Ook de wijze van aanbesteding kan soms bijdragen aan flexibiliteit (bijvoorbeeld DBMO voor een periode van 10 jaar).

2. Rijnland ontwikkelt en implementeert een methodiek² waarmee voortaan investeringen worden geanalyseerd, getoetst en geoptimaliseerd op hun bijdrage aan de flexibiliteit en het adaptief vermogen van de afvalwaterketen. Dit dient niet te leiden tot langere voorbereidingstijden.

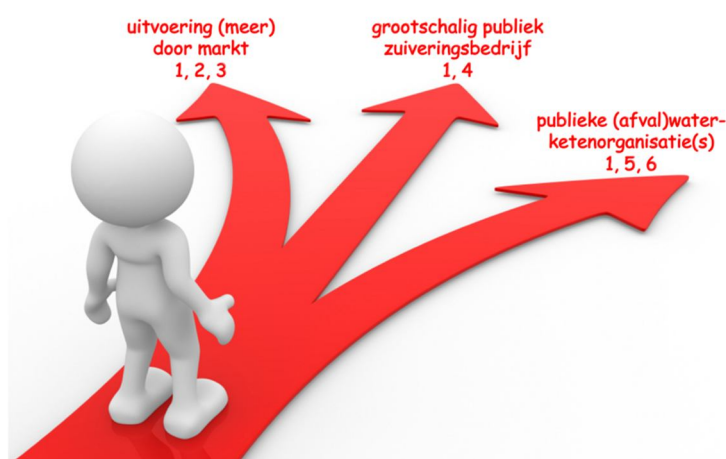
² Kosten-batenanalyse van investeringen in infrastructuur op deze wijze is in ontwikkeling. Zie bijvoorbeeld: 'Reële opties en de waarde van flexibiliteit bij investeringen in natte infrastructuur', CPB Achtergronddocument, 2014.

7. Toetsing strategische keuzes aan bestuurlijke ambities en criteria

Bij de start van het besluitvormingstraject hebben de VV-leden van Rijnland fractiegewijs aangegeven wat ze met betrekking tot het zuiveringsbeheer belangrijk vinden. Onderstaande lijst van twaalf ambities en criteria kwam daaruit naar voren:

BESTUURLIJKE AMBITIES EN CRITERIA	
1. Schoon effluent	(vrij van bestrijdings-/geneesmiddelen en nieuwe stoffen)
2. Voldoende en schoon water	(in de leefomgeving door integraal waterbeheer; KRW-doelen halen)
3. Circulair	(terugwinning energie en grondstoffen)
4. Innovatie	(met kennisinstellingen en bedrijfsleven)
5. Samenwerking in (A)WK	(in eerste plaats met gemeenten, maar is ook met drinkwater-bedrijven logisch)
6. Synergie met andere waterschappen	
7. Bestuurlijke zeggenschap	(Overheidstaak/kerntaak waterschap, grip kunnen houden)
8. Kennis behouden	(zorgen dat voldoende kennis in huis beschikbaar blijft)
9. Adaptief vermogen	(flexibel op nieuwe ontwikkelingen in kunnen spelen)
10. Kostenefficiënt	(hoge kwaliteit tegen laagst mogelijke kosten; Life Cycle Costing; BAW-doelen halen)
11. Risico's beheersbaar	(geen grote financiële risico's)
12. Goede werkomgeving	(plezierige en uitdagende organisatie om bij te werken)

In een volgende stap van het besluitvormingstraject is nagegaan hoe de zes organisatiescenario's die onder regie van het vorige bestuur werden onderzocht 'scoren' op deze ambities en criteria. Deze exercitie maakte duidelijk dat het bij die zes organisatiescenario's in feite gaat om drie mogelijke 'ontwikkelrichtingen':



Bovendien werd duidelijk dat elk van deze ontwikkelrichtingen aantrekkelijke kanten heeft, zodat een rechttoe-rechtaan keuze voor welke van deze zes organisatiescenario's dan ook per definitie suboptimaal zou zijn, ook al omdat een veranderende omgeving straks mogelijk weer andere eisen stelt.

Het debat in de Beeldvormende VV van 11 mei leidde vanuit dit besef tot de volgende, voor het verdere traject richtinggevende criteria voor de toekomstige organisatie van het zuiveringsbeheer:

Richtinggevende uitkomsten Beeldvormende VV 11 mei 2016:

1. Zuiveren is en blijft een publieke verantwoordelijkheid.
Dat betekent niet perse dat je alles zelf moet doen, wel dat je ervoor moet zorgen dat je te allen tijde als overheid die bestuurlijke verantwoordelijkheid goed moet kunnen nemen.
2. Bij de uitvoering van de zuiveringstaak zijn de 3 K's leidend:
 - a. **K**waliteit: voldoende schoon en duurzaam/circulair
 - b. **K**wetsbaarheid: robuuste organisatie berekend voor de taak
 - c. **K**ostenefficiënt: een voldoende hoge kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten.
3. Te allen tijde voldoende kennis in eigen huis houden.
4. De kracht van de markt m.b.t. innovatie en efficiëntie benutten, zoveel als mogelijk binnen de voorgaande drie uitgangspunten.
5. Gericht op verdergaande samenwerking in de afvalwaterketen met gemeenten en op termijn ook met drinkwaterbedrijven in de waterketen.
6. Een adaptieve strategie om op veranderende omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen in te kunnen spelen, geen rigide en onomkeerbare besluiten.

De vijf strategische keuzes als in de paragrafen 2-6 hiervoor weergegeven voldoen aan deze criteria. Met deze strategische keuzes:

- blijft Rijnland zelf doen waar het aantoonbaar goed in is (hoge kwaliteit en efficiëntie, zoals blijkt uit de landelijke bedrijfsvergelijking): inname, transport en zuivering van stedelijk afvalwater
- biedt Rijnland kansen aan de markt (waartoe ook gerekend HVC) op het gebied van slibverwerking en terugwinning en verwaarding van energie en grondstoffen, terreinen waarop marktpartijen betere mogelijkheden hebben
- neemt Rijnland nieuwe initiatieven om door verdergaande samenwerking met gemeenten en drinkwaterbedrijven tot een integraler beheer en exploitatie van de afvalwaterketen en waterketen te komen
- wordt Rijnland een gespreks- en samenwerkingspartner voor innovaties gericht op het lokaal sluiten van kringlopen met decentrale, kleinschalige methoden, technieken en systemen voor afvalwaterverwerking
- vergroot Rijnland haar wendbaarheid, haar adaptief vermogen.

8. Verhouding strategische keuzes tot landelijke politiek-bestuurlijke context

Op hoofdlijnen verhouden de strategische keuzes zich als volgt tot de landelijke politiek-bestuurlijke context:

- De OECD signaleerde met betrekking tot de (afval)waterketen in een recente studie 'issues of scale and scope'.³ Het beheer daarvan is nu versnipperd over veel partijen – waterschappen, gemeenten, drinkwaterbedrijven – die hun deel ieder vanuit de eigen invalshoek vorm geven. Met de keuze voor een versterkte inzet op ketensamenwerking pakt Rijnland deze issues aan.
- Door initiatieven voor decentrale, kleinschalige verwerking van afvalwater als goede gespreks- en samenwerkingspartner positief tegemoet te treden, creëert Rijnland ruimte voor innovatie gericht op het lokaal sluiten van kringlopen. Dit past uitstekend in het rijksbeleid gericht op transitie naar een circulaire economie.⁴
- Dat geldt ook voor de keuze van Rijnland om haar doelen - in lijn met de afspraken tussen de Unie van Waterschappen en het Rijk gemaakt – met betrekking tot de terugwinning van energie en grondstoffen te realiseren, en daarbij vooral ook de innovatiekracht van marktpartijen en kennisinstellingen te benutten.⁵
- De keuze om waar dat voordelen biedt de uitvoerings- en innovatiekracht van de markt te benutten via nieuwe, innovatieve samenwerkings- en contractvormen, sluit aan op een bredere ontwikkeling bij de waterschappen, zoals onder meer blijkt uit een recente handreiking van de Unie van Waterschappen op dit gebied.⁶

³ Water governance in the Netherlands, fit for the future? OECD, 2014.

⁴ Nederland circulair in 2050. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016.

⁵ Klimaatakkoord, Green Deal Energie, Green Deal Grondstoffen.

⁶ Afwegingskader geïntegreerde contractvormen afvalwaterzuiveringsinstallaties. PIANOo&Unie van Waterschappen, 2016.