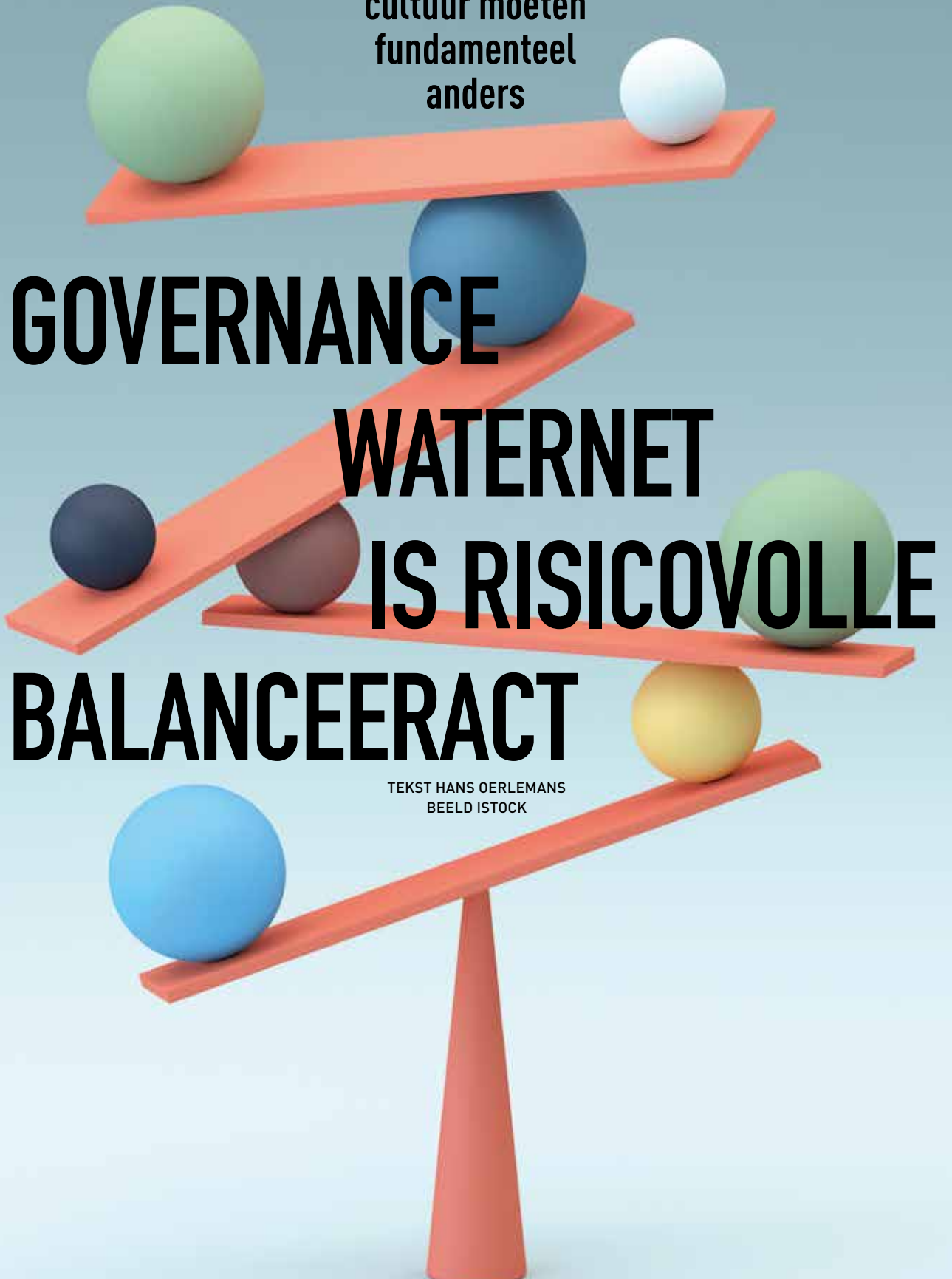


Bestuur,
organisatie en
cultuur moeten
fundamenteel
anders



GOVERNANCE WATERNET IS RISICOVOLLE BALANCEERACT

TEKST HANS OERLEMANS
BEELD ISTOCK

W

Waternet presenteert zich graag als het enige 'waterbedrijf' in Nederland dat de hele watercyclus omvat. Van drinkwater maken tot afvalwater zuiveren. Alle watertaken onder één paraplu zou synergie opleveren. Maar het levert óók veel complexiteit op, zo bleek in de afgelopen jaren. Waternet ligt onder 'intensive care' van toezichthouder ILT en de opdrachtgevers gemeente Amsterdam en waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV).

Meest urgent is de cybersecurity en informatiebeveiliging. Sinds april 2021 staat Waternet onder verscherpt toezicht van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) die toeziet op de drinkwatervoorziening. Bestuurlijk en organisatorisch ontbreekt het aan grip op de cybersecurity. Met als gevolg risico's voor de leveringszekerheid en kwaliteit van het drinkwater. Het verscherpt toezicht blijft van kracht tot aan de wettelijke zorgen meldplicht wordt voldaan. Overigens vallen de drinkwatertaken buiten de zeggenschap van het waterschap.

Waternet werkt inmiddels aan een verbeterplan onder leiding van een interim Chief Information Officer (CIO). Het is een ingrijpende operatie. Verouderde systemen krijgen een upgrade, werkprocessen worden op een lijn gebracht en medewerkers gaan op cursus. Door de oplopende kosten van de inhaaloperatie tekende zich in december 2021 een tekort af van € 11,25 miljoen op de begroting 2022. Het waterschap heeft € 2,8 miljoen vrij gemaakt om dit tekort te helpen afdekken en ook nog eens € 220.000 als reservering voor mogelijke nieuwe tegenvallers.

Politieke dimensies

Het algemeen bestuur van Amstel, Gooi en Vecht bezint zich op de samenwerking met Waternet. Is de falende digitalisering symptomatisch voor de governance? Is het takenpakket simpelweg te >

'Een watercyclusbedrijf heeft wel degelijk meerwaarde. Alleen blijft de synergie nu ver achter bij wat er in potentie mogelijk is'

complex? “Wij zien dit als een heel ernstig incident, maar houden vertrouwen in Waternet,” zegt Wim Zwanenburg, sinds 2009 voorzitter van de CDA-fractie. “Een watercyclusbedrijf heeft wel degelijk meerwaarde. Alleen blijft de synergie nu ver achter bij wat er in potentie mogelijk is. De aansturing en organisatie moeten flink op de schop. Wat absolute prioriteit heeft, zijn de achterstanden bij cybersecurity en digitalisering. Het gaat hier om de algehele kantoor- en procesautomatisering. Dit zijn primaire processen, als daar iets misgaat, heeft dat grote gevolgen.” Volgens Zwanenburg is digitalisering te lang beschouwd als een puur bedrijfsmatige zaak met alleen technische aspecten. Als voorbeeld noemt hij de invoering van een nieuw systeem voor de belastinginning. “Wij zijn daar als algemeen bestuur niet in gekend. De directie van Waternet heeft autonoom keuzes gemaakt. Bij de implementatie ging veel mis. Om voortgang te maken, heeft men het nieuwe systeem te weinig getest met onder meer als gevolg dat aanslagen verkeerde betalingskenmerken kregen. Het leidde in 2021 tot grote vertragingen bij de belastinginning. Waternet gaf voorrang aan het oplossen van de problemen met de drinkwaterfacturen van de gemeente Amsterdam. Door de achterstallige incasso's waren we gedwongen een lening van 95 miljoen aan te trekken.”

“Waternet had geen integrale IT-visie, afdelingen werkten met eigen verouderde applicaties en men was niet op zoek naar synergie. Daar komt bij dat de IT-intensiteit enorm is toegenomen en dus ook de kwetsbaarheid. Digitalisering en belastinginning zijn vitale processen en daarmee zijn ze beleidsgevoelig. Het algemeen bestuur moet weten wat daar gebeurt en veranderingen fiatteren. We werden met voldongen feiten geconfronteerd.”

Eigen ambtenaren

Sinds de oprichting in 2006 voert stichting Waternet alle uitvoeringstaken van het waterschap AGV uit. Ook Amsterdam heeft vrijwel alle watertaken onder-



AMSTERDAM WIL DOORSTART WATERNET

Het college van B&W van Amsterdam wil door met Waternet, maar niet in de huidige vorm. Naast het verscherpt toezicht van ILT is er ook nog een kritisch rapport van de Rekenkamer Metropool Amsterdam over de aansturing en uitvoering van de rioolwatertaken. De kritiek richt zich onder meer op het bestuur van Waternet dat een 'flinterdunne' taakopvatting zou hebben. Het ontbreekt aan professioneel kritisch toezicht op de directie waardoor veel ruimte is ontstaan voor autonome beslissingen.

Om de aansturing te vereenvoudigen zou de huidige privaatrechtelijke constructie (stichting) moeten worden omgezet in een publiekrechtelijke bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze nieuwe lichte samenwerkingsvorm binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bestaat pas sinds 2015. Aansturing gebeurt in dit model door een enkelvoudig bestuur van de deelnemende overheden.

De werkzaamheden moeten zich beperken tot beleidsarme uitvoeringstaken. De vraag is nu of en zo ja, welke waterschapstaken en bevoegdheden zo bestempeld mogen worden. Onderzoek moet uitwijzen of een bedrijfsvoeringsorganisatie wettelijk, fiscaal en praktisch een reële optie is.

gebracht bij Waternet, van drinkwater maken tot rioolbeheer en het bedienen van bruggen en sluisen. Maar anders dan Amsterdam beschikt het waterschap niet meer over een eigen ambtelijk apparaat. Ook de beleidsvoorbereiding gebeurt binnen Waternet.

Het stichtingsbestuur bestaat uit de Amsterdamse wethouder 'water', de dijkgraaf en een onafhankelijke voorzitter. De dagelijkse leiding berust bij een directieteam. Het bedrijf telt circa 2.000 medewerkers. Waternet levert drinkwater aan 540.000 huishoudens in Amsterdam en omgeving. Het werkgebied van het waterschap is groter (1,3 miljoen inwoners) en omvat het Gooi en een deel van de provincie Utrecht. Jaarlijks wordt € 300 miljoen geïnd aan belastingen en drinkwaterfacturen. Hoe nu verder? Het algemeen bestuur van AGV heeft in december 2021 het principebesluit genomen om de samenwerking met de gemeente Amsterdam voort te zetten. Wel dient er het nodige te veranderen. Het waterschap moet een eigen ambtelijke dienst krijgen ter ondersteuning van de 'opdracht gevende, beleidsbepalende en toezichhoudende rol'.

Ook de communicatie moet anders. Waternet profileert zich als een zelfstandig waterbedrijf met een sterke eigen identiteit. Het waterschap wordt overvleugeld. Voor de buitenwereld is de rolverdeling onduidelijk. Het algemeen bestuur wil herkenbaar zijn als overheid die verantwoordelijk is voor waterveiligheid en schoon water. Burgers betalen belasting en moeten weten wat daarmee gebeurt en welke keuzes worden gemaakt. Dit is temeer urgent, omdat er steeds meer onderwerpen op de agenda staan met grote maatschappelijke impact (klimaatadaptie, aanpak droogte, energietransitie).

Volgens Zwanenburg is er inmiddels al veel vooruitgang geboekt. Hij zit in de Klankbordgroep Digitalisering en krijgt regelmatig rapportages over de voortgang van de herstel- en inhaaloperatie. “In december hebben hackers pogingen gedaan om bij Waternet in te breken. Die aanvallen werden met succes

‘Waterschapstaken moet je in het openbaar, politiek en bestuurlijk afwegen en niet wegregelen als een technische zaak in een uitvoeringsorganisatie op afstand’

afgeslagen. Als dit een jaar eerder was gebeurd, had het heel anders kunnen aflopen. De digitale weerbaarheid is sterk verbeterd.”

Democratie belemmert

Het algemeen bestuur wil in meerderheid vasthouden aan de samenwerking met Amsterdam en aan het huidige takenpakket van Waternet. Een afwijkend standpunt heeft bestuurslid Marjolein Quené, wat in december leidde tot verdeeldheid binnen de fractie van Water Natuurlijk. Quené gaat als onafhankelijk lid verder.

“Waternet heeft te veel taken, te veel doelen en te veel bazen,” zegt zij. “De kracht van de waterschappen is nu juist de nauwe koppeling van beleid aan uitvoering. Maar dat gaat verloren met een op afstand geplaatste uitvoeringsorganisatie. Daarmee is een extra bestuurslaag ontstaan die de democratische zeggenschap belemmert. Het algemeen bestuur moet zich publiek kunnen verantwoorden. Dat kan niet voor beslissingen van het stichtingsbestuur waar we niet bij betrokken zijn. Bovendien presenteert Waternet al jaren onder de maat. Naast cybersecurity en belastingheffing zijn er ook achterstanden bij dijkverbeteringen en waterkwaliteit.”

Quené kent de publieke en private sector. Zij was onder meer strategisch adviseur van de Sociale Verzekeringsbank en manager duurzame energie bij Nuon. “Waternet moet werken met heel verschillende logica’s. Bij het waterschap is dat een overheidslogica met belastingheffing en democratische besluitvorming. Drinkwater leveren is een bedrijfsmatige activiteit waarbij de klant een factuur krijgt voor een product. Gemeentelijke watertaken zijn de bevoegdheid van het college van B&W.

Al die logica’s komen samen in een organisatie wat leidt tot veel onevenwichtigheden en complexiteit. Synergie is er in mijn ogen nu vooral op papier.”

Ontvlechting is volgens Quené de beste optie, bijvoorbeeld door de drinkwater-taken af te scheiden. “Dat betekent een terugkeer naar de start van de samenwerking. Amsterdam heeft pas later eenzijdig besloten drinkwater aan Waternet toe te voegen. Als bestuurder van het waterschap ligt mijn zorg primair bij het watersysteem. Bij zaken als waterveiligheid, kwantiteit en kwaliteit van het oppervlaktewater, peilbesluiten, maar ook klimaatadaptatie en anticiperen op langdurige droogte.”

“Natuurlijk zie ook ik raakvlakken met Amsterdam, maar samenwerken kan beter vanuit een eigen positie en op punten waar het noodzakelijk is en meerwaarde oplevert. Waterschapstaken moet je in het openbaar, politiek en bestuurlijk afwegen en niet wegregelen als een technische zaak in een uitvoeringsorganisatie op afstand. We hebben het ons onnodig ingewikkeld gemaakt.”

Sprokkelbegroting

Zwanenburg ziet wél synergie en wijst als voorbeeld naar de drinkwatervoorziening van Amsterdam. Voor ruim 30 procent ligt de bron van dat drinkwater in de Bethunepolder vlakbij Maarsen. Het waterschap ziet toe op de veiligheid en stabiliteit van deze bron die wordt gevoed door een krachtige zoete kwel. In deze polder raken de waterschaps- en drinkwatertaken elkaar. Door de verwachte bevolkingsgroei stijgt de vraag naar drinkwater. Nieuwe bouwlocaties moeten waterveilig worden ontwikkeld. De noodzaak voor integraal beleid wordt alleen

maar groter, volgens Zwanenburg.

Medio 2022 nemen de gemeente Amsterdam en het waterschap AGV een besluit over de nieuwe structuur en governance. In ieder geval moet er meer samenhang komen bij de aansturing en uitvoering. Dat dient zich vervolgens uit te betalen in synergie en inverteerbaarheid. Het beleidsprimaat van het bestuur van het waterschap dient stevig verankerd te worden. Ook de cultuur moet veranderen. Medewerkers dienen een antenne te ontwikkelen voor politieke en beleidsgevoelige dossiers.

Ondertussen geldt 2022 als een overgangsjaar waarin de digitale verbouwing van de organisatie in volle gang is. Met kunst en vliegwerk is de begroting 2022 sluitend gemaakt (een ‘sprokkelbegroting’ volgens Zwanenburg).

Absolute prioriteit heeft nu het veilig, betrouwbaar en efficiënt uitvoeren van de kerntaken. Daardoor is er minder ruimte voor andere ook noodzakelijke innovaties en vernieuwingen. •

‘In december probeerden hackers bij Waternet in te breken. Die aanvallen werden met succes afgeslagen’



Wim Zwanenburg



Marjolein Quené