

VISITATIECOMMISSIE WATERKETEN: STIMULANS VOOR SAMENWERKING

Annemieke Hendriks*

■ **Visitatiecommissie Waterketen** – In 2013 ging de Visitatiecommissie Waterketen (VCW) in opdracht van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de slag. Het doel hiervan was het beoordelen en het aanjagen van de voortgang van de uitvoering van interbestuurlijke afspraken over meer kwaliteit en minder kosten en kwetsbaarheid in de waterketen.

De waterketen is het geheel van de productie en levering van drinkwater door drinkwaterbedrijven, de inzameling en afvoer van gebruikt drinkwater en in het riool verzameld regen – en grondwater door gemeenten en het transport en de zuivering van dit water door waterschappen.¹

■ Deze visitatiecommissie was een trede van de zogenaamde “*interventieladder*”, die onderdeel was van een akkoord over samenwerking in de afvalwaterketen. Dit akkoord sloten de besturen van de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in april 2010. Waterschappen en gemeenten gingen voortaan samenwerken op regionale schaal. Dit betekende een opschaling van het schaalniveau van de samenwerking vanuit de circa 420 gemeenten naar 60 regionale samenwerkingsverbanden. Dit regionale schaalniveau was gebaseerd op de ‘fysieke eenheid’ van de zogenaamde ‘*zuiveringskringen*’. Er ging direct landsdekkend gewerkt worden; iedereen moest meedoen en door dezelfde moeilijkheden heen.

De VCW was in deze interventieladder opgenomen als ‘*stok achter de deur*’. Dit om zekerheid te geven over de realisatie van de beleidsdoelen voor de afvalwaterketen, waaronder de structurele besparing van € 380 miljoen euro op de jaarlijkse kosten vanaf 2020. De interventieladder is in 2011 opgenomen in het Bestuursakkoord Water (BAW) en is vervolgens in 2012 door de Stuurgroep Water vastgesteld.

De VCW is het eerste voorbeeld van een dergelijke commissie in de watersector. Mogelijk is dit instrument voor herhaling vatbaar? De Adviescommissie Water heeft recent het Advies Bestuursakkoord Water² uitgebracht, waarin zij adviseert om te overwegen het instrument – van visitatie door een onafhankelijke commissie – ook voor andere onderwerpen in te zetten.

In dit artikel wordt een reconstructie gegeven van het visitatieproces en de ‘lessons learned’ van de gevolgde werkwijze en de behaalde resultaten van de VCW.

De VCW heeft volgens de betrokkenen een impuls betekend voor de uitbreiding van de samenwerking in de (afval)waterketen tussen gemeenten en waterschappen naar een driemanschap met ook de drinkwaterbedrijven erbij. Dit geldt zowel op landelijk niveau in de samenwerking tussen VNG, UvW en VEWIN als op regionaal niveau in de regionale samenwerkingsverbanden. Omdat dit artikel een focus heeft op de reconstructie van het visitatieproces en de aanloop hiernaar toe, ligt hier geen accent op de meer recente versterking van de eerdere bijdrage van de drinkwaterbedrijven.

Aanloop 2009 – 2013

Als reactie op de *bezuinigingsdoelstelling van 100 miljoen euro op de rijksbegroting door doelmatiger*

* drs. A. (Annemieke) H. Hendriks, managing consultant bij Berenschot, www.Berenschot.nl.

waterbeheer van staatssecretaris Tineke Huizinga (2009) stelden de waterschappen (samen met de gemeenten) voor om doelmatiger te gaan werken in de afvalwaterketen. Dit voorstel was gefundeerd op het Feitenonderzoek Doelmatig Waterketenbeheer (2010), waaruit bleek dat de verwachte autonome kostenontwikkeling sterk gereduceerd kon worden, mits de juiste maatregelen genomen werden. De gemeenten en de waterschappen benutten dit feitenonderzoek om de afspraak te maken dat zij in de afvalwaterketen jaarlijks een bedrag gingen besparen oplopend tot € 380 miljoen vanaf 2020. Dit besparingsbedrag betreft circa 12,5% van de totale geprognoseerde kosten in de afvalwaterketen in 2020 en 15,6% van de totale kosten in de afvalwaterketen in 2010.

Het akkoord tussen de UvW en de VNG over de afvalwaterketen was een gespreksonderwerp in de kabinetsonderhandelingen in 2010. Volgens het kernteam van de VNG en de UvW³ was de ‘bottom up’ aanpak van regionale samenwerkingsverbanden de voorkeursstrategie voor meer doelmatigheid in de waterketen. Een eventuele structuuraanpassing was slechts de sluitsteen voor de samenwerking.

In aanvulling op de afspraak tussen *VNG en UvW* om *doelmatiger te werken (minder kosten) door meer regionale samenwerking* werd afgesproken om daarbij ook te werken aan *meer kwaliteit en minder kwetsbaarheid (3k's)*. De afspraken over 3 k's werden aangevuld met een *bijdrage van de drinkwaterbedrijven* en werden vastgelegd in het *Bestuursakkoord Water 2011 (BAW)*. De drinkwaterbedrijven leverden een bijdrage aan de reductie van de autonome kostenontwikkeling door gezamenlijk jaarlijks een bedrag oplopend tot € 70 miljoen vanaf 2020 te besparen. Ten opzichte van de autonome kostenstijging betreft dit bedrag circa 5% van de jaarlijkse kosten van drinkwaterbedrijven. Dit percentage geldt over de hele periode, omdat de drinkwaterbedrijven ervan uitgaan dat de kosten gelijk blijven.

Ter stimulering en ter nakoming van de gemaakte afspraken werd ook een ‘interventieladder’⁴ afgesproken met als *tweede* trede een

visitatiecommissie medio 2013. De *eerste* trede bestond uit het horizontaal en verticaal stimuleren en ondersteunen van de regionale samenwerking. Hiervoor werd ook een landelijk kernteam met vertegenwoordigers vanuit de UvW en de VNG opgericht. Mocht uit het visitatieproces blijken dat een verdere interventie nodig was, dan volgde de *derde* trede (die eigenlijk niemand wenste). De derde trede was – op basis van de huidige bevoegdheden van provincies – een bestuurlijk gesprek met de waterschappen en gemeenten. Dit zou kunnen leiden tot interbestuurlijk toezicht met als uiterste consequentie een ‘indeplaatsstelling’ in verband met niet doelmatig toepassen van de zorgplicht om afvalwater in te zamelen en te zuiveren.

Reconstructie Visitatieproces 2013 – 2015

In 2013 ging de VCW aan de slag. De commissie – onder voorzitterschap van oud-minister van Verkeer en Waterstaat Karla Peijs – bestond uit deskundigen met affiniteit met de waterketensector.⁵ Doel van het onderzoek: beoordelen en aanjagen van de voortgang van de uitvoering van de BAW afspraken. De commissieleden en de secretaris waren afkomstig uit de wetenschap en consultancy en beschikten over expertise op het gebied van economie, watertechnologie, innovatie en governance van samenwerkingsprocessen.

De commissie startte net voor de zomer van 2013. Om geen tijd te verliezen door zomervakanties deed de commissie gelijk een uitvraag om een eerste beeld te krijgen van de voortgang. De commissie kon op dat moment beschikken over de diverse benchmarks van de waterketensector en monitoringsrapportages – van de VNG, de UvW en de VEWIN – en concludeerde dat deze informatie niet toereikend was voor de beantwoording van de hoofdvraag van de commissie. Tot deze conclusie kwam de commissie bij het opstellen van het beoordelingskader, waarmee de commissie een referentie had voor het doen van uitspraken over de voortgang. De commissie vroeg daarom naar de invulling van de ambities en plannen voor de 3 k's op het schaalniveau van een regio. Er waren op dat moment circa 60 regionale

samenwerkingsverbanden, die samen landsdekkend waren.

Op 14 oktober 2013 trad de commissie naar buiten met het eerste *voorlopige beeld* over de voortgang. Het algemene beeld was niet positief, zo constateerde de commissie tijdens een landelijke bestuurlijke bijeenkomst. De commissie riep de bestuurlijke trekkers van de regio's op om tempo te maken met het vastleggen van bestuurlijke ambities en bijbehorende plannen. De redenering van de commissie was, dat zonder deze vastgelegde afspraken er niet voldoende zekerheid was dat de regio's in 2020 de besparingen konden realiseren. Het kon ook zijn, dat de commissie de informatie niet goed had begrepen of dat niet alle beschikbare informatie ook was opgestuurd. Daarom gaf de commissie de regio's gelegenheid om nieuwe of aanvullende informatie op te sturen, zodat die kon worden meegenomen in de voortgangsrapportage, die gepland stond voor januari 2014.

De conclusie van de commissie over het eerste beeld werd door sommige bestuurders van de regionale samenwerkingsverbanden met gemengde gevoelens ontvangen. Zij vonden dat de commissie te veel keek naar de kostenbesparingen en te weinig oog had voor het samenwerkingsproces. Volgens de regio's waren de onderlinge interbestuurlijke contacten en sfeer toegenomen en was er ook meer sprake van openheid en kennisdeling dan enkele jaren daarvoor. De commissie was ook positief over de intensivering van de samenwerking. Daarbij benadrukte Karla Peijs, dat de aanwezigheid van een prettige samenwerking niet voldoende waarborg is voor de realisatie van de in het BAW afgesproken besparingen.

Om te laten zien dat de commissie er niet alleen was om te beoordelen, maar ook om te helpen ging de commissie *op bezoek* in het land. Hiervoor werden 5 landsdelen bezocht, waarbij de regio's zelf de vrijheid hadden om het programma in te richten. Een eis van de commissie was wel, dat bij de werkbezoeken zowel bestuurlijke als ambtelijke trekkers aanwezig waren. Van ieder landsdeel bezoek werd een videoverslag gemaakt, dat werd gedeeld op de website van de BAW partners www.samenwerkenaanwater.nl. De werkbezoeken waren in verschillende

opzichten positief. De onderlinge contacten tussen de deelnemende organisaties en tussen ambtelijk en bestuurlijk niveau namen toe. Dit gaf een impuls aan het vastleggen van afspraken en/of organiseren van randvoorwaarden voor de uitvoering. Ook ontstond in het land een completer beeld over de opdracht en werkwijze van de commissie.

In januari 2014 kwam de commissie met haar *voorgangsrapportage* naar buiten. Er waren intussen veel meer regio's met vastgestelde ambities en uitvoeringsplannen. Ook waren er een aantal regionale samenwerkingsverbanden die samen waren gegaan. Toch bleef het *totaalbeeld* voor de commissie achter bij de verwachting. De commissie baseerde zich hiervoor op het beoordelingskader van de commissie. Dit was reden voor de commissie om de regio's in te delen in koplopers, peloton en achterblijvers. De commissie maakte in haar rapport gebruik van een topografische kaart van Nederland om inzicht te geven in de beoordeling per regio. In het voorlopige beeld was onderscheid gemaakt tussen enerzijds de drinkwaterbedrijven en anderzijds de samenwerkingsverbanden van gemeenten en waterschappen. De reden hiervoor was dat met beide doelgroepen verschillende afspraken bestonden over de bijdrage aan de besparingen in de waterketen. De afspraken over de besparingen in de afvalwaterketen waren in 2010 door de gemeenten en de waterschappen gemaakt met als 'stok achter de deur' de interventieladder. De drinkwaterbedrijven hadden later uit eigen beweging een toezegging gedaan over hun bijdrage aan minder kostenstijging vanaf 2020.

Conform de opdracht van de minister ging de commissie op visitatiebezoek bij de regio's die als achterblijver waren beoordeeld. Om ook recht te doen aan de ambitie en resultaten van de koplopers ging de commissie ook bij een deel van deze groep op bezoek. De commissie ging in alle werkbezoeken op zoek naar de verklarende factoren voor de huidige situatie en besprak zowel mogelijke verbetermaatregelen als best practices. In diezelfde periode inventariseerde de commissie bij alle regio's en drinkwaterbedrijven hun best practices. Die konden zowel gaan over de techniek als over het proces. Iedereen kon best practices insturen van koploper tot en met

achterblijvers. Alle best practices werden gebundeld in een rapportage en een deel is ook gepubliceerd op de website www.samenwerkenaanwater.nl. Na afloop van het visitatieproces is de rapportage met best practices overhandigd aan de Adviescommissie Water (AcW), die in de periode 2014 – 2015 onderzoek deed naar innovaties in de waterketen.

Halverwege 2014 realiseerde de commissie zich dat de indeling naar koploper-peloton-achterblijver het neveneffect had, dat de koplopers en een groot deel van het peloton tevreden was met deze beoordeling en hierin geen prikkel zag om nog een stap extra te zetten. Als de achterblijvers het been bij zouden trekken, kwam het wel goed leek de gedachte. De commissie berekende zelf dat deze redenering niet opging. Enerzijds omdat niet iedere regio in de gelegenheid is om een hoog besparingspercentage te behalen, bijvoorbeeld omdat er in het verleden al veel bespaard is.⁶ Anderzijds omdat met een te groot aantal regio's in het peloton het bedrag van € 380 mln. niet gehaald werd. Vanwege de tweeledige opdracht van de commissie (visitatie en stimuleren), besloot de commissie om alle regio's een brief te sturen met de boodschap dat iedereen er belang bij heeft dat het totaalbeeld voldoende is en dat zonder extra inspanningen van iedereen het totaalbeeld lager ging uitkomen dan € 380 mln. Deze brief was vooraf afgestemd met de vertegenwoordigers van de koepels van de gemeenten en de waterschappen, waarmee de commissie regelmatig contact had over het visitatieproces. Deze vertegenwoordigers hebben vervolgens op eigen initiatief diverse *regionale bestuurlijke bijeenkomsten* georganiseerd met als insteek wat kan deze regio nog bijdragen aan de verbetering van het totaalbeeld. De commissie was bewust niet aanwezig bij deze bijeenkomsten. In deze gesprekken gingen voorstanders en tegenstanders met elkaar in debat. Op verschillende plekken stonden er bestuurders op, die anderen meekregen in het dragen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de realisatie van de gemaakte afspraken in het BAW.

Dit regionale proces leidde ertoe dat de commissie na de zomer van 2014 van praktisch alle 49 regio's nieuwe informatie ontving over de voortgang (zowel kwantitatief als kwalitatief). Op basis van deze

nieuwe informatie concludeerde de commissie in het eindrapport, dat er vertrouwen was dat de regio's – met de nodige extra inspanningen – de afspraken uit het BAW akkoord kunnen waarmaken. In het *eindrapport* deed de commissie uitspraken over het totaalbeeld. Daarnaast ontvingen iedere regio en ieder drinkwaterbedrijf een persoonlijke brief van de commissie met de definitieve beoordeling. Geen van de regio's en/of drinkwaterbedrijven heeft bezwaar gemaakt bij de VCW, omdat ze het niet eens waren met de individuele eindbeoordeling en/of de onderbouwing hiervan.

Kenmerken van de werkwijze van de VCW

Terugkijkend op het visitatieproces heeft de commissie een aantal bepalende keuzes gemaakt. Mogelijk zijn de zeven kenmerken van de gevolgde werkwijze ook voor een toekomstige visitatiecommissie bruikbaar.

- 1 Blijf bij de formele opdracht:** Gedurende het onderzoek kreeg de commissie regelmatig suggesties om ook andere aspecten te onderzoeken dan strikt passend bij de hoofdvraag. De commissie heeft zich niet laten verleiden, om haar bereik 'groter' te maken dan haar opdracht was.
- 2 Informatiebehoefte op maat:** Een commissie is zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van haar opdracht en heeft informatie nodig op het juiste schaalniveau en abstractieniveau. In dit geval heeft de commissie met behulp van een uitvraag de door haar benodigde informatie opgevraagd bij de regio's en de drinkwaterbedrijven.
- 3 Beoordelingskader:** Een beoordelingskader met 'gezag' is bepalend voor de effectiviteit van de commissie. De uitspraken van de commissie over de beoordeling van de voortgang moeten feitelijk juist en navolgbaar zijn. Dit vraagt om een zorgvuldige afstemming tussen enerzijds het gewenste detailniveau voor het onderzoek en anderzijds de mogelijkheden van de commissie om het onderzoek (per regio, per drinkwaterbedrijf en voor Nederland als geheel) op een uniforme wijze binnen de doorlooptijd uit te voeren.

- 4 BEOORDELEN EN AANJAGEN:** De primaire aanleiding voor deze visitatie was het rapporteren over de voortgang en waar nodig ook het stimuleren van de voortgang. Het naar buiten brengen van het eerste beeld werkte als een wake-up call. Omdat de commissie ook in contact trad met de regio's en drinkwaterbedrijven gaf dit ook een impuls aan de onderlinge contacten in de waterketensector. Er kwam extra energie en gezamenlijkheid los. De commissie speelde hierop in door ook langs te gaan bij de koplopers en best practices publiek te delen via de gezamenlijke website.
- 5 INSPELEN OP DE EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID:** De commissie is een 'passant', die komt en weer gaat. De regio's gaan door. De commissie heeft daarom veel ruimte gegeven aan de regio's bij het aanleveren van de gevraagde informatie en het organiseren van werkbezoeken.
- 6 SYNERGIE DOOR NAUWE SAMENWERKING MET PARTNERS:** De commissie is onafhankelijk en bepaalt zelf haar werkwijze. Dit neemt niet weg, dat het verstandig is om voeling te houden met de beleving van de commissie in de praktijk. Een commissie heeft er belang bij, dat de regionale partners het nuttig vinden om mee te werken aan het onderzoek en dat er draagvlak ontstaat voor de werkwijze en uiteindelijk ook voor het resultaat. De commissie heeft daarom veel gehad aan de informele contacten met vertegenwoordigers van de koepels van de waterschappen, de gemeenten en de drinkwaterbedrijven. Daarnaast was er ook sprake van contact over het verloop van het visitatieproces met de opdrachtgever op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Ook steunde en ondersteunde het kernteam van VNG en UvW het werk van de commissie. Juist door de *synergie* tussen het werk van de commissie en het werk van het kernteam heeft het visitatieproces zijn werking gehad.
- 7 TRANSPARANTIE:** Een visitatieproces is niet vrijblijvend en daarom best spannend voor bestuurders, managers en beleidsmedewerkers.

Duidelijkheid over zowel de inhoud van het onderzoek (zie beoordelingskader hierboven) als over de werkwijze (procesontwerp) is essentieel om zekerheid te geven. De commissie heeft zoveel mogelijk gecommuniceerd over haar beoordelingskader, procesontwerp, tussenresultaten en werkbezoeken via een eigen portaal op de website www.samenwerkenaanwater.nl. Ook werden de regio's en drinkwaterbedrijven eerst individueel geïnformeerd over hun beoordeling voordat het totaalbeeld in de openbaarheid werd gebracht.

Reflectie op visitatieproces

Bij de oplevering van het eindrapport van de Visitatiecommissie Waterketen "*Waterketen 2020: slim, betrouwbaar en robuust*" keken zowel de opdrachtgever (ministerie), als de commissie en de regionale BAW partners positief terug op het visitatieproces en de behaalde versnelling. Na een wat aarzelend begin van de relatie tussen de commissie en de regionale samenwerkingsverbanden is later wederzijds vertrouwen ontstaan. De regio's gaven aan de commissie terug, dat zij het visitatieproces goed konden gebruiken als stimulans voor hun regionale plannen.

De minister van IenM beschikte over een onafhankelijke beoordeling van de voortgang van de BAW afspraken met ook een kwantitatieve onderbouwing. Zij sprak haar tevredenheid uit, dat de beoogde besparing van 450 miljoen in 2020 bijna is gehaald. En met extra afspraken ook de laatste meters gemaakt kunnen worden. Ook complimenteerde de minister de waterorganisaties dat ze gezamenlijk de handen in elkaar hadden geslagen.⁷ Zij nam ook de conclusie over dat het zinvol is medio 2017 te bepalen of – afhankelijk van de voortgang – er nogmaals enige vorm van onafhankelijk onderzoek nodig is voor de eindsprint tot 2020. De commissie had de opdracht binnen de gestelde tijd uitgevoerd en kon haar vertrouwen uitspreken dat de besparingsambitie gehaald kan worden, mits er tussen 2015 en 2020 druk blijft op de implementatie van de regionale plannen. De minister heeft het eindrapport in januari 2015 aangeboden

aan de Tweede Kamer. Er zijn geen Kamervragen gesteld over deze kamerbrief.⁸

Bij de aanbieding van het eindrapport aan de minister van IenM deed Breunis van der Weerd, wethouder van de Gemeente Ede, namens de ondertekenaars van het BAW (VNG, UvW, IPO en VEWIN) het woord. Volgens deze koepels bestond er tevredenheid over het duidelijke beeld over de voortgang rondom doelmatig beheer van de waterketen. En, minstens zo belangrijk, de impuls die de visitatiecommissie heeft gegeven aan gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven om voortvarend, met stevige ambities aan de slag te gaan.

Toevallig was gedurende het visitatieproces ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in ons land vanwege een strategische dialoog over de toekomst van het Nederlandse waterbeheer. De OESO formuleerde in haar rapport *Water governance in the Netherlands: Fit for the future?* een aanbeveling voor meer onafhankelijke commissies – zoals de VCW – als een interessant instrument voor de versterking van toezicht door een onafhankelijke partij op de watersector. Met als doel hierbij het vergroten van de transparantie over kosten, risico's en prestaties en het harmoniseren van de boekhouding over watermanagement.

Zoals ook gezegd in de introductie van dit artikel is de Visitatiecommissie Waterketen het eerste voorbeeld van deze vorm van onafhankelijk toezicht in de watersector. Dit proces heeft voor de samenwerking tussen de partners in de waterketen een aanjagend effect gehad voor het vastleggen van bestuurlijk commitment voor de kwantitatieve en kwalitatieve ambities en bijbehorende maatregelen en ook voor de onderlinge verbondenheid binnen en tussen regionale samenwerkingsverbanden. Juist als het gaat om een combinatie – van het beoordelen en het stimuleren van de interbestuurlijke samenwerking – kan visiteren goed werken. Mogelijk kan in de toekomst een soortgelijk visitatieproces ook voor andere beleidsonderwerpen in de watersector fungeren als een sturingsinstrument of beter gezegd als een stimuleringsinstrument. Denk hiervoor bijvoorbeeld aan de klimaatverandering, de energie-transitie of aan de invoering van de Omgevingswet.

-
- 1 Definitie waterketen uit eindrapport van de VCW *Waterketen 2020 slim, betaalbaar en robuust* (2014).
 - 2 Advies Bestuursakkoord Water (AcW-2016/148366).
 - 3 In 2014 heeft de VEWIN zich ook aangesloten bij het kernteam van VNG en UvW. De drinkwaterbedrijven hebben als doelstelling om 100 miljoen euro integratiewinst te halen. Dit bovenop de 70 miljoen euro aan interne besparingen.
 - 4 Raamwerk Interventieladder, Stuurgroep Water december 2012.
 - 5 *Maarten (M.A.) Allers; Corine (C.) Hoeben; Evert (E.G.) Visser; Gerhard (P.G.) Schwarz; Karla (K.M.H.) Peijs (voorzitter); Luuk (L.C.) Rietveld; Kris (K.R.D.) Lulofs; Annemieke (A.H.) Hendriks (secretaris).*
 - 6 De peildatum is 1 januari 2010.
 - 7 Persbericht IenM 10 december 2014.
 - 8 Kamerstuk 28966, 14 januari 2015. ■