

SAMENWERKINGSAMBITIE IN DE WATERKETEN?

Jan Willem Westerweel en Emil Hartman*

■ In ca. 60 regionale verbanden wordt op dit moment invulling gegeven aan het onderdeel waterketen van het Bestuursakkoord Water 2011 (BAW). Eén van de doelen is het vergroten van doelmatigheid door onder andere verdergaande samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. In 2012 moeten de samenwerkingsverbanden vaste vorm krijgen, om vanaf 2013 de beoogde winst te realiseren. In het BAW wordt ruimte gegeven aan regionaal maatwerk en eigen ambities. Veel regio's zijn nog zoekende hoe het samenwerkingsproces goed vormgegeven en ingevuld kan worden. In dit artikel delen de auteurs hun ervaringen aan de hand van een aantal dilemma's binnen samenwerkingsprocessen in de waterketen en mogelijke oplossingsrichtingen.

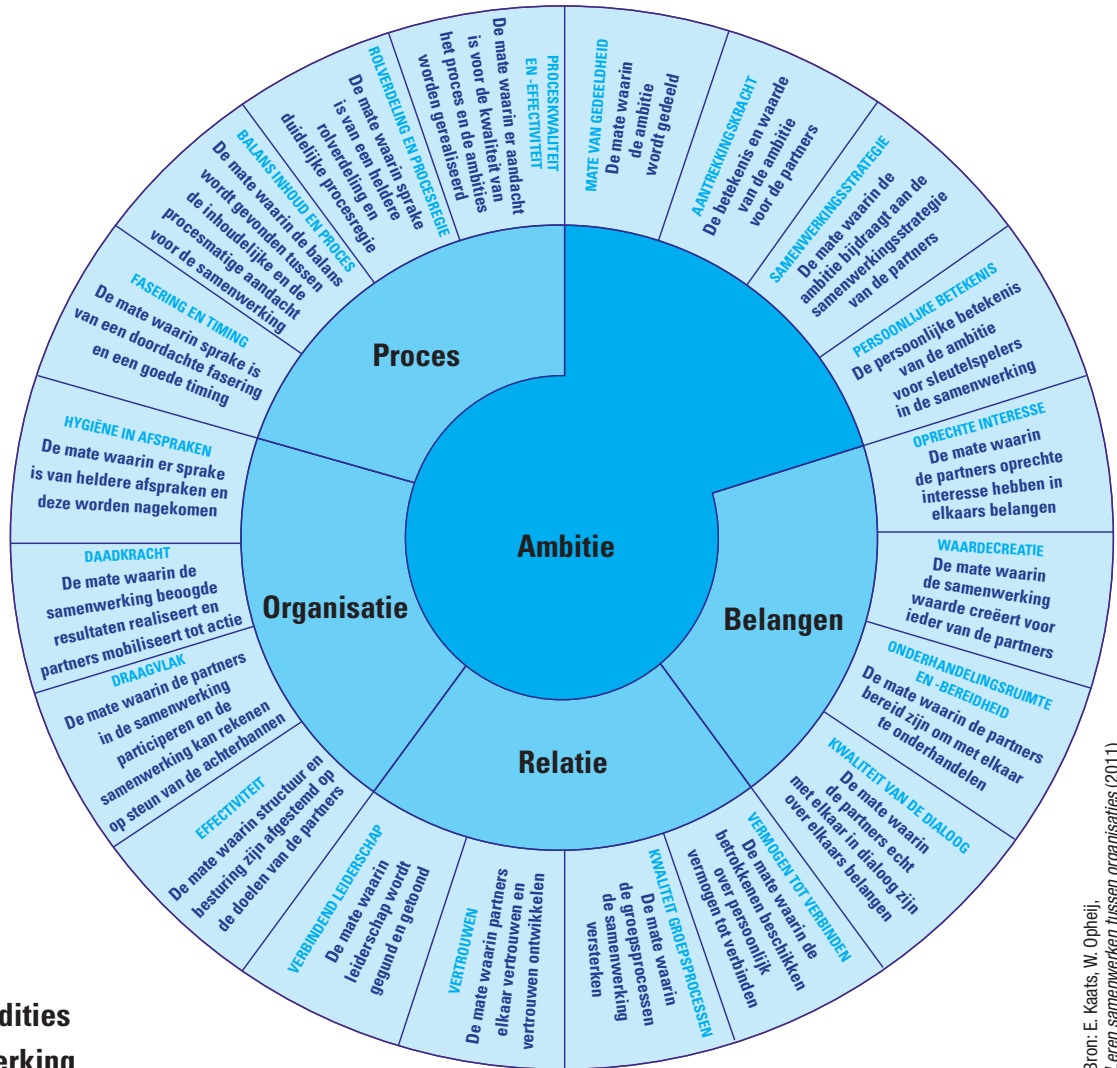
Inleiding

Het beoogde resultaat van verdergaande samenwerking in de waterketen zit op de zogenoemde drie K's: Kostenbesparing, verhoging van de Kwaliteit van dienstverlening en duurzaamheid, en vermindering van de Kwetsbaarheid van organisaties. In ca. 60 regio's zijn de betrokken partijen (gemeenten, waterschappen en soms ook de drinkwaterbedrijven) op zoek om daaraan concreet invulling te geven. De eerste resultaten van samenwerking zijn inmiddels zichtbaar.¹ De ambities, ervaringen en behaalde resultaten in de diverse regio's zijn tot nu toe echter divers. Elke regio vult het proces immers op haar eigen manier in. Onze overtuiging is dat betrokken partijen kunnen leren uit processen tot samenwerking elders. De auteurs hebben het afgelopen jaar ervaring opgedaan met de uitwerking van het Bestuursakkoord Water 2011 (BAW) voor de waterketen. Deze ervaring hebben we geanalyseerd vanuit het boek 'Leren samenwerken tussen organisaties'.² Daarin wordt gesteld dat bij samenwerking tussen organisaties vijf domeinen om expliciete aandacht vragen: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces. In ieder van de domeinen zijn we valkuilen tegengekomen die constructieve samenwerking in de waterketen in de weg kunnen staan.

Een eigen en gezamenlijke ambitie in de waterketen

Gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven staan voor de uitdaging om een concrete (liefst gedeelde) regionale ambitie te vinden en te benoemen. Momenteel lijkt deze in veel regio's te ontbreken. Waar concrete ambities in de waterketen onderbelicht blijven, dreigt een suboptimale of zelfs schijnsamenwerking. Dan beperkt de samenwerking zich tot het beantwoorden van de haalbaarheid van de besparingsopgave vanuit Den Haag ('de Haagse ambitie') zonder daadwerkelijk invulling te (willen) geven aan de samenwerking. De samenwerking wordt echter alleen succesvol als het iets oplevert voor de betrokken organisaties zelf en in lijn ligt met de strategie van de organisaties. Het expliciteren van de eigen ambities is een belangrijke voorwaarde om een betrouwbare samenwerkingspartner te kunnen zijn. Deze explicitering is niet per definitie een vertaling van de besparingsambitie uit het BAW. De praktijk leert immers dat partijen zich niet altijd kunnen vinden in de onderbouwing van de besparingsopgave en de gemaakte afspraken op koepelniveau. Dat vraagt dus om een eigen interpretatie en formulering, welke per betrokken partij verschilt. Het op basis daarvan vinden van een gezamenlijke ambitie werkt bindend en versnellend in een samenwerking.

* **Jan Willem Westerweel** is Adviseur bij Twynstra Gudde Adviseurs en Managers (www.tg.nl), **Emil Hartman** is Senior adviseur bij advies- en ingenieursbureau DHV (www.dhv.nl).



Afbeelding 1.

Kansrijke condities voor samenwerking

Bron: E. Kaats, W. Ophrij, *Leren samenwerken tussen organisaties* (2011)

Het formuleren van duidelijke en overtuigende ambities kan leiden tot synergie en heeft een mobiliserend effect, waarbij meerdere gemeenten willen aansluiten. De ervaring leert dat een samenwerkingsproces meer kans van slagen heeft, als de ambitie in de eerste plaats is gekoppeld aan de inhoudelijke opgaven waarvoor organisaties zich (gezamenlijk) gesteld zien. Een focus die zich beperkt tot de interne organisatie (kosten en kwetsbaarheid), biedt onvoldoende basis voor vitale samenwerking. De inhoudelijke opgaven in de waterketen die vragen om verdere professionalisering van beheer en bundeling van kennis en capaciteit moeten benoemd én gevoeld worden. Deze kunnen bijvoorbeeld in een gezamenlijke visie op de waterketen landen.

De samenwerking verloopt in enkele regio's moeizaam omdat de eigen ambities en een daaruit volgende gezamenlijke en gedragen inhoudelijke ambitie ontbreken. Juist in de regionale uitwerking, waarbij betrokkenheid van bestuurders, managers en medewerkers bepalend is voor een gedragen gemeenschappelijke oplossing, ligt een grote uitdaging. Belangrijke vragen

die bij het bepalen van de eigen en de gezamenlijke ambitie beantwoord moeten worden zijn:

- Welke ambitie in de waterketen ligt in lijn met de strategie en wie hebben we nodig om onze ambitie te bereiken? Wat heeft grotere meerwaarde: verticale samenwerking (gemeente – waterschap), horizontale samenwerking (gemeenten onderling) of integratie met andere beleidsvelden?
- Wat zijn de uitgangspunten en randvoorwaarden? Bij het bepalen van de eigen ambities van de samenwerking is het ook belangrijk om de ‘no-go areas’ te bepalen. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op mate van uitbesteding, vroegtijdige betrokkenheid van drinkwaterbedrijven of schaalgrootte.
- Is de ambitie voor de sleutelspelers in de samenwerking van persoonlijke betekenis? Deze sleutelspelers zijn tenslotte aan zet bij de uitwerking.

Diverse belangen in de waterketen

Zowel voor gemeenten als waterschappen zijn alle drie de K's herkenbaar als belang. Kostenbesparing is voor

beide overheden belangrijk gezien de bezuinigingsopgaven waarvoor zij gesteld staan. Maar er zijn ook verschillen. De auteurs hebben gemerkt dat vooral door veel kleinere gemeenten de kwetsbaarheid van de organisatie als urgentie voor samenwerking wordt ervaren. De grotere gemeenten voorzien vaak minder problemen met de personeelsbezetting en werving op korte termijn. Ook is de omvang van de organisaties vaak leidend voor de (mogelijke) professionaliteit en daarmee mogelijkheden voor het leveren van een goede kwaliteit van dienstverlening. Voor veel waterschappen is kostenbesparing extra van belang, omdat de investering in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), in hun beleving, deels moet komen uit besparingen in de waterketen. Daarnaast speelt ook de maatschappelijke legitimiteitsdiscussie over waterschappen en het behoud van de functionele democratie een rol. Het belang van de burger, lage lasten en een goede dienstverlening, bepaalt het gezamenlijk belang in de waterketen. Belangen, zowel op organisatie- als op individueel niveau, spelen een grote rol in de samenwerking. Vanuit stereotypen geredeneerd: bestuurders willen zeggenschap en 'omzet en heffing' behouden, managers willen de omvang van hun afdeling behouden en de betrokken ambtenaren willen niet dat hun baan op de tocht komt te staan. Het bieden van transparantie en oprechte interesse in elkaars belangen zijn noodzakelijk bij gezamenlijke regionale uitwerking. Daardoor ontstaat begrip en vertrouwen in elkaar. Belangen liggen achter de standpunten en beleidsambities. Wanneer achterliggende belangen onvoldoende uitgesproken en onderling begrepen zijn, leidt dit tot (impliciet) defensief gedrag onder de samenwerkingspartners in de waterketen. Tegenwerking of langdurige discussie over meerwaarde van samenwerking kan het gevolg zijn. Ook kan dit zich vertalen in beperkte betrokkenheid tijdens het uitwerkingsproces en geen (h)erkenning van samenwerkingskansen en besparingspotentieel.

Zolang de urgentie vanuit verplichtende nationale wetgeving uitblijft, is het recht doen aan regionale belangen in de uitwerking bepalend. Deze belangen zijn bij voorkeur expliciet voordat de samenwerking verder verkend en ingevuld wordt. Zo kan de tijdens verkenning gezocht worden naar de win-win (mutual gains). De uitdaging is vervolgens om de belangen te koppelen aan de inhoudelijke ambitie met betrek-

king tot de waterketen. Een inspirerende ambitie biedt een basis om tegengestelde en stollende belangen te ontstijgen ten gunste van inhoudsvolle samenwerking. De volgende condities kunnen helpen om recht te doen aan belangen in de waterketen:

- kwaliteit van de dialoog waarbij partners echt met elkaar in gesprek zijn over elkaars belangen in een sfeer van onderling vertrouwen en interesse;
- bereidheid om met elkaar te onderhandelen over de belangen;
- zorgen voor waardecreatie voor ieder van de partners door belangen aan ambities te koppelen.

Relaties onderbelicht in de waterketen

Het gevaar van veronachtzaming van de relatie ligt op de loer in veel regionale uitwerkingen. Zoals in veel technisch georiënteerde omgevingen, is de aandacht voor het individuele, persoonlijke en relationele aspect van samenwerken in de waterketen soms beperkt. De samenwerkingspartners zoeken in de regionale uitwerking naar de inhoudelijke meerwaarde van samenwerking voor hun organisatie. Naast inhoudelijke argumenten en belangen zijn de persoonlijke verhoudingen en relaties (onderling vertrouwen) echter bepalend bij samenwerking. Samenwerken vraagt ook om specifieke competenties die niet bij alle samenwerkingspartners ontwikkeld zijn. De partners worden nu, in het proces om meer te gaan samenwerken, uitgedaagd deze competenties te ontwikkelen.

Naast onderling vertrouwen is ook leiderschap nodig voor het op de kaart zetten en houden van de samenwerking. Zonder verbindend leiderschap blijven eigen belangen en ambities centraal staan in de waterketen. Afwezigheid van expliciete gedeelde ambities en beperkte politieke belangstelling verklaren tegelijkertijd ook waarom deze rol soms ontbreekt. Bestuurders zijn van grote betekenis in het aangaan, vormen en onderhouden van samenwerkingsverbanden. Om bestuurlijke drukte in grotere regionale verbanden te voorkomen, kan hierbij ook gekozen worden voor 'gegund leiderschap'. In het feitenonderzoek van Delfland bijvoorbeeld hebben enkele wethouders en een bestuurder van het waterschap ('de Bestuurlijke voorhoede') het samenwerkingsproces op bestuurlijk niveau getrokken,

waarbij ze ook een netwerkfunctie invullen voor omliggende gemeenten.

Belangrijke voorwaarden om recht te doen aan de relatie in een samenwerking zijn:

- onderling vertrouwen tussen de partners;
- persoonlijk vermogen van de betrokkenen tot verbinden en samenwerken;
- verbindend leiderschap in de samenwerking.

Organisatie van de (afval)waterketen

Bij vrijblijvende samenwerking in de waterketen dreigt een mate van ‘onderorganisatie’: onheldere verantwoordelijkheden en sturingslijnen. Deze vertalen zich in plichtmatig overleg, onvoldoende capaciteit voor het samenwerkingsverband, bestuurlijke afwezigheid, of juist bestuurlijke drukte. Het is een zoektocht naar een vorm die daadkracht en doorzettingsmacht in de waterketen in balans brengt met sturing en verantwoording aan ieder van de partners. Voor een succesvolle samenwerking (indien daarvoor wordt gekozen) moet een organisatie bereid zijn een deel van de eigen autonomie of resultaatverwachting op te geven, in het vertrouwen er meer voor terug te krijgen. Het inleveren van een deel van de huidige autonomie en het delegeren van bepaalde taken aan derden vraagt om heldere sturing en verantwoording. Vragen die daarbij spelen zijn: Hoe kan de wethouder invloed blijven uitoefenen om de koppeling tussen de riolering en de inrichting van de openbare ruimte te waarborgen? Hoe kan de heemraad blijven sturen op afstemming met het watersysteem? Hoe wordt invloed behouden bij nieuw beleid en in welke mate blijft er ruimte voor eigen keuzes?

Het samenwerkingsdoel vormt de basis voor uitwerking van de rechtsvorm, besturing, identiteit van en gedragsafspraken (inclusief exitstrategie) in de samenwerkingsorganisatie. De juridische vormen die verkend worden variëren van contractuele samenwerking of uitbesteding, gemeenschappelijke regelingen, een stichting of een overheids N.V./B.V.'s zoals een afvalwaterketenbedrijf. Iedere vorm heeft specifieke voor- en nadelen, net als de huidige organisatie van de waterketen. In de uitwerking van de samenwerkingsopgave worden deze voor- en nadelen vaak al vroegtijdig breed uitgemeten in de discussie. Met name wanneer ambities en belan-

gen onvoldoende benoemd en gedeeld zijn draagt een gedetailleerde discussie over de organisatievorm niet bij aan de opgave. De voor- en nadelen moeten als belangrijke aandachtspunten bij de afweging en het ontwerp van de organisatie worden meegenomen, maar mogen niet te vroeg in het proces leiden tot het trekken van conclusies over welke organisatievorm het meest geschikt is. Belangrijke condities voor het bepalen van een doelmatige samenwerkingsorganisatie zijn:

- daadkracht: de samenwerking realiseert beoogde resultaten en mobiliseert partners tot actie;
- draagvlak: de partners participeren in de samenwerking en de samenwerking kan op steun van de achterbannen rekenen;
- effectiviteit: structuur en besturing zijn afgestemd op de doelen van de partners.

Betekenisgevend samenwerkingsproces in de waterketen

In de regionale verbanden komen diverse partijen met eigen ambities bijeen. Dit vraagt om expliciete verantwoordelijkheid en inrichting van de procesregie met balans tussen inhoud en voortgang. In samenwerkingsprocessen bepaalt de traagste samenwerkingspartner het tempo, en de meest kleurloze de kleur. Daarom is het van belang kleinschalige successen te organiseren en te vieren. Dat kan door te differentiëren binnen regio's en zo een mobiliserend effect voor ‘trage kleurlozen’ te creëren. Bestuurlijke betrokkenheid bij inrichting van het proces is cruciaal. Door een stuurgroep in te stellen verplichten de samenwerkingspartners zichzelf na te denken over een procesregie. Het regisseren van een proces vraagt om het vinden van de balans tussen inhoud en voortgang en sensitiviteit voor belangen. Onafhankelijke procesbegeleiding kan hierbij effectief zijn.

Samenwerking in de waterketen wordt in veel regio's vormgegeven op basis van feitenonderzoeken en businesscases. Het is wenselijk om de inventarisatie zoveel mogelijk te baseren op herleidbare feiten uit de waterketen. Voor de inschatting van het financiële voordeel van samenwerking is echter maar een beperkt aantal praktijkvoorbeelden en feiten beschikbaar. Evenals bij het ‘nationaal feitenonderzoek doelmatig waterbeheer’³, vormen aannames en onzekerheden over

samenwerking daarom een belangrijk onderdeel van de uitwerking. Daarnaast vraagt iedere regionale situatie om maatwerk. De bespreking van aannames en onzekerheden met betrokkenen is een belangrijke stap om tot gedragen conclusies uit een onderzoek te komen. De neiging bestaat om bij onzekerheden meer zekerheid te willen krijgen door meer gedetailleerd onderzoek. Zeker als een heldere ambitie ontbreekt, volgt de roep om hardere feiten en nader onderzoek snel. Daarmee ontstaat het gevaar dat een feitenonderzoek of business case 'nooit klaar is'. De beoogde 'winst' door samenwerking laat zich niet altijd eenvoudig kwantificeren en euro's. Daarbij komt dat de winst niet alleen maar zit op het vlak van kosten, maar ook op vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de dienstverlening. De overtuiging voor verdergaande samenwerking zal daarom naast (financiële) berekeningen, ook op visie, ambitie en professionele inschattingen gestoeld moeten worden. Dit vergt lef en leiderschap. Kansrijke condities op het gebied van processturing zijn:

- een heldere rolverdeling en duidelijke procesregie;
- een doordachte fasering en balans op inhoud en voortgang;
- bespreking van en omgang met onzekerheden.

Tot slot

Onze ervaring bij de samenwerkingsprocessen in de waterketen is dat de vijf aandachtsgebieden (ambities, belangen, relatie, proces en organisatie) uit het boek 'Leren samenwerken tussen organisaties' (Kaats en Opheij, 2011) zeer herkenbaar en toepasbaar zijn voor de samenwerkingsopgave in de waterketen. De afspraken vanuit het BAW vragen dat in 2012 concrete stappen worden gezet in nauwere samenwerking tussen organisaties. Aandacht voor de vijf domeinen in regionale verbanden biedt hulp om nog dit jaar concrete stappen te zetten in de afweging of invulling van samenwerking in de waterketen:

- Expliciteer wat je wilt (ambitie) als waterschap, gemeente of drinkwaterbedrijf. Zoek vervolgens de samenwerkingspartners (verticaal/horizontaal, één of meerdere) bij die ambitie. Probeer defensieve (maar begrijpelijke) doelstellingen als kosten, en continuïteit te verrijken en ga op zoek naar inhoudelijke inspiratie en een wenkend perspectief als een duurzame prikkel voor de samenwerking.
- Organiseer de processturing en ga gezamenlijk op zoek naar de win-win op basis van dialoog over elkaars belangen (maatschappelijk-organisatorisch-individueel).
- Houd oog voor de relatie en het persoonlijk vermogen van de betrokkenen tot verbinden en samenwerken.
- Wees (na onderzoek) als organisatie bereid om afstand te nemen van een stuk autonomie in de verwachting daarvoor iets terug te krijgen (de win).
- Maak heldere afspraken over verantwoording en bijsturing, evalueren en de exitstrategie. Geef de samenwerkingsorganisatie een duidelijke structuur en organiseer commitment om vrijblijvendheid en bestuurlijke drukte te voorkomen. ■

SUMMARY

Dutch water boards, municipalities and drinking water companies agreed in 2011 to intensify cooperation in water management. Cooperation concerning tasks regarding sewage management, water purification and drinking water should realize efficient and effective watermanagement in sustainable organisations. One year after the agreement, the results vary in the 60 regional collaborations. The authors state that in the collaboration process, the organisations need to pay explicit attention to five different dimensions: ambitions, interests, relation, organisation and the process towards collaboration. Water boards and municipalities need to identify their own ambitions in line with the organisation's strategy, in order to realise a collective regional ambition. That regional ambition should embrace the different interests. With explicit attention to the five dimensions, the organisations can create promising conditions for realising the agreements in 2012.

1 Zie de website <http://samenwerkenaanwater.nl> welke een overzicht geeft van de huidige samenwerkingsinitiatieven.

2 Kaats E. en W. Opheij (2011). Leren samenwerken tussen organisaties.

3 VEWIN, VNG, Unie van Waterschappen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (29 maart 2010). Doelmatig beheer waterketen: eindrapport commissie feitenonderzoek.