

## **Wat aandacht krijgt groeit**

**Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid  
van de samenwerking in de afvalwaterketen**

**Status:** eindrapportage, vastgesteld door de rekenkamercommissie op 22 december 2014.  
*Bestemd voor behandeling in de VV*

Rekenkamercommissie Waterschap Hollandse Delta  
19 maart 2015



## Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>1 Feitelijke bevindingen op de onderzoeksvragen</b>	<b>5</b>
Vraag 1: beleidskaders en doelstellingen	5
Vraag 2: regiefunctie en doorzettingsmacht	8
Vraag 3: organisatie regionale samenwerking	9
Vraag 4: borging doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitvoering	10
Vraag 5: overzicht besparingen en kwaliteitsimpulsen	13
Vraag 6: voldoende informatie voor de VV?	18
Vraag 7: verbetermogelijkheden	19
<b>2 Analyse en conclusies</b>	<b>20</b>
De samenwerking met betrekking tot het behalen van de financiële doelstellingen in de afvalwaterketen verloopt goed	21
Afspraken zijn concreet uitgewerkt in bedragen en daar waar mogelijk ook in activiteiten en projecten	21
Al werkende weg is tot een stabiel financieel beeld gekomen	21
Financieel ligt de samenwerking op schema en dat wordt ook actief gemonitord	22
De samenwerking richt zich op de relatie waterschap-gemeenten, niet op de waterleidingbedrijven	23
Kwaliteit en kwetsbaarheid heeft nog onvoldoende aandacht gekregen en kent geen concrete doelen	23
De overlegstructuren faciliteren de regiefunctie	23
De VV wordt goed geïnformeerd over de samenwerking in de afvalwaterketen met betrekking tot de financiële resultaten	24
Er wordt niet integraal gewerkt door het waterschap, wat de slagvaardigheid negatief beïnvloedt	24
Een succesvol vervolg van de samenwerking kan onder druk komen staan door conflicten op andere beleidsterreinen	25



<b>3</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>26</b>
	Geef prioriteit aan de samenwerking op het gebied van Kwetsbaarheid en Kwaliteit zonder de sturing op de Kosten te verslappen	27
	Los de bestuurlijke problemen op andere beleidsterreinen op, zodat ze de samenwerking in de afvalwaterketen niet negatief gaan beïnvloeden	27
	Maak een einde aan de verkokerde benadering van de gemeenten en zorg voor integraliteit	27
	(Her)ijk de ambitie met betrekking tot de samenwerking in de afvalwaterketen	28
	Kom tot een convenant met de gemeentelijke regio's over de samenwerking in de afvalwaterketen als vervolg op de commissie Peijs	28
	Geef het College de opdracht om de aanbevelingen uit te voeren en na een jaar te evalueren op welke wijze ze in praktijk zijn gebracht.	29
	<b>Bijlage A: overzicht geïnterviewde personen</b>	<b>30</b>
<b>4</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>Nawoord rekenkamercommissie</b>	<b>34</b>



## Inleiding

1 De rekenkamercommissie van waterschap Hollandse Delta wil een bijdrage leveren aan de verbetering van het functioneren van het bestuur van Waterschap Hollandse Delta op de onderdelen doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Daarbij is de inzet van de rekenkamercommissie om door het uitvoeren van onderzoeken en het geven van aanbevelingen de kaderstellende en controlerende rol van het AB te versterken evenals een bijdrage te leveren aan het lerend vermogen van waterschap Hollandse Delta.

2 In het voorjaar van 2014 is uit overleg met de fractievoorzitters gebleken dat behoefte bestaat aan nader inzicht in de huidige stand van zaken alsmede in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking in de afvalwaterketen. Dit heeft geleid tot het besluit van de rekenkamercommissie om een onderzoek op dit terrein uit te voeren. Daarbij is de centrale vraagstelling van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

*Welke concrete afspraken en doelen zijn vastgesteld door WSHD voor de beoogde verbetering van de samenwerking in de afvalwaterketen tussen WSHD, gemeenten en drinkwaterbedrijven, welke knelpunten en risico's belemmeren een doeltreffende en doelmatige samenwerking in de afvalwaterketen, liggen de deelnemende partijen op schema bij het realiseren van de beoogde besparingen en kwaliteitsimpuls en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor verdere verbetering, uitbreiding en/of intensivering van de samenwerking?*

3 In het licht van bovenstaande centrale vraagstelling zullen in het onderzoek de volgende onderzoeksvragen beantwoord moeten worden:

- (a) Welke beleidskaders en/of doelstellingen voor samenwerking in de afvalwaterketen heeft WSHD vastgelegd en welke (smart) ambities, doelen en uitgangspunten zijn daarin geformuleerd?
- (b) Op welke wijze wordt ten behoeve van de samenwerking tussen waterschap, gemeenten en drinkwaterbedrijven de regiefunctie door betrokken partijen vormgegeven en in hoeverre is doorzettingsmacht georganiseerd als vereiste voor uitvoering van de regiefunctie?
- (c) Hoe heeft WSHD de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking in de afvalwaterketen met gemeenten en drinkwaterbedrijven per regio ingericht en hoe is geregeld dat bestuurlijke besluitvorming (a) plaatsvindt en (b) een bindend karakter heeft?
- (d) Hoe wordt in de praktijk geborgd dat op doeltreffende en doelmatige wijze uitvoering wordt gegeven aan de samenwerking in de afvalwaterketen en welke knelpunten kunnen hierin worden gesignaleerd? Welke aanwijsbare projecten



kunnen gekoppeld worden aan de overeengekomen doelen voor de verbetering van de samenwerking?

- (e) Is er een helder overzicht van beoogde besparingen en kwaliteitsimpulsen door WSHD en samenwerkingspartners? Hoe borgt WSHD dat inzicht bestaat in de voortgang van de gerealiseerde besparingen en kwaliteitsimpulsen die ten doel zijn gesteld voor WSHD enerzijds en de samenwerking tussen WSHD en betrokken regio's / gemeenten anderzijds?
- (f) Wordt de VV in voldoende mate geïnformeerd teneinde te kunnen controleren en (bij)sturen ten opzichte van de gestelde doelen en ambities?
- (g) Welke verbeteringen zijn er mogelijk voor een meer doelmatige en doeltreffende samenwerking met gemeenten en voor eventuele intensivering van deze samenwerking?

4 De aanpak van het onderzoek bestaat eruit dat aan de hand van documentanalyse en interviews gekomen is tot een feitelijke weergave van de bevindingen met betrekking tot de onderzoeksvragen. Dit wordt gedaan in de vorm van een nota van bevindingen. Na een technische feitencheck (ambtelijk wederhoor) is de analyse gepleegd op de onderzoeksvragen en zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd in relatie tot de centrale vraagstelling van het onderzoek. De nu voorliggende rapportage is derhalve de eindrapportage van het onderzoek.

5 Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Public Profit BV in de persoon van drs. H.J.W. Verdellen.



## 1 Feitelijke bevindingen op de onderzoeksvragen

101 In dit hoofdstuk worden de feitelijke bevindingen uit het onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de samenwerking in de afvalwaterketen tussen WSHD, gemeenten en drinkwaterbedrijven gepresenteerd. In dit hoofdstuk vindt u nog geen analyse en/of oordeelsvorming over de bevindingen, maar uitsluitend een weergave van de verzamelde onderzoeksdata.

102 De onderzoeksvragen worden in afzonderlijke paragrafen behandeld.

### Vraag 1: beleidskaders en doelstellingen

103 Onderzoeksvraag 1 luidt voluit: welke beleidskaders en/of doelstellingen voor samenwerking in de afvalwaterketen heeft WSHD vastgelegd en welke (smart) ambities, doelen en uitgangspunten zijn daarin geformuleerd?

104 Er zijn drie ‘bronnen’ die het beleidsmatig kader bevatten voor de samenwerking in de afvalwaterketen, te weten:

- (a) Het visiedocument Samenwerken in de waterketen uit maart 2010;
- (b) De D&H notitie Strategie: doelmatigheid in de afvalwaterketen voor WSHD uit maart 2011;
- (c) De samenwerkingsovereenkomsten in het kader van het Bestuursakkoord Water.

### Visiedocument Samenwerken in de waterketen (maart 2010)

105 In het visiedocument wordt uitgewerkt hoe het waterschap samen met haar ketenpartners richting gaat geven aan het in 2007 gesloten Bestuursakkoord Waterketen BWK. Aan de hand van een weging van scenario's wordt geconcludeerd tot het meest vergaand scenario 4, een afvalwaterketenbedrijf wat koploper is in samenwerking en innovatie. De tijdshorizon van dit scenario is 2040, dan is er derhalve sprake van 1 afvalwaterketenbedrijf.

106 Er wordt een tijdpad aangehouden waarbij stapsgewijs wordt toegewerkt naar deze gezamenlijke ambitie. Daarbij is er een ontwikkelagenda gevoegd met concrete maatregelen voor de jaren 2010-2012, met een vervolg tot 2020. Er worden geen financiële doelen geformuleerd in termen van concreet beoogde doelmatigheidswinst.



## **D&H notitie Strategie: doelmatigheid in de afvalwaterketen voor WSHD (maart 2011)**

107 In het Bestuursakkoord Water BAW uit 2010 is aangegeven dat er een besparingsdoelstelling voor de afvalwaterketen geldt van 380 miljoen euro, deels sectoraal te realiseren (gemeenten 140 miljoen, waterschappen 100 miljoen) en deels gezamenlijk door samenwerking (140 miljoen). In de D&H notitie wordt de financiële taakstelling aangegeven voor het waterschapsdeel (zuiveringsbeheer). Dit is een bedrag van 5,7 miljoen euro voor WSHD. Er wordt aangegeven dat WSHD deze taakstelling feitelijk reeds heeft gerealiseerd in de meerjarenbegrotingen als gevolg van reeds ingezette besparingen. De notitie geeft geen berekeningen voor de taakstelling van het aandeel voor de gemeenten in het beheersgebied van WSHD en ook niet voor de taakstelling voor de samenwerking.

108 De notitie legt de uitgangspunten vast voor de wijze waarop WSHD de samenwerking met gemeenten wil implementeren ten behoeve van een doelmatiger afvalwaterketenbeheer:

Dit rapport focust vooral op de wijze waarop WSHD de samenwerking met gemeenten wil implementeren ten behoeve van doelmatiger afvalwaterketenbeheer. De volgende uitgangspunten zijn aangehouden:

- WSHD stelt zich achter afspraken en mijlpalen van de UvW/VNG (2010). Dit betekent dat WSHD zich voor de samenwerking in de waterketen primair focust op de samenwerking in de afvalwaterketen met gemeenten. (samenwerking drinkwaterbedrijven mogelijk later)
- De formele bevoegdheden van waterschap (zuivering afvalwater) en gemeenten (o.a. rioolbeheer) blijven vooralsnog intact. Het betreft hier de zogenaamde zorgplichten van de betreffende organisaties.
- WSHD hanteert als uitgangspunt dat nationale wetgeving die leidt tot formele aanpassing van verantwoordelijkheidsverdeling moet worden voorkomen en zet in op een versnelling van het vorm geven van de samenwerking met gemeenten ten aanzien van de afvalwaterketen
- WSHD zoekt daarom actief de samenwerking met de gemeenten.
- Lasten voor de burger staan centraal; niet de hoogte van de zuiveringsheffing en het rioolrecht.
- WSHD blijft inzetten op innovaties om de taak op doelmatige, duurzame en klimaatbewuste wijze uit te kunnen voeren.
- Bestuurlijke drukte zoveel mogelijk voorkomen.
- WSHD vindt het belangrijk dat de toekomstige afvalwaterketenorganisaties horizontaal samenwerken o.a. op het gebied van onderzoek, ontwikkeling, belangenbehartiging (blijf gebruik maken van netwerken en schaalvoordelen die Waterschapshuis, UvW, STOWA en Rioned nu bieden).
- Het proces om te komen tot een verdergaande samenwerking met gemeenten biedt voordelen op het gebied van beeldvorming. WSHD kan zich profileren als een samenwerkende overheid waarbij doelmatigheid hoog in het vaandel staat. Door de implementatie samen met de omgeving op te pakken en hierover actief te communiceren profileert WSHD zich als een open en transparante overheid.
- Het behalen van integratiewinst kan naast het zuiveringsbeheer ook mogelijk zijn voor andere terreinen waarop waterschap en gemeente kunnen samenwerken. Denk hierbij aan baggeren, maaien, overname stedelijk water, wegbeheer, klant contactcentrum en "groene" projecten. In dit proces worden deze kansen wel benoemd, maar niet uitgewerkt.

**Afbeelding 1:** uitgangspunten samenwerking uit D&H notitie, pagina 8





109 Ook wordt aangegeven om tot een versnelling van de samenwerking te willen komen. Daarbij worden de volgende aanbevelingen door D&H overgenomen:

1. WSHD gaat actief aan de slag met de gemeenten. Hierbij is gekozen voor de volgende regio's:
  - o Hoeksche Waard
  - o Goeree Overflakkee
  - o Voorne-Putten
  - o BAR (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerkgemeenten)
  - o Drechtsteden (samen met waterschap Rivierenland)
  - o Rotterdam (samen met de andere waterschappen)
2. WSHD gaat actief op directie en bestuurlijk niveau deze samenwerking peilen.
3. Per regio wordt een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst getekend. In deze overeenkomsten worden de bestuurlijke trekkers benoemd en afspraken over het proces gemaakt.
4. WSHD stelt voor per regio bestuurlijk de regierol bij de gemeente te leggen;
5. Ambtelijk zal WSHD tijdens het inhoudelijk proces de regierol voor haar rekening nemen. Dit betekent niet dat WSHD op de gemeentelijk stoel gaat zitten, iedere partner is verantwoordelijk voor eigen inbreng en de kwaliteit hiervan.
6. Per regio wordt door WSHD en de gemeenten een voorstudie uitgevoerd. Uit de voorstudies moet volgen welke besparingen uit samenwerking in de afvalwaterketen gehaald kunnen worden. Belangrijk in de voorstudie is het zogenaamde regionale feitenonderzoek. Met behulp van deze studies kan voor het gehele beheersgebied van WSHD worden vastgesteld welke besparingen gerealiseerd kunnen worden door samenwerking. Ook moeten de voorstudies op hoofdlijnen richting geven aan de mogelijke organisatievorm. In de voorstudies zullen verschillende organisatievarianten globaal uitgewerkt.

**Afbeelding 2:** invulling versnelling samenwerking uit D&H notitie, pagina 12

### **De samenwerkingsovereenkomsten in het kader van het Bestuursakkoord Water.**

110 De samenwerking in het kader van het Bestuursakkoord Water wordt per regio vormgegeven door een samenwerkingsovereenkomst met een concreet uitvoeringsprogramma op maatregeleniveau. Dit betreft overigens alleen de samenwerking tussen waterschap en de gemeenten in de desbetreffende regio.

### **De rapportages in het kader van het Bestuursakkoord Water en de visitatiecommissie**

111 Over de uitvoering van het in april 2011 gesloten Bestuursakkoord Water BAW wordt periodiek gerapporteerd. Er zijn inmiddels zes voortgangsrapportages verschenen. Het rapporteren over de voortgang van de samenwerking staat daarbij centraal en er wordt ingegaan op de zogenaamde 3K's: beperking Kostenstijging, verbetering Kwaliteit en vermindering Kwetsbaarheid.





112 De rapportages worden ook gebruikt om generieke doelstellingen te vertalen naar regiospecifieke, bijvoorbeeld met betrekking tot de verdeling van de financiële taakstelling. In die zin geven de rapportages ook inhoudelijke kaders aan. Bij de beantwoording van vraag 5 wordt uitgebreid ingegaan op deze rapportages inclusief hun kaderstellende functie in voorkomende gevallen.

## **Vraag 2: regiefunctie en doorzettingsmacht**

113 Onderzoeksvraag 2 luidt voluit: op welke wijze wordt ten behoeve van de samenwerking tussen waterschap, gemeenten en drinkwaterbedrijven de regiefunctie door betrokken partijen vormgegeven en in hoeverre is doorzettingsmacht georganiseerd als vereiste voor uitvoering van de regiefunctie?

### **Regiefunctie**

114 Om de gemeenten zich voldoende verantwoordelijk te laten voelen voor de implementatie van het BAW, is per regio steeds een gemeente aangewezen als trekker van de regio. De rol van deze trekker is dat zij aanspreekpunt is voor de bestuurlijke contacten vanuit de landelijke dynamiek (koepels en Visitatiecommissie).

115 Deze gemeente is ook voorzitter van overleggremia binnen de regio op de volgende niveaus:

- (a) Bestuurlijke Stuurgroep: in iedere regio is de bestuurlijk stuurgroep minimaal één maal bijeen geweest. De rol van deze stuurgroep is monitoren op de voortgang t.a.v. de doelen uit de verschillende samenwerkingsovereenkomsten.
- (b) Ambtelijk Stuurgroep: de ambtelijk stuurgroep is opdrachtgever van de projectgroep en stuurt op de zogenaamde GOKIT (beheeraspecten). Deze stuurgroep komt in de meeste regio's meerdere keren per jaar bijeen.
- (c) Projectgroep: in de projectgroepen worden de uit te voeren werkzaamheden uitgevoerd of coördineert, waarbij werkgroepen (met vaak dezelfde deelnemers) het daadwerkelijk werk uitvoeren.

116 Om de processen binnen de regio's te stimuleren en meer te uniformeren maar ook kruisbestuiving en kennisuitwisseling te versterken, is op ieder van de drie bovengenoemde niveaus ook een interregionaal overleg (Klankbordgroep) dat minimaal één maal per jaar bijeenkomt.

117 De voorzitters van de regionale overleggen nemen deel aan de Klankbordgroep op het betreffende niveau. Dit overleg wordt voorbereid en voorgezeten door WSHD, zodat zij de agenda en frequentie van deze overleggen kan bepalen:



- (a) Bestuurlijke Stuurgroep: de Klankbordgroep met uit iedere regio de Bestuurlijke Trekker;
- (b) Ambtelijke stuurgroepen: de Klankbordgroep van Voorzitters van de Ambtelijke Stuurgroepen zijn vorig jaar twee maal bijeen geweest, waarbij bijvoorbeeld de rapportage aan de Visitatiecommissie wordt besproken en geaccordeerd voor verzending.
- (c) Projectgroep: De Klankbordgroep van Regiotrekkers komen minimaal twee maal per jaar bijeen om kennis en ervaring te delen en waar mogelijk de afstemming met de landelijke gremia (werkgroepen en kennisbijeenkomsten) te coördineren (zo efficiënt mogelijk, bijvoorbeeld één vertegenwoordiger van alle WSHD regio's naar bovenregionale bijeenkomsten).

118 In de D&H notitie Strategie (zie vraag 1) wordt over de regiefunctie in relatie tot de hiervoor beschreven projectorganisatie gesteld:

- (a) WSHD stelt voor per regio bestuurlijk de regierol bij de gemeenten te leggen;
- (b) Ambtelijk zal WSHD tijdens het inhoudelijke proces de regierol voor haar rekening nemen. Dit betekent niet dat WSHD op de gemeentelijk stoel gaat zitten, iedere partner is verantwoordelijk voor eigen inbreng en de kwaliteit ervan.

### **Doorzettingsmacht**

119 De doorzettingsmacht in de samenwerking is er formeel niet, zie ook hetgeen hiervoor is gesteld over de regiefunctie en de verantwoordelijkheid van iedere partner voor de eigen inbreng en de kwaliteit ervan. Dit betekent dat de doorzettingsmacht informeel van aard is en gedragen wordt door de afspraken die gemaakt worden op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Enige mate van onderlinge afdwingbaarheid is niet geformaliseerd. De kwaliteit van de samenwerking is met andere woorden bepalend voor de mate van doorzetting en doorwerking van gemaakte afspraken in de samenwerkingsovereenkomsten.

### **Vraag 3: organisatie regionale samenwerking**

120 Onderzoeksvraag 3 luidt voluit: hoe heeft WSHD de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking in de afvalwaterketen met gemeenten en drinkwaterbedrijven per regio ingericht en hoe is geregeld dat bestuurlijke besluitvorming (a) plaatsvindt en (b) een bindend karakter heeft?



121 De samenwerking per regio wordt vormgegeven door een bestuursovereenkomst met een concreet uitvoeringsprogramma op maatregelenniveau. Dit betreft overigens alleen de samenwerking tussen waterschap en de gemeenten in de desbetreffende regio, niet met de waterleidingbedrijven. Deze afspraken set wordt uitgevoerd in de projectorganisatie zoals bij vraag 2 weergegeven.

122 De besluitvorming is een verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten. Bestuurlijke afstemming is cruciaal, aangezien formele doorzettingsmacht ontbreekt. Zie ook de gerapporteerde feiten bij vraag 2.

#### **Vraag 4: borging doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitvoering**

123 Onderzoeksvraag 4 luidt voluit: hoe wordt in de praktijk geborgd dat op doeltreffende en doelmatige wijze uitvoering wordt gegeven aan de samenwerking in de afvalwaterketen en welke knelpunten kunnen hierin worden gesignaleerd? Welke aanwijsbare projecten kunnen gekoppeld worden aan de overeengekomen doelen voor de verbetering van de samenwerking?

##### **Borging doeltreffende en doelmatige uitvoering samenwerking**

124 De gemaakte afspraken in het kader van de samenwerkingsovereenkomsten voor de realisatie van het Bestuursakkoord Water vormen het kader voor de samenwerking. De organisatie die is ingericht voor de uitvoering van deze overeenkomsten (zie vraag 2) is juist in het leven geroepen voor de borging van een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de samenwerking. De ‘kruisbestuiving’ in de projectstructuur tussen de regio in de regio’s via de gemeenten en de regio over de regio’s via het waterschap onderstreept deze borging.

##### **Aanwijsbare projecten voor de doelen van de samenwerking**

125 De intentie is om voor iedere regio concrete projecten te bedoelen. In iedere bestuursovereenkomst wordt daar ook over gesproken en er zijn concrete lijsten en zoekgebieden per regio gedefinieerd. In de voortgangsrapportages 5 en 6 (die mede zijn opgesteld voor de visitatiecommissie Peijs) wordt ook per regio aangegeven welke besparingen per project er reeds zijn gerealiseerd. In afbeelding 3 op de volgende pagina worden per regio een aantal gerealiseerde projecten in het kader van de BAW-samenwerking weergegeven. Tevens wordt daarbij aangegeven wat de omvang is van het reeds gerealiseerde financiële voordeel in het kader van deze samenwerking.



Regio	Besparingen
<b>Hoeksche Waard</b>	
<i>Voorbeelden Hoeksche Waard</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Uitstel transportsysteem regionaal bedrijventerrein € 172.000</i></li> <li>• <i>Geen uitbreiding rwzi Piershil € 112.000</i></li> <li>• <i>Gezamenlijke aanbesteding rioolrenovatie € 282.000</i></li> </ul>	Totaal € 893.000
<b>Voorne-Putten</b>	
<i>Voorbeelden Voorne-Putten</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nieuwe inspectie, vervangingsstrategie Spijkenisse € 736.000</i></li> <li>• <i>Relinen in plaats van vervanging Westvoorne € 232.000</i></li> <li>• <i>Afvoer Abbenbroek naar Hellevoetsluis € 112.000</i></li> </ul>	Totaal € 1.829.000
<b>Goeree-Overflakkee</b>	
<i>Voorbeelden Goeree-Overflakkee</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Geen uitbreiding rwzi + gemaal Oude Tonge € 164.000</i></li> <li>• <i>OAS Oostflakkee Meer € 154.000</i></li> <li>• <i>Automatiseren meteropnames € 39.000</i></li> </ul>	Totaal € 670.000
<b>BAR (Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk)</b>	Totaal € 228.000
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>In 2012 is er een verkenning uitgevoerd naar kansrijke mogelijkheden voor verdere invulling en versterking van de samenwerking. Dit heeft geleid tot 12 opties, op basis waarvan het plan 'Water stroomt!' tot stand is gekomen. Er komen 4 werkstromen in samen, te weten: strategie, meten &amp; monitoren, beheer &amp; onderhoud en een gezamenlijke wachtdienst.</i></li> </ul>	
<b>Drechtsteden</b>	
<i>Voorbeelden Drechtsteden</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>IBOR Zwijndrecht € 150.000</i></li> <li>• <i>Gemalenonderhoud Zwijndrecht € 70.000</i></li> <li>• <i>Relining BAR € 206.000</i></li> </ul>	Totaal € 858.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 4.478.000</b>

**Afbeelding 3:** Totaalbedrag reeds gerealiseerde besparingen BAW tot en met september 2014



### **Knelpunten die de doeltreffende en doelmatige samenwerking belemmeren**

126 In het kader van dit onderzoek zijn er interviews gehouden met alle regio's behalve Rotterdam. Steeds is gesproken met de regionale projectgroep of met een afvaardiging ervan<sup>1</sup>. Uit die gesprekken volgt enerzijds een groot compliment voor (met name) de ambtelijke samenwerking op tactisch en uitvoerend niveau binnen de afvalwaterketen. De gemeenten zijn onverkort positief over de kwaliteit, het enthousiasme en de deskundigheid op dit gebied van de zijde van Hollandse Delta. Met name de laatste twee jaar laten daarbij een krachtige ontwikkeling zien, wat een goed fundament vormt voor de samenwerking in de toekomst op dit niveau.

127 Anderzijds reiken de gesprekken met de gemeenten ook knelpunten aan, die een negatieve invloed hebben op de samenwerking en die daarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan belemmeren. In de kern beschouwd gaat het dan om drie elementen:

- (a) Gebrek aan integraliteit;
- (b) Oud zeer op andere dossiers;
- (c) Roep om meer servicegerichte communicatie.

#### *Gebrek aan integraliteit*

128 Meerdere regio's geven aan dat het waterschap vanuit een zekere mate van verkokering opereert richting de gemeenten. Het overleg over de afvalwaterketen verloopt uitstekend, maar zodra er onderwerpen aan de orde komen die betrekking hebben op een breder perspectief (bv het watersysteem) dan wordt dit aangehouden voor intern overleg.

129 Het optreden vanuit het domein van de afvalwaterketen is als het ware de veilige haven, daar buiten treden is moeilijk en leidt dan tot vertraging. Initiatieven om te komen tot een integraal afvalwaterketenplan (zoals bv op Goeree-Overflakkee) zijn prima, maar missen de watersysteem component terwijl daar wel onlosmakelijke verbindingen mee zijn.

130 Met andere woorden: een benadering van de gemeenten door het waterschap vanuit de verschillende interne vakdisciplines ('kokers') zonder een integrale benadering vormt een rem op de samenwerking met name vanuit de optiek van slagvaardigheid en daarmee ook van met name doeltreffendheid.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage A voor een overzicht van geïnterviewde personen

<sup>2</sup> Naast waterschap Hollandse Delta zijn dat het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard



### *Oud zeer op andere dossiers*

131 Binnen meerdere regio's wordt de positieve samenwerking in de afvalwaterketen overschaduwd door oud zeer op andere dossiers. Met name op het gebied van baggeren is er sprake van irritatie bij meerdere gemeenten, maar er zijn ook voorbeelden genoemd in de gesprekken op het gebied van stedelijk water en groenbeheer. Rode draad hierin is in de beleving van de gemeenten het niet nakomen van toezeggingen door het waterschap, financieel en werktechnisch.

132 Dergelijk oud zeer zijn reeds zogenaamde 'gekoppelde dossiers' (bv het baggeren op Voorne-Putten en in de Hoeksche Waard), waren dat in het verleden (bv stedelijk water in de Drechtsteden) of lopen het risico dat in de toekomst te worden. Dat wil zeggen dat zowel het ambtelijke als het bestuurlijke draagvlak om samen te werken met het waterschap over de volle breedte van de taakuitvoering negatief wordt beïnvloed. En dan kan een uitstekend lopende samenwerking in de afvalwaterketen daar last van gaan ondervinden, bijvoorbeeld om tot nieuwe samenwerkingsafspraken te komen na afronding van het werk van de visitatiecommissie Peijs. Termen als 'ondermijnen van vertrouwen' en 'aantasten van geloofwaardigheid' onderstrepen dit van gemeentezijde.

### *Roep om meer servicegerichte communicatie*

133 Hoewel van een andere orde dan de twee hiervoor genoemde punten, wordt van gemeentezijde aandacht gevraagd voor de wijze waarop het waterschap gemeenten betreft in de plan- en beleidsvorming; het als waterschap eerder informeren van de gemeenten over relevante zaken. Gemeenten geven aan dat het een goede zaak zou zijn als het waterschap hen tijdig informeert over nieuwe ontwikkelingen en daarbij aangeeft wat de relevantie is voor de gemeenten ('let op: dit heeft gevolgen voor...'). Dat zal ongetwijfeld een verdere verbetering van de samenwerking tot gevolg kunnen hebben.

## **Vraag 5: overzicht besparingen en kwaliteitsimpulsen**

134 Onderzoeksvraag 5 luidt voluit: Is er een helder overzicht van beoogde besparingen en kwaliteitsimpulsen door WSHD en samenwerkingspartners? Hoe borgt WSHD dat inzicht bestaat in de voortgang van de gerealiseerde besparingen en kwaliteitsimpulsen die ten doel zijn gesteld voor WSHD enerzijds en de samenwerking tussen WSHD en betrokken regio's / gemeenten anderzijds?

135 Deze vraag bestaat uit twee onderdelen, het hebben van een helder overzicht van besparingen en kwaliteitsimpulsen enerzijds en de borging van de inzicht in de voortgang.





## Overzicht van besparingen en kwaliteitsimpulsen

136 Via voortgangsrapportages wordt gerapporteerd over de uitvoering en behaalde resultaten in het kader van de samenwerking. Er zijn in totaal zes rapportages opgesteld die aangeven welke resultaten er behaald zijn binnen de kaders van het Bestuursakkoord Water en de samenwerkingsovereenkomsten. Hieronder worden ze inhoudelijk in de kern toegelicht.

137 De eerste rapportage (september 2011) is een algemene notitie waarin de regionale samenwerking wordt beschreven. De rapportage is gericht aan D&H en is tevens ter informatie aan de VV gezonden. In de tweede rapportage (mei 2012) wordt ingegaan op de financiële omvang van de taakstelling voor de samenwerking tussen het waterschap en gemeenten. Naast een kwalitatieve beschrijving van de voortgang bevat deze rapportage ook financiële uitspraken in relatie tot de besparingstaakstelling op grond van het BAW:

- (a) De uitspraak wordt herhaald dat de taakstelling voor het zuiveringsbeheer reeds met de ingezette maatregelen wordt gerealiseerd;
- (b) Er wordt een doorkijk gegeven op basis van v.e.'s die leidt tot een gezamenlijke taakstelling van 7,2 miljoen euro als aandeel in het landelijke totaal van 140 miljoen euro voor doelmatigheidswinst via samenwerking. Dit bedrag wordt rekenkundig, indicatief, toebedeeld aan de 6 regio's:

Regio	Aandeel v.e.'s (2011)		Aandeel gezamenlijk
Rotterdam	458.073	35,9%	2,6 m€
BAR	105.766	8,3%	0,6 m€
Goeree Overflakkee	74.545	5,8%	0,4 m€
Voorne Putten	195.649	15,3%	1,1 m€
Drechtsteden	356.756	27,9%	2,0 m€
Hoeksche Waard	86.027	6,7%	0,5 m€
Totaal	1.276.817		7,2 m€

**Afbeelding 4:** financiële doelstelling onderdeel samenwerking afvalwaterketen, 2<sup>e</sup> voortgangsrapportage

138 De derde voortgangsrapportage (december 2012) laat zien wat de feitelijke prognose is van de te realiseren besparingsdoelstelling:



Regio	Aandeel v.e.'s (2011)		Besparing door samenwerking (2020)	
			Doel (m€/jaar)	Prognose (m€/jaar)
Rotterdam	458.073	35,9%	2,6	0,9-1,6
BAR	105.766	8,3%	0,6	pm
Goeree Overflakkee	74.545	5,8%	0,4	0,4
Voorne Putten	195.649	15,3%	1,1	0,8-1,7
Drechtsteden	356.756	27,9%	2,0	pm
Hoeksche Waard	86.027	6,7%	0,5	0,5
Totaal	1.276.817		7,2	

**Afbeelding 5:** prognose besparing samenwerking, 3<sup>e</sup> voortgangsrapportage

139 Voortgangsrapportage 4 (juli 2013) geeft een algemeen kwalitatief beeld. Een financieel totaalbeeld is er niet in opgenomen. Wel zijn er factsheets per regio waarin de voortgang wordt gemeld, ook de financiële. De vijfde voortgangsrapportage geeft ook een algemeen kwalitatief beeld met factsheets per regio. In deze rapportage wordt wel ingegaan op het financiële totaalbeeld. Er wordt een plaatje gepresenteerd op kostenniveau, niet op v.e. niveau. Dit naar aanleiding van de uitvraag van de visitatiecommissie Peijs.

140 Daarbij wordt per regio aangegeven wat de totale financiële besparingsdoelstelling is (dus gecombineerd de sectorale aandelen en het gezamenlijk deel). Deze ‘overstap’ van v.e. naar totale kosten wordt niet toegelicht, maar feitelijk is de uitvraag van de visitatiecommissie de aanleiding om in deze gevraagde kostenopzet te rapporteren.

141 Het financiële overzicht is ook gebruikt om te rapporteren aan de visitatiecommissie Peijs van het BAW. Het volgende overzicht is gerapporteerd:

Regio	Kosten 2010	Te besparen voor 2020	Opmerking
Hoeksche Waard	12,7	2,5	Op basis van het Regionaal Feitenonderzoek.
Voorne-Putten	17,0	3,1	Op basis van het Regionaal Feitenonderzoek, mogelijk wordt dit in de komende periode nog aangescherpt.
Goeree-Overflakkee	8,0	1,1	Op basis van het Regionaal Feitenonderzoek.
BAR	11,9	-	Geen financiële ambities benoemd.
Drechtsteden	22,6	-	Geen financiële ambities benoemd.
Rotterdam	16,2	1,3	€ 4 M eenmalig voor 2020 structureel (jaarlijkse) kostenbesparing van € 1,3 M

**Afbeelding 6:** overzicht integrale besparingen afvalwaterketen o.b.v kosten, 5<sup>e</sup> voortgangsrapportage



142 In het najaar van 2013 heeft het waterschap de voortgangsrapportage over het Bestuursakkoord Water opgesteld, de zesde voortgangsrapportage. In deze rapportage, die tevens ingaat op de uitvraag van de visitatiecommissie Peijs, wordt feitelijk voor de eerste keer een compleet integraal kostenoverzicht gegeven:

Regio	Kosten 2010	Benoemde Besparingen	Opmerking	Ambitie t.o.v. LFO
Hoeksche Waard	12,7	1,6	RFO, incl. zuiveringsdeel (bron: RFO Hoeksche Waard)	2,5
Voorne-Putten	17,0	3,1	RFO, incl. zuiveringsdeel (bron: RFO Voorne-Putten)	3,1
Goeree-Overflakkee	8,0	1,1	RFO, incl. zuiveringsdeel (bron: RFO Goeree-Overflakkee)	1,5
BAR	11,9	1,2	Alleen zuiveringsdeel (t.o.v. LFO, zie paragraaf 2.2.1)	1,2
Drechtsteden	22,6	2,2	Alleen zuiveringsdeel (t.o.v. LFO, zie paragraaf 2.2.1)	2,2
Rotterdam-Zuid	16,2	4,4	Alleen zuiveringsdeel (t.o.v. LFO, zie paragraaf 2.2.1)	4,4
<b>Totaal</b>	<b>88,5</b>	<b>13,6</b>		<b>15,0</b>

**Afbeelding 7:** totaalbeeld besparingspotentieel, voortgangsrapportage BAW najaar 2013

143 Het besparingspotentieel binnen het beheersgebied van WSHD bedraagt 13,6 miljoen euro en ten opzichte van de kosten uit 2010 is dat een financiële ambitie van 15,4%. Dit komt overeen met het landelijke besparingspotentieel uit het BAW van 15,8%. Een uitwerking naar de verdeling van de onderliggende componenten (sectoraal en gezamenlijk) wordt niet gemaakt.

144 Ook in 2014 is een voortgangsrapportage over het Bestuursakkoord Water opgesteld, die tevens dient als antwoord op de uitvraag van de visitatiecommissie Peijs (de zogenaamde Derde Update). Uit de rapportage kan worden afgeleid dat er sprake is van een steeds meer stabiel en uitgekristalliseerd financieel beeld. Door eenzelfde wijze van berekening kan de lijn zoals die is ingezet in 2013 (de integrale financiële rapportage op basis van kosten in plaats van v.e.'s) worden vergeleken met de feitelijke situatie in 2014 tot en met de zomer.

145 Wat evenwel nieuw is in de rapportage is de uitsplitsing naar de drie componenten zoals oorspronkelijk benoemd bij de financiële taakstelling in het Bestuursakkoord Water, de uitsplitsing naar het gemeentelijk deel, het waterschapsdeel en een gezamenlijk deel. De aanleiding hiervoor was de wijze waarop de visitatiecommissie haar uitvraag in de zomer van 2014 deed: zij vroeg expliciet om de ambities uit te splitsen. Ander opvallend punt is dat de gegevens van Rotterdam-Zuid niet meer worden meegenomen in deze rapportage, in tegenstelling tot de rapportages hiervoor.



146 Aangegeven wordt dat de gemeente Rotterdam als regiotrekker zelf rapporteert aan de visitatiecommissie, vanwege het feit dat deze stad te maken heeft met meerdere afvalwaterbeheerders<sup>2</sup>. De rapportage bevat de stand van zaken per september 2014:

Regio	Ambitie in de Regio		Ambitie Zuivering	Ambitie afval- waterketen totaal	Kosten 2010 afval- waterketen	% besparing t.o.v. kosten 2010
	Gemeenten	Waterschap	Waterschap			
Hoeksche Waard	€ 1,3	€ 0,3	€ 1,2	€ 2,8	€ 12,4	22,2%
Voorne-Putten	€ 2,7	€ 0,4	€ 1,5	€ 4,6	€ 17,0	27,0%
Goeree- Overflakkee	€ 0,6	€ 0,5	€ 0,2	€ 1,3	€ 7,5	17,9%
BAR	€ 1,0	-	€ 1,2	€ 2,2	€ 13,4	16,2%
Drechtsteden	€ 1,1	-	€ 2,2	€ 1,1	€ 22,6	5,0%
Rotterdam	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	€ 4,5	€ 1,2	€ 6,3	€ 12,0	€ 72,9	16,5%

**Afbeelding 8:** totaalbeeld besparingspotentieel, voortgangsrapportage BAW september 2014

147 Op basis van deze cijfers wordt tot een besparing geconcludeerd van 16,5% ten opzichte van de kosten in 2010. Gezuiverd van de cijfers voor de regio Rotterdam is de ambitie met 2,8 miljoen euro verhoogd ten opzichte van de voortgangsrapportage uit het najaar van 2013. In de voortgangsrapportage wordt ook het verschil inzichtelijk gemaakt tussen de besparingsdoelstellingen zoals die in 2013 aan de visitatiecommissie zijn gerapporteerd en de doelstellingen op basis van het meest recente inzicht uit 2014:

Regio	Kosten 2010	Benoemde besparingen november 2013	Benoemde besparing september 2014	Percentage september 2014
Hoeksche Waard	€ 12,4	€ 1,6	€ 2,8	22,2%
Voorne-Putten	€ 17,0	€ 3,1	€ 4,6	27,0%
Goeree- Overflakkee	€ 7,5	€ 1,1	€ 1,3	17,9%
BAR	€ 13,4	€ 1,2	€ 2,2	16,2%
Drechtsteden	€ 22,6	€ 2,2	€ 1,1	5,0%
Rotterdam	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	€ 72,9	€ 9,2	€ 12,0	16,5%

**Afbeelding 9:** vergelijking besparingspotentieel 2013 en 2014

<sup>2</sup> Naast waterschap Hollandse Delta zijn dat het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Delfland.



148 De besparing op totaalbasis bedraagt 16,5%, wat zich beweegt boven het landelijke besparingspotentieel uit het BAW van 15,8%.

149 Daarbij geldt dat dit (louter) financiële feiten zijn, een rapportage over kwaliteitimpulsen wordt niet gegeven vanuit het waterschap noch vanuit de gezamenlijkheid. In de zesde voortgangsrapportage wordt hierover gesteld: *(begin citaat)* 'Om en beeld te krijgen of we daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de doelen uit het BAW, zijn wij een monitoringsinstrument op de 3 K's aan het implementeren, mede gebaseerd op de Handreiking KPI's BAW (opgesteld door de werkgroep monitoring van Samen Werken aan Water). In deze rapportage ziet u het resultaat van het monitoringsinstrument voor de Kosten. Kwaliteit en Kwetsbaarheid moeten nog verder ingevuld worden, deze zijn daarom alleen kwalitatief beschreven in deze rapportage' *(einde citaat voortgangsrapportage)*.<sup>3</sup>

### **Borging van het inzicht**

150 De borging van het inzicht in de voortgang van de gerealiseerde besparingen en kwaliteitimpulsen vindt plaats langs drie lijnen. De eerste is de borging via de organisatie van de regiefunctie c.q. via de projectorganisatie. Deze is bij vraag 2 uitgebreid beschreven en in de aldaar aangegeven overleggremia wordt stelselmatig gesproken over de voortgang in de realisatie van de afgesproken doelstellingen

151 De tweede lijn is die via de voortgangsrapportages. Bij de beantwoording van het eerste deel van deze vraag 5 zijn de uitgebrachte rapportages toegelicht. Daar waar de eerste vier zijn opgesteld vanuit het waterschap, zijn de rapportages 5 en 6 een coproductie van de regio's en het waterschap met het waterschap als penvoerder.

152 De derde lijn is die van de monitoring, zoals hiervoor vermeld. De monitoring op de financiële doelstellingen is reeds geïmplementeerd, die op de onderdelen Kwaliteit en Kwetsbaarheid is nog in ontwikkeling en nog niet operationeel.

### **Vraag 6: voldoende informatie voor de VV?**

153 Onderzoeksvraag 6 luidt voluit: Wordt de VV in voldoende mate geïnformeerd teneinde te kunnen controleren en (bij)sturen ten opzichte van de gestelde doelen en ambities?

---

<sup>3</sup> Voortgang Bestuursakkoord Water dd 17 september 2014, pagina 1



154 De VV wordt periodiek gerapporteerd over de voortgang. Eerder zijn de voortgangsrapportages genoemd en de rapportages in het kader van de visitatiecommissie Peijs. Deze zijn allen aan de VV ter kennisgeving gezonden. Het zijn feitelijk beschrijvende, grotendeels kwalitatieve, rapportages met een zich in de tijd ontwikkelend financieel beeld. Er wordt geen 1 op 1 relatie gelegd met de doelstellingen zoals die bijvoorbeeld zijn geformuleerd in de beleidsstukken die bij vraag 1 zijn aangegeven als kaders (Het visiedocument Samenwerken in de waterketen uit maart 2010 en de D&H notitie Strategie: doelmatigheid in de afvalwaterketen voor WSHD uit maart 2011). Wel is deze stip op de horizon impliciet geverifieerd door het college in de informele VV/workshop van de VV van 3 juni 2014 over het nieuwe WBP. Daarbij is een keuze uit vier strategieën voor de komende planperiode voorgelegd, inclusief de financiële doelstellingen.

155 De VV wordt met de regelmaat van de voortgangsrapportages geïnformeerd en deze bieden ook de mogelijkheid om te kunnen controleren en bijsturen, met name op financieel gebied. De doelstellingen en afgesproken prestaties op het gebied van Kwaliteit en Kwetsbaarheid zijn nog niet dusdanig concreet geformuleerd dat ze meet- en stuurbaar worden, ambtelijk noch politiek-bestuurlijk. Zie ook de eerder gerapporteerde feiten over de ontwikkeling van het monitoringsinstrumentarium bij vraag 5.

156 Met andere woorden: als de VV wil controleren en bijsturen dan kan dat, met name op financieel gebied. Overigens blijkt uit het onderzoek van de rekenkamercommissie niet dat de VV hier ook actief invulling aan geeft.

## **Vraag 7: verbetermogelijkheden**

157 Onderzoeksvraag 7 luidt voluit: Welke verbeteringen zijn er mogelijk voor een meer doelmatige en doeltreffende samenwerking met gemeenten en voor eventuele intensivering van deze samenwerking?

158 Verbeterpunten volgen uit de analyse van de bevindingen in het bovenstaande en worden gepresenteerd in het vervolg van deze rapportage.





## 2 Analyse en conclusies

201 Op grond van de feitelijke resultaten van het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de samenwerking in de afvalwaterketen, kan een analyse gemaakt worden die leidt tot conclusies. De resultaten van de analyse staan in dit hoofdstuk weergegeven.

202 Allereerst worden de conclusies die uit het onderzoek worden getrokken opgesomd. De toelichting bij de afzonderlijke conclusies volgt direct na deze opsomming. De volgende conclusies worden getrokken:

- (a) De samenwerking met betrekking tot het behalen van de financiële doelstellingen in de afvalwaterketen verloopt goed;
- (b) Afspraken zijn concreet uitgewerkt in bedragen en daar waar mogelijk ook in activiteiten en projecten;
- (c) Al werkende weg is tot een stabiel financieel beeld gekomen;
- (d) Financieel ligt de samenwerking op schema en dat wordt ook actief gemonitord;
- (e) De samenwerking richt zich op de relatie waterschap-gemeenten, niet op de waterleidingbedrijven;
- (f) Kwaliteit en kwetsbaarheid heeft nog onvoldoende aandacht gekregen en kent géén concrete doelen;
- (g) De overlegstructuren faciliteren de regiefunctie;
- (h) De VV wordt goed geïnformeerd over de samenwerking in de afvalwaterketen;
- (i) Er wordt niet integraal gewerkt door het waterschap, wat de slagvaardigheid negatief beïnvloedt;
- (j) Een succesvol vervolg van de samenwerking kan onder druk komen staan door conflicten op andere beleidsterreinen.



## **De samenwerking met betrekking tot het behalen van de financiële doelstellingen in de afvalwaterketen verloopt goed**

203 De bevindingen laten zien dat de samenwerking tot een uitstekend resultaat leidt in financiële zin. De doelstelling voor het besparingspotentieel op basis van het Bestuursakkoord Water, berekend op 15,8% ‘minder meer kosten in 2020’, wordt met een score van 16,5% ruimschoots gerealiseerd. Daarnaast laten de interviews met de gemeenten een groot compliment zien voor (met name) de ambtelijke samenwerking op tactisch en uitvoerend niveau binnen de afvalwaterketen. De gemeenten zijn onverkort positief over de kwaliteit, het enthousiasme en de deskundigheid op dit gebied van de zijde van Hollandse Delta. Met name de laatste twee jaar laten daarbij een krachtige ontwikkeling zien.

## **Afspraken zijn concreet uitgewerkt in bedragen en daar waar mogelijk ook in activiteiten en projecten**

204 Met iedere regio is een samenwerkingsovereenkomst gesloten, die een concreet uitvoeringsprogramma bevat op het niveau van uit te voeren activiteiten en projecten. In de voortgangsrapportages aan de VV – mede opgesteld in het kader van de visitatiecommissie Peijs – worden de bedragen per regio gemonitord met daar waar mogelijk een onderscheid tussen wat reeds gerealiseerd is en wat in de nog resterende periode op het programma staat. Hoewel de mate van detail verschilt per regio, is er sprake van een goed stuurbaar geheel.

## **Al werkende weg is tot een stabiel financieel beeld gekomen**

205 Uit de voortgangsrapportages is een zoektocht af te leiden om te komen tot een stabiel financieel beeld. De financiële taakstelling kent een driedeling in de vorm van een taakstelling voor het waterschap, voor de gemeenten en voor de samenwerking. Er zijn daarbij verschillende benaderingen gehanteerd:

- (a) Om te komen tot de taakstelling voor het waterschap is de redenering gevolgd dat landelijk er een verwachte kostenstijging is in de periode 2010 – 2020 van 1100 miljoen naar 1300 miljoen euro. De besparing voor de waterschapssector als geheel op basis van het BAW is 100 miljoen euro en gerelateerd aan het verwachte kostenniveau in 2020 (1300 miljoen) is dat 7,7%. Dit % is toegepast op de verwachte kosten voor de waterketen voor WSHD in 2020 en zo wordt gekomen tot een taakstelling van 5,7 miljoen euro. *Rekentechnisch gezien is een landelijke norm relatief gemaakt en toegepast op de eigen situatie;*



- (b) Om te komen tot een taakstelling voor de samenwerking (met een landelijke opgave van 140 miljoen) is een redenering opgebouwd op basis van v.e.'s. Het aandeel van WSHD in het landelijk totaal aan v.e.'s van 25 miljoen is 5,1% (1,3 miljoen v.e.'s voor WSHD). Dit % is toegepast op de doelstelling van 140 miljoen, wat leidt tot een taakstelling van 7,2 miljoen euro voor de samenwerking in het gebied van WSHD. Vervolgens is dit bedrag onderverdeeld in de regio's op basis van het aantal v.e.'s per regio. *Rekentechnisch is de eigen situatie relatief gemaakt en toegepast op een landelijke doelstelling;*
- (c) Bij deze benadering van de gezamenlijke taakstelling is het onduidelijk in hoeverre dit overlap vertoont met het afzonderlijke gemeentelijke aandeel, dat is niet beredeneerd. Om dubbeltellingen te voorkomen is uiteindelijk in de voortgangsrapportages die in het kader van de visitatiecommissie Peijs zijn opgesteld een 'switch' gemaakt van een benadering op basis van v.e.'s naar een benadering op basis van integrale kosten. Deze benadering is de meest zuivere omdat deze uitgaat van feitelijk kosten en niet met oneigenlijke aannames hoeft te werken (v.e. als grondslag voor een gemeentelijk aandeel).

206 Deze 'zoektocht' heeft uiteindelijk tot een stabiel financieel beeld geleid en wordt thans ook landelijk gehanteerd in het kader van het werk van de visitatiecommissie. Daar is van ambtelijke zijde van het waterschap Hollandse Delta een belangrijke bijdrage aan geleverd.

### **Financieel ligt de samenwerking op schema en dat wordt ook actief gemonitord**

207 Zoals reeds eerder aangegeven wordt de doelstelling voor het besparingspotentieel op basis van het Bestuursakkoord Water, berekend op 15,8% 'minder meer kosten in 2020', met een score van 16,5% ruimschoots gerealiseerd. Er is een monitoringsinstrument geïmplementeerd, mede gebaseerd op de Handreiking KPI's BAW (opgesteld door de werkgroep monitoring van Samen Werken aan Water). De resultaten van die monitoring worden gebruikt in de voortgangsrapportages aan de VV.



## **De samenwerking richt zich op de relatie waterschap-gemeenten, niet op de waterleidingbedrijven**

208 De invulling van de samenwerking richt zich op een deel van de afvalwaterketen, te weten de relatie tussen de gemeenten en het waterschap. De samenwerking met de waterleidingbedrijven wordt nog niet gezocht in het kader van het Bestuursakkoord Water. Dit is overigens conform de D&H notitie strategie: doelmatigheid in de afvalwaterketen voor WSHD (maart 2011). Daar staat in verwoord: *WSHD stelt zich achter de afspraken en mijlpalen van de UvW/VNG (2010). Dit betekent dat WSHD zich voor de samenwerking in de waterketen primair focust op de samenwerking in de afvalwaterketen met gemeenten (samenwerking drinkwaterbedrijven mogelijk later) (einde citaat).*

## **Kwaliteit en kwetsbaarheid heeft nog onvoldoende aandacht gekregen en kent geen concrete doelen**

209 De samenwerking kent vooral een financiële insteek en op dat gebied zijn ook concrete doelen afgesproken. Over Kwaliteit en Kwetsbaarheid als de 2 andere K's naast de Kosten wordt wel soms in beschouwende zin gesproken, maar concrete doelen en afspraken ontbreken. Ook aan de monitoring op dit vlak is nog geen vorm en inhoud gegeven. Daarmee blijft de samenwerking op deze gebieden nadrukkelijk achter.

210 Er ligt evenwel een nadrukkelijke opgave op deze gebieden en daar is ook bestuurlijk commitment voor uitgesproken via de samenwerkingsovereenkomsten. De financiële doelen liggen op koers en hebben de focus, de doelen op het gebied van Kwetsbaarheid en Kwaliteit niet. Dat vraagt om een actieve bestuurlijke aandacht in de komende periode, een aandacht waarbij de zorg om en sturing op alle drie de K's goed in balans is. Dat gaat niet vanzelf, dat vraagt om actie.

## **De overlegstructuren faciliteren de regiefunctie**

211 De gemaakte afspraken in het kader van de samenwerkingsovereenkomsten voor de realisatie van het Bestuursakkoord Water vormen het kader voor de samenwerking. De organisatie die is ingericht voor de uitvoering van deze overeenkomsten is juist in het leven geroepen voor de borging van een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de samenwerking. De 'kruisbestuiving' in de projectstructuur tussen de regie in de regio's via de gemeenten en de regie over de regio's via het waterschap onderstreept deze borging. Daarmee faciliteren de overlegstructuren de regiefunctie.



## **De VV wordt goed geïnformeerd over de samenwerking in de afvalwaterketen met betrekking tot de financiële resultaten**

212 De VV wordt met de regelmaat van de voortgangsrapportages geïnformeerd en deze bieden ook de mogelijkheid om te kunnen controleren en bijsturen, met name op financieel gebied. De doelstellingen en afgesproken prestaties op het gebied van Kwaliteit en Kwetsbaarheid zijn nog niet dusdanig concreet geformuleerd dat ze meet- en stuurbaar worden, ambtelijk noch politiek-bestuurlijk. Met andere woorden: als de VV wil controleren en bijsturen dan kan dat, met name op financieel gebied. Overigens blijkt uit het onderzoek van de rekenkamercommissie niet of de VV hier ook actief invulling aan geeft.

## **Er wordt niet integraal gewerkt door het waterschap, wat de slagvaardigheid negatief beïnvloedt**

213 Meerdere regio's geven aan dat het waterschap vanuit een zekere mate van verkokering opereert richting de gemeenten. Het overleg over de afvalwaterketen verloopt uitstekend, maar zodra er onderwerpen aan de orde komen die betrekking hebben op een breder perspectief (bv het watersysteem) dan wordt dit aangehouden voor intern overleg. Het optreden vanuit het domein van de afvalwaterketen is als het ware de veilige haven, daar buiten treden is moeilijk en leidt dan tot vertraging. Initiatieven om te komen tot een integraal afvalwaterketenplan zijn prima, maar missen de watersysteem component terwijl daar wel onlosmakelijke verbindingen mee zijn.

214 Een benadering van de gemeenten door het waterschap vanuit de verschillende interne vakdisciplines ('kokers') zonder een integrale benadering vormt een rem op de samenwerking met name vanuit de optiek van slagvaardigheid en daarmee ook van met name doeltreffendheid. Integraliteit zowel op de verbinding tussen systeem en keten, maar ook op de professionaliteit van het opereren daar waar het het nakomen van afspraken en onderlinge communicatie betreft. Dat is onlosmakelijk verbonden aan een professionele samenwerkingsrelatie en geldt voor alle partners, gemeenten en waterschap.



## **Een succesvol vervolg van de samenwerking kan onder druk komen staan door conflicten op andere beleidsterreinen**

215 Binnen meerdere gemeentelijke regio's wordt de positieve samenwerking in de afvalwaterketen overschaduwd door oud zeer op andere dossiers. Met name op het gebied van baggeren is er sprake van irritatie bij verschillende gemeenten, maar er zijn ook voorbeelden genoemd in de gesprekken op het gebied van stedelijk water. Rode draad hierin is in de beleving van de gemeenten het niet nakomen van toezeggingen door het waterschap, financieel en werktechnisch.

216 Dergelijk oud zeer zijn reeds zogenaamde 'gekoppelde dossiers' (bv het baggeren op Voorne-Putten en in de Hoeksche Waard), waren dat in het verleden (bv stedelijk water in de Drechtsteden) of lopen het risico dat in de toekomst te worden. Dat wil zeggen dat zowel het ambtelijke als het bestuurlijke draagvlak om samen te werken met het waterschap over de volle breedte van de taakuitvoering negatief wordt beïnvloed. En dan kan een uitstekend lopende samenwerking in de afvalwaterketen daar last van gaan ondervinden, bijvoorbeeld om tot nieuwe samenwerkingsafspraken te komen na afronding van het werk van de visitatiecommissie Peijs. Termen als 'ondermijnen van vertrouwen' en 'aantasten van geloofwaardigheid' onderstrepen dit van gemeentezijde.

217 Deze tien conclusies vormen samen de rode draad, het 'kloppend hart' van de gemaakte analyse. De kern ervan komt in termen van verbeterpunten terug in de aanbevelingen. Die worden in het afsluitende derde hoofdstuk gegeven.





### 3 Aanbevelingen

301 In dit afsluitende hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan. Aanbevelingen geplaatst in een context in meerderlei opzicht. Enerzijds die van de context waarin de visitatiecommissie Peijs haar werkzaamheden heeft afgerond. Naast de lopende samenwerkingsovereenkomsten op basis van het BAW is er dan geen spreekwoordelijke 'stok achter de deur' meer om de samenwerking en de verdere beheersing van de kosten de benodigde bestuurlijke aandacht te geven. En dan komt het dus naast ambtelijke professionaliteit ook aan op bestuurlijk stabiele en robuuste relaties.

302 Anderzijds is er de context van een nieuw bestuur voor het waterschap vanaf maart 2015. Het past nadrukkelijk in de start van een nieuw bestuur om doelen te formuleren en accenten te leggen in de activiteiten voor de komende bestuursperiode. Dit rapport kan daartoe de concrete handvaten bieden op het gebied van de samenwerking in de waterketen.

303 De rekenkamercommissie formuleert zes aanbevelingen, te weten:

- (a) Geef prioriteit aan de samenwerking op het gebied van Kwetsbaarheid en Kwaliteit zonder de sturing op de Kosten te verslappen;
- (b) Los de bestuurlijke problemen op andere beleidsterreinen op, zodat ze de samenwerking in de afvalwaterketen niet negatief gaan beïnvloeden;
- (c) Maak een einde aan de verkokerde benadering van de gemeenten en zorg voor integraliteit;
- (d) (Her)ijk de ambitie met betrekking tot de samenwerking in de afvalwaterketen;
- (e) Kom tot een convenant met de gemeentelijke regio's over de samenwerking in de afvalwaterketen als vervolg op de commissie Peijs;
- (f) Geef het College de opdracht om de aanbevelingen uit te voeren en na een jaar te evalueren op welke wijze ze in praktijk zijn gebracht.

304 Deze aanbevelingen worden hierna afzonderlijk toegelicht.



## **Geef prioriteit aan de samenwerking op het gebied van Kwetsbaarheid en Kwaliteit zonder de sturing op de Kosten te verslappen**

305 Zoals ook uit de analyse volgt, ligt de sturing op de financiële doelstelling volledig op koers. Aan de afspraken op het gebied van Kwetsbaarheid en Kwaliteit wordt nog geen uitvoering gegeven terwijl dat wel is afgesproken. Dat vraagt om actieve bestuurlijke aandacht in de komende periode, aandacht waarbij de sturing op alle drie de K's goed in balans is. Dat betekent concreet het op het kwalitatieve niveau van de Kosten brengen van de samenwerking op beide andere gebieden. Dat gaat niet vanzelf, dat vraagt om actie.

## **Los de bestuurlijke problemen op andere beleidsterreinen op, zodat ze de samenwerking in de afvalwaterketen niet negatief gaan beïnvloeden**

306 In de analyse is de vinger gelegd op de zogenaamde 'gekoppelde dossiers'. Problemen op andere beleidsterreinen die uiteindelijk een negatieve invloed kunnen gaan hebben op goedlopende dossiers zoals de samenwerking in de afvalwaterketen. Zeker nu er sprake is van een relatief bestuurlijk vacuüm na afronding van het werk van de visitatiecommissie Peijs, is de noodzaak van stabiele en robuuste bestuurlijke relaties essentieel om goed te kunnen blijven samenwerken. Aanbevolen wordt om tot een gerichte inventarisatie te komen van alle lopende probleemdossiers en deze met prioriteit op te pakken.

307 Het bevordert de samenwerking met de gemeenten nadrukkelijk, zowel op de probleemdossiers als ook met betrekking tot de kwaliteit van de samenwerking in de afvalwaterketen. Eventuele hindernissen voor het realiseren van toekomstige besparingen worden op voorhand weggenomen. Het waterschap kan daarin een leidende rol vervullen.

## **Maak een einde aan de verkokerde benadering van de gemeenten en zorg voor integraliteit**

308 Het is van belang om een werkvorm te ontwikkelen en te implementeren, waarbij er sprake is van een gecoördineerd optreden richting de gemeenten. Dat vraagt een actie in termen van klantbenadering, maar is ook relevant voor de interne ordening van de werkprocessen. Mogelijk dat de principes van het accountmanagement daarbij van toegevoegde waarde kunnen zijn<sup>4</sup>. De rekenkamercommissie onderstreept daarbij de samenhang met de tweede aanbeveling.

---

<sup>4</sup> Met name daar waar het gaat om een geïntegreerde klantbenadering in relatie tot een functionele back-office.



## **(Her)ijk de ambitie met betrekking tot de samenwerking in de afvalwaterketen**

309 De nieuwe bestuursperiode is een uitgelezen moment om ambities te herformuleren. De samenwerking kan tot op heden worden getypeerd als ronde tafelbijeenkomsten waar partijen op basis van gelijkwaardigheid tot afspraken en compromissen komen. De financiële doelstellingen worden keurig gehaald, maar kwaliteit en kwetsbaarheid blijven achter: degelijk maar weinig ambitieus. Het nieuwe bestuur kan ook (na Peijs) de inzet hebben om de lat hoger te leggen en op het gebied van kwaliteit en kwetsbaarheid een koploper te worden. Het waterschap is immers gelegitimeerd om zich als een autoriteit op te stellen en op basis van kennis en kunde de kar te trekken. Aanbevolen wordt om als Verenigde Vergadering een discussie te voeren over de ambities op het gebied van samenwerking in de afvalwaterketen in de periode na de visitatiecommissie: stationair draaien of gas geven?

## **Kom tot een convenant met de gemeentelijke regio's over de samenwerking in de afvalwaterketen als vervolg op de commissie Peijs**

310 De goede (financiële) resultaten die tot op heden zijn behaald met de samenwerking in de afvalwaterketen kennen hun oorzaak enerzijds in een sterk gegroeide professionele ambtelijke samenwerking, anderzijds heeft ook de rol van de visitatiecommissie een waardevolle rol gespeeld. De ambtelijke samenwerking krijgt zijn natuurlijke vervolg, voor de bestuurlijke samenwerking ontstaat een vacuüm: hoewel er regionale afspraken van kracht blijven op grond van de samenwerkingsovereenkomsten, ontbreekt vanaf 2015 de bestuurlijke koepel. De rekenkamercommissie adviseert om als waterschap dit vacuüm op te vullen en te grijpen als kans om nadrukkelijker de regie te voeren. Het missen van iedere prestatie op het gebied van Kwetsbaarheid en Kwaliteit vraagt om die regie en onderstreept de absolute urgentie om op korte termijn door te pakken. Daarmee wordt ook de basis gelegd onder de bestendiging van de behaalde financiële resultaten en de verdere uitbreiding ervan. Doorpakken en actieve regievoeren is het devies derhalve!

311 De rekenkamercommissie adviseert om te komen tot een bestuurlijk convenant, wat het stokje over neemt van de visitatiecommissie op waterschapsbreed niveau. De reeds ingerichte Governance voor de regiefunctie kan hiervoor gebruikt blijven worden. Op inhoudsniveau is dit een uitgelezen kans om de ambities zoals die in de samenwerkingsovereenkomsten staan vermeld samen te brengen tot een overkoepelende agenda voor de komende 6 jaar, tot en met 2020. Het opstellen van het convenant dient vanuit het College te worden voorbereid, in nadrukkelijke samenspraak met de Verenigde Vergadering. Dit convenant dient vanzelfsprekend de bij de vorige aanbeveling geadviseerde ambitiebepaling als fundament te kennen.



**Geef het College de opdracht om de aanbevelingen uit te voeren en na een jaar te evalueren op welke wijze ze in praktijk zijn gebracht.**

312 Om het effect van dit rekenkameronderzoek te borgen beveelt de rekenkamercommissie aan om aan het College van dijkgraaf en heemraden de opdracht te geven de gegeven aanbevelingen uit te voeren. De feitelijke uitvoering ervan en de in de praktijk behaalde resultaten kunnen dan vervolgens na een jaar geëvalueerd worden. Daarmee wordt de doorwerking van de gegeven aanbevelingen gemonitord.

-----  
-----



## **Bijlage A: overzicht geïnterviewde personen**

De volgende personen zijn geïnterviewd in het kader van het onderzoek:

### **Waterschap Hollandse Delta**

- Etta Meuter, programmamanager Bestuursakkoord Water

### **Regio Goeree-Overflakkee**

- Aad van der linde (regiotrekker)
- Gertjan Desblois
- Diederik Duijser
- Jos 't Mannetje

### **Regio Voorne-Putten**

- Henk Valk (regiotrekker)

### **Regio BAR (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk)**

- Arjan Goedhart (regiotrekker)
- Ton van der Geld
- Marielle Heijboer

### **Regio Hoeksche Waard**

- Martin Tak (regiotrekker)

### **Regio Drechtsteden**

- Ben Starink (regiotrekker)
- Angelique van Ek
- Mark Ruisch



## **4 Bestuurlijke reactie**



DATUM 18 februari 2015  
UW BRIEF VAN 24 december 2015  
UW KENMERK 0889743344  
ONS KENMERK U  
INGEKOMEN NR. NVT  
ONDERWERP Bestuurlijk wederhoor conclusies en aanbevelingen RKC-onderzoek Samenwerking Afvalwaterketen

CONTACTPERSOON Etta Meuter  
DOORKIESNUMMER 088 974 36 58  
E-MAILADRES E.Meuter@wshd.nl  
AANTAL BIJLAGEN -



waterschap  
**Hollandse  
Delta**

Rekenkamercommissie  
T.a.v leden Rekenkamercommissie  
Postbus 4103  
2980 GC Ridderkerk

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In het voorjaar van 2014 heeft de Rekenkamercommissie besloten een onderzoek te starten naar de samenwerking in de afvalwaterketen. Dit op verzoek van de fractievoorzitters van de VV, aangezien zij behoefte hadden nader inzicht in de huidige stand van zaken alsmede in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking in de afvalwaterketen te krijgen.

Op 24 december heeft u ons het onderzoek, uitgevoerd door de heer Hans Verdellen van het bureau Public Profit, doen toekomen. U heeft ons gevraagd (cf de RKC-verordening art. IX, lid 8) binnen vier weken te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie. De heer van Vliet heeft u middels een mail (d.d. 13 januari 2015) uitstel gevraagd, hieronder onze reactie op uw rapport.

T.a.v. het feitenrelaas:

- Het college kan instemmen met het deel van de feitelijke bevindingen voor zover ze informatie vanuit WSHD betreft.
- T.a.v. informatie van gemeenten spreekt het college haar zorg uit t.a.v. de mate waarin de informatie ook bestuurlijk gedragen wordt: uit de rapportage blijkt alleen dat de verzamelde informatie laag ambtelijk is geverifieerd en dat hier bij de gemeenten geen bestuurlijk standpunt over is ingenomen.

Ten aanzien van de conclusies kan het college instemmen met hoe deze verwoord zijn, dit is conform de feiten zoals gepresenteerd in het eerst deel van de rapportage. Wat betreft de relatie met het waterbedrijf Evides vult het college aan dat de samenwerking goed verloopt en de contacten goed zijn. Tegelijkertijd wordt gezamenlijk geen aanzienlijke aanvullende meerwaarde voorzien.

Ten aanzien van de aanbeveling A en B heeft het college een ander beeld van de gestelde verkokering. In het bestuurlijk verkeer bestaat soms de neiging om dossiers aan elkaar te koppelen: Medewerking op dossier A wordt afhankelijk gemaakt van een oplossing op dossier B. Het college waakt ervoor om dossiers zo veel mogelijk op de eigen merites te beoordelen en af te handelen. Dossiers zijn daarnaast ook in handen van verschillende portefeuillehouders, ook bij de gemeenten. Dat betekent ook dat in een overleg over het afvalwaterketendossier andere kwesties niet altijd behandeld kunnen worden. Waar van de zijde van het waterschap integrale afhandeling van dossiers mogelijk is wordt dat overigens niet nagelaten. Het college blijft daar altijd oog voor houden.

Handelsweg 100  
2988 DC Ridderkerk  
Postadres Postbus 4103  
2980 GC Ridderkerk  
telefoon 088 974 30 00  
fax 088 974 30 01  
internet [www.wshd.nl](http://www.wshd.nl)  
[info@wshd.nl](mailto:info@wshd.nl)



waterschap  
**Hollandse  
Delta**

Ten aanzien van de aanbevelingen kan het college zich vinden in de aanbevelingen C en zal deze overnemen in de overdracht van dit dossier aan de het nieuwe college.

Voor wat betreft de aanbevelingen D t/m F: deze betekenen een verzwaring van de ambitie, rol en inzet van WHSD op bestuurlijk niveau. Het is voor dit college niet opportuun om zich uit te spreken over deze verhoging van ambitie, aangezien dit gedragen moet worden door het nieuwe bestuur. Deze zullen ter kennisname aan het nieuwe college worden meegegeven.

Hoogachtend,

Namens dijkgraaf en heemraden,  
secretaris-directeur,

drs. A.A. van Vliet



## 5 Nawoord rekenkamercommissie

De RKC heeft er met genoeg kennis van genomen dat in de bestuurlijke reactie wordt aangegeven dat wordt ingestemd met de feitelijke bevindingen v.w.b. de informatie van WSHD en de van daaruit geformuleerde conclusies. De bestuurlijke instemming met de feitelijke bevindingen voor zover ze WSHD betreffen onderstreept de prettige samenwerking die door de onderzoekers is ervaren met de ambtelijke contactpersonen.

Aangaande de zorg die in de bestuurlijke reactie wordt uitgesproken over de bestuurlijke gedragenheid van uitspraken die door gemeenteambtenaren zijn gedaan, onderstreept de RKC nogmaals dat gerapporteerde feiten en constatering (verkregen door het raadplegen van regionale ambtelijke trekkers) in overleg en afstemming met de verantwoordelijke gemeentelijke bestuurders tot stand zijn gekomen.

De bestuurlijke reactie bij de aanbevelingen A en B heeft waarschijnlijk betrekking op de RKC- aanbevelingen B en C. Daarbij wordt aangegeven dat er bij het college van D&H een ander beeld bestaat dan bij de gemeenten over de ervaren verkokering in de organisatie van WSHD. In lijn met de vorige opmerkingen over de bestuurlijke gedragenheid adviseert de RKC het dagelijks bestuur om in gesprek te gaan met de gemeenten over dit gesignaleerde probleem. Samenwerking leidt vooral tot succes als er wederzijdse acceptatie is van de belevingswereld van de samenwerkingspartners.

De bestuurlijke reactie met betrekking tot de aanbevelingen D, E en F onderstreept de insteek van de RKC: de nieuwe bestuursperiode is een uitgelezen moment om ambities te herformuleren. Het nieuwe bestuur kan ook, ná het wegvallen van de buitenboordmotor, de Commissie Peijs, de inzet hebben om de lat hoger te leggen en op het gebied van kwaliteit en kwetsbaarheid een koploper te worden. Dat vraagt om een ambitiebepaling door het nieuwe bestuur en dat is ook de strekking van de aanbevelingen van de RKC in dit kader.