

PODIUM

DE WATERKETEN OPGESCHRIKT DOOR NIEUWE INTERVENTIE

*Aleid Diepeveen, Wouter de Buck**

Commissie voor het onafhankelijke beeld – De watersector maakt kennis met een nieuw fenomeen, de visitatiecommissie waterketen. Bestuurders van de waterpartijen – drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen – en Rijk en Provincies hebben in 2011 in het Bestuursakkoord Water¹ (BAW), hun gezamenlijke ambities voor doelmatig waterbeheer vastgelegd. Om de voortgang bij de implementatie van de afspraken uit het BAW in kaart te brengen heeft de minister van Infrastructuur & Milieu, Melanie Schultz van Haegen, een visitatiecommissie ingesteld onder voorzitterschap van Karla Peijs, voormalig Commissaris van de Koningin in de provincie Zeeland. De opdracht voor de visitatiecommissie is de samenwerking in de waterketen te inventariseren, beoordelen en te stimuleren. In een interview heeft de redactie Water Governance onlangs met Karla Peijs gesproken over de aanpak, werking en bevindingen van de visitatiecommissie waterketen. Een interessant gesprek over een commissie die een steen in de vijver heeft gegooid in een sector waar men meekijken niet echt gewend is.

■ De waterketen – drink- en afvalwaterketen – is een uitdagend speelveld dat in ontwikkeling is onder invloed van trends zoals schaalvergroting, innovatie en samenwerking. Doelmatig waterbeheer is niet nieuw voor de sector. Reeds in de jaren voorafgaande aan het Bestuursakkoord Water (2005 – 2011) hebben partijen in de waterketen gewerkt aan mooi, veilig, schoon, gezond en duurzaam beheer van het watersysteem en de waterketen. Veelal op individuele basis, en door een beperkt aantal waterpartijen ook reeds via samenwerking in de waterketen. Door samenwerking en delen van expertise en deskundigheid wordt beoogd tegen 2020 een jaarlijkse kostenbesparing van € 450 mln te realiseren, waarvan € 380 mln door gemeenten en waterschappen en € 70 mln door drinkwaterbedrijven. Naast kostenbesparingen zijn verlagen van kwetsbaarheid en vergroten van de kwaliteit belangrijke doelstellingen in het BAW.

Om in 2020 de bezuinigingsdoelstellingen te realiseren moeten de maatregelen omstreeks 2017

zijn geïmplementeerd. Daarvoor is samenwerking in de waterketen van groot belang. In de opzet en planning van het Bestuursakkoord Water is men ervan uitgegaan dat in 2012/2013 de maatregelen genomen zouden zijn en men reeds actief aan het samenwerken was om de doelstellingen te bereiken. Het is aan de visitatiecommissie het onafhankelijke beeld van die voortgang te bepalen.

De visitatiecommissie wordt voorgezeten door het hoegbeeld Karla Peijs. Zij heeft de sector onder andere leren kennen toen zij hoofdingeland was bij het waterschap Leidsche Rijn. Ze vertelt lachend hoe ze mee ging bij het doen van de schouw, dat was men niet gewend want ‘vrouwen kunnen toch niet schouwen?’. Karla Peijs zeker wel: ze ging voorop en toen zij over het hek stapte volgden de mannen, die er prompt doorzakten.. Met die energie en daadkracht en bijgestaan door een secretaris en deskundigen van universiteiten, een gemeentelijke rekenkamer en adviesbureaus is de visitatiecommissie aan de slag gegaan.

* **Aleid Diepeveen** is werkzaam als directeur Business Development bij het Netherlands Water Partnership (NWP). **Wouter de Buck** is eveneens werkzaam bij NWP als project officer en secretaris van het Nutrientenplatform. NWP, Postbus 82327, 2508 EH Den Haag, info@nwp.nl



foto: Jos Braal.

Wat is visitatie en wat wordt ermee beoogd?

Visitatie als officiële inspectie is nieuw voor de watersector. Het is beter bekend van het hoger onderwijs waar het onder andere een functie heeft in het kader van kwaliteitsbewaking. Als onderdeel van het bestuursakkoord is een zogenaamde interventieladder afgesproken, om te kunnen sturen op tempo en voortgang bij de uitwerking van de afspraken in het bestuursakkoord. De verantwoordelijkheid ligt bij de waterpartijen, maar soms is een stok achter de deur nodig. De bestuurlijke en juridische druk wordt geleidelijk opgebouwd op de interventieladder. Visitatie staat op de interventieladder tussen *bottom-up zelforganisatie* met stimuleren en ondersteunen door bijvoorbeeld kenniscoaches (zie artikel Dekker ea.), en top-down interventie door (dwingend) *toezicht* aan de hand van wet- en regelgeving.

De visitatie heeft meerdere doelen:

- **Inventariseren:** verkrijgen van een onafhankelijk landelijk beeld van de voortgang bij de implementatie van de waterketenafspraken uit het bestuursakkoord
- **Beoordelen:** de voortgang van de verschillende regio's en partijen beoordelen
- **Stimuleren:** aandragen van mogelijkheden aan regio's om de doelstellingen uit het bestuursakkoord te realiseren en kansen te verzilveren.

De visitatie is een aanvulling op de landelijke en sectorale benchmark² of bedrijfsvergelijking waarin de prestaties van de individuele organisaties voor respectievelijk drinkwater³, riolering⁴ en afvalwater⁵ worden vergeleken. Internationaal is het initiatief voor de visitatie waterketen positief ontvangen. De OESO, een samenwerkingsverband van 34 landen om sociaal en economisch beleid te bestuderen en te coördineren, heeft onlangs onderzoek gedaan naar beheer en bestuur van de waterketen en het watersysteem in Nederland. De OESO bestempelt de visitatie als een goede mogelijkheid om de voortgang te bewaken⁶.

Worsteling van het eerste uur

De hoofdvraag waar de visitatiecommissie mee aan de slag is gegaan is:

Leiden de afgesproken doelen voor kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit tot een structurele besparing van € 450 miljoen⁷ per jaar vanaf 2020 ten opzichte van de voorziene kostenstijgingen?

De commissie maakte in de zomer van 2013 een koude start; de waterpartijen zijn meekijken niet gewend. 'Het begin was best een worsteling, hoe aan te pakken en hoe krijg je eruit wat je wilt weten'. De commissie voert het proces uit in twee fasen, eerst een inventarisatiefase die wordt gevolgd door de visitatie zelf. De inventarisatie is gestart met een schriftelijke uitvraag om een beeld te krijgen van de stand van zaken. Dat bleek meteen een uitdaging, misschien vanwege de zomerperiode, maar de respons was matig, wisselende

reacties en vragen werden niet begrepen. Karla Peijs noemt het een opmerkelijk proces. ‘Het was alsof de commissie niet serieus werd genomen, en de vragen niet werden begrepen. Men gaf aan dat het de verkeerde vragen waren omdat het niet over technologie ging. Het voorlopige beeld van die eerste uitvraag was dan ook niet onverdeeld gunstig. Het veld bleef achter en er was een inhaalslag nodig. Het werkte als een wake up call, iedereen schrok wakker.’

Er werd een hernieuwde uitvraag gedaan, met de aandachtspunten van het eerste uur opgelost en dit leidde tot een beter beeld. De koepels van de waterpartijen – Rioned, Vewin, VNG en Unie van Waterschappen – hebben hierbij goede ondersteuning geboden, met achtergrondinformatie, cijfers en kenniscoaches. Zij zien het belang ervan in, aldus Peijs. Naast de schriftelijke uitvraag heeft de commissie ook een aantal regionale werkbezoeken uitgevoerd, om in gesprek te gaan met het werkveld. Inmiddels is de inventarisatiefase afgerond met de voortgangsrapportage⁸ die op 21 januari jl. aan de minister is aangeboden. Het rapport is niet alleen uitgebracht aan de minister, maar juist ook aan het werkveld om ze tijdig te informeren en ook gelegenheid te bieden een eventueel verkeerd beeld bij te stellen. Volgens Peijs is er een psychologisch proces doorlopen, en nu wordt veel meer vanuit samenwerking de visitatie doorlopen. ‘Het is een interessante ervaring, hoe organisaties in beweging te krijgen, die gewend zijn hun eigen boontjes te doppen.’

Koplopers, peloton, achterblijvers

Het beeld van de commissie is divers: er is een flinke groep koplopers, een groot peloton en een aantal achterblijvers. Karla Peijs geeft aan: ‘Er moeten flinke stappen gezet worden, anders worden de doelstellingen niet gehaald. Er wordt veel, gezellig met elkaar gesproken en er zijn veel plannen, maar het moet tot actie komen. Het peloton moet echt aan de slag.’

In het kader van interventie is de spannende vraag wat de strategie van de commissie zal zijn om de achterblijvers, het peloton en de koplopers aan te jagen. Daarin is Karla Peijs heel duidelijk: ‘De partijen moeten het zelf doen, de commissie kan niets opleggen, de commissie heeft geen macht. De prikkel is de bezuinigingsdoelstelling, die in een kring van partijen waargemaakt moet worden. Het proces is wat dat betreft

echt een steen in de vijver, partijen worden zich bewust van hetgeen moet gebeuren. En de commissie kan hen daarbij stimuleren bijvoorbeeld door best practices aan te dragen.’

Zelf doen en in gezamenlijkheid

De doelstellingen uit het bestuursakkoord zijn gezamenlijke doelstellingen. Geen van de waterpartijen kan achterover leunen, en achterblijvers moeten een tandje bijzetten. Daar gaat de commissie tijdens de visitatie eerst naar luisteren. Is men zich bewust van hetgeen moet gebeuren, wat nodig is en hoe aan te pakken? Of spelen er lokaal andere processen die maken dat de focus minder op de waterketen is gericht? Peijs ziet onder andere bij gemeenten dat de aandacht verdeeld moet worden over veel verschillende zaken, terwijl ook bestuurlijke aandacht voor riolering nodig is om ambtenaren te ondersteunen. En in de kopgroep ziet de commissie waterpartijen, die in de voorgaande jaren reeds de nodige besparingen hebben gerealiseerd, en ook voor de toekomst nog een tandje hoger kunnen. Alleen dan kunnen de doelstellingen gezamenlijk worden bereikt.

Beter is de vijand van goed

In dit licht is het gezegde dat Karla Peijs naar voren brengt interessant ‘Beter is de vijand van goed’. Technologisch gezien kiest men volgens Peijs veelal voor de dure variant en die lang meegaat, terwijl er tussentijds technologische ontwikkelingen kunnen zijn die dan niet meer ingepast kunnen worden. ‘Uiteindelijk gaat het om het gezin of de industrie die voor de voorzieningen moeten betalen. En dat besef is niet overal even groot’.

Charmeoffensief

Waar het goed gaat is de samenwerking in de waterketen tussen waterschappen en gemeenten. Die komt goed op gang, aldus Peijs. Wel is er een inhaalslag nodig om de bezuinigingsdoelstelling van € 380mln te realiseren. Dat is de eerste zorg van de Commissie. De samenwerking in de waterketen met de drinkwaterbedrijven, die wel op schema liggen wat betreft de bezuinigingsdoelstelling van € 70mln, ziet de commissie slechts op sommige plekken en dat baart Peijs zorgen. Dat de samenwerking met de drinkwaterbedrijven nog moeizaam is

komt volgens Peijs onder andere omdat partijen vooral op de afvalwaterketen gericht zijn, de eigen perkjes van de drinkwaterbedrijven prima zijn aangeharkt en men zich afvraagt waarover en hoe te gaan samenwerken. In dat proces kan de commissie een goede bijdrage leveren door te werken aan bewustwording en adviseren en delen van best practices. Maar op sommige plekken zit het dieper, en is er sprake van argwaan jegens de drinkwaterbedrijven. Er is eerst een charmeoffensief nodig en vertrouwen om te komen tot samenwerking.

Samenwerken is mensenwerk en vertrouwen

Op diverse momenten in het gesprek komt naar voren dat het bij samenwerken om mensen gaat, die verbindingen moeten aangaan, waarvoor vertrouwen nodig is. Regio Zuid wordt genoemd als een voorbeeld waar men gewoon begonnen is en men er vertrouwen in heeft dat het gaat lukken. Dan kan ook samen naar oplossingen gezocht worden. Dit resulteert in een regio met vooral koplopers, een gezonde ambitie en concrete plannen die worden geïmplementeerd. ‘De sector kan structuren maken tot ze een ons weegt, maar er zijn informele lijnen nodig en dat werkt alleen door mensen. En zo moet je ook bedacht zijn op kleilagen in een organisatie, een ondoordringbare laag die samenwerking tegenhoudt. Op zich heel menselijk, maar die moet wel aangepakt worden. Als commissie zien wij dat waar er onderling vertrouwen is de waterpartijen sneller stappen zetten. Cultuur speelt daarbij een rol. Zo is het in regio West meer formeel georganiseerd. Wij dagen de partijen uit boven zichzelf uit te stijgen. En niet als in *De ijzeren wet van Michels*, ondanks alles willen blijven bestaan en daarop de doelen aanpassen.’

De commissie gaat verder

In het half jaar dat de commissie bezig is zien zij dat regionale contacten worden versterkt en dat onder invloed van de visitatie allerlei samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten. Daarmee ontstaan structuren waarbinnen wordt samengewerkt, een mooi neveneffect van het proces. De komende periode gaat de commissie het veld in, om de achterblijvers aan te moedigen en ook zal de commissie niet nalaten koplopers, waaronder de drinkwatersector, uit te dagen de

stip aan de horizon wat verder weg te zetten. Peijs ziet meer kansen. In het enthousiasme van partijen komen er allerlei wensen naar voren om van alles en nog wat mee te nemen. Daarin zal de commissie zich aan de opdracht moeten houden. ‘Het proces begint te wenen bij de waterpartijen, mede omdat men ervaart dat het samen voor minder kan en dat is mooi.’

Het werk van de commissie, de visitatie, is een moderne aanpak. ‘In de praktijk heeft het de belangrijke functie van een bewustwordingsproces. Deze wijze van interventie werkt goed omdat men niet gewend is dat anderen meekijken en er vragen gesteld worden die eerder niet gesteld werden. Het leert de waterpartijen anders te denken,’ aldus Peijs. Hoe het instrument van interventie in de toekomst verder toe te passen is aan de minister van Infrastructuur & Milieu. Karla Peijs laat weten pas tevreden te zijn ‘als de waterpartijen over de hele waterketen samenwerken – drinkwater en riolering en afvalwater – en voor ogen hebben waartoe zij er zijn, namelijk goede voorzieningen voor mensen thuis en de industrie tegen een redelijke prijs!’

- 1 Bestuursakkoord Water, april 2011 *Akkoord overeengekomen tussen ministerie Infrastructuur & Milieu, Provincies (IPO), Unie van Waterschappen, VNG en Vewin. Zie uitvoerig over dit akkoord het eerdere artikel van Gert Dekker en Herman Havekes, WG 01/2011, p. 6-13.*
- 2 *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance.* Camp, R.C. (1989), Milwaukee, Wisconsin: Quality press for the American society for quality control.
- 3 ‘*Water in zicht 2012*’, bedrijfsvergelijking drinkwatersector. Vewin (augustus 2013).
- 4 ‘*Riolering in beeld*’, benchmark rioleringszorg. Rioned (november 2013).
- 5 ‘*Zuiver Afvalwater 2012*’, landelijke rapportage Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer. Unie van Waterschappen (november 2013).
- 6 Het rapport van de OESO-studie verschijnt in maart 2014. De eerstvolgende editie van het Tijdschrift voor Water Governance zal volledig in het teken staan van de inhoud van en reacties op deze OESO-studie.
- 7 Alle genoemde bedragen zijn prijspeil 2010.
- 8 Voortgangsrapportage Visitatiecommissie Waterketen, 23 januari 2014, opgesteld door drs. A.H. Hendriks als secretaris van de visitatiecommissie Waterketen onder voorzitterschap van drs. K.M.H. Peijs.