

Optimaliseren in Samenwerking

Evaluatie van het programma Optimalisatie Afwalwatersysteem (OAS)

Lessen en aanbevelingen voor de organisatie van complexe
gebiedsprocessen



Definitief rapport

Breda, 10 februari 2010
Leo Santbergen

Voorwoord

Het rapport wat voor u ligt is het resultaat van een evaluatie van het programma Optimalisatie Afvalwatersysteem (OAS) die in opdracht van het waterschap is uitgevoerd. Het rapport is gebaseerd op een 17-tal interviews met ambtenaren en bestuurders van waterschap Brabantse Delta en een aantal gemeenten (Roosendaal, Zundert en Oosterhout), en adviesbureaus. Tevens zijn de conclusies van de workshop op 23 november 2007 (met de geïnterviewden) verwerkt. De interviews zijn geanonimiseerd verwerkt. De citaten in dit rapport geven een beeld van percepties en opvattingen van de geïnterviewden en dienen niet als 'objectieve' feiten te worden beschouwd. De uitspraken zijn dus niet als 'juist' of 'onjuist' te kwalificeren.

De evaluatie is met een stevige, positiefkritische houding uitgevoerd. Dit kan soms de indruk wekken dat er veel op het gevoerde proces is aan te merken. Ik wil graag benadrukken dat er juist al veel is bereikt met het proces en eerste optimalisatieresultaten ('minder meerkosten' en 'alternatieve maatregelen met een goed milieurendement') al worden verzilverd. Pittige zelfreflectie en de bereidheid tot aanpassingen zijn echter essentieel om samen tot een nog beter proces te komen. Samenwerking is immers niet vanzelfsprekend en vraagt voortdurend om investeringen en de bereidheid om te leren. Zo'n houding gericht op samenwerking vraagt om vertrouwen. Uit de open houding die alle geïnterviewden hebben getoond maak ik op dat het vertrouwen er aan de basis wel is. Men heeft van zijn hart geen moordkuil gemaakt waardoor deze evaluatie mijns inziens ook een belangrijke bijdrage kan leveren. Dat is een groot compliment voor alle betrokkenen.

Algemeen, 'hoger' doel van de evaluatie is om samen met externe partners lessen te trekken over complexe gebiedsprocessen. De OAS is daarvoor een mooi studieobject. De conclusies en aanbevelingen uit deze evaluatie kunnen worden benut voor vergelijkbare processen waarbij verschillende partners zijn betrokken. Tevens kan ik er mijn voordeel mee doen in het kader van promotieonderzoek naar besluitvormingsprocessen in het Nederlandse waterbeheer. Opmerkingen en suggesties naar aanleiding van dit rapport zijn van harte welkom. Ik wens u veel leesplezier en succes in de toekomstige samenwerking.

Breda, 10 februari 2010
Leo Santbergen

Samenvatting

Het waterschap hecht veel waarde aan een goed verloop van samenwerkingsprocessen met gemeenten (en andere organisaties). Het tussentijds evalueren van complexe gebiedsprocessen waarin die samenwerking gestalte krijgt, is van belang om lessen te kunnen trekken en (periodiek) desgewenst procesmatige aanpassingen te kunnen plegen. In de periode van juni tot en met november 2009 is het programma Optimalisatie Afvalwatersysteem onder de loep genomen door middel van een 17-tal interviews en een workshop (23/11/2009). Dit rapport vormt de weerslag van de resultaten. Sterke punten, verbeterpunten en aanbevelingen voor de toekomst worden gepresenteerd.

Uit de evaluatie blijkt allereerst dat er veel is bereikt. Bij veel gemeenten en het waterschap zijn gegevens over het afvalwatersysteem al op orde gebracht en is de kwaliteit ervan sterk verbeterd. Zorgen zijn uitgesproken over het organiseren van het op orde houden van gegevens in de toekomst. Het waterschap is erg ambitieus van start gegaan: een programma met verschillende deelprojecten die binnen 3 à 4 jaar zouden worden afgerond met een afvalwaterakkoord. In een enkel geval is dat al wel gelukt met zichtbare resultaten (AWA Zundert bijvoorbeeld). In een aantal andere gevallen blijkt de praktijk toch weerbarstiger. Alhoewel er respect is voor de ambitie van het waterschap vinden gemeenten over het algemeen dat de ambitie en de spelregels lange tijd te eenzijdig door het waterschap zijn bepaald. Er wordt wel een evolutie gesignaleerd naar meer evenwicht in de samenwerking. De Handleiding OAS (maart 2009) heeft de afspraken en spelregels weliswaar goed op een rij gezet, het is een lijvig document geworden dat alleen het logo van het waterschap voert. Een aantal gemeenteambtenaren heeft er wel aan bijgedragen. Toch ligt het document niet onder het hoofdkussen van de meeste betrokkenen. Ook schetsen vrijwel alle geïnterviewden een beeld van een waterschap dat met verschillende stemmen spreekt. De waterschappers zijn zich hiervan bewust en gaan op dit onderdeel stappen ondernemen om de interne organisatie te verbeteren. Samenwerking is geen natuurlijke vanzelfsprekendheid en vraagt voortdurend om investeringen, onderhoud en relatiebeheer met respect voor elkaars kerntaken.

Wensen van gemeenten zijn (nog) niet in alle gevallen naar (volledige) tevredenheid gehonoreerd. Soms bestaat er hierbij een spanningsveld met het uitgangspunt van kosteneffectieve oplossingsrichtingen. Volgens sommigen heeft het waterschap een (te) zware focus op projectmatige voortgang die weinig ruimte biedt voor creatieve denkprocessen. Meer creativiteit en flexibiliteit zijn dan het devies om beter te kunnen inspelen op onverwachte ontwikkelingen. De verschillende snelheden tussen gemeenten in een projectgebied hebben de voortgang soms lastig gemaakt met frustratie van 'koplopers' tot gevolg.

Gemeenten spreken het waterschap wel aan op zaken die minder lopen, maar lijken elkaar onderling niet aan te spreken op afspraken en verantwoordelijkheden. De ambtelijke capaciteit (zowel waterschap als gemeenten) is in een aantal gevallen onvoldoende geweest waarbij is aangegeven dat niet alles met uitbesteden is op te lossen. De keuze voor opknipstudies heeft in sommige gevallen tot gewenste beslisruimte geleid. De vraag is gesteld of het wenselijk is om met inhoudelijke deskundigen als projectleiders te blijven werken of dat er beter een scheiding kan worden aangebracht tussen procesmanagement en inbreng van inhoudelijke expertise. Ook zou het programma en projectmanagement mogelijk meer evenwichtig gedeeld kunnen worden door waterschap en gemeenten waardoor de geest van samenwerking wordt versterkt.

Bestuurlijke borging is een belangrijk aandachtspunt. Ambtenaren zijn vaak lang zelf aan het stoeien met dilemma's en belangrijke keuzes. Bestuurders worden soms lang op enige afstand gehouden. Het verdient aanbeveling om bestuurders goed mee te nemen in het gehele proces en expliciet te borgen dat belangrijke keuzemomenten bestuurlijk zijn verankerd (bij alle partners). Een heldere communicatiestrategie (zowel intern als extern) is daarbij belangrijk, bijvoorbeeld ook om successen te vieren. Bestuurders kunnen uitgroeien tot gemotiveerde ambassadeurs!

In het OAS programma is het ontbreken van een helder, eenduidig landelijk beleid een lastig dilemma gebleken. Zo zijn waterschappen verschillend omgegaan met afspraken over het aandeel verhard oppervlak. Er bestaan ook verschillende invullingen en snelheden ten aanzien van het voldoen aan de basisinspanning. Aanbeveling is om in te zetten op gezamenlijke afspraken voor het waterschapsgebied over benutting van beleidsruimte die landelijke kaders bieden en deze gezamenlijk op een transparante manier kenbaar te maken. Beleidsruimte kan daarmee een positieve, stimulerende werking krijgen. Grote uitdaging is om samen te komen tot heldere watersysteemvisies waarbij een samenhangend waterketenbeheer bijdraagt aan de afgesproken maatschappelijke doelstellingen. Kosteneffectiviteit en duurzaamheid zijn belangrijke criteria voor selectie van maatregelen. Het kan in sommige gevallen verstandig zijn om eerst meer te investeren voor een beter zicht op de selectiecriteria alvorens besluiten te nemen over kostbare maatregelen. Anderzijds is 100% zekerheid een illusie die niet door meer metingen en steeds betere modellen kan worden geleverd. Dit vraagt om de nodige bestuurlijke daadkracht en doorzettingsvermogen. Na het nemen van besluiten is het vervolgens vanuit kerntaken van organisaties onderhandelen over verdelen van (bijdragen aan) maatschappelijke kosten en baten een complicerend, maar natuurlijk gegeven.

Samenvattend kunnen uit de interviews en de workshop de volgende uitgangspunten/aanbevelingen voor samenwerking worden afgeleid:

1. Start een samenwerkingsproces met het opstellen van een gezamenlijke agenda voor het gedeelde, maatschappelijke belang.
2. Respecteer daarbij kernwaarden/kernbelangen van de deelnemers. Geef deze een (h)erkenbare plaats in het procesontwerp, waaronder de keuze van varianten. Een brede variëteit bij begin van een verkenning verdient de voorkeur, keuzes maken volgt dan later, na het samen vaststellen van feiten en waarden.
3. Vrijwillige deelname betekent niet vrijblijvende deelname. Vooraf committeren partijen zich aan deelname aan het proces, niet aan de uitkomsten.
4. Management van verwachtingen en risicobeheer vooraf (bij elke fase) definiëren met elkaar.
5. Realistische ambitie: houdt het klein en beheersbaar. Proefprojecten niet te groot kiezen qua schaalniveau, wel voldoende complex qua inhoud en organisatie.
6. Beschouw een programma als de OAS als een complex, interactief proces met voldoende ruimte voor creativiteit en anticiperen op onverwachte ontwikkelingen, maar pak het wel zo projectmatig mogelijk aan met heldere deadlines, randvoorwaarden en spelregels. Deadlines zullen aanvankelijk meer procesmatig van aard zijn, later in het proces volgen geleidelijk de inhoudelijke keuzes.
7. Scheidt de fases van inhoudelijke verkenningen en onderhandelingen over kosten en baten scherp.

De grootste uitdaging is: Hoe kom je los van de directe belangen per organisatie (financiën, eigen milieurendement) ten gunste van het hogere, gedeelde maatschappelijke belang (gedeeld milieurendement met een gunstige kosten baten balans op de lange termijn)? In tijden van economische crises is dit een 'zware', maar interessante opgave.

1. Inleiding

In het kader van het project “Evaluatie van complexe gebiedprocessen” is een aantal interviews afgenomen onder deelnemers (ambtelijk, bestuurlijk, externe adviseurs) aan het OAS programma in het beheergebied Brabantse Delta. Zie bijlage 1 voor de geïnterviewden. Dit document biedt een samenvatting van opvallende constatering, leerervaringen en aanbevelingen voor de toekomst. De uitspraken van geïnterviewden zijn geanonimiseerd verwerkt. Bijlage 1 geeft een overzicht van de geïnterviewden. Het document is vooral bedoeld ter bevordering van het samen (positief kritisch) lessen trekken en doen van suggesties ter optimalisatie van het samenwerkingsproces tussen waterschap en gemeenten (breder dan het OAS programma). De aanbevelingen/suggesties zijn gepresenteerd en besproken op maandag 23 november 2009 (ambtelijke workshop; verslag bijgesloten als bijlage 2). De resultaten van de workshop zullen worden besproken in het Kernteam Water West Brabant en vervolgens voorgelegd aan de Werkgroep Samenwerking Water West Brabant. Tenslotte zullen de lessen en aanbevelingen met de bestuurders van het waterschap en de gemeenten worden besproken.

In het document is getracht geobserveerde hoofdlijnen weer te geven. Op onderdelen zullen geïnterviewden het geschetste beeld mogelijk niet (volledig) herkennen. De workshop is gedeeltelijk dan ook bedoeld als ‘spiegelsessie’ voor het vaststellen van een gezamenlijk beeld (met aandacht voor minderheidsstandpunten). De citaten beogen een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de bandbreedte aan gemaakte uitspraken.

Alle ondervraagden worden bedankt voor hun openhartige bijdragen aan de interviews. Zonder deze getoonde eerlijkheid is een zinvolle evaluatie voor het samen leren niet mogelijk. Bedenk bij het lezen van het document dat er samen al veel bereikt is. Natuurlijk kan een proces altijd worden verbeterd, laat u daarvoor inspireren door de aanbevelingen uit de interviews.

2. Constateringen en leerervaringen

De constateringen en leerervaring zijn gerangschikt onder de thema’s van een checklist voor participatieve processen zoals die voor gebruik binnen het Planbureau voor de Leefomgeving is ontwikkeld door Leroy en Hage (2008). In eerste instantie is de rangschikking opgesteld door de auteur (Leo Santbergen) die niet direct betrokken is bij het OAS programma. Om conclusies als gevolg van (on-)bewuste stellingname door de interviewer te voorkomen heeft een tweede collega die ook niet direct bij het OAS programma is betrokken (Vincent Laracker) de interview verslagen doorgenomen en er opvallende constateringen en conclusies aan onttrokken. Als afsluiting van dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de sterkste en zwakste punten in de OAS aanpak zoals die door de respondenten zijn benoemd.

2.1 Doel van de samenwerking (waarom?)

Maatschappelijke kostenbesparingen voorop

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat het doel van de samenwerking binnen het OAS programma is te komen tot maatschappelijke kostenbesparingen (“zoeken naar minder

meerkosten”) in aanleg en beheer van de afvalwaterketen. De focus ligt minder op milieurendement en duurzaamheidcriteria. Opvallend is de aarzelende houding van een aantal geïnterviewden bij de vraag of het doel door alle partners wordt gedeeld. “Uiteindelijk wel” is een veelgehoorde uitspraak. Uit de gesprekken blijkt dat er een neiging bestaat dat elke partij zich vooral concentreert op kostenbesparingen voor de eigen organisatie en minder op de eindwinst voor de burgers. Dit roept in een aantal gevallen frustraties en argwaan op van gemeenten richting het waterschap en omgekeerd. Een respondent geeft aan dat iedereen uiteindelijk wel het einddoel onderschrijft, maar er grote verschillen zijn de wijze waarop partijen dat doel willen bereiken. Een respondent (waterschap, ambtelijk) spreekt uit dat het doel binnen het waterschap verschillend wordt vertaald.

Een respondent van het waterschap: “Het besef dat afstemming tussen riolering en zuivering noodzakelijk is als onderdelen van 1 systeem en de noodzaak van het stellen van randvoorwaarden aan het rioolstelsel vanuit het watersysteem vormden twee sterke motivaties vanuit het waterschap voor het opstarten van een OAS programma. Daarnaast heeft ook een landelijk rapport over bekostiging van het Nederlandse waterbeheer bijdragen vanuit een zoektocht naar mogelijke besparingen. De ervaringen van Waternet en een aantal studierapporten van universiteiten zonden dezelfde boodschap uit.”

Een respondent van een gemeente (ambtelijk): “Er is absoluut geen gedeeld beeld. Er is een heel groot verschil in ambitieniveau. Er zijn veel gemeenten die niet zo overtuigd zijn van de voordelen of niet direct het belang zien.” [...] “Het eigen belang speelt een grote rol, uiteindelijk moet het goed zijn voor de burger. Liefst het eerst voor de burger in de eigen gemeente, maar het kan natuurlijk ook de burger in het hele waterschapsgebied zijn.”

Een respondent van het waterschap: “De OAS is een goede manier om een inhaalslag te maken met de basisinspanning. Door dit als waterschap en gemeenten samen op te pakken kunnen we minder meerkosten bereiken. Het is een van de trajecten voor bevestiging van relatie gemeenten met waterschap en belangrijk voor het geven van een invulling aan partnerships.”

Een respondent van het waterschap: “Ik ben later in het proces ingestapt. Met verbazing heb ik kennis genomen van de discussies en onenigheden over de gegevensverzameling. Ik vind dat erg frappant bij een procesmatige insteek. Geeft aan dat het meer ons belang was dan andermans belang. In het beginstadium is onvoldoende rekenkundig helder gemaakt wat het belang is van de gemeenten. Wij hebben de OAS niet bekeken vanuit de positie van gemeenten, alleen vanuit de eigen positie.”

Een respondent van het waterschap: “Technisch optimaliseren is een middel. Het gaat om leren samenwerken en blijven samenwerken. De kennis over het systeem moet je blijven vasthouden. De wereld verandert, dus het systeem ook. Als je samen kennis blijft ontwikkelen, dan kun je over een paar jaar tijd beter beoordelen of je systeem weer geoptimaliseerd moet worden.”

2.2 Het spelersveld (met wie?)

Interactie van ambtenaren met bestuur

Een aantal ambtelijke respondenten geeft aan dat knelpunten (bijvoorbeeld over inzet van mensen) niet snel aan bestuurders wordt voorgelegd omdat men hier weinig van verwacht. In sommige gevallen worden bestuurlijke afspraken niet ambtelijk doorvertaald. In geval van gebrek aan capaciteit gaat het meestal om een enkel persoon die overbelast is of niet aangesproken wordt op het nakomen van afspraken. Een aantal respondenten geeft aan dat veel vragen lang in het ambtelijk circuit blijven hangen. Alleen in het uiterste geval worden knelpunten aan het bestuur voorgelegd. Voor gemeentebestuurders is het rioleringbeleid ook niet het meest aansprekende onderwerp. Een aantal ambtenaren voelt een druk vanwege het gedoogbeleid en worstelt daardoor met de koers die moet worden

ingezet. Gevoel is dat het echt anders en transparanter moet. Sommigen geven aan dat er te weinig gezamenlijke bestuurlijke bijeenkomsten zijn geweest en trekken de parallel met het Kaderrichtlijn Water proces waarin die bestuurlijke bijeenkomsten goed hebben gewerkt.

Een aantal respondenten (waterschap en gemeenten) heeft soms grotere ambities opgemerkt bij wethouders die dan door ambtenaren niet konden worden waargemaakt. In een aantal gevallen is hierover stevig gesproken in de bestuurlijke overleggen tussen waterschap en gemeenten om mensen op de werkvloer te ondersteunen. Dat werd bestuurlijk niet altijd als prettig ervaren, maar was soms wel nodig.

Rol van adviesbureaus

De rol en de inzet van de adviesbureaus wordt door de meeste respondenten als positief ervaren. Meerwerk was vaak niet te wijten aan de kwaliteit van het opgeleverde werk, maar eerder het gevolg van gewijzigde inzichten en spelregels. De betrokken adviesbureaus denken verschillend over de gewenste opzet. De strakke planning heeft te weinig ruimte geboden voor anticiperen op onverwachte ontwikkelingen en nieuwe inzichten die bij een dergelijk proces horen. De planning van het waterschap is als te strak ervaren. Een respondent van het waterschap geeft aan dat het werk van de adviesbureaus niet altijd optimaal is geweest. Soms heeft een adviesbureau teveel een eigen invulling gekozen, soms worden de jongste bediendes op een opdracht gezet. Mogelijk wordt er door sommigen te lichtvaardig ingestapt in zo'n complex proces.

Een respondent (gemeente, ambtelijk): "De wijze waarop de adviesbureaus door het waterschap werden geselecteerd was mistig voor ons. Onze vaste adviseur viel bijvoorbeeld af door een fout in de aanbidding, dat vonden wij erg flauw van het waterschap. Dat heeft weliswaar geen vertraging opgeleverd, maar de selectieprocedure had meer samen gedaan kunnen worden."

Een respondent (adviesbureau): "Het waterschap heeft mijns inziens niet de maatschappelijk meest optimale aanpak gekozen. Insteek was het ondertekenen van een startovereenkomst met gemeenten en dan gegevens verzamelen. Partijen met weinig ervaring met een OAS (geen helikopterblik) gingen 1 à 2 jaar gegevens verzamelen. Daarna werd pas een adviesbureau ingeschakeld en werd geconstateerd dat zaken niet klopten of onvoldoende waren voor een kwalitatief goede studie. Gegevensverzameling is voor een aantal gemeenten ook niet inspirerend en wordt eerder als een noodzakelijk kwaad beschouwd. Een adviesbureau wordt nu vooral als een uitvoerende partij gezien zodra randvoorwaarden en uitgangspunten helder zijn afgebakend."

Een respondent (adviesbureau): "De aanpak waarbij eerst waterschap en gemeenten de gegevens op orde brengen vind ik een logische keuze. Dat is hun verantwoordelijkheid. Daarna komen de adviesbureaus in beeld als er gerekend moet gaan worden."

2.3 Participatiegraad (hoe ver?)

Intenties voor samenwerking

De OAS is opgezet vanuit een filosofie van gezamenlijkheid. De meeste respondenten vinden het logisch dat het waterschap als waterautoriteit het initiatief heeft genomen. Samen met de kennisachterstand bij veel gemeenten heeft dit er onbewust toe geleid dat er een beeldvorming is van 'een feestje van het waterschap', zeker in de beginfase. Een groot aantal respondenten (alle partners) vindt dat het waterschap de andere partners te weinig gelegenheid heeft gegeven voor het mee bepalen van de spelregels. De intenties voor samenwerking worden bemoeilijkt door de (natuurlijke?) neiging om op kostenbesparingen voor de eigen organisatie primair te stellen. Een aantal respondenten van het waterschap vinden dat de 'verleidingstactiek' van het waterschap bij aanvang van het proces

(voorfinanciering studies) te ver is doorgeschoten. Het risico van een perceptie van 'een feestje van het waterschap' is daardoor in een aantal gevallen waarheid geworden.

Er zijn in een aantal gevallen ook grote verschillen tussen gemeenten die in eenzelfde zuiveringsgebied liggen. Sommige gemeenten die voorop lopen hebben last van de gemeenten die met een achterstand kampen. Het onderlinge vertrouwen tussen waterschap en sommige gemeenten enerzijds en tussen sommige gemeenten anderzijds is te gering om tot een voortvarende samenwerking te komen. Anderzijds zijn er een paar successen geboekt en heeft vertrouwen de tijd nodig om zich te kunnen ontwikkelen.

Een respondent van een gemeente (ambtelijk): "Het verschil tussen onze gemeente en de kleinere gemeenten in het zuiveringsgebied is groot. De voortgang wordt daardoor belemmerd. Daarbij speelt ook de kwaliteit van mensen, sommigen zijn heel goed op de hoogte en betrokken, anderen zijn afwachtend en/of slecht op de hoogte. Daarbij komt dat wij het gevoel hebben dat alles wat gunstig uitpakt voor onze gemeente niet meegenomen mag worden in het proces. Dat is frustrerend en zorgt voor een groeiend wantrouwen binnen de gemeente richting het waterschap."

Een respondent van het waterschap: "OAS is typisch een veld waar gemeenten eveneens waterautoriteit zijn. We zijn dus gelijkwaardig, daar moeten we als waterschap helder over communiceren. Zie bijvoorbeeld de wet gemeentelijke watertaken. Ik weet niet of gemeenten dat ook zo zien, maar we betrekken dit niet in de gesprekken/discussies. Een algemene levensles is: als je zelf teveel initiatief neemt, gaan anderen achterover leunen."

Een respondent van het waterschap: "Mijn zorg is dat nu er door de kredietcrisis minder geld is, er een natuurlijke neiging is om jezelf terug trekken achter de hekken van de eigen organisaties. Behartigen van integrale belangen en de stroomgebiedbenadering komen daarmee onder druk te staan. Niemand wil dan nog het trekkerschap op zich nemen voor het bredere publieke belang."

Een respondent van het waterschap: "Hoe serieus ben je als samenwerkingspartner als je niet mee wil betalen? Verleiden is soms nodig, maar wellicht was het beter geweest om vooraf zakelijkere afspraken te maken. Bijvoorbeeld: We betalen als waterschap bij het begin van het proces, als er later winst gehaald wordt, dan verdisconteren we de eerdere studiekosten."

Een respondent van het waterschap: "Het waterschap kwam vaak met nieuwe dingen en bij vraag om inbreng van gemeenten bleef het dan meestal stil. Het zou goed geweest zijn om vooraf in een team met gemeenten de spelregels vast te stellen, confirmeren vooraf van alle partners. De fase van inventarisatie van gegevens is nu buiten de OAS gelaten, zou een gezamenlijke eerste stap moeten zijn. Zuiveringsbeheer komt in de huidige opzet pas in beeld als de gegevens zijn geïnventariseerd. Het zou handiger zijn als ZB vanaf het begin betrokken is. "

Waterketenbedrijf, een brug te ver?

Een aantal respondenten geeft aan dat het goed zou zijn om te komen tot een meer bedrijfsmatige samenwerking tussen waterschap en gemeenten. Zo zou een gezamenlijke dienst efficiënter kunnen werken en daarmee maatschappelijke kosten kunnen besparen. Een waterketenbedrijf wordt verschillende malen (ambtelijk) genoemd, al geeft vrijwel iedereen aan dat ze dat wel niet mee zullen maken gezien de bestuurlijke weerstanden. Sommigen geven aan dat een waterketenbedrijf er alleen kan komen als het van hogerhand wordt opgelegd.

Een respondent van een adviesbureau: "Waterschap Brabantse Delta is wel erg samenwerkingsminded, maar richt zich mijns inziens teveel op de korte termijn. Een lange termijn strategie voor permanente samenwerking ontbreekt. Zo is de idee van afoalwaterteams borgen in de afoalwaterakkoorden nog niet gelukt. In de toekomst voorzie ik een integratieslag van BZP's en GRP's, daar kun je als waterschap en gemeenten op anticiperen."

<p><i>Respondent van het waterschap: "Package deals die door watersysteem en afvalwaterketen heen lopen vind ik lastig. De basisinspanning was helder, heeft alleen betrekking op waterketen/zuiveringsheffing. Bij NBW Actueel kan dat door elkaar heen gaan lopen. Vraag is dan wie het gaat betalen, zuiveringsheffing of watersysteemheffing?" [...] "Het heffingenstelsel is voor de burger niet meer uit te leggen. Zuiveringsheffing (waterschap) en rioolheffing (gemeenten) zouden eigenlijk beter kunnen worden gecombineerd, zou een logische stap zijn naar gezamenlijk zuiveringsbeheer. Een waterketenbedrijf komt er hopelijk wel, al zal ik het waarschijnlijk wel niet in actieve dienst meemaken."</i></p>
<p><i>Respondent van het waterschap: "Ik bespeur de wens van sommige ambtenaren binnen het waterschap om de OAS te benutten voor het komen tot een ketenbedrijf. Dat is een agenda waar het bestuur in dit kader nooit ruimte voor heeft gegeven, wel voor het ontwikkelen van een ketenvisie. Ik vind het beter om de OAS niet te vermengen met de wens van een ketenbedrijf. Alhoewel het wellicht niet voor 100% te scheiden valt."</i></p>
<p><i>Respondent van een adviesbureau: "Een meerwaarde van de OAS is het beheren van gemalen en het beter benutten van infrastructuur. Als het regent in Geertruidenberg dan moet Oosterhout zijn afvalwater even langer vasthouden. Eén gezamenlijke operator voor Dongemond zou goed zijn. Dat is overigens niet de mening van de gemeente waar ik ben ingehuurd, maar mijn persoonlijke mening."</i></p>
<p><i>Respondent van een gemeente (ambtelijk): "Het gezamenlijk beheren van gegevens door waterschap en gemeente is voor de gemeente vloeken in de kerk. Waarom heeft het waterschap belang bij gegevens van de kernen van onze gemeente? De verwevenheid van waterbeheerstaken in stedelijk gebied maakt de discussies soms moeizaam omdat er tegenstrijdige belangen kunnen ontstaan. [...] De norm van stad naar platteland wordt op elk project gehanteerd waardoor de flexibiliteit wordt beperkt. Daar ben ik het persoonlijk absoluut mee oneens. Beter zou mijns inziens zijn, dat het waterschap alleen op het eindpunt beoordeelt als ontvanger van al het stedelijk water samen."</i></p>

Afvalwaterakkoorden (AWA's)

Er leven veel vragen over het leven na de OAS, vooral over aard en invulling van de afvalwaterakkoorden. Als belangrijk zorgpunt wordt genoemd dat het beheer van de informatie over het gehele afvalwatersysteem. Voorkomen moet worden dat de gegevensinventarisatie binnen de OAS als een eenmalige actie wordt beschouwd, waardoor we over 10 jaar de hele zaak weer over moeten doen. Sommigen betwijfelen de meerwaarde van intentieverklaringen en convenanten. Het vraagt om een cultuurverandering om van inspanningsverplichtingen meer in termen van resultaatsverplichtingen te denken. Meerdere malen wordt ambtelijk de wens uitgesproken voor heldere, zakelijke afspraken in een afvalwaterakkoord.

<p><i>Een respondent van het waterschap: "De basisinspanning is nog steeds niet voor 100% gehaald omdat we in Nederland werken met convenanten. Dat is de bestuurlijke cultuur, zeker bij wetgeving die niet te handhaven is. Het laten ophouden van regenwater is geen haalbare sanctie. Per definitie haal je iets niet waarvoor je een convenant sluit."</i></p>
<p><i>Een respondent (gemeenten, ambtelijk): "Een AWA is het begin van de samenwerking voor concrete uitvoering van maatregelen. Daarbij verder kijken naar samenwerken in de waterketen. Hetzelfde doel efficiënt samen invullen."</i></p>
<p><i>Een respondent: "Een AWA is zeker niet het einde. Als het goed is zitten we tot het einde der tijden vast aan optimalisatiestudies. Waterschap en gemeenten hebben elkaar blijvend nodig. Goede gegevens en een open uitwisseling ervan zijn hierbij een belangrijke randvoorwaarde."</i></p>

Creatief ontwikkelproces

Verschillende respondenten geven aan dat de planning te strak is en onvoldoende tot geen ruimte laat voor creatief ontwerpen. Er wordt te weinig ingespeeld op nieuwe inzichten en onzekerheden worden vooral als lastig ervaren. Het gebrek aan ruimte voor creativiteit wordt door velen als een gemiste kans gezien.

Een respondent van het waterschap: "Waterschap en gemeenten zijn niet erg creatief geweest. Weinig out of the box sessies, pas in een laat stadium. In beginsel is de OAS zeker geschikt voor een creatief ontwikkelproces. Het proces was gericht op keepen, niet op het zelf doelpunten maken."

Een respondent van een adviesbureau: "De OAS vraagt om een goed, creatief proces met voldoende vrijheid. Een strak raamcontract met een te strakke planning past daar niet bij. Ik ga een beetje chargeren: Er is niet zozeer een gebrek aan tijd, maar een gebrek aan flexibiliteit bij het waterschap. Met flexibel bedoel ik dat je nadrukkelijk af moet kunnen wijken van de planning als nieuwe inzichten daarom vragen. De meeste studies zijn uitgelopen. Intern het waterschap ontstond daardoor een grote druk, management en bestuur waren vooral bang voor negatieve beeldvorming van uitlopende planningen. Het waterschap heeft grote moeite met het omgaan met onzekerheden. Dat is niet bevorderlijk voor een creatief proces."

2.4 Fasering (wanneer?)

Ambitieuze planning van het waterschapsbestuur: alles of niets?

Het waterschap heeft nadrukkelijk het voortouw genomen, bestuurlijk een strakke en ambitieuze planning (alle OAS projecten binnen 3 jaar uitvoeren en afronden) afgesproken en in het voortraject het leeuwendeel van de financiën voor de studies voor haar rekening genomen. Deze 'verleidingstactiek' van het waterschap heeft het risico in zich van een afwachtende houding van een aantal gemeenten. De planning heeft het waterschap zichzelf en de gemeenten opgelegd, hetgeen niet automatisch betekent dat de externe partners de planning ten volle als haalbaar ondersteunen. Sommige geïnterviewden noemen het een tactische fout dat het waterschap in de voorfase zoveel heeft gefinancierd zonder afspraken te maken over een eventuele verrekening later in het proces.

Het lijkt erop dat het waterschap een alles of niets strategie heeft gevolgd. Met andere woorden: Er is gekozen voor een programma waarin in een keer alle zuiveringsgebieden binnen een bestuursperiode van 4 jaar worden aangepakt. In de context van een nieuw fusiewaterschap dat een aantal achterstanden in wateropgaven wilde weg werken is de bestuurlijke ambitie goed verklaarbaar. Vraag is of de ambitie niet te hoog is en te weinig recht doet aan de verschillende uitgangspunten van de beoogde samenwerkingspartners en de soms grote achterstanden in kennis van actuele toestand en functioneren van (onderdelen van) het afvalwatersysteem. Vraag is ook of hiermee ook het grootste milieurendement kan worden behaald.

Een respondent van het waterschap: "Je krijgt te maken met verschillende planningen en ambities van waterschap en gemeenten. Een gemeente verwacht klaar te zijn in 2008, een andere gemeente wil het oprekken tot 2010. Geldt ook voor het waterschap zelf. Het vorige bestuursprogramma ging uit van een planning van vier jaar die geheel voorbij ging aan de planning van de andere partijen. Je kunt toch niet eenzijdig een planning opleggen aan een andere partij? We moeten als waterschap ook een heleboel leren over het fenomeen samenwerken, en dat is nog niet klaar. Samenwerken betekent dus niet 'iets opleggen aan'. Uitloop van de planning (meer dan 4 jaar) is niet erg voor een langdurige, meerjarige samenwerking. Je moet er de geesten rijp voor maken."

Ongelijke uitgangsposities, tijd nodig voor inhaalslag gemeenten

Het waterschap en de gemeenten zijn gemiddeld genomen vertrokken vanuit een ongelijke uitgangspositie. Bij het waterschap dat zich volledig op de waterkerntaken kan richten en relatief veel mensen en middelen hiervoor ter beschikking heeft (bijvoorbeeld een aparte sector voor zuiveringsbeheer) is de informatiehuishouding over het algemeen goed op orde. Bij veel gemeenten blijkt de praktijk veel weerbarstiger om de gegevens van het rioolstelsel op een vergelijkbaar niveau van volledigheid en betrouwbaarheid te krijgen. Het orde krijgen van de kennis heeft lang niet altijd de hoogste prioriteit gekregen. Een belangrijk winstpunt van de OAS is de toegenomen ambtelijke en bestuurlijke aandacht voor het orde brengen van de basisgegevens, al spreken vrijwel alle geïnterviewden hun zorgen uit over het vervolgens op orde houden in de toekomst. Het waterschap heeft dit bij aanvang onvoldoende beseft en de planning teveel gericht op de eigen faseringstermijnen. Ervaring van veel respondenten (zowel intern als extern het waterschap) is dat het waterschap erg rigide aan de eigen planning vasthoudt en daardoor lastig om kan gaan met onvoorziene omstandigheden en tegenvallers. Veel gemeenten geven aan dat niet helder is aan welke criteria de basisgegevens precies moeten voldoen. Gevoel van een aantal respondenten is dat het waterschap niet altijd met een mond spreekt ("interpretatie van gemaakte afspraken is afhankelijk van wie je spreekt binnen het waterschap, de waterbeheerder, de deelprojectleider of de programmamanager") en dat de criteria tussentijds eenzijdig vanuit het waterschap worden bijgesteld.

Respondent van een adviesbureau: "Er zijn veel onduidelijkheden in het proces die lang onduidelijk blijven. Zo verschilt de gemeente van mening over het orde zijn van de gegevens. Verder willen we de OAS breed insteken (direct vanaf begin waterkwaliteitsspoor en ruimtelijke ontwikkelingen meenemen). Ook willen we eerder dan in de AWA fase praten over verdelen van beheerkosten. Hoe worden eerder gedane investeringen voor de basisinspanning verrekend? Daarbij komt dat we moeten wachten op andere gemeenten die hun gegevens nog niet op orde hebben."

Een respondent (gemeente, ambtelijk): "Voor de OAS Bath heb ik nog niet veel kunnen doen, want het project ligt stil. Vertraging op vertraging, erg verveld voor ons wat de oorzaak ligt bij andere partners. Het is steeds hetzelfde verhaal over gegevensverzameling. De planning wordt bijgesteld en dan wordt de bijgestelde planning weer bijgesteld. Erg frustrerend."

Opknipstudie

De OAS filosofie zegt dat je het afvalwatersysteem het beste binnen een zuiveringsgebied als geheel kunt beschouwen om te komen tot een optimale maatschappelijke kostenbesparing. De praktijk leert dat er verschillende kapiteins op het schip zijn die graag willen sturen. De kapiteins verschillen in stadia van opleiding en ervaring. In de beginfase van het OAS programma gaven de gemeenten Roosendaal en Zundert aan snel te willen starten met het doen van investeringen. Voor Zundert speelde ook de kans op een subsidiebijdrage uit de landelijke '100 miljoen regeling' (voor maatregelen in het kader van Waterberging 21^e Eeuw) mee. Beide gemeenten hadden haast en wilde daarom niet wachten op de resultaten van een OAS voor respectievelijk het hele zuiveringsgebied van Nieuwveer (Zundert) en Bath (Roosendaal). Het waterschap heeft in overleg met deze gemeenten besloten de deelgebieden van de gemeenten uit de OAS gebieden te knippen. Voor de deelgebieden is een snelle start gemaakt met de afspraak dat de resultaten later weer ingebracht worden in de studies voor de totale zuiveringsgebieden. Met de gemeente Zundert is inmiddels een afvalwaterakkoord gesloten. Bestuurlijk is met de gemeente afgesproken dat bij eventuele besparingen op de zuivering Nieuwveer die uit de volledige studie mogelijk blijken, de gemeente ook meedeelt in die besparing. Ambtelijk

wordt binnen het waterschap verschillend gedacht over die afspraak. Een invalshoek is dat de gemeente al een voordeel heeft gehad vanuit de opknipstudie, een andere invalshoek is dat de gemeentelijke maatregelen uit de opknipstudie ook weer tot besparingen op de zuivering (voordeel voor het waterschap) kan leiden. Duidelijk is dat door het opknippen het waterschap meer studie- en proceskosten heeft moeten maken die niet verrekend zijn met de gemeenten en dat de gemeente Zundert door het opknippen haar voordeel heeft kunnen halen uit de landelijke subsidieregeling. Overigens heeft ook het waterschap hiermee voordeel behaald. Het voorbeeld van deze opknipstudie maakt duidelijk dat het in de praktijk lastig blijkt om het einddoel van maatschappelijke winst voor ogen te houden. De deelnemende partijen moeten allemaal verantwoording afleggen voor de besteding van hun financiële middelen en vertonen daardoor een (natuurlijke?) neiging om allereerst het eigen huishoudboekje zo slim en natuurlijk mogelijk op orde te brengen.

Respondent van het waterschap: "Ik signaleer een verschil in taakopvatting tussen het waterschap als zuiveringsbeheerder (kerntaak) en die van een aantal gemeenten als beheerder van het rioolstelsel (een van de vele taken). Er is een ongelijke uitgangssituatie wat kennis van het systeem betreft. Veel gemeenten zijn niet volledig op de hoogte van de actuele toestand van het systeem. Belangrijke winst van het OAS programma is dat voor het eerst in de geschiedenis alle gemeenten trachten dit beeld op orde te krijgen. We vragen ook wel erg veel van gemeenten in een korte tijd. We willen dat men de kennis van het systeem op orde brengt en de financiën regelt om die op orde te houden. En dat in een korte periode. Het is echter noodzakelijk om dat level playing field te komen om op een verantwoordde manier met elkaar zaken te kunnen doen."

Een respondent (gemeente, ambtelijk): "Wij wilden een opknipstudie vanwege verschillende snelheden bij gemeenten en vanwege een landelijke subsidie die we anders zouden mislopen. Toen moest eerst bekeken worden of het mogelijk was een opknipstudie uit te voeren. Na 1 ½ jaar kwam het antwoord, toen konden we eindelijk van start gaan."

Een respondent van het waterschap: "Het tegelijkertijd starten van alle studies is een tactische fout geweest. Neem een realistische pilot, met een doorsnee gemeente. Niet een te gemakkelijke pilot die je zeker binnen tijd afrondt, dan loop je niet tegen problemen aan."

Een respondent van het waterschap: "De pilot Halsteren was niet zo'n succes. Te lang is er teveel onduidelijk gebleven, waardoor de pilot werd ingehaald door andere studies. Bij aanvang was er veel discussie. De gemeente vond niet helder wat het waterschap precies voor gegevens wilde hebben en het waterschap vond steeds niet goed wat de gemeente aanleverde. Er viel ook niet zoveel te optimaliseren in dit studiegebied, dat hielp ook niet mee. Het was wel een overzichtelijke pilot met 1 gemeente en 1 waterschap."

2.5 Methoden, spelregels en middelen (op welke wijze?)

Feestje van het waterschap?

Ondanks het feit dat het waterschap met alle gemeenten voorbereidende gesprekken heeft gevoerd en een startbijeenkomst heeft ondertekend, ervaart een aantal gemeenten de OAS vooral als een 'feestje van het waterschap'. Het gevoel leeft dat vooral het waterschap de spelregels heeft bepaald en tussentijds heeft bijgesteld (en daarmee soms inging tegen gezamenlijke afspraken in ambtelijke projectgroepen). Een aantal gemeenten heeft het gevoel dat het waterschap zaken die een gemeente belangrijk vindt niet wil betrekken in de OAS, hetgeen soms argwaan jegen de oprechtheid van de samenwerkingsgeest van het waterschap oproept. Het omgekeerde gevoel vanuit het waterschap naar sommige gemeenten komt ook voor, namelijk dat sommige gemeenten vooral uit zijn op het 'eigen voordeel' en weinig oog lijken te hebben voor het gedeelde belang. 'Koplopergemeenten' zijn positiever over de samenwerking, vooral bestuurlijk.

De spelregels zijn niet vanaf het begin volledig helder geweest wat aanleiding heeft gegeven tot verschillende interpretaties en/of strategisch gedrag. Tussentijds zijn spelregels ook een aantal keer gewijzigd, hetzij door landelijke kaders, hetzij door beleidskaders van het waterschap. Opvallend is dat er vrij laat in het proces, maart 2009, een handleiding is verschenen. Sommige geïnterviewden noemen het een tactische fout dat de handleiding vooral door het waterschap is opgesteld (alhoewel een aantal gemeenten wel is geconsulteerd) en alleen het logo van het waterschap voert.

Een respondent geeft aan dat we inmiddels hebben geleerd dat gezamenlijke bijeenkomsten over risicobeheer vroeg in een proces zijn gewenst. Dergelijke bijeenkomsten stimuleren de gezamenlijke bijeenkomsten.

<i>Een respondent van het waterschap: "Als een partij, bijvoorbeeld het waterschap, steeds iets afkeurt, dan verliest een gemeente de motivatie. Een ander punt is dat bij gemeenten vaak hele praktische mensen aan dit dossier werken die minder thuis zijn in de beleidswereld, die minder gewend zijn om abstract te denken. Daarentegen zijn deze mensen van onschatbare waarde vanwege hun veldkennis."</i>
<i>Een respondent (gemeente, ambtelijk): "De gemeente Zundert is trekkende partij geweest voor het op gang brengen van een deelstudie. In Rucphen is men wat meer volgend, formatietekort in het verleden, te weinig tijd voor de OAS. In Zundert heeft de OAS hoge prioriteit gekregen door de verwachte kostenbesparing. Rioolheffing, lastendruk voor de burger neemt alleen maar toe. Voor de politiek is dat een lastig verhaal. De politiek is daarom erg blij met het resultaat."</i>
<i>Een respondent (gemeente, ambtelijk): "We hebben zaken berekend op een wijze zoals het waterschap het graag wilde."</i>
<i>Een respondent (gemeente, bestuurlijk): "Het is zeker geen feestje van het waterschap geweest. We hebben samen met het waterschap de spelregels gevormd, als leerproces voor de samenwerking met andere gemeenten. We hebben er alleen maar voordeel mee gehad. We hadden de gegevens op orde, we hebben zelfs projecten naar voren gehaald, mede vanwege een rijkssubsidie. Nu ligt het weer even stil, vanwege een herbezinning op de aanleg van bergbezinkbassins (vanwege NBW Actueel)."</i>
<i>Een respondent (gemeente, bestuurlijk): "De OAS studies worden intern de gemeente als positief ervaren. We verwachten concrete opbrengsten door slimmer om te gaan met het rioolsysteem."</i>
<i>Een respondent (adviesbureau): "Er is nu een handleiding opgesteld door het waterschap. Op mijn advies zijn concepten besproken met medewerkers van 4 gemeenten. Ik heb gepleit voor een stevigere samenwerking met gemeenten, bijvoorbeeld via een coördinatieteam. De indruk is te lang gewekt dat het een feestje van het waterschap is. De handleiding had meer de uitstraling van een gezamenlijk product kunnen krijgen. Deze ligt overigens ook niet bij de waterschappers op het nachtkastje."</i>
<i>Een respondent van het waterschap: "De OAS is een groeiproces. In het begin heeft het waterschap het doel niet helder genoeg voor het voetlicht gebracht. Veel gemeenten hebben het proces toen vooral als "een feestje van het waterschap" ervaren. Gaandeweg is de bewustwording van een gedeeld belang toegenomen. Bij de gemeente Roosendaal heeft de afgeronde OAS laten zien dat er ook inderdaad veel te verdienen valt."</i>
<i>Een respondent van het waterschap: "In theorie zou het beter zijn als zaken ook echt samen door waterschap en gemeenten worde uitgewerkt. Maar in de praktijk van gemeenten heeft de OAS zo'n lage prioriteit, urgentie en belang dat geen enkele gemeente zo'n initiatief zal nemen. Je moet er dan heel veel energie in gaan steken als waterschap."</i>

Beschikbare personele en financiële middelen

Zowel bij het waterschap als sommige gemeenten is de beschikbare ambtelijke capaciteit op onderdelen beperkend gebleken. Dit heeft gedeeltelijk te maken met een aantal factoren:

- Tegenvallers in de gegevenshuishouding. De praktijk is weerbarstig gebleken om gegevens over het afvalwatersysteem van een voldoende kwaliteit binnen de gestelde termijnen op orde te krijgen. Dit heeft enerzijds te maken met een gebrek aan actuele gegevens, anderzijds door gewijzigde spelregels (“Wanneer zijn de gegevens van een voldoende kwaliteit en volledig genoeg om door te kunnen gaan?”)
- Een te optimistische planning die weinig ruimte biedt voor inspelen op tegenvallers.
- Een structureel gebrek aan capaciteit bij een aantal gemeenten gecombineerd met het gegeven dat water voor gemeenten “maar een van de thema’s” is die aandacht vragen. Gedeeltelijk wordt dit knelpunt ondervangen door inhuur van externe adviseurs, maar daarbij geldt dat niet alle activiteiten eenvoudig zijn uit te besteden.

Over het algemeen is er ambtelijke schrik om het gebrek aan capaciteit op de bestuurlijke agenda te plaatsen. In een aantal gevallen leiden bestuurlijke afspraken tot verbetering, in andere gevallen wordt geen ambtelijke invulling gegeven aan gemaakte bestuurlijke afspraken (vaak karakter van goedbedoelde intenties en streven om de relaties goed te houden). Bestuurlijke respondenten geven aan dat rioleringen politiek een weinig aansprekend onderwerp is. Het zit onder de grond en is minder zichtbaar. Het is lastig om er politiek aandacht voor te krijgen.

Een aantal gemeentelijke respondenten (ambtelijk) maakt zich zorgen over de contactpersonen van het waterschap. Men krijgt het gevoel dat door het vertrek van een aantal waterbeheerders en de interne reorganisatie bij het waterschap een aantal zaken stil dreigt te vallen. Daarbij komt dat nieuwe mensen ook eerst weer ingewerkt moeten worden. Dat kost tijd, zeker als ze de specifieke situatie niet goed kennen. De zorgen over de reorganisatie worden ook intern het waterschap gesignaleerd. Er blijven minder adviseurs over die ieder meer gemeenten onder hun hoede zullen nemen. De adviseurs krijgen wel meer tijd doordat het plantoetsing deel uit het werkpakket is gehaald. Ook de deelprojectleiders van het waterschap geven aan dat het vertrek van een aantal relatiebeheerders lastig is voor het onderhouden van contacten met gemeenten.

Respondent (gemeente, ambtelijk): “Er zijn ook problemen met de formatie, men komt gewoon niet aan de OAS toe. Het vergt ook zeer specifieke kennis. Bij vertrek van een medewerker duurt het weer een hele tijd voordat het weer op de rit staat. Dat is ook een extra belemmering.”

Respondent van een adviesbureau: “In mijn beleving moeten mensen meer van onderaf rijp gemaakt worden voor een dergelijk samenwerkingsproces. De processtappen zijn wel logisch gekozen, de tijdsdruk vanuit het waterschapsbestuur is echter te groot geweest. Dat heeft veel ergernis opgeleverd, ook ambtelijk. Gemeenten hebben nu eenmaal een kennisachterstand en een capaciteitsprobleem, daar is meer tijd voor nodig om dat op te lossen dan 3 jaar. Het inlevend vermogen van het waterschap kan groter.”

Respondent van een adviesbureau: “Ik ken twee voorbeelden van projectleiders bij het waterschap die zichtbaar te weinig ruimte/capaciteit krijgen van het management om alle OAS taken goed te kunnen uitvoeren. Ze hebben daar ook zelf signalen over afgegeven.”

Respondent van het waterschap: “Het waterschap heeft zelf ook niet altijd voldoende capaciteit vrijgemaakt. Meer capaciteit betekent weliswaar iets sneller werken, maar er zit een einde aan de meerwaarde. Drie maal meer capaciteit betekent niet altijd driemaal sneller. We zijn in het programma nu over de piek heen, dus uitbreiding heeft mijns inziens niet zoveel zin meer in dit stadium. Nu inzetten op het vervolgtraject, AWA en verder. Is daar wel voldoende capaciteit voor gepland?”

Europese aanbestedingsprocedure

De financiële middelen voor het uitvoeren van verkenningen en studies blijken voldoende te zijn. De ondervraagde adviesbureaus zijn verdeeld over de Europese aanbestedingsprocedure. Enerzijds is er het geluid dat de projecten uit het OAS programma niet identiek zijn, maar juist complex en verschillend en daarom niet onder een Europese aanbestedingsprocedure zouden vallen. Een dergelijke procedure brengt veel extra acquisitiekosten met zich mee die later in traject terugverdiend moeten worden. Intern het waterschap wordt door een aantal respondenten bevestigd dat een dergelijke procedure wellicht niet nodig was (is voor gekozen op advies van de afdeling Juridische Zaken). De keuze voor het opstarten van 1 groot programma heeft echter vooral te maken met het grote aantal projecten dat parallel zou worden opgestart. Het MT wilde daarom het risico spreiden door meerdere adviesbureaus te betrekken. De extra kosten worden niet door de waterschapsrespondenten als probleem gezien. Het is onderdeel van het marktspeel. Anderzijds delen niet alle adviesbureau de mening dat een Europese aanbestedingsprocedure nadelig werkt voor een adviesbureau, wel dat een dergelijke procedure in het onderhavige geval niet per definitie nodig was.

Schuivende randvoorwaarden en spelregels

Het landelijk beleid beidt geen eenduidige, afrekenbare doelstellingen ten aanzien van het aandeel verhard oppervlak per woning. Dit aandeel is van belang voor zowel de investeringen van waterschap als die van gemeenten. Constatering is dat enerzijds een aantal gemeenten investeringen voor de basisinspanning (lange) tijd hebben uitgesteld, anderzijds dat het waterschap (en haar voorganger) met gemeenten geen harde, bindende afspraken heeft gemaakt over het acceptabele aandeel verhard oppervlak. Bij aanvang van de OAS heeft het waterschapsbestuur (op aangeven van de afdelingen Beleid en Juridische Zaken) ingezet op een aanpak die het meest recht doet aan de werkelijke situatie. De landelijke richtwaarde van maximaal 150 m²/woning is daarbij losgelaten met als gevolg dat de afnameverplichting voor het waterschap hoger is komen te liggen. Deze afspraak doet meer recht aan de werkelijke situatie en is juridisch als beter verdedigbaar beoordeeld. Als 'tegenprestatie' voor deelname aan de OAS heeft het waterschap uitstel verleend voor het uitvoeren van bepaalde maatregelen (in afwachting van de resultaten van de OAS) en heeft daarom op dit onderdeel niet actief gehandhaafd op afgegeven vergunningen. De sector Zuiveringsbeheer van het waterschap heeft moeite met die afspraken omdat de kosten daarmee voor het waterschap duidelijk hoger zijn. Een aantal andere waterschappen in Nederland heeft gekozen voor de landelijke richtwaarde als maximum in relatie tot de afnameverplichting. De institutionele context van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat biedt deze ruimte voor regionale differentiatie. Een respondent zegt hierover: *"Geografische condities rechtvaardigen de verschillen gedeeltelijk. Het optimum voor Brabant met meer verhard oppervlak ligt wellicht bij 250 m²/woning, voor het westen van het land is 150 m² wellicht realistischer."*

De Nederlandse cultuur van inspanningsverplichtingen heeft in combinatie met de relatief lage bestuurlijke prioriteit voor het voldoen aan de basisinspanning geleid tot een langdurige periode van gedogen. Sinds het begin van de 21^{ste} eeuw neemt de politieke aandacht weer toe, mede onder druk van klimaatverandering en de Europese waterwetgeving. Na een lange periode van gedogen is het echter niet zo eenvoudig om samen vast te stellen wat nu precies de afrekenbare doelstellingen zijn. De voorlopers kunnen dan het gevoel hebben de dupe te worden van voortschrijdend inzicht waarbij gedane investeringen wellicht achteraf (in een OAS studie) niet de meest optimale blijken te zijn op de schaal van een zuiveringsgebied.

Een respondent van het waterschap: "Het voormalige Hoogheemraadschap West Brabant accepteerde het aandeel verhard opperolak in 1995 als status quo. Daarna werd als aanbeveling uit het landelijk beleid afgesproken een maximum van 150 m² per woning te hanteren. Echter, hier is nooit actief op gehandhaafd. Gevolg: basis rioleringsplannen van gemeenten met steeds toenemende omvang aan verhard opperolak zijn door het hoogheemraadschap geaccepteerd met als gevolg grotere afnameverplichtingen voor het waterschap (toename van investeringen). In 2005 kwam het fusiewaterschap Brabantse Delta met nieuw beleid: al het verhard opperolak wordt geaccepteerd, mits gemeenten meedoen aan de OAS en mits men investeringen die uit de OAS naar voren komen te accepteren. Dit betekent een relatief grotere opgave voor het waterschap. Er is geen eenduidig, afrekenbaar landelijk beleid." [...] "Bij Zuiveringsbeheer kennen we het begrip basisinspanning niet, wij praten in termen van afnameverplichtingen."

Een andere respondent van het waterschap: "Het accepteren van de toename in verhard opperolak is nooit door het waterschap in een heldere beleidsregel vastgelegd. Het is altijd diffuus gebleven. Het bestuur van waterschap Brabantse Delta schatte daarbij in dat gemeenten voor het voldoen aan de basisinspanning voor gigantische investeringen zouden komen te staan, met bedragen die een veelvoud zouden zijn van de waterschapsinvesteringen. Toen is besloten: dan accepteren we maar alle verhard opperolak als geste naar de gemeenten. Nu zie ik geen enkele OAS waar we als waterschap niet hoeven te betalen. We hebben immers altijd gebouwd op 150 m²/woning." [...] "De basisinspanning is ook een inspanningsverplichting. Gemeenten hebben terecht opgemerkt dat je eerst naar het effect van een overstort kijkt alvorens maatregelen te treffen. Die aanpak is nu met het NBW Actueel gehonoreerd. Dat vind ik hartstikke logisch. Jammer voor gemeenten die al wel hebben geïnvesteerd, maar dat is het risico van het vak. In mijn beleving hebben we vaak papieren water, waar is het echte probleem? Oppassen dat je dure bakken en kelders bouwt die nooit onderlopen."

Weer een andere respondent van het waterschap: "Er is terecht gekozen voor realistische verharde opperolakken. De helft van de Nederlandse waterschappen zit op die lijn. Het is wel een keuze met gevolgen maar op de lange termijn de beste benadering voor samenwerking. Niemand heeft uiteindelijk iets aan een papieren werkelijkheid. In ieder geval is er behoefte aan een gezamenlijk bepaalde, acceptabele norm."

Respondent van het waterschap: "De spelregels zijn te lang onduidelijk gebleven. Gemeenten en relatiebeheerders hebben dat wel herhaaldelijk aangegeven. De relatiebeheerders hebben kennelijk het belang ervan onvoldoende helder kunnen maken, enerzijds via de programmamanager, anderzijds via het SMT. Het signaal is te lang niet opgepakt. Nu ligt er wel een goede handleiding, maar wel erg laat in het proces."

Een respondent van het waterschap: "De handleiding is het product van een paar jaar ervaringen opdoen. De handleiding is goed voor de transparantie, goed dat het openbaar is en ter beschikking staat van iedereen. Zo kun je net gevoel voorkomen van een waterschap dat konijnen uit een hoge hoed tovert. Voorkomen van gevoel dat halverwege de wedstrijd de spelregels worden veranderd. [...] Het is een levend document, wel erg lijvig (circa 70 pagina's). In de praktijk is een gelijkwaardige inbreng niet haalbaar. De grote informatieachterstand bij gemeenten draagt bij aan een gevoel van 'een feestje van het waterschap'.

Een respondent van het waterschap: "Voorafgaand aan de handleiding waren er ook afspraken en richtlijnen, maar die werden vaak ad hoc opgesteld wanneer zich problemen voordeden."

Een voorbeeld van schuivende spelregels is het sluiten van het NBW Actueel medio 2008. Alternatieve maatregelen voor voldoen aan de basisinspanning die minder duur zijn maar wel effectief mogen in beschouwing worden genomen. Dit heeft bijvoorbeeld bij Zundert geleid dat er aanpassingen worden aangebracht in het maatregelenpakket dat uit de OAS naar voren is gekomen.

Een respondent bij het waterschap: "Ik geloof er niet in dat landelijke kaders je overkomen. Het waterschap kan actief de landelijke tafels proberen te beïnvloeden. Op het NBW Actueel had eerder geanticipeerd kunnen worden. Bij veranderingen moeten zowel waterschap als gemeenten bewegen. Het is wel opmerkelijk dat met het NBW Actueel nu opeens wel maatregelen in het watersysteem mogelijk blijken en dat daarbij vooral besparingen bij gemeenten optreden en veel minder of niet bij het waterschap. Is dat de invloed van de VNG geweest, ik heb daar onvoldoende zicht op, wel het gevoel."

Een respondent van het waterschap: "Het waterkwaliteitsspoor direct integreren in de OAS bleek te heftig, en is dus weer losgelaten. Toen kwam NBW Actueel, en kwam de vraag hoe hier nu mee om te gaan. Het zijn bewegende panelen die tijdens een lang traject het proces beïnvloeden. Dat maakt het complex." [...] "Een harde planning is uiteindelijk het beste om te kunnen gaan met bewegende panelen. Er treedt dan weliswaar stress op, maar dat is beter dan pappen en nathouden. Meebewegen met alles wat op je afkomt is op de lange termijn minder effectief."

Procesarchitectuur

De meeste respondenten zijn positief over de procesarchitectuur (met een programmamanager en deelprojectleiders) gegeven de gekozen randvoorwaarden. Er wordt wel verschillend gedacht over de wenselijkheid van deze randvoorwaarden, de mogelijkheden die de programmamanager heeft om intern het waterschap mensen van verschillende afdelingen aan te sturen en de opdeling in verschillende procesfasen. De matrixorganisatie binnen het waterschap beperkt de sturingsmogelijkheden van de programmamanager. Over het algemeen is de opvatting dat de gekozen indeling in fasen (gegevensinventarisatie, quick scan, variantenstudie, sluiten afvalwaterakkoord) een logische volgorde betreft. Een aantal respondenten (zowel waterschap, gemeenten als adviesbureaus) is van mening dat ook voor de eerste fase van gegevensinventarisatie beter een gezamenlijke projectmatige aanpak zou kunnen worden gekozen. Een adviesbureau tekent hierbij aan dat het goed zou zijn daarbij direct en adviesbureau te betrekken om te voorkomen dat in een latere fase zaken zouden moeten worden overgedaan. Per fase ligt de nadruk op andere disciplines en competenties. Zo vraagt de fase van het afsluiten van een afvalwaterakkoord meer om onderhandelingsvaardigheden. Een aantal gemeentelijke respondenten vindt dat er al in een eerdere fase gesproken zou moeten worden over aspecten van kostenverdeling en de reikwijdte van onderwerpen en ontwikkelingen die in de OAS kunnen worden meegenomen. De waterschapsrespondenten spreken over het algemeen van een strikte scheiding tussen technische, inhoudelijke fasen en de AWA fase als onderhandelingsfase over de kostenverdeling. Gemeenten ervaren het in een aantal gevallen als hinderlijk dat het waterschap met verschillende boodschappen naar buiten komt. Intern het waterschap wordt het als nodig maar lastig te organiseren ervaren om tot die eenduidige boodschappen te komen. Verschillen van inzicht (impliciet?) over aannames, uitgangspunten en rolopvattingen spelen hier mogelijk een rol, naast het gegeven dat afdelingshoofden niet alleen sturen op procesmatige randvoorwaarden (mensen en middelen) maar vooral ook een duidelijke inhoudelijke kijk op de zaak hebben. De programmamanager probeert bij voortduren op een aimabele manier te schipperen tussen al deze meningen en belangen, waarbij sommigen zich afvragen of het soms niet effectiever zou zijn om hard met de vuist op tafel te slaan. Anderzijds zijn er tot op heden nog geen partijen afgehaakt in het proces.

Bestuurlijk overleg met alle betrokken gemeenten in een zuiveringsgebied vindt niet structureel plaats, maar op ad hoc basis. Knelpunten worden vooral ambtelijk besproken en zonedig in de bestuurlijke overleggen tussen het waterschap en de individuele gemeenten op de agenda gezet. De gemeenteambtenaren vinden de aanpak prima, want het onderwerp

is te technisch, te inhoudelijk voor bestuurders. Sommigen zetten iets bewust niet op de agenda van een bestuurlijk overleg, want men verwacht er weinig van. De bestuurders daarentegen geven aan dat er soms in een bestuurlijk overleg harde knopen zijn doorgehakt, maar dat het eigen college niet actief over de OAS spreekt. Men krijgt wel een verslag van het bestuurlijk overleg met het waterschap en/of een jaarlijks overzicht van rioleringswerken.

Een respondent (adviesbureau): "Ik heb grote bewondering voor de wijze waarop de programmamanager iedereen aan boord probeert te houden. Hij doet dat op een zeer aimabele manier. Ik zou zelf op sommige momenten de neiging hebben om duidelijker stelling te nemen, maar of dat op de lange termijn effectiever is voor de samenwerking waag ik te betwijfelen. Het is een constant balanceren tussen willen sturen en het goed houden van de relaties."

Een respondent van het waterschap (ambtelijk, sector watersystemen): "De procesarchitectuur is prima. Alleen is bij aanvang te weinig gestart vanuit projectmatig werken. Er is te weinig nagedacht over de procesmanagement kant. Verder is het vooral een feestje van de afdeling Beleid geweest, zeker in het begin. Geen waterschapsfeestje. Dat is een interne fout geweest, ondanks instemming door het voltallige managementteam. Is het zuiveringsbeheer helder geweest waar beleid heen wilde (horizon) en de manier waarop? Zag zuiveringsbeheer hetzelfde belang? Zag zuiveringsbeheer dezelfde sense of urgency?"

Een respondent (gemeente, ambtelijk): "Bestuurlijk overleg niet structureren in een zuiveringsgebied. De OAS staat te ver van de bestuurders af, het is te inhoudelijk. Heeft een bestuurder wel de mogelijkheid om zich de materie echt eigen te maken? Er ontbreekt dan een stuk vak kennis."

Een respondent (gemeente, ambtelijk): "Het waterschap heeft een grote fout gemaakt met ARDO. De gemeente heeft in het begin gewaarschuwd: de persleiding van het bedrijf levert 30% van het afoalwater bij het gemeaal Zundert. Beschouw die partij goed en neem verandering in ogenschouw. Waterschap gaf toen aan dat er geen veranderingen zouden optreden, later bleek dat ARDO toch plannen had voor een eigen zuivering van het bedrijfsafoalwater. Toen besloot het waterschap dat er nieuwe berekeningen nodig waren. Het waterschap is niet scherp geweest. De afdeling Vergunningen was al in gesprek, maar men legde geen verband met de OAS mensen. Dat was heel vervelend, de studie was bijna gereed, we waren er bijna uit."

Een respondent (adviesbureau): "Ik ken een voorbeeld waarbij het waterschap in de quick scan fase signaleert dat de gegevens van gemeenten niet op orde zijn. Dat is laat in het proces, dan heeft de waterschapsmedewerker een steek laten vallen. Waterbeheerders gaan niet eenduidig om met de wijze van aanleveren van gegevens. De uniformiteit binnen het waterschap is onvoldoende op orde. Men komt door persoonlijke invullingen terug op eerder gemaakte afspraken. Projectleiders moeten dit voorkomen. Zij moeten brede procesbewakers zijn en moeten bij voorkeur niet uit 1 vakdiscipline komen. [...] Ook staan niet alle gemaakte afspraken op papier. Mondelinge afspraken moet je voorkomen, zorg voor schriftelijke vastlegging en bevestiging van afspraken door projectleider/programmamaager."

Een respondent van het waterschap: "Signaal voor het hoger management is dat managers soms teveel inhoudelijk sturen, te weinig op mensen en middelen. Men moet de programmamanager niet voor de voeten lopen."

Gegevens op orde

Een aantal respondenten (gemeenten en adviesbureaus) geeft aan vooraf niet in alle gevallen scherp genoeg is vastgelegd wanneer de gegevens op orde zijn (volledige genoeg en van een voldoende kwaliteit?) Gevoel bestaat dat het waterschap in een aantal gevallen eenzijdig terugkomt op gemaakte afspraken en criteria bijstelt (zie eerder over de onduidelijkheden rondom het aandeel verhard oppervlak). Sommige gemeenten ervaren het als storend dat de trage voortgang bij andere gemeenten in eenzelfde zuiveringsgebied belemmerend is voor de eigen procesgang. Men spreekt elkaar daar zelden of niet op aan. Het proces wordt vaak ervaren als een afspraak tussen het waterschap en elke individuele

gemeente. Met de KRW in de hand heeft het waterschap het waterkwaliteitsspoor (WKS) weer nadrukkelijker op de agenda gezet. Op voorstel van het waterschap wordt afgesproken om een WKS verkenning (eerste toets van knelpunten op basis van excel spreadsheet) uit te voeren als onderdeel van de quick scan fase van de OAS. De basisinspanning heeft betrekking op een generieke reductiedoelstelling voor een heel gebied die flexibel is in te vullen (bijvoorbeeld een grote rioolwateroverstort aanpakken of een aantal kleine). Met het WKS wordt gekeken naar waar maatregelen het meeste effect hebben op een verbetering van de watersysteemkwaliteit. Uit het WKS kunnen gewenste aanvullende maatregelen naar voren komen die niet door de basisinspanning maatregelen worden opgelost. Afspraak is om die aanvullende maatregelen niet in het AWA op te nemen, maar door middel van ander onderzoek te onderbouwen. Sommige gemeenten zouden liever de aanvullende maatregelen uit het WKS integraal willen meenemen in de variantenstudiefase zodat in een keer een integrale afweging van alle maatregelen kan plaatsvinden (en afspraken gemaakt kunnen worden over de verdeling van de kosten). Complicerende factor is dat er binnen Nederland verschillende benaderingen zijn voor invulling van het WKS. Waterschap Brabantse Delta heeft een eigen methodiek ontwikkeld die door sommigen als nuttig en door anderen als “de achterkant van een sigarendoosje” wordt ervaren. In een half jaar tijd zijn er vier keer aanpassingen gepleegd aan de WKS methodiek van Brabantse Delta. Bij een enkele gemeente hebben herberekeningen van gemeenten geleid tot gevolgen voor de beoordeling van maatregelen en is het tussentijds wijzigen van deze spelregel als hinderlijk ervaren.

Binnen het waterschap vinden een aantal respondenten het hinderlijk dat het zo lang duurt voordat een aantal gemeenten de gegevens op orde krijgt. Sommigen zeggen dat je meer zou moeten accepteren dat het meer tijd kost en daar ook de conclusie aan moet durven verbinden dat je tijdelijk stopt met een OAS totdat de gegevens op orde zijn. *“Een andere optie is dat je gemeenten begeleid in het op orde krijgen van de gegevens, zou beter zijn dan het steeds weer inhuren van adviesbureaus. Ik zou daar wel voor zijn, al treed je dan wel op het terrein van de gemeenten.”*

Een respondent van het waterschap: “Een bijkomend probleem is dat mensen met kennis van zaken over rioleringen schaarser zullen worden. Er wordt steeds meer projectmatig gebouwd, beheer en kosten staan onder druk. Daar is als waterschap en gemeenten veel met elkaar te winnen.”

Een respondent bij een adviesbureau: “De gemeente waar ik ben ingehuurd heeft zelf de gemengde stelsels geïnventariseerd. Daarvoor hebben we de kennis in huis. Toen gaf het waterschap plotseling aan: ook verbeterd gescheiden stelsels in beeld brengen. Waterschap zou dat eerder verteld hebben, was bij gemeente niet bekend. Dat werd breed uitgemeten in een bestuurlijk overleg. Dat had mijns inziens tactischer gekund.”

Een respondent (gemeente, ambtelijk): “Vanaf nu moeten we de gegevens op orde zien te houden. Dit is een permanente actie uit de rioolexploitatie, maar dat komt er niet altijd van door capaciteitsgebrek. Het basisrioleringplan willen we uitbesteden, maar budget is beperkt. Elke 5 jaar het hele systeem doorrekenen is financieel niet haalbaar. We proberen het zo goed mogelijk bij te houden met de middelen die we hebben.”

Een respondent (gemeente, ambtelijk): “Gegevens op orde is binnen onze gemeente niet voor een langere tijd geborgd. Als ik morgen vertrek met mijn kennis van het rioolstelsel, dan heeft de gemeente een probleem. [...] Gemeenten willen het ook wel eens vaag houden omdat gegevens hard maken kan betekenen dat je erop wordt afgerekend. Het waterschap wil graag heldere afspraken maken. Daar zit een tegenstrijdig belang dat het proces bemoeilijkt. Het is een kwestie van een goede balans zoeken.”

De link tussen de Kaderrichtlijn Water (KRW) en OAS

De meerderheid van de geïnterviewden heeft het gevoel dat de KRW een neutrale invloed heeft gehad op het verloop van het OAS programma. Dit heeft onder andere te maken met het gevoel dat de KRW (te) lang erg abstract is gebleven. Sommigen hebben het gevoel dat het WKS uit de KRW voortkomt. Sommige respondenten (zowel intern het waterschap als bij gemeenten) hebben het KRW gebiedsproces als concurrerend ervaren met andere gebiedsprocessen waaronder de OAS (vooral voor wat betreft de verdeling van de beschikbare capaciteit). Sommige respondenten geven aan dat het lastig te definiëren is wat wel en niet KRW proof is. Een ander geluid is dat de KRW positief heeft bijgedragen aan een gevoel van urgentie (mede vanwege de resultaatverplichting).

Een respondent (gemeente, ambtelijk): "De KRW speelt op zichzelf wel mee in de OAS. Beide gemeenten waren bezig met de basisinspanning toen de KRW kwam. De basisinspanning is nu ook meegenomen als onderdeel van de KRW opgave. De KRW heeft geen impuls gegeven. De KRW heeft ook niet vertragend gewerkt. De basisinspanning en de KRW liggen in elkaars verlengde."

Een respondent (gemeente, bestuurlijk): "De KRW heeft gezorgd voor een versnelling, voor een stok achter de deur. Zonder de KRW hadden we het niet zo opgepakt."

Een respondent (adviesbureau): "Ik kwam de KRW niet tegen in de OAS. Waarschijnlijk heeft de KRW wel een positieve werking gehad."

Een respondent van het waterschap: "De KRW heeft een negatieve, sterk vertragende invloed gehad. Door de grote onzekerheid over de KRW doelen die maar bleef duren is het een lastige, onzekere procesfactor geworden. Als we dat vooraf hadden geweten dan hadden we gezegd: "KRW doelen doen we niets mee. Dat doen we wel in de volgende ronde over 10 jaar als die doelen helder zijn."

2.6 Sterke en zwakke punten in de OAS benadering

In de interviews komen op hoofdlijnen de volgende sterke punten naar voren: Bij de sector zuiveringsbeheer (waterschap) is het besef helemaal doorgedrongen dat men *onderdeel is van een gedeelde afvalwaterketen*, waarbij samenwerking met interne en externe partners noodzakelijk is. Het waterschap is samen met zijn belangrijkste partner (de gemeenten) op zoek gegaan naar de meerwaarde van samenwerken. Er is een begin gemaakt met het als één organisatie proberen op te treden. Men heeft getracht muurtjes tussen waterschap en gemeenten, en intern het waterschap tussen afdelingen, weg te nemen. Met de OAS is een begin gemaakt met het bij gemeenten orde op zaken stellen voor de informatiehuishouding van het afvalwatersysteem. Ook de BZP's van het waterschap zijn op orde gebracht, dat is een belangrijke meerwaarde. De kwaliteit van de gegevens heeft een belangrijke impuls gekregen.

Tussentijdse ambtelijke evaluatiebijeenkomsten hebben belangrijke leerpunten opgeleverd. De wisselwerking tussen een ambtelijk traject met het bestuurlijk uitdragen van een filosofie van samenwerken is een sterke combinatie. Door onder andere de OAS wordt er veel planmatiger nagedacht over rioleringen in gemeenteland. Ook BRP's met solide investeringsplannen dragen in belangrijke mate bij. Het is een echt thema geworden. Een van de partijen neemt de regie op zich. De keuze voor het waterschap is een logische in dit proces. Voor een bepaalde OAS zou die rol ook best door een gemeente opgepakt kunnen worden. De keuze voor een programmatische aanpak van het waterschap voor een dergelijk omvangrijk proces met zoveel deelprojecten. De aimabele, geduldige opstelling van de programmamanager heeft eraan bijgedragen dat alle kikkers nog in de kruiwagen zitten. Het loskoppelen van technische studies van onderhandelingen over kostenverdelingen is een belangrijke procesvoorwaarde gebleken om voortgang te kunnen boeken.

In de interviews zijn de volgende zwakke punten (verbeterpunten) aangeduid: De relatie tussen waterschap en gemeenten kan nog sterker worden, samen proberen het rioleringsbeheer (inclusief informatie op orde) te professionaliseren. Het gaat om circa 1 miljard euro die in de grond zit. De onvoorwaardelijke financiële steun in de eerste fase van het waterschap is een tactische vergissing geweest. Hierdoor heeft het waterschap een feestje gecreëerd met te weinig prikkels voor gemeenten. Binnen het waterschap zijn er veel schijven betrokken, verschillende afdelingen, projectmanagers en waterbeheerders. Er is in sommige gevallen te weinig met één mond gesproken. De vele wisselingen in de waterbeheerders hebben het proces ook niet bevorderd. Beperking van een projectteam tot de fases van een quick scan en variantenstudie. De voor en na fasen zijn niet projectmatig gedekt. Het 'grote, arrogante' waterschap dat veel vragen tegelijkertijd op de gemeenten afvuurt ten opzichte van vaak welwillende gemeenten die niet alle vragen tegelijkertijd kunnen beantwoorden. De leidinggevendenden binnen het waterschap hebben er niet dicht genoeg op gezeten en wisten kennelijk niet goed genoeg wat er speelde. Verschillende medewerkers worden met andere boodschappen op pad gestuurd. Door uitstel van investeringen vanwege een OAS neemt het draagvlak binnen een gemeenteraad af als het proces te lang gaat duren. De middelen zijn immers vrij gemaakt (met behoorlijke consequenties voor de heffingen) en worden dan vervolgens niet geïnvesteerd.

Het gebrek aan flexibiliteit bij het waterschap is een aantal malen genoemd. Het overrulen van afspraken/spelregels door het waterschap in combinatie met de te strakke, niet realistische planning is niet bevorderlijk voor het beoogde samenwerkingsproces. Het gebrek aan heldere spelregels. Een respondent verwoordt het als volgt: *"Je weet dat je aan het voetballen bent op een speelveld met twee doelen. Voor de rest zijn er geen spelregels bekend, je weet niet welke kant je op moet spelen."* Gemeenten spreken elkaar niet aan op niet nakomen van

afspraken. Sommige gemeenten vermijden het bestuurlijk bespreken van knelpunten. Als je voor programmamanagement kiest, dan moet een programmamanager de ruimte krijgen om knopen door te hakken. Lijnmanagers moeten daar niet op terug kunnen komen en voldoende ruimte bieden voor hun medewerkers.

3. Aanbevelingen

In de interviews en tijdens de workshop is een groot aantal aanbevelingen genoemd:

- Beschouw het OAS programma als het begin van een continu (leer-)proces van samenwerking en niet als een eindig project van 3 of 4 jaar. Organiseer het leerproces in alle fases, zowel ambtelijk als bestuurlijk.
- De sleutel tot succes zit in de beginfase, de inventarisatie van de basisgegevens. Beschouw deze fase als integraal onderdeel van het proces en maak hier voor aanvang heldere projectmatige afspraken over waar alle samenwerkingspartners hun handtekening onder zetten. Zodra gegevens op orde zijn, kan het vervolgtraject eenvoudiger zijn. Meer tijd voor de eerste fase betaalt zich hoogstwaarschijnlijk later terug.

Een respondent (adviesbureau): "Laat een onafhankelijke, capabele partij langs gaan bij alle beoogde samenwerkingspartners om wensen en verwachtingen te inventariseren. Breng de mensen dan bij elkaar om gezamenlijk problemen en uitdagingen in beeld te brengen. Zo krijg je een aardig overzicht van de kansen in een vroeg stadium. Zo had je in een ½ jaar 18 sessies kunnen organiseren en per zuiveringsgebied bij aanvang samen prioriteiten kunnen stellen. Er is dan maatwerk per gebied mogelijk. En je kunt sneller resultaatgericht aan de slag gaan met een gemotiveerd gezelschap vanuit een zo groot mogelijke gedeelde basis. Een goed voorbeeld is mijns inziens de aanpak van waterschap Aa en Maas."

- Onderken de verschillende uitgangspunten bij aanvang van een complex proces als de OAS. Maak heldere afspraken over de wijze en termijn waarop de spelers tot een meer gelijkwaardig kennisniveau komen. Zorg voor transparante afspraken over investeringen en verrekening hiervan voor alle fasen van het proces.
- De spelregels worden gezamenlijk bepaald bij aanvang van een proces en worden bestuurlijk verankerd, niet alleen tussen het waterschap en elke individuele gemeenten, maar ook tussen het waterschap en alle gemeenten in een zuiveringsgebied samen. De samenwerking geldt zowel tussen het waterschap en de gemeenten, als ook tussen gemeenten onderling. Een handleiding/handreiking is niet het product van een partij maar een belangrijke, gezamenlijke stap. Stel bij aanvang van elke nieuwe fase opnieuw de spelregels gezamenlijk vast.
- Zorg voor afrekenbaar draagvlak van alle bij het proces betrokken individuen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, bijvoorbeeld door het ondertekenen van een gezamenlijk projectplan per procesfase. In dit projectplan worden afspraken over inzet van personele en financiële middelen verankerd.

Een respondent (gemeente, ambtelijk): "Neem bij een startovereenkomst harde voorwaarden op. Als wethouders volmondig ja hebben gezegd, dan is het ook de verantwoordelijkheid van die partijen om het waar te maken. Het kan namelijk ook financiële consequenties hebben voor andere deelnemers. Dus: neem ook verantwoordelijkheid naar elkaar toe."

- Organiseer aantrekkelijke bestuurlijke bijeenkomsten op belangrijke momenten in het proces. Vier successen en laat de 'winnaars' hun verhaal vertellen als ambassadeurs voor het programma.
- Zorg voor een gedeelde interpretatie van landelijke spelregels en maak expliciet waar je afwijkt van het landelijke kader of andere waterschapsgebieden. Verdedig de

gemaakte keuzes ook gezamenlijk naar externe partners en maak deze expliciet bij aanleveren van gegevens voor landelijke benchmarks (zoals voor rioleringsbeheer en zuiveringsbeheer). Overweeg het gezamenlijk investeren in het lobbyen op andere bestuurlijke schaalniveaus waar beslissingen genomen worden die van grote invloed kunnen zijn op het eigen gebiedsproces.

Een respondent van het waterschap: "Bedrijfsvergelijkingen zijn van de ene kant belangrijk, bijvoorbeeld voor de beeldvorming. Het is wel een taai proces om die SMART te maken. Vaak is het ook veel gebakken lucht waar je door de beeldvorming last van kunt krijgen. Vaak veel vorm en weinig inhoud. Het is belangrijk om papieren werkelijkheden te voorkomen. Echter, een papieren werkelijkheid (bijvoorbeeld van bedrijfsvergelijkingen) is bestuurlijk wellicht belangrijker dan de fysieke werkelijkheid."

Een respondent van het waterschap: "Wij scoren niet slecht afhankelijk van de definitie. Onze definitie is scherper dan de landelijke. Gaat om verwachtingenmanagement: Dat wij het anders doen is niet bekend bij anderen."

- Zorg in elke fase van het proces voor onafhankelijke projectleiders die het proces en de inhoudelijke voortgang scherp bewaken, ervoor zorgen dat alle relevante disciplines evenwichtig aan bod komen en tijdig zaken op de bestuurlijke agenda plaatsen. De programmamanager heeft met de projectleiders een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid voor de voortgang en verantwoording aan de betrokken bestuurders. Een overweging kan zijn om te werken met een gezamenlijk programmamanagement door waterschap en gemeenten. Zo zouden de gemeentelijke waterambassadeurs hierin bijvoorbeeld een rol kunnen spelen. Het programmamanagement is immers in optimale vorm gericht op minder meerkosten voor de maatschappij, niet op de besparingen per partner. Vraag is of het programma met alle deelprojecten niet te veelomvattend is voor 1 programmamanager. Intern het waterschap zou met een duo gewerkt kunnen worden dat samen de kar trekt. Dit heeft ook voordelen voor de continuïteit van het proces (vervanging bij afwezigheid).
- Om de bestuurlijke betrokkenheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid voldoende te borgen is het onvoldoende dat het waterschap met elke individuele gemeente afspraken maakt. Gemeenten hebben immers ook een verantwoordelijkheid naar elkaar. Een stuurgroep per zuiveringsgebied zou een belangrijke toegevoegde waarde hebben. Ook bestuurlijke bijeenkomsten met alle partners kunnen een stimulerende werking hebben. De ambtelijke projectgroep identificeert de punten die op de bestuurlijke agenda moeten komen in nauw overleg met de programmamanager(s)/deelprojectleider(s).
- Zorg voor voldoende uitreedopties en de voorwaarden ervoor. Als blijkt dat een van de partijen zich niet aan de afspraken houdt, moet deze partij er door de anderen op aangesproken kunnen worden. De wet van de remmende voorsprong moet worden voorkomen. Het uitreden kan maar dan onder voorwaarden van heldere afspraken. De uitreder moet de keuze goed beargumenteren naar de andere partners en heldere afspraken moeten dan worden gemaakt over de verrekening van voor- en nadelen (zodat hier later geen slepende conflicten over kunnen ontstaan).
- Standaard afspraak zou kunnen zijn om als waterschap en gemeenten in de eerste fase in een gezamenlijke sessie de waarde van de beschikbare gegevens voor de (voorwaarden voor) verkenningen en berekeningen in de latere fases te bespreken.
- Selecteer als waterschap en gemeenten adviesbureaus gezamenlijk. Bepaal vooraf samen in welke fase(s) inzet van adviesbureaus wenselijk/nodig is.

- Organiseer een gezamenlijke bedrijfsvoering, bijvoorbeeld voor gegevensbeheer van de hele afvalwaterketen binnen een zuiveringsgebied of wellicht zelfs voor het hele deelgebied. Creëer bijvoorbeeld een pool van mensen die zowel voor waterschap als gemeenten kunnen worden ingezet. Andere optie: wissel personeel uit met gesloten beurzen.
- Organiseer de interne afstemming binnen het waterschap expliciet in de projectstructuur zodat voorkomen wordt dat er met verschillende boodschappen richting externe partners wordt gegaan. Benoem bij zowel de gemeente als het waterschap een persoon die vanaf het begin tot het einde de eerstverantwoordelijke is voor de specifieke OAS. Deze personen zijn verantwoordelijk voor de interne afstemming in de eigen organisatie.
- Organiseer periodiek evaluaties en koppel resultaten van evaluaties terug met de betrokkenen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Breng hierbij de werelden van ambtenaren en bestuurders bij elkaar door gezamenlijke sessies. Creëer hierbij een vertrouwelijke sfeer waarin openhartig kan worden gesproken.
- Betrek meer disciplines/afdelingen binnen een gemeente bij waterprocessen als de OAS. Organiseer bijvoorbeeld een Platform Water met interne (en eventueel ook externe) partners.
- Meer leren van vergelijkbare processen bij andere waterschappen. Organiseer uitwisseling van kennis en ervaringen.

Samenvattend kunnen uit de interviews en de workshop de volgende uitgangspunten/aanbevelingen voor samenwerking worden afgeleid:

8. Start een samenwerkingsproces met het opstellen van een gezamenlijke agenda voor het gedeelde, maatschappelijke belang.
9. Respecteer daarbij kernwaarden/kernbelangen van de deelnemers. Geef deze een (h)erkenbare plaats in het procesontwerp, waaronder de keuze van varianten. Een brede variëteit bij begin van een verkenning verdient de voorkeur, keuzes maken volgt dan later, na het samen vaststellen van feiten en waarden.
10. Vrijwillige deelname betekent niet vrijblijvende deelname. Vooraf committeren partijen zich aan deelname aan het proces, niet aan de uitkomsten.
11. Management van verwachtingen en risicobeheer vooraf (bij elke fase) definiëren met elkaar.
12. Realistische ambitie: houdt het klein en beheersbaar. Proefprojecten niet te groot kiezen qua schaalniveau, wel voldoende complex qua inhoud en organisatie.
13. Beschouw een programma als de OAS als een complex, interactief proces met voldoende ruimte voor creativiteit en anticiperen op onverwachte ontwikkelingen, maar pak het wel zo projectmatig mogelijk aan met heldere deadlines, randvoorwaarden en spelregels. Deadlines zullen aanvankelijk meer procesmatig van aard zijn, later in het proces volgen geleidelijk de inhoudelijke keuzes.
14. Scheidt de fases van inhoudelijke verkenningen en onderhandelingen over kosten en baten scherp.

De grootste uitdaging is: Hoe kom je los van de directe belangen per organisatie (financiën, eigen milieurendement) ten gunste van het hogere, gedeelde maatschappelijke belang (gedeeld milieurendement met een gunstige kosten baten balans op de lange termijn)? In tijden van economische crises is dit een 'zwarte', maar interessante opgave.

Bijlage 1: Lijst van interviews

#	Geïnterviewde (organisatie)	Datum	Plaats
1	Henny Bron (waterschap Brabantse Delta, zuiveringsbeheer)	22/6/2009	Breda
2	Edwin Arens (waterschap Brabantse Delta, regio west)	22/6/2009	Heerle
3	René van Bedaf (gemeente Rucphen)	23/6/2009	Rucphen
4	Cees Meulman (wethouder gemeente Zundert) in aanwezigheid van Ronald Rombouts	25/6/2009	Zundert
5	Steven Adriaansen (wethouder gemeente Roosendaal)	29/06/2009	Roosendaal
6	Pierre Backx (gemeente Roosendaal)	29/06/2009	Roosendaal
7	Wouter Stapel (DHV)	03/07/2009	Amersfoort
8	Joseph Vos (waterschap Brabantse Delta, dijkgraaf)	14/07/2009	Breda
9	Arthur Meuleman (waterschap Brabantse Delta, sector watersystemen)	15/07/2009	Breda
10	Piet Blom (ingehuurd adviseur gemeente Oosterhout)	20/07/2009	Oosterhout
11	Jack Jonk (waterschap Brabantse Delta, zuiveringsbeheer)	10/08/2009	Breda
12	Arie van Rijn (waterschap Brabantse Delta, zuiveringsbeheer)	10/08/2009	Breda
13	Victor Witter (waterschap Brabantse Delta, beleid)	11/08/2009	Breda
14	Jan Zwijs (adviesbureau Welldra)	15/09/2009	Breda
15	Ad van Goch/Peter van Tilburg (gemeente Oosterhout)	15/09/2009	Oosterhout
16	Etteke Wypkema (waterschap Brabantse Delta, zuiveringsbeheer)	10/11/2009	

Tevens is een aantal gesprekken gevoerd met Ad Sweere (programmamanager).