



WATERSCHAP
vechtstromen



Tussentijdse evaluatie 2013-2015 Samenwerking Waterketen Noordelijke Vechtstromen en advies verminderen kwetsbaarheid als opmaat voor Bestuursakkoord 2.0

Onderwerp : evaluatie samenwerking in de Waterketen Noordelijke Vechtstromen
Voor : Coördinatiegroep
Van : Projectbegeleiders
Datum : 26 november 2015
Status : concept
Auteurs : Marieke Ekelenkamp, Maarten Willering

Samenvatting

Waarom een evaluatie?

In 2013 is met de ondertekening van het bestuursakkoord gestart met de samenwerking Noordelijke Vechtstromen. Partijen hebben in het bestuursakkoord de ambitie geformuleerd om kosten in de waterketen te besparen (€ 4 miljoen jaarlijks structureel minder meerkosten vanaf 2020, waarvan € 2 miljoen door samenwerking¹), kwaliteit te verbeteren, kwetsbaarheid te verminderen en duurzaamheid en innovatie te versterken (de zogenoemde 3Ks'en D). Deze ambities zijn vertaald in het uitvoeringsprogramma 2013 – 2016 en uitgewerkt in projectplannen voor die periode.

In deze ambtelijke notitie geven wij een tussentijdse evaluatie van hetgeen inhoudelijk bereikt is (wat-vraag) en de werkwijze van samenwerking (de hoe-vraag). De evaluatie vormt de basis voor het Bestuursakkoord 2.0 met looptijd 2016-2020. De evaluatie was voorzien in 2016, maar vanuit de inhoud is urgentie ontstaan om eerder te rapporteren. Op basis van de uitkomsten van het project "verminderen kwetsbaarheid", de signalen van medewerkers en feitelijke obstakels die de samenwerking belemmeren is, ervoor gekozen de evaluatie te vervroegen naar augustus 2015. Het uitstellen van deze evaluatie /discussie daarover zou de samenwerking doen stagneren. Bestuurlijke evaluatie vindt plaats door middel van interviews in de periode november/ december 2015. De uitkomst van deze gesprekken zijn niet in deze evaluatie verwerkt.

Wat hebben we bereikt? Quickwins gerealiseerd

Binnen de huidige spelregels vinden kennismaking en kennisuitwisseling effectief plaats. Op inhoudelijk vlak zijn goede resultaten bereikt door verschillende werkwijzen met elkaar te vergelijken en de 'best practice' over te nemen. Deelnemers kunnen deze *best practices* zelf binnen de ambtelijke invloedssfeer en onafhankelijk van elkaar implementeren, bijvoorbeeld reinigen en inspecteren en verlengen levensduur riolering. Deze quickwins zijn in uitvoering of al gerealiseerd. Daarnaast is een waterketenplan opgeleverd, waarin de partijen de gezamenlijke (ambtelijke) toekomstvisie op de waterketen Noordelijke Vechtstromen hebben vastgelegd en die input vormt voor de bestuurlijke ambitiesdiscussie van begin 2016 .

Een belangrijk onderzoeksresultaat is het inzicht en besef dat partijen elkaar op bepaalde taken (zoals meten en monitoren) steeds meer nodig hebben om kosteneffectief en duurzaam te kunnen (blijven) werken en risico's te voorkomen.

Hoe hebben we samengewerkt?

De signalen uit de projectgroepen geven verder het volgende beeld:

- De projecten draaien goed en beginnen invulling te geven aan de opgave.
- De samenwerking kenmerkt zich door collegialiteit, vertrouwen, bottom-up, draagvlak en leren van elkaar.
- Het accent heeft gelegen op het in beeld brengen van kansen en verzilveren van *quick wins*.
- De organisatiestructuur van de samenwerking functioneert goed en is toegesneden op de uitvoering van projecten uit het bestuursakkoord.
- De samenwerking kost relatief veel tijd en men ziet de voorgestelde oplossingen die uit projecten komen niet snel geconcretiseerd.

¹ In 2012 is een regionaal feitenonderzoek gedaan, waaruit blijkt dat samenwerking loont: door samenwerking kan een besparingspotentieel van € 2 miljoen jaarlijks structureel vanaf 2020 worden gerealiseerd. Dit feitenonderzoek is bestuurlijk vastgesteld en op basis hiervan is in 2013 een Bestuursakkoord Noordelijke Vechtstromen en een Uitvoeringsprogramma 2013-2016 opgesteld, dat invulling geeft aan de besparing van € 2 miljoen. Om aan de eisen van de visitatiecommissie te voldoen is de ambitie verhoogd naar minimaal € 4 miljoen (10% minder meerkosten) en is de nieuwe ambitie bestuurlijk vastgelegd moeten worden. Die aanvullende € 2 miljoen besparing betreft individuele besparingen door de deelnemende organisaties.

- Bij sommige projectgroepleden neemt het enthousiasme voor samenwerking af: door het langdurige proces, de grote tijdsinvestering en het onvoldoende zicht hebben op concreet resultaat.
- Er is vertraging ontstaan door ziekte en de tijd die het kost 'elkaars taal te leren spreken'.

Verminderen kwetsbaarheid vraagt om nieuwe ambitie

Vanuit het project "verminderen kwetsbaarheid"² is geadviseerd een pilot te starten waarin herverdeling van taken tussen partijen plaatsvindt rond meten&monitoren en gemaalbeheer. Zo zou één of meerdere personen fulltime vrijgespeeld kunnen worden om deze taken uit te voeren en zich te specialiseren. Aangezien investeringsbeslissingen in de waterketen zeer kostenintensief en kennisintensief zijn, is op basis van onderzoek van de projectgroepen gebleken dat samenwerking loont. Door deze taken in gezamenlijkheid op te pakken krijgen we veel beter inzicht in de toestand en het functioneren van het rioolstelsel (betrouwbare meetgegevens) en kunnen we kosteneffectieve maatregelen nemen. Daar stuiten we op de eerste beperking: als we deze specialisatie goed willen organiseren, dan vallen er gaten in de reguliere taakuitoefening. Onder het huidige Bestuursakkoord is het niet mogelijk extra personeel in te zetten. Deze samenwerkingskansen vraagt bovendien om een nieuwe ambitie-uitspraak (willen we überhaupt verdergaand samenwerken rond meten en monitoren en gemaalbeheer, wat betekent: specialisering /professionalisering en meer uniformering/standaardisering?) en nieuwe organisatorische voorwaarden (bijvoorbeeld tijdelijk extra inzet van personeel?).

Obstakels in de samenwerking

Er is veel besparingspotentieel in beeld gebracht, waarvan verzilvering op dit moment op organisatorische, bestuurlijk- politieke of juridische belemmeringen stuit. Bijvoorbeeld: bij het uitwisselen van personeel of het uitvoeren van diensten voor elkaar stuiten we op BTW verrekening, vennootschapsbelasting en mededingingsregels. Ook zien we spanning ontstaan tussen individuele organisatiebelangen en (bredere) belangen van de samenwerking.

Hier is het management of de politiek aan zet. Om deze kansen om te zetten in concrete resultaten is een nieuwe stap in samenwerking nodig. Het is aan bestuur en management om te bepalen of zij deze volgende stap willen zetten.

Medewerkers zijn van doorslaggevend belang voor de samenwerking, maar verliezen gaandeweg hun motivatie. De samenwerking kost veel tijd (naast reguliere taakuitoefening), leidt onvoldoende tot resultaten en managers beoordelen en belonen de samenwerking onvoldoende. Bij de medewerkers in de werkgroepen ontstaat een vraag naar duidelijke kaders voor het vervolg van de samenwerking.

Vervolgstappen nodig

De samenwerking is begonnen als een "verplichting uit Den Haag". Het was als het ware een gedwongen huwelijk. De doelen waren vooral financieel, en gebaseerd op feitenonderzoek en businesscases. Toch hebben we al doelen bereikt, elkaar gevonden in de samenwerking en naast de financiële besparingen, maatschappelijke meerwaarde gecreëerd. Bestuursakkoord 2.0 zal kleur moeten bekennen: blijft het een verstandshuwelijk of is het echte liefde? Ofwel: Hebben we elkaar nodig om toekomstige maatschappelijke opgaven als klimaatverandering, duurzaamheid, grondstoffenschaarste en waterkwaliteit het hoofd te bieden?

² Centrale vraag van dit project: hoe zorgen we ervoor dat in de waterketen voldoende capaciteit en kwaliteit aanwezig is om zodoende de kwetsbaarheid te verminderen?

De volgende stappen in samenwerking op weg naar Bestuursakkoord 2.0 die wij adviseren zijn:

Stap 1: Formuleer een samenwerkingsambitie die de concurrentie aankan met interne belangen en afwegingen van individuele deelnemers. Wat willen we samen bereiken? Er zijn in 2013 wel ambities geformuleerd op kostenbesparing, maar onvoldoende voor kwaliteit en kwetsbaarheid.

Stap 2 Bepaal het bredere draagvlak voor het realiseren van de ambitie en maak hierover zodanig bindende afspraken dat organisaties deze ook (willen) nakomen.

Stap 3 Leef de visie/ambitie na, vervul een ambassadeursrol en toon leiderschap

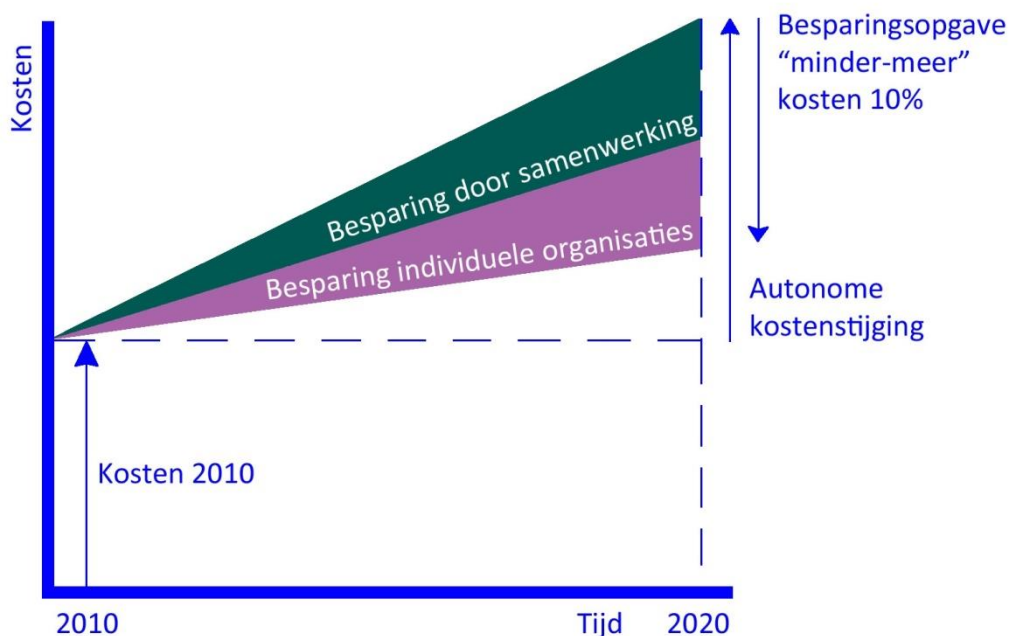
Stap 4 Kies de organisatievorm die slagvaardig invulling kan geven aan de gemaakte afspraken

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor de evaluatie

Het Rijk, IPO, VNG, UvW en Vewin hebben in het Bestuursakkoord Water uit 2011 afspraken gemaakt over regionale samenwerking om de doelmatigheid in de waterketen verder te vergroten (kosten te besparen, kwaliteit te verhogen en kwetsbaarheid te verminderen). Gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hardenberg en Ommen, Waterschap Vechtstromen en Waterleidingmaatschappij Drenthe hebben in het Regionaal Bestuursakkoord (afvalwater)keten Noordelijke Vechtstromen deze landelijke afspraken vertaald naar regionale ambities.

Afgesproken is om de het Bestuursakkoord behorende uitvoeringsprogramma 2013-2016 gezamenlijk te realiseren, de resultaten van de samenwerking te evalueren. De geformuleerde besparingsopgave is smart geformuleerd: € 2 miljoen besparen (minder meerkosten) door samenwerking, structureel vanaf 2020.



Figuur 1: de besparingsopgave van 10% minder meerkosten

Het regionale feitenonderzoek wijst uit dat er door samenwerking een besparingspotentieel is van € 2 miljoen structureel op jaarbasis (zie figuur 1 groene vlakje, besparing door samenwerking). Dit besparingspotentieel is vervolgens ook in 2013 als ambitie vastgesteld in het bestuursakkoord Noordelijke Vechtstromen. Het feitenonderzoek geeft aan dat "besparingen door individuele organisaties" (figuur 1 paarse vlakje) wel kansrijk zijn, maar deze zijn in het rapport niet onderbouwd en dus buiten beschouwing gebleven. In juni 2014 is de ambitie vastgesteld op € 4 miljoen, omdat de aanvullende ambitie van € 2 miljoen reëel is, op basis van *reeds gerealiseerde individuele besparingen na 2010*. Totaal dus € 4 miljoen, wat overeenkomt met 10% besparing (minder meerkosten) ten opzichte van peiljaar 2010.

Tijdens het bestuurlijk overleg samenwerking waterketen Noordelijke Vechtstromen van juni 2015 is afgesproken de contouren van het bestuursakkoord 2.0 aan het einde 2015/begin 2016 te willen bespreken. Om goede lering te kunnen trekken uit de huidige samenwerking is ervoor gekozen om verkregen inzichten en resultaten te presenteren in de vorm van een beknopte evaluatie.

Deze notitie is derhalve een evaluatie op hoofdlijnen van de Bestuursakkoord 2013-2016 met als doel de opmaat te zijn voor het Bestuursakkoord 2.0 (looptijd 2016-2020). Op hoofdlijnen omdat niet alle projecten op dit moment afgerond zijn. De afgeronde projecten geven echter een voldoende helder beeld van de vragen die we ons moeten stellen bij het vervolg van de samenwerking. We hebben een nieuw kader nodig.

In de samenwerking hebben we een wat-vraag en een hoe vraag. De wat-vraag betreft de inhoudelijke doelen en ambities die de partijen samen met elkaar willen bereiken. De hoe-vraag gaat over de wijze waarop we dat willen bereiken: zaken als organisatie, werkwijze, structuur en proces staan hierbij centraal.

Deze notitie beoogt inzicht te geven in:

- Wat hebben we bereikt in de samenwerking? (Wat-vraag) Hoofdstuk 2
- Hoe hebben we samengewerkt? (Hoe-vraag) Hoofdstuk 3
- Analyse van de oorzaken van de successen en de knelpunten Hoofdstuk 4
- Conclusies en advies Bestuursakkoord 2.0 Hoofdstuk 5
- Aanbevelingen voor vervolgproces Hoofdstuk 6

**Een gezamenlijke ambitie is de kurk
waar iedere samenwerking op drijft.**

2. Wat hebben we bereikt (wat-vraag)?

2.1. Voortgang projecten

We boeken goede resultaten met de projecten uit het uitvoeringsprogramma 2013-2016. Vrijwel alle projecten zijn inmiddels opgestart, in uitvoering of afgerond. Ten aanzien van de voortgang: Er is wel vertraging opgetreden ten opzichte van de planning. De eerste reden is ziekte in de pool projectbegeleiders. Hiervoor is inmiddels extra externe inzet georganiseerd. De tweede reden is dat projectgropleden met zeer uiteenlopende achtergronden, kennis en ervaring aan tafel zitten. Het kost veel tijd om elkaars taal te leren spreken.

2.2. De belangrijkste projectresultaten (wat-vraag)

Wat hebben we inhoudelijk bereikt in de projectgroepen: een overzicht van de belangrijkste projectresultaten. Een voortgangsmonitor van alle projecten behorend bij het Bestuursakkoord staat in bijlage 1.

Financiële resultaten(kostenbesparing)

We zijn goed op weg en hebben nu van de € 2 miljoen besparingsopgave (door samenwerking) ongeveer €1,5 miljoen gerealiseerd. Er liggen meer besparingskansen, maar voor een aantal lopen wij tegen belemmeringen aan (zie hoofdstuk 3 en 4). De besparingen van individuele organisaties na 2010 bedragen €5,74 miljoen, en overschrijden ruimschoots de geformuleerde opgave van € 2 miljoen.

Wat	Structurele jaarlijkse besparingen (bewezen haalbaar)	2015 stand van zaken	Datum realisatie
Binnen het huidige uitvoeringsprogramma			
Uitvoeringsprogramma 2013-2016 (op basis van regionaal Feitenonderzoek) Opgebouwd uit <ul style="list-style-type: none">• Reinigen en Inspecteren aanpassen reinigingsfrequentie en scherpere tarieven AREA• Beoordelen maatregelen	€ 2 miljoen	Ca €1,5 miljoen €221.400 Orde grootte € 1 -1,4 miljoen	2013-2020
Buiten het huidige uitvoeringsprogramma (besparingen individuele organisaties na 2010, structureel op jaarbasis)			
Individuele besparing Waterschap Vechtstromen: Besparing Exploitatie	€ 1,9 miljoen		v.a. 2010
Individuele besparing Waterschap Vechtstromen Besparing ten gevolge van fusie met Regge en Dinkel	€ 2,6 miljoen		2014
Individuele besparing GRP Hardenberg 2014-2018	€ 0,86 miljoen		
Bestuursdienst Ommen Hardenberg	€ 0,15 miljoen		

Stedelijke Wateropgave Gemeente Emmen	PM		2015
Individuele besparing Gemeente Coevorden Reparatie in plaats van vervanging	€ 0,23 miljoen		
Stedelijke Wateropgave in Park Kruserbrink Hardenberg	PM		2012

Gemeenschappelijke visie op de inhoud

- We hebben een gezamenlijk waterketenplan opgesteld, waarin we voor de regio de visie, context en ambities voor de waterketen hebben vastgelegd, inclusief de gezamenlijke inspanningen om de ambities te realiseren. Elke organisatie is vertegenwoordigd in de projectgroep: zowel beleidsmatige deelnemers en wat meer technisch georiënteerde medewerkers. Eerst is geïnventariseerd uit welke onderdelen een waterketenplan bestaat en hoe andere regio's hier mee omgaan. Rivus³ beperkt het plan tot een A3, terwijl de Groningse samenwerking een zeer uitgebreid plan heeft. De schrijfster van het plan komt uit de projectgroep komt en is niet extern ingehuurd. Hierdoor zijn niet alleen de kosten beperkt gebleven maar is ook het draagvlak vergroot. Het plan is in concept gereed, de ambities zijn duidelijk, alleen de acties om invulling te geven aan ambities (projecten en vervolgonderzoek) moeten nog beschreven worden. Hiervoor was een budget van € 100.000 externe inhuur geraamd, maar de totstandkoming is uiteindelijk volledig in eigen beheer opgepakt. Het is een moeizaam proces geweest. Het hoge abstractieniveau en het beleidsmatige karakter van het plan riep bij de meer technisch georiënteerde projectgroepleden soms weerstand op. Uiteindelijk ligt er wel een product dat op draagvlak van alle partijen kan rekenen.

Afstemming van werkwijzen en selecteren best practice

Door werkprocessen met elkaar in kaart te brengen en te vergelijken kan de meest kosteneffectieve werkwijze in beeld gebracht worden. Door deze minibenchmark komt de *best practice* naar voren.

- Gemeenten hebben werkwijzen rond reinigen in inspecteren van rioolbuizen met elkaar vergeleken. Naar aanleiding van de vergelijking van werkwijzen is een *best practice* vastgesteld. Voor een aantal gemeenten is gebleken dat de reinigings- en inspectie frequentie –zonder kwaliteitsverlies- naar beneden kan, waardoor kosten bespaard kunnen worden. Marktconforme tarieven voor kolkenreiniging zijn bekend. Vervolgonderzoek of dat voor gemeenten met niet –marktconforme tarieven ook (politiek) haalbaar is. Hiermee kan jaarlijks € 100.000 (aanpassen frequentie) bespaard worden. Indien marktconforme tarieven gerealiseerd kunnen worden loopt dit op naar € 1 miljoen structureel jaarlijks. de reinigings- en inspectiefrequentie verlaagd.
- De projectgroep Beoordelen en Maatregelen heeft gekeken naar een efficiëntere manier om het juiste vervangingsmoment van riolering te bepalen. Tot voor kort was de leeftijd van riolering de bepalende factor. Vanaf nu nemen we de werkelijke toestand van de rioolleiding mee in de bepaling van het vervangingsmoment. Op basis van inspecties is er vaak helemaal geen technische noodzaak om een leiding te vervangen. Het kan dan soms nog wel 40 jaar duren, voordat een riool aan vervanging toe is. We blijven deze riolen regelmatig inspecteren om de toestand van het riool goed te beoordelen. Bovendien gaan de gemeenten in ons samenwerkingsverband waterketen Noordelijke Vechtstromen meer onderscheid maken in hoofdriolen en nevenriolen. Voor een hoofdriool in

³ Rivus is een samenwerkingsverband in de afvalwaterketen in West Overijssel tussen de gemeenten Dalfsen, Deventer, Kampen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Zwartewaterland, Zwolle en Waterschap Groot Salland.

grondwaterwingebied, onder een verkeersader of een zinker stellen we strengere eisen. Daar gaan we eerder over tot ingrijpen dan bijvoorbeeld in een rustige woonwijk. Zo kunnen we in de nevenriolen de levensduur nog verder oprekken.

De strategische vervangingsplanning heeft effect op de kapitaalslasten. Deze nemen af als vervangingsinvesteringen worden uitgesteld. Ook de jaarlijkse afschrijving van een rioolleiding neemt af. We verwachten hiermee vanaf 2020 jaarlijks structureel orde grootte € 1 miljoen euro mee te kunnen besparen (minder meerkosten). Daarnaast zijn we door deze samenwerking minder kwetsbaar. De denk- en werkwijze zijn uniform. Dat maakt informatie en werkzaamheden gemakkelijker uit te wisselen en overdraagbaar.

Advies van de projectgroep: Maak onderscheid tussen hoofdriolen en nevenriolen. Baseer de restlevensduur op inspecties en baseer daar je strategische vervangingsplanning op. Uiteindelijk verschuiven je kapitaallasten hierdoor naar achter en optimaliseer je de levensduur. Dit leidt tot beperking van de stijging rioolheffing en duurzaam materiaalgebruik. Bijdragen aan besparingsopgave orde grootte € 1 miljoen.

Inzicht in de financiële structuren en mogelijke alternatieven, opzet voor uniform grootboek

- Belangrijkste kengetallen van alle samenwerkingspartners zijn geïnventariseerd. Op basis van die kengetallen is de opdracht "exploitatie vergelijking" opgestart. Doel is om binnen dat project te komen tot een uniform grootboek voor alle samenwerkingspartners zodat vergelijking eenvoudiger wordt. De komende maanden wordt in samenwerking met andere projectgroepen een uniforme administratie uitgewerkt. Op basis van nacalculatie worden vervolgens besparingskansen in beeld gebracht. Per 1 januari 2016 voeren alle gemeenten het uniforme grootboek in.
- De strategie voor het financieren van investeringen van de samenwerkingspartners zijn geïnventariseerd (Activeren, Direct afschrijven, Ideaal Complex). Door de verminderde rentelasten pakt de ideaal-complex methode op de lange(re) termijn lager uit dan de traditionele methode van kapitaliseren. Bovendien is er geen sprake van een restschuld waardoor de rioolheffing op de lange termijn nog lager uitpakt. Met het ideaal complex valt veel geld te besparen. Consequentie is dat de rioolheffing op korte termijn (beperkt) stijgt. Een aantal gemeenten in Nederland heeft het Ideaal Complex succesvol ingevoerd.

De projectgroep heeft een pilot met het ideaalcomplex bij de gemeente Hardenberg uitgevoerd. Er is een voordeel berekend, maar deze vervalt door interne rentetoerekening. Nader onderzoek is per gemeente nodig. Hier is sprake van een enorm besparingspotentieel die sectoraal binnen het vakgebied van riolering gerealiseerd kan worden, maar die door regelgeving binnen de organisatie niet verzilverd kan worden (in geval van Hardenberg).

Inzicht in processen die bij specialisatie leiden tot een betere kennisbasis en efficiëntere inzet van mensen en middelen

- In de waterketen in Noordelijke Vechtstromen gaat jaarlijks € 40 miljoen om, waarvan het grootste deel investeringen betreft. Het is een complexe, hoog kennisintensieve en kosten intensieve sector. In een dergelijke context is het van belang investeringsbeslissingen en operationeel beheer te funderen op een degelijk inzicht in de feitelijke inrichting en toestand van het systeem. Betrouwbare, actuele, volledige meetgegevens en goed databeheer vormen hiervoor voorwaarden. Op dit moment is dit bij veel organisaties niet op orde. Onderzoek toont aan samenwerking loont op meten en monitoren om in de toekomst de juiste kennis op het juiste moment beschikbaar te hebben. Investeringsbeslissingen worden vaak gepland op basis van rekenmodellen. Maar meetgegevens ontbreken veelal om de

modellen te ijken. We bouwen op deze wijze een dure, 'papieren' werkelijkheid met risico's. Gespecialiseerde taken als meten en monitoren leggen het in de waan van de dag vaak af tegen acute –urgente- taken. Hierdoor is het fundament van rioolbeheer, op basis waarvan miljoeneninvesteringen gedaan worden, onbetrouwbaar. Met betrouwbare meetresultaten kun je beter sturen op benodigde investeringen (Kosten), het verbeteren van de uitvoering van de beheertaken (Kwaliteit) en het vergroten van de kennis en kunde van de werkprocessen in de waterketen (Kwetsbaarheid). De kosten gaan hier voor de baten uit

Uit onderzoek van de projectgroep (in samenwerking met TAUW) blijkt dat samenwerking loont: een separate hoofdpост voor iedere organisatie is geen duurzame en kosteneffectieve oplossing. Daarom nog nader onderzoek gewenst naar gezamenlijke hoofdpост met gemeenten (optie 1) of aansluiten bij Gemaal van de Toekomst Waterschap (Clearscaada= optie 2). Keuzes op elkaar afstemmen. Professionalisering van functie: gezamenlijk aanstellen van een M&M professional, die valideert, kalibreert, analyseert en adviseert: Zo krijg je écht inzicht in het functioneren van het stelsel en kun je onderbouwde kosteneffectieve maatregelen nemen.

- Gemaalbeheer: Bij gemaalbeheer is het moeilijk om de *best practice* vast te stellen, want zowel begroting als registratie van meldingen/en storingen zijn verschillend opgezet en daarom niet met elkaar te vergelijken (appels en peren). Gemaalbeheer/telemetrie is nu een taak waar men niet aan toe komt. Het is een vrij specialistische taak waar geen tijd/capaciteit voor is. Met name het uitlezen van de telemetriegegevens, deze analyseren en hierop adequate maatregelen of acties baseren, zijn werkzaamheden die het in de waan van de dag verliezen van urgentere werkzaamheden. Goede invulling van deze functie leidt tot nauwkeuriger inzicht in het functioneren van het systeem en daarmee tot minder storingen, minder overstorten, duurzaamheid, milieurendement en tevreden burger. De projectgroep adviseert dan ook een gezamenlijke functie (of ruimte) te creëren voor een gezamenlijk specialisme op telemetrie / gemaalbeheer.

Inzicht in besparingskansen door meer markwerking toe te laten (Reinigen en inspecteren)

- De vergelijking met werkwijzen Reinigen en Inspecteren heeft geresulteerd in een optimalisatie van het werkproces (zie hierboven paragraaf afstemmen van werkwijzen). Daarnaast speelt het volgende knelpunt:

AREA doet de kolkenreiniging voor gemeente Coevorden en Emmen. Uit vergelijking met de andere gemeenten blijkt dat AREA dit niet voor een marktconforme prijs, maar voor een meer dan 2 keer zo hoog tarief doet. Inmiddels zijn er in het najaar van 2015 (samen met gemeente Hoogeveen die hetzelfde probleem heeft) gesprekken geweest met AREA die hebben geleid tot aanscherping van het tarief. Een succes van de samenwerking, maar de tarieven zijn nog steeds niet marktconform. Gemeenten zijn aandeelhouder van AREA en hebben ook andere belangen bij de inzet van AREA.

Inkoop en aanbesteden

- Alle –voor het aanbesteden- relevante werkzaamheden van alle partijen zijn geïnventariseerd. Het inkoopbeleid per organisatie wordt naast elkaar gelegd om eventuele hiaten eruit te halen. Bovengenoemde onderdelen dienen als basis of bouwstenen voor het gezamenlijk aanbesteden, het is nu van belang om afspraken te maken over zaken als meer- en minderwerk of BTW componenten. De opstartfase was roerig en heeft tijd nodig gehad, mede door personele wisselingen. Er heeft veel kennisuitwisseling plaatsgevonden. Afsproken is om per organisatie een voorbeeldproject te behandelen en dit te evalueren

als zijnde een gezamenlijk project. Hierdoor wordt de kennisuitwisseling vergroot, leren de projectteamleden elkaar beter kennen en kan een gezamenlijke pilot effectiever in de markt worden weggezet. Deze afspraak is een projectwijziging, waardoor het technisch aspect op het gebied van inkoop en aanbesteding (bijv. wet en regelgeving) niet goed onderzocht wordt. Aangezien het projectteam eerst met de voorbeeldprojecten aan de slag gaan is het voorstel om de juridische-bedrijfskundige aspecten van inkoop en aanbesteding bij een separate werkgroep neer te leggen bestaande uit inkopers.

Verminderen kwetsbaarheid

De samenwerking heeft op het gebied van kwetsbaarheid al positieve ontwikkelingen laten zien. Collega's kennen elkaar, ontmoeten elkaar en wisselen kennis en informatie uit. Er is een smoelenboek gemaakt waarin iedere deelnemer in het samenwerkingsverband staat vermeld. Om de kennis blijvend te delen is een digitaal samenwerkingsplatform (Pleio) gemaakt waarin informatie wordt opgeslagen die voor de betrokkenen op ieder gewenst moment te raadplegen is. Kortom, kennis en ervaringen wordt gedeeld en collega's weten elkaar beter te vinden en zoeken elkaar ook op. Deze informele vorm van samenwerking is goed inpasbaar binnen samenwerking en kan op ambtelijk niveau prima geregeld worden.

Uit de projectteams komen diverse werkprocessen naar voren waarvan het door de deelnemers wenselijk wordt geacht hier meer in samen te werken. Dit betreft werkprocessen die op dit moment onvoldoende aandacht krijgen binnen de afzonderlijke organisaties of werkprocessen die een grote meerwaarde zouden kunnen hebben voor het beheer in de waterketen op lange termijn. Meten en monitoren en gemaalbeheer zijn daarvan voorbeelden.

Een samenwerking op het gebied van slechts enkele werkprocessen brengt een aantal complicaties met zich mee. In bestaande (organisatie)structuren worden wijzigingen aangebracht die gevolgen hebben voor de samenwerking maar ook voor individuele deelnemers in de samenwerking. Herverdeling van taken op een enkel vlak is fragmentarisch en leidt ertoe dat taken die tot dan toe wel werden uitgevoerd, elders moeten worden belegd.

Gezien de toch al krappe bezetting bij enkele samenwerkingspartners, en de signalen vanuit de werkgroepen is het risicovol binnen de huidige bezetting werkprocessen of taken anders te gaan organiseren. Herverdeling van taken leidt ertoe dat een aantal taken die iemand voorheen deed, ergens anders zullen moeten worden belegd. Herverdeling van enkele taken binnen de waterketen leidt tot een domino-effect waardoor de kwetsbaarheid niet bij voorbaat wordt verminderd.

Daarom wordt ervoor gepleit om samenwerking en vermindering van kwetsbaarheid in een breder perspectief te plaatsen en een doorkijk te maken naar de lange termijn effecten. We hebben ervaren dat niet bij voorbaat duidelijk is, op welke gebieden goed samengewerkt kan worden. Dit wordt naast de inhoud van het werkproces mede bepaald door juridische, financiële en organisatorische aspecten van individuele organisaties en de samenwerking. Dit raakt vooral de management en bestuurslaag van de samenwerking.

Vergelijkbaarheid gegevens

Eén van de uitkomsten is dat bij sommige projecten zodanig onvergelijkbaar zijn dat geen benchmark kan worden gedaan. Zo is bij Gemaalbeer sprake van appels en peren: iedereen registreert klachten en meldingen op zijn eigen manier, een ook financieel is geen sprake eenduidigheid. Daarom is een vervolgprijs voor Bestuursakkoord 2.0: uniform grootboek en

uniforme registratie. Hierin lopen we ook tegen keuzes aan die buiten de invloedssfeer van het vakgebied riolering liggen, zoals de uiteenlopende wijzen waarop organisaties hun frontoffice/klantcontactcentrum vormgeven.

Subsidies

We hebben een analyse gemaakt waaruit blijkt dat er op dit moment geen concrete kansen zijn. We hebben een afspraak gemaakt over halen en brengen van informatie door subsidiedeskundigen. Hardenberg vervult hierin een coördinerende rol, ondersteund door Europa servicepunt.

Vastleggen resultaten

We hebben een keuze gemaakt voor een monitoringssystematiek. Deze is onderdeel geworden van de reguliere samenwerking. Frequentie is jaarlijks.

Heffen en Innen

Het belang van samenwerking op het rioolheffingsdeel is gering ten opzichte van OZB-deel. Op basis van onderzoek blijkt dat er voorlopig geen meerwaarde is voor gezamenlijk heffen en innen op alleen het rioleringsdeel. Dit is een bredere discussie waar de tijd nog niet rijp voor lijkt.

Communicatie

We hebben een communicatieplan opgesteld, er zijn twee externe nieuwsbrieven en één interne nieuwsbrief verstuurd.

3. Hoe hebben we samengewerkt (hoe-vraag)?

3.1. Beschrijving van de belangrijkste successen en knelpunten in de samenwerking (hoe-vraag)

Deze paragraaf focust op de evaluatie van de hoe-vraag: hoe hebben we samengewerkt de afgelopen twee jaar?

De werkwijze

De werkwijze van samenwerking in Noordelijke Vechtstromen kenmerkt zich door collegialiteit, vertrouwen, bottom-up, draagvlak en leren van elkaar. In de projectgroepen vindt volop kennisuitwisseling plaats en er zijn concrete resultaten geboekt waarmee we vandaag al kunnen beginnen. Vooral het in kaart brengen van ieders werkwijze, het vaststellen van een *best practice* en deze vervolgens collectief toepassen, is succesvol gebleken. Medewerkers zoeken elkaar ook buiten de projectgroepen op en weten elkaar te vinden.

Er zit bestuurlijke energie op de samenwerking en ook de managers zijn enthousiast. Als we om ons heen kijken nemen we een goede positie in ten opzichte van onze omgeving⁴. Qua ambitie en qua doelrealisatie scoren we prima. Neemt niet weg dat er meer potentie in de samenwerking zit, die nu om allerlei redenen (nog) niet te verzilveren is. De betrokkenheid en de opkomst van de partijen is hoog.

De samenwerking is vanuit Den Haag aangejaagd / afgedwongen, en zeer gericht geweest op het realiseren van harde besparingen. Toch hebben we elkaar gevonden en is er verbinding ontstaan die tot meer leidt dan alleen besparingen. Medewerkers wisselen bestekken uit, vragen elkaar mee te lezen met opdrachten en offertes en weten elkaar te vinden omdat ze elkaar én elkaars talenten en specialismen inmiddels kennen.

De organisatiestructuur

De organisatiestructuur functioneert effectief. De voorbereiding van het bestuurlijk overleg verloopt via de route coördinatiegroep en managersoverleg. In de praktijk blijkt dit goed te werken en zijn alle lagen van de organisatie betrokken. De projectplannen geven inhoudelijk duidelijk richting aan de opdrachten van de projectgroep. Een verbeterpunt is dat de projectplannen niet een duidelijk eindproduct beschrijven: wat is klaar als het klaar is?

De coördinatiegroep functioneert als spil tussen werkgroepen, management en bestuurlijk overleg. Het overleg is de smeerolie in de samenwerking en blijkt van grote meerwaarde voor afstemming en voortgangsbewaking. De leden geven aan van elkaar te leren (niet ieder het wiel uitvinden). De voortgangsrapportages van de projecten krijgen in de CG nog niet de aandacht die ze verdienen. De CG leden vervullen ook een ambassadeursrol richting de eigen organisatie. Dat betekent vaak de neus laten zien op de werkvloer. Die rol komt tot dusver onvoldoende uit de verf.

⁴ De landelijke monitor van VNG en Unie van Waterschappen wijst uit dat we zowel op de formulering van de ambitie als op de realisatie van de besparingsopgave goed op koers liggen. De formulering van ambities op kwetsbaarheid en kwaliteit laat voor Noordelijke Vechtstromen een "witte vlek" zien.

Financiën

De financiële verrekening onderling verloopt prima, maar verrekening van BTW blijft een aandachtspunt⁵. De spelregels zijn over het algemeen duidelijk maar zouden op het punt van de btw verrekening meer expliciet moeten worden geformuleerd. Waar we tegenaanlopen is dat er weinig financiële ruimte is voor nieuwe projecten. Soms ontstaan er in de projectgroepen nieuwe projecten voor *quick wins*. Het uitvoeringsprogramma is vastgelegd voor een aantal jaren en is in die zin weinig flexibel. Waar medewerkers mee worstelen is dat er als organisatie volop ruimte is om autonome keuzes te maken, ook al zijn deze niet in het belang van de samenwerking⁶.

Communicatie

Ten aanzien van communicatie zijn er verbeterpunten. Met name door uitval van de projectbegeleider (ziekte) is communicatie niet voldoende ingevuld, zowel intern als extern. De direct betrokken medewerkers geven aan een informatiebehoefte te hebben (vooral over voortgang in andere projectgroepen en totaalresultaten) die pas recentelijk voldoende is ingevuld. Er is hier extra capaciteit voor ingezet. Er zijn twee externe nieuwsbrieven verstuurd en inmiddels is er ook een interne nieuwsbrief opgesteld. De naam van de samenwerking dekt de lading niet meer en (afval)waterketen is veranderd in Waterketen, zodat de ketensamenwerking en de rol van de WMD duidelijker naar voren komt.

Organisatorische, politiek-bestuurlijke en juridische voorwaarden

De huidige organisatorische, politiek-bestuurlijke en juridische voorwaarden bieden ruimte om een aantal besparingen te verzilveren en eenvoudig te implementeren. Het aanpassen van de reinigingsfrequentie, of het wijzigen van de ingrijpmaatstaven voor rioolbeheer zijn voorbeelden die binnen de ambtelijke invloedssfeer liggen en nog vandaag uitgevoerd kunnen worden. De projectgroepen hebben daarentegen ook besparingspotentieel gevonden, waarbij men bij verzilvering van het effect op organisatorische, bestuurlijk- politieke of juridische belemmeringen stuit. Hier is het management of de politiek aan zet. Een voorbeeld is de aanbeveling van de projectgroepen Gemaalbeheer en Meten & Monitoren dat bundeling van capaciteit op onderdelen van functies meerwaarde biedt. Het verzilveren van een dergelijke kans vergt andere voorwaarden in de organisatorische sfeer. Ten eerste omdat taken soms worden herverdeeld over de samenwerkende partners. Ten tweede omdat er een afhankelijkheidsrelatie ontstaat die op één of andere manier geborgd moet worden. Bij de projectresultaten en als heffen en innen, kolken reinigen door AREA, en de wijze van financieren van riolering (ideaalcomplex) lopen we tegen andere obstakels aan: hier spelen belangen die de invloedssfeer van het rioleringsvakgebied te boven gaan.

Belangen per organisatie

⁵. Omdat de rioleringstaak geen echte waterschapstaak is, handelt het waterschap fiscaal gezien, niet als overheid, maar als ondernemer. Als ondernemer kan de BTW op de ingekochte goederen verrekend worden. Voor de gemeente vormt dit geen probleem, omdat zij de bij haar, door het waterschap, in rekening gebrachte BTW kan terugvorderen uit het BTW compensatiefonds.

⁶ Overigens zijn er hier ook geen afspraken over gemaakt. Het geeft aan dat de bewustwording en het denken van sommige medewerkers over samenwerking verder gaat dan hetgeen afgesproken is.

Hoewel in het bestuursakkoord globale gezamenlijke ambities zijn vastgesteld, zien we dat in de praktijk de invulling daarvan vanuit verschillende perspectieven plaatsvindt. We zien dat individuele partijen soms ook eigen keuzes gaan maken die primair de eigen organisatie dienen. Partijen hebben hierover ook geen bindende afspraken gemaakt, maar medewerkers ervaren hier wel spanning. Een medewerker vergeleek de samenwerking met een verlovingsstijd en verwoordde het als volgt: "Als ik ga trouwen, en ik wil iets duurs aanschaffen, dan ligt het in de lijn der verwachting dat ik dat overleg met mijn aanstaande echtgenoot, ook al is dat juridisch niet verplicht."

De belangen van de deelnemers zijn uiteenlopend. We constateren dat de meeste projecten gericht zijn op gemeenten. Deze lijken dan (op korte termijn) het meest baat te hebben bij de samenwerking. Gemeenten verschillen sterk in omvang. Kleine gemeenten hebben op korte termijn meer profijt van de samenwerking omdat zij veel kennis en expertise opdoen die bij grotere partijen aanwezig is. Zij zijn doorgaans kwetsbaarder zijn in personeelsomvang en hebben er belang bij om taken in gezamenlijkheid op te pakken. Tegelijkertijd kost de samenwerking hen relatief veel tijd, omdat zij vaak maar met 1 op 2 personen de rioleringstaken verrichten. Grotere partijen hebben wat minder *quick wins*, maar hebben ook belang bij de samenwerking. Vooral de specialisatie op bepaalde taken (en daarmee inzicht in / een betrouwbaar fundament van het rioolbeheer) en de maatschappelijke meerwaarde die de samenwerking oplevert zijn vruchten die zij op wat langere termijn kunnen plukken.

Het waterschap participeert in vrijwel alle projectgroepen, maar heeft vooralsnog vrijwel geen *quick wins* uit de samenwerking. Uiteraard is er sprake van dat men elkaar leert kennen, vertrouwen opbouwt en elkaars expertise benut. De WMD participeert indien inbreng van kennis en expertise aan de orde is. Dit is in een beperkt aantal projectgroepen het geval. WMD komt vooralsnog meer brengen dan halen.

Voorbeelden van spanning individueel belang - samenwerkingsbelang die al opgetreden zijn:

Een gemeente verhoogt de rioolheffing, waardoor de besparingsopgave voor de overige deelnemers groter wordt.

Een gemeente stelt een gegevensbeheerder aan, omdat zij echt omhoog zitten met gegevensbeheer en niet kunnen wachten op de samenwerking,

Betrokken beheermedewerkers van een gemeente en het waterschap hebben gezamenlijk een lijst opgesteld met activiteiten die in gezamenlijkheid zouden kunnen worden uitgevoerd door werkzaamheden op elkaar af te stemmen. Zij hebben voorstellen richting de eigen manager gedaan om tot uitvoering over te gaan. Door fusieperikelen en personele wisselingen bij beide organisaties zijn deze initiatieven in de ijskast gekomen en er niet weer uitgehaald. Dat werkt frustraties in de hand.

Inspanning en motivatie die de samenwerking vraagt

We krijgen de indruk dat we tegen de grenzen aanlopen van de inspanning die de samenwerking vraagt. De samenwerking in de Waterketen vraagt van collega's om de samenwerking vorm te geven naast hun dagelijks functioneren. De wijze waarop medewerkers acteren in de samenwerking wordt niet overal beschouwd als kerntaak binnen de eigen organisatie. Daarom kan door sommigen de deelname aan de samenwerking als te vrijblijvend worden beschouwd en hangt het krijgen de gevraagde inspanningen veelal af van de loyaliteit van de collega.

Van een aantal medewerkers is bekend dat zij vanuit grote werkdruk binnen de eigen organisatie een bijdrage aan de samenwerking moeten leveren. Dit vormt een risico waar het gaat om het

behalen van de projectdoelstellingen en chemie binnen de projectgroepen. Het dagelijks werk van de waterketenbeheerders staat soms ook ver af van de juridische, financiële en organisatorische voetangels en klemmen die binnen, en tussen organisaties bestaan. De neiging is dan om zich terug te trekken van het speelveld van de samenwerking, en zich te concentreren op de eigen taak binnen de organisatie.

Daarnaast krijgen de projectbegeleiders signalen dat de onderbezetting een structureel karakter lijkt te hebben voor gemeente Coevorden, Emmen en Borger-Odoorn. Mede door het vrijblijvende karakter van de samenwerking en het primair beoordelen van het functioneren van medewerkers binnen de eigen organisatie wordt het moeilijker om deelnemers te motiveren voor de samenwerking. Met het oog op de samenwerking voor de periode 2016-2020 is dit een serieus aandachtspunt voor de betrokken managers.

Gezamenlijke ambitie

Tot slot is een betekenisvolle ambitie van groot belang als bindmiddel in de samenwerking. Mensen willen met zinvolle dingen bezig zijn. Anders gezegd: een samenwerkingsverband is het resultaat van een proces van betekenisgeving. Het is de vraag of de huidige ambitie zodanig betekenisvol is dat hij iedereen richting geeft en inspireert.

4. Analyse oorzaken successen en knelpunten

4.1. Succesfactoren

Als we de werkwijze van Noordelijke Vechtstromen vergelijken met andere verbanden hebben wij een adequaat schaalniveau voor samenwerking. De samenwerking met 7 partijen is overzichtelijk en deelname/opkomst en betrokkenheid zijn hoog: elke partij is vrijwel altijd aanwezig. Bovendien is de bottom-up benadering bevorderlijk voor het draagvlak.

De organisatiestructuur functioneert goed. Deze is eenvoudig en er zijn korte lijnen. De betrokkenheid van bestuur, management en medewerkers is goed geborgd. De spelregels zijn helder en goed vastgelegd. Er is een digitaal archief aangemaakt op Pleio (Plein Overheid), dat actueel en voor iedere deelnemer (met een inlogcode) toegankelijk is.

Een doorslaggevende succesfactor is de keuze voor de wijze van aansturing van projecten: De inhoudelijk trekker van de projectgroepen vormt in combinatie met een projectbegeleider een effectief duo. De projectbegeleider ontzorgt de inhoudelijke medewerkers van procesaspecten (planning, organisatie, groepsdynamica, verslaglegging, draagvlak) bij het uitwerken van de inhoudelijke projecten. De projecten hebben over het algemeen zowel inhoudelijk als procesmatig voldoende aandacht gekregen. Daar waar het proces beter verliep werd ook eerder op inhoudelijke kant resultaten geboekt.

4.2 Knelpunten

Het belangrijkste knelpunt, zoals eerder aangegeven, is de onduidelijkheid van de gezamenlijke ambitie.

De organisatorische, juridische en politiek-bestuurlijke voorwaarden beperken op dit moment de speelruimte en leveren knelpunten in de realisatie op. In plaats van de verzilvering van het besparingspotentieel te faciliteren of te bevorderen, staan ze deze in de weg. De aard van de knelpunten is verschillend:

- Juridische knelpunten: Nationale wet- en regelgeving (niet op regionaal niveau oplosbaar),
- Organisatorische knelpunten: onderorganisatie, regie-overheid of zelf doen-overheid, eigenbelang versus gezamenlijk belang,
- Politiek-bestuurlijke dilemma's.

4.3 Juridische knelpunten

De juridische knelpunten die we tegenkomen liggen buiten de invloedssfeer van de regio. Ten eerste de scheiding tussen markt en overheid: stel dat het waterschap taken gaat uitvoeren voor de gemeente, dan is sprake van concurrentie van overheden met bedrijven.

Bij grondwatermonitoring is dit al aan de orde geweest. Het waterschap verleent diensten aan gemeenten, namelijk het plaatsen en uitlezen van grondwaterpeilbuizen. Het heeft heel wat uitzoekwerk en juridische toetsing gekost voordat dit operationeel was. Overheden moeten namelijk alle kosten meenemen in de verrekenprijs, anders is sprake van concurrentievervalsing en kunnen marktpartijen een rechtszaak aanspannen.

Om concurrentievervalsing te voorkomen, moeten overheden zich aan gedragsregels houden. Deze staan in de Wet Markt en Overheid, die onderdeel is van de Mededingingswet. Lichte samenwerkingsvormen zijn kwetsbaar in het licht van risicodeling en mededingingsregels. Ten tweede het verrekenen van BTW. Wanneer (overheids)partijen samenwerken en elkaar diensten leveren, moet daarover BTW worden betaald. Dat is ongunstig voor de business case en werkt dus belemmerend voor vernieuwingen in de samenwerking. Recente voorbeelden hebben dit ook laten zien. De Adviescommissie Water heeft onlangs geadviseerd hiervoor een oplossing te realiseren op nationaal niveau. Ten derde de invoering van de vennootschapsbelastingplicht (vpb) voor overheidsondernemingen : overheidsondernemingen moeten vanaf 1 januari 2016 vpb moeten betalen over de winst van bepaalde activiteiten. De vennootschapsbelasting zorgt ervoor dat het behalen van de doelmatigheids- en duurzaamheidsdoelstellingen in samenwerking worden belemmerd.

4.4 Organisatorische knelpunten

Er is op dit moment een mate van vrijblijvendheid in de samenwerking. We hebben ons verplicht aan het uitvoeren van een aantal projecten die tot doel hadden om optimale werkwijze/aanpak te zoeken uitgaande van een gezamenlijke aanpak. Om de uitkomsten van de projecten te kunnen implementeren zijn verdergaande afspraken noodzakelijk. De vrijblijvende netwerkorganisatie is effectief geweest voor kennismaking, vertrouwen en *quick wins*. De samenwerkingsvorm moet zijn afgestemd op het gezamenlijke belang. Voor intensievere samenwerking is een set nieuwe afspraken noodzakelijk om de organisatie slagvaardiger te maken bij het realiseren van de ambities.

De organisatievorm is hierbij slechts een middel om de gezamenlijke doelen en ambities te realiseren. Deze ambitie is nu nog vooral geformuleerd in termen van kostenbesparing. Op het punt van het verhogen van kwaliteit (1 van de 3k's) is geen smart ambitie geformuleerd. De ambitie wordt daarom soms ervaren als "opgelegd" vanuit het bestuursakkoord water. Er gaat onvoldoende richtinggevend of inspirerende werking vanuit.

Het gevolg hiervan is dat we een spanning zien tussen "mijn" belang en "ons" belang. Organisaties die staan voor belangrijke keuzes kunnen of willen niet altijd de uitkomst van het samenwerkingsproces afwachten, of rekening houden met de samenwerking. Dit is geenszins verwijtbaar of onlogisch, omdat op dit punt bij het ontbreken van een gemeenschappelijke visie/ambitie ook geen bindende afspraken zijn gemaakt.

In de benchmark riolering (2013) is een overzicht gegeven van gemeentelijke taken en beschikbare capaciteit per gemeente. In de leidraad riolering is aangegeven welke normen gelden ten aanzien van de normale bezetting in relatie tot de gemeente specifieke omstandigheden. Bij een aantal gemeenten komen de norm en werkelijke bezetting niet overeen. Kortom: er was bij de start van de samenwerking in sommige organisatie al gebrek aan personele capaciteit.

Een extra complicerende factor bij het realiseren van een optimale aanpak van de waterketen taak is het verschil tussen de deelnemers in de visie of zij een 'regie-overheid' of een 'zelf doen' overheid willen zijn. Binnen organisaties kan deze visie zelfs per taak verschillen. Veel activiteiten in de waterketen zijn niet organisatie specifiek en lenen zich voor opschaling en samenwerking. Rioleringsbeheer onderscheidt zich bijvoorbeeld in de regel weinig van dat in omliggende gemeenten. Wel kan het een strategische afweging zijn een activiteit in eigen beheer óf in samenwerking uit te voeren. Dit moet in het licht worden gezien van de mate waarin gemeentelijke taken extern worden uitbesteed. Hoe hiermee wordt omgegaan binnen de samenwerking en de

gezamenlijke ambitie, is medebepalend voor de selectie van gezamenlijk op te pakken taken en processen.

Het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie en het realiseren hiervan vraagt voor alle organisaties het los laten van de eigen werkwijzen voor zover dit in strijd is met het realiseren van de ambitie. Anders benaderd heeft het formuleren van gemeenschappelijke ambitie alleen zin als we als organisatie onze eigen ambitie ondergeschikt willen maken aan de gemeenschappelijke doelen.

4.5 Politiek-bestuurlijke dilemma's

Ten eerste zijn er besparingskansen die stranden op de politieke haalbaarheid. Sommige besparingen zijn vanuit het vakgebied eenvoudig te realiseren, met score op de 3 K's, maar zijn politiek of bestuurlijk gevoelig en mogelijk onhaalbaar. Een goed voorbeeld in dit kader van deze discussie is de evidente besparingskans op het punt van kolkenreinigen en de niet-marktconforme tarieven die AREA hanteert.

Ten tweede lopen we aan tegen de spanning tussen integraal versus sectoraal belang. Sommige besparingen zijn vanuit het vakgebied riolering eenvoudig te behalen, maar zullen in een integrale afweging sneuvelen. In het regionale feitenonderzoek, waarin het besparingspotentieel is onderzocht, is de benadering van besparingskansen nogal sectoraal ingestoken.

Voorbeeld spanning sectoraal belang riolering en integraal belang:

We willen de levensduur van riolering optimaliseren, soms wel tot 120 jaar. Dat levert een stevige besparing op als we dit puur vanuit de riolering (sectoraal) benaderen, zoals het feitenonderzoek ons voorrekenet. In de afstemming met andere vakgebieden (openbare ruimte) gaan we uiteraard voor integrale afwegingen en het algemeen belang. Dit kan een situatie opleveren dat we de winst die we (sectoraal) vanuit riolering berekend hadden (door niet tot vervanging over te gaan bij een buis van bijvoorbeeld zestig jaar oud) door een integrale centrumontwikkeling niet in kunnen boeken.

Als een gemeente de investeringen gelijkmatig kan spreiden, kan zij voor een ideaalcomplex kiezen. Dit betekent dat zij de volledige investering elk jaar afboekt op de voorziening en jaarlijks datzelfde bedrag uit de rioolheffing doteert aan diezelfde voorziening (die dus ongeveer leeg blijft). De gemeente kan dan zonder kapitaallasten elk jaar de gehele rioolheffing besteden aan beheer en vervanging én de heffing laag houden. Uit een pilot blijkt dat in Hardenberg door interne verrekenregels de invoering van het ideaalcomplex momenteel niet opportuun is, terwijl puur vanuit riolering het een zeer kansrijke optie / besparing is.

De gemeenten besteden jaarlijks €700.000 aan straatvegen. Strikt genomen is dit geen rioleringstaak en zou dit ook uit de algemene middelen betaald kunnen worden. Voor riolering zou dit een besparing geven.

Ten derde is politiek uitgangspunt in veel organisaties dat er geen personeel bij mag. Veel besparingskansen zijn echter pas te realiseren als er extra inzet gepleegd wordt.

Voorbeeld

Metten en monitoren en Gemaalbeheer zijn hier voorbeelden van. Hoewel hier cijfermatig niet aangetoond kan worden dat er in de toekomst besparingen zullen worden gerealiseerd, is het wel aannemelijk te maken dat door goed metten en monitoren en gemaal- en telemetriebeheer, effectiever en efficiënter maatregelen kunnen worden genomen. Overbodige investeringen kunnen daardoor worden voorkomen, milieuwinst kan worden geboekt etc.

5 Conclusies en Advies

5.1 Verstandshuwelijk of echte liefde?

De samenwerking is aanvankelijk opgelegd vanuit "Den Haag", en sterk ingestoken op (sectorale) kostenbesparing. Desondanks is er een gezonde basis voor samenwerking ontstaan, weten de samenwerkingspartners elkaar te vinden en hebben zij veel kansen voor samenwerking onderbouwd in beeld gebracht. In hoeverre vinden de partners nu dat ze elkaar nodig hebben om de toekomstige ontwikkelingen in de waterketen het hoofd te bieden? Blijft het bij een verstandshuwelijk? Of wordt het échte liefde en zijn we ervan overtuigd dat we elkaar nodig hebben om de waterketen toekomstbestendig in te richten?

Het gezamenlijk opgestelde waterketenplan geeft de bouwstenen voor hoe de partners naar de toekomst toe om willen gaan met ontwikkelingen als assetmanagement, klimaatverandering, grondstoffen, demografische ontwikkelingen, milieu, volksgezondheid, innovatie en communicatie. Het is nu aan de bestuurders richting te geven aan de ambities en daarmee of / de mate waarin samenwerking verder vorm moet krijgen.

5.2 Conclusies

We boeken goede resultaten als het gaat om de projecten en zijn goed op weg om invulling te geven aan de besparingsopgave. Het ambitieniveau van de *besparing door samenwerking* vanaf 2020 (minder meerkosten) op basis van het uitvoeringsprogramma 2013-2016 is € 2 miljoen, en daarbij is afgesproken continu alert te zijn op het opsporen en verzilveren van extra besparingspotentieel. De resultaten uit de projecten wijzen op een groter besparingspotentieel dan € 2 miljoen, mits belemmeringen worden weggenomen. Op dit moment is ruwweg € 1,5 miljoen structureel gerealiseerd (vanaf 2020). Als belemmeringen weggenomen worden, is veel meer te bereiken dan € 2 miljoen. De besparingsopgave van individuele organisaties (€2 miljoen) is ruimschoots behaald, namelijk € 5,74 miljoen. De ambities op het vlak van verminderen kwetsbaarheid en verhogen van kwaliteit vragen nu om uitwerking.

Belangrijke oorzaken voor het succes zijn een hoge betrokkenheid en inzet van alle projectgroepleden. Het ontlasten van inhoudelijk betrokken medewerkers door de inzet van project begeleiders is een succesformule gebleken. Tegelijkertijd hebben we een achterstand opgelopen door ziekte en doordat het tijd kost om verschillende achtergronden in kennis en ervaring te overbruggen. Communicatie is een belangrijk aandachtspunt en is inmiddels opgepakt. Meer flexibiliteit in financiering van projecten (nieuwe inzichten) is voor Bestuursakkoord 2.0 een aandachtspunt. Ook kan het eindproduct van de projectgroepen scherper geformuleerd worden.

Een ander aandachtspunt is dat de implementatie van de uitkomsten van projecten hinder ondervindt door onder andere:

- Belangenafwegingen binnen individuele organisaties die strijdig zijn met belangen van de samenwerking.
- Politieke gevoeligheden
- Onmogelijkheid om te komen tot financieel harde businesscases. De te verwachten besparingen (bijvoorbeeld voorkomen van onverantwoorde investeringen door betrouwbare meetgegevens) zijn soms moeilijk te kapitaliseren.
- Er is weinig flexibiliteit in financiering. Bij nieuwe kansen voor projecten is er geen financieringsbron voor vervolgacties beschikbaar. Besluitvorming in alle (7) organisaties is een voorwaarde om nieuwe financiering aan te boren. Dat is administratief veel rompslomp.

- Gebrek aan personele capaciteit en belemmeringen op externe inhuur
- Geen uniforme werkwijze en systemen ten aanzien van meldingen en registratie, wat de vergelijkbaarheid van gegevens belemmert.

Een groot risico is dat de energie langzaam weglekt uit de samenwerking door gebrek aan koers en concurrerende werkzaamheden binnen de eigen organisatie. We missen een inspirerende en uitdagende ambitie die de concurrentie aankan met de prioriteiten binnen elke deelnemende organisatie.

Iedere partner zal een afweging moeten maken in hoeverre de bereidheid bestaat een deel van de autonomie prijs te geven in ruil voor de voordelen vanuit de samenwerking. Een gezamenlijke inhoudelijke ambitie is hiervoor de eerste voorwaarde. De bereidheid om zaken ook binnen de eigen organisatie te veranderen is een belangrijke tweede voorwaarde. Of dit uiteindelijk tot een aanpassing van de organisatie vorm en inhoud zal moeten leiden is afhankelijk van de hiervoor genoemde keuzes.

5.3 Advies

Wij adviseren de volgende stappen om de gemeenschappelijke doelen en ambities nader te bepalen en bijpassende organisatie vorm te kiezen.

Stap 1 Formuleer een gedragen samenwerking ambitie die de concurrentie aankan met interne belangen en afwegingen van individuele deelnemers

Stap 2 Bepaal het draagvlak voor het realiseren van de ambitie en maak hierover zodanig bindende afspraken dat organisaties deze ook willen nakomen.

Stap 3 Leef de visie/ambitie na, vervul een ambassadeursrol en toon leiderschap

Stap 4 Kies de organisatievorm die slagvaardig invulling kan geven aan de gemaakte afspraken

5.4 Uitwerking

Stap 1 Bepalen gezamenlijke ambitie

De eerste vraag die beantwoord moet worden is: hebben we elkaar nodig om de toekomstige ontwikkelingen die raken aan de waterketen en de maatschappelijke opgaven die daaruit voortkomen, het hoofd te bieden?

Er is in 2013 al een besparingsambitie (€ 4 miljoen jaarlijks structureel, waarvan) geformuleerd, maar nu blijkt dat deze onder de huidige organisatorische voorwaarden niet volledig haalbaar is. Ook ontbreekt nog de bepaling van ambities voor kwetsbaarheid en kwaliteit. Er gaat bovendien onvoldoende inspiratie en zeggingskracht uit van de ambitie.

De resultaten van projecten vragen nu om richtinggevende uitspraken over de volgende thema's:

1. Klimaatverandering: het klimaat verandert. Steeds vaker ondervinden we de gevolgen van extreme neerslag, droogte of hitte. Zowel op het platteland als in de stad. We hebben een robuust systeem nodig, daarvoor is continue aanpassing (adaptatie) nodig. Partijen kunnen elkaar versterken. Enerzijds door kennisuitwisseling. Anderzijds hebben ze elkaar nodig voor ruimte: soms ligt de oplossing voor waterberging op grondgebied van een andere partij en is

een integrale benadering noodzakelijk om maatschappelijk het meeste kosteneffectieve resultaat te bereiken.

2. Grondstoffen en energie: wereldwijd dreigt uitputting van grondstoffen en fossiele brandstoffen. We willen niet afhankelijk zijn van die schaarste en kringlopen sluiten om in te kunnen spelen op de veranderende wereld en dragen bij aan de circulaire economie. Dit vraagt om een bepaald schaalniveau.
3. Samenhang waterketen en watersysteem: watersysteem en waterketen zijn sterk verweven en raken aan de openbare ruimte. Schoon water is van wezenlijk belang voor de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Afkoppelen (het ontvlechten van regenwaterstromen van vuilwaterstromen) heeft gevolgen (en biedt kansen) voor benutting van schoon water in de openbare ruimte. Door systeem en keten met elkaar te verbinden en bestaande waterstructuren meervoudig te benutten voor andere functies (recreatie, natuur, wonen, cultuurhistorie etc) kunnen we met water een impuls geven aan de ruimtelijke kwaliteit.
4. Kennis schaarste en toename complexiteit/kennisintensiteit: technologische ontwikkelingen volgen elkaar in hoog tempo op. Om deze te kunnen bijbenen is als eenling niet te doen. Door de krachten te bundelen kunnen we de hoog kennisintensieve afwegingen voor zeer kostbare maatregelen in de waterketen degelijk en goed onderbouwd maken.

De uitspraken op visieniveau kunnen we vervolgens vertalen naar de dilemma's waar we in de projecten mee worstelen en die om kaderstelling vragen zoals:

- Gaan we standaardiseren en de systemen steeds meer op elkaar afstemmen of niet?
- Gaan we voor een uniform grootboek of niet?
- Is er ruimte om (tijdelijk) extra personele inzet te organiseren of niet?
- Hechten we belang aan betrouwbare meetgegevens en willen we dat samen oppakken of niet?
- Zijn we bereid personeel uit te wisselen als het algemeen belang daarmee gediend is?
- Hoe gaan we om en wat rekenen we wel en niet toe aan de rioleringsheffing?

Stap 2 Bepaal het bredere draagvlak voor de gemeenschappelijke ambitie

Als manager is het van groot belang de ambitie van de samenwerking uit te dragen en ervoor te gaan. Maar binnen de eigen organisatie moeten de gevolgen breder voelbaar worden gemaakt en gedragen worden. *Passen de ambities van de samenwerking ook binnen interne organisatie doelen? Is er de cultuur en bereidheid de noodzakelijke interne aanpassingen door te voeren?* Het is hiervoor van belang zowel winstkansen voor de burger als gevolgen voor de individuele organisatie helder in beeld te hebben.

Stap 3: Leef de visie na, vervul aan ambassadeursrol en toon leiderschap

Wat de ambitie ook moge worden, het is belangrijk om een heldere keuze te maken en deze uit te dragen, zodat medewerkers weten wat het perspectief van de samenwerking is.

Het is van groot belang dat er een gedragen, eenduidige en doorleefde gezamenlijke visie ontstaat. Anders blijven we daar op de werkvloer tegen aan lopen. Van managers wordt gevraagd een ambassadeursrol te spelen richting politiek en directie. De waterketen is een thema waarop doorgaans beperkt politiek-bestuurlijke belangstelling zit. Het belang van (samenwerking in) de

waterketen, en de waarde ten opzichte van andere beleidsterreinen zal ook bij bestuurders en directie tussen de oren moeten komen.

Medewerkers zijn cruciaal in het realiseren van de ambities. Hun gedrevenheid en motivatie zijn doorslaggevend. Managers hebben een rol om dit te stimuleren. Enerzijds door belemmeringen weg te nemen en voorop te lopen in het uitdragen van de visie. Anderzijds door samenwerking tot een kerntaak te maken en de medewerkers te waarderen voor de taken en resultaten die zij hierin bewerkstelligen. Een andere manier van belonen en organisatiestructuur kan de verandering faciliteren

Stap 4 Kies een effectieve vorm afgestemd op de doelen van de partners

De ambities bij samenwerking bepalen in belangrijke mate de bijbehorende vorm. Bij een effectieve organisatie van de samenwerking zijn de structuur en de besturing afgestemd op de gemeenschappelijke doelen van de partners. De huidige vorm is toegesneden op elkaar leren kennen en kennis uitwisselen. Het uitgangspunt vorm-volgt-inhoud geeft nu aanleiding de organisatie vorm te heroverwegen. Vragen die van belang zijn te verkennen zijn: *Kunnen we efficiënt personeel uitwisselen of extra personeel aantrekken binnen de huidige organisatie? Hebben we voldoende bevoegdheden, personeel en middelen om onze ambitie te kunnen realiseren? Zijn deze in de huidige organisatie onder te brengen?*

Om te komen tot een afgewogen keuze voor samenwerking en de vormgeving daarvan kan het *afwegingskader voor samenwerking en samenwerkingsvormen* in de waterketen van Twynstra en Gudde (zie bijlage) behulpzaam zijn. Waterketenbeheer is een van de onderdelen die de gemeentelijke organisatie uitvoert. Voor rioolbeheer bestaat een sterke samenhang met andere werkvelden in de openbare ruimte zoals het groenbeheer, wegbeheer en ruimtelijke ordening. Gezien de samenhang en verwevenheid van het rioolbeheer, zou een goede afweging moeten worden gemaakt voor welke onderdelen een samenwerking kan worden vorm gegeven, en voor welke onderdelen dit niet kan. Twynstra en Gudde heeft over samenwerking in de Waterketen een artikel gepubliceerd ⁷. Het advies is dus om per taak deze afweging te maken.

We kunnen de situatie zo houden zoals die nu is, met de huidige personeelsinzet, waardoor we de (besparings)ambitie moeten bijstellen. We kunnen ook een integrale waterketenorganisatie oprichten waarbij alle medewerkers in dienst komen. Dat zijn twee uitersten van het organisatorische spectrum. Daartussen liggen nog een aantal – meer reële- opties, zoals herschikking van taken, tijdelijke uitbreiding van personeel en parallel aan reguliere taken bouwen aan een nieuwe structuur. Zodra de ambitie bepaald is, kunnen we hier (per taak/onderdeel) verder over adviseren, alsmede over de organisatorische en juridische vorm.

⁷ Afwegingskader voor samenwerking en samenwerkingsvormen in de waterketen, Twynstra en Gudde, Jan Willem Westerweel en Gerhard Schwarz

6 Proces en spelers

6.1 Spelers

Het bepalen van een gemeenschappelijke ambitie op het punt van de K van kosten heeft plaatsgevonden op basis van een sectorale analyse van de waterketentaken van de verschillende partners in het "regionale feitenonderzoek 2013 Noordelijke Vechtstromen". Op basis hiervan is een uitvoeringsprogramma opgezet, dat sectoraal gerealiseerd kon worden. Implementatie van een groot aantal van de projectuitkomsten vraagt echter een aanpak die de invloedssfeer van het vakgebied te buiten gaat.

Een belangrijke keuze vooraf is of we de ambitiebepaling in Bestuursakkoord 2.0 beperken tot ons eigen vakgebied: dat is het domein dat binnen onze invloedssfeer ligt. Keuzes in de riolering kunnen echter ook andere vakgebieden raken. Bijvoorbeeld: kolkenreiniging (raakt aan AREA, sociaal domein), invoering ideaalcomplex (raakt aan Financiën), belastingheffing en inning, Personeelszaken etc. Mocht er gekozen worden voor een bredere ambitie dan de invloedssfeer van waterketen, dan wordt het speelveld groter. Dan wordt de directie als speler belangrijker.

Binnen de organisatie zijn drie niveaus van belang voor het sonderen van draagvlak

1. Bestuur
2. Directie & Management (expliciet aan dacht voor directie niveau als we buiten onze invloedssfeer gaan)
3. Inhoudelijke medewerkers

6.2 Proces en Planning

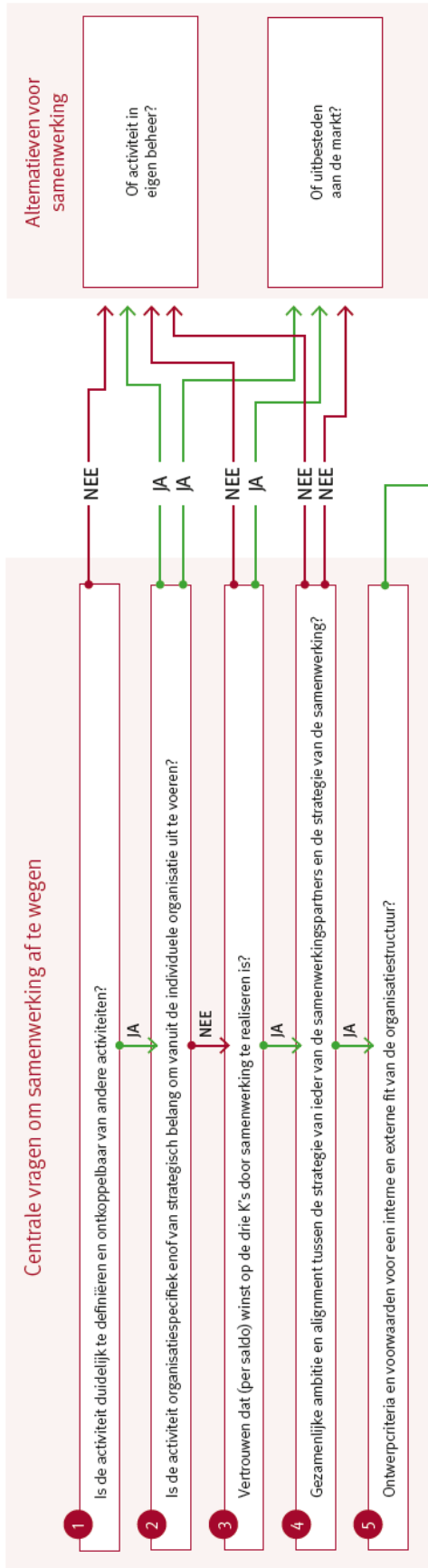
Deze notitie is besproken in het coördinatieoverleg van 1 september, het managersoverleg van 18 september en wordt nu geagendeerd in het bestuurlijk overleg van 4 december 2015. In de periode november –december 2015 vinden interviews met betrokken bestuurders plaats. De oogst van deze interviewronde in combinatie met het ambtelijk opgestelde waterketenplan vormen de bouwstenen voor een bestuurlijke ambitiesdiscussie in januari 2016. Hierin staat de invulling van de samenwerkingsambities op de thema's kwaliteit, kwetsbaarheid en duurzaamheid centraal.

Zodra de ambities helder zijn, vertaalt de coördinatiegroep dit naar een Bestuursakkoord 2.0 en een uitvoeringsprogramma 2016-2020 dat dan rond de zomer van 2016 vastgesteld kan worden.

Bijlagen

Bijlage 1: Voortgangsmonitor projecten Bestuursakkoord 2013-2016 (wordt 4 december aan u gepresenteerd)

Centrale vragen om samenwerking af te wegen



Opties en motieven voor samenwerkingsvormen

Publiekrechtelijk

- Synergie door samenwerking onderkend, breder dan alleen schaafoordelen
- Politieke en maatschappelijke context vraagt directe mogelijkheid tot bestuurlijke sturing

Lichte samenwerking of regeling

- Laagdrempelig
- Overlegsstructuur in een netwerkmodel, breder dan alleen schaafoordelen
- Politieke en maatschappelijke context vraagt directe mogelijkheid tot bestuurlijke sturing

Centrumgemeente

- Schaakvoordelen mogelijk door bundeling en mandatering
- Ontzorging van kleine gemeenten op diverse taken in de waterketen
- Samen en Toch Apart (SETA) - /coöperatiemodel zijn alternatieven

Gemeenschappelijk orgaan

- Gemeenschappelijk overleg- of adviesorgaan voor afstemming op één bepaald beleidsterrein
- Algemeen bestuur
- Personeel gedetacheerd in nieuwe organisatie zonder rechtspersoonlijkheid
- Voorbeeld: *Regio Stedendriehoek gericht op planontwikkeling*

Bedrijfsvoeringorganisatie

- Geedeleerd enkelvoudig bestuur
- Keuze voor langdurige samenwerking
- Rechtspersoonlijkheid
- Slagvaardigheid in bedrijfsmatige activiteiten
- Wetsvoorstel nog in behandeling

Openbaar lichaam

- Geleed bestuur, bestuurlijk karakter
- Keuze voor langdurige samenwerking
- Rechtspersoonlijkheid
- Voorbeeld: *Waterschapsbedrijf Limburg, Energiefabriek, Het Waterschapshuis*

Privaatrechtelijk

- Onderbouwing vereist waarom privaatrechtelijke vorm maatschappelijk belang beter dient dan publiekrechtelijk:
- Vraagt geen directe mogelijkheid tot bestuurlijke sturing
- Ruimte voor bedrijfsmatige aanpak
- Flexibiliteit bij inrichten en opheffen
- Financiële/fiscale redenen

Contract

- Bestuursovereenkomst (incl DVO/SLA)
- Laagdrempelig
- In de uitvoeringspraktijk in de waterketen vaak detaillering van afspraken in een lichte regeling

Stichting

- Gericht op bepaald (ideeel of sociaal) doel van de stichting
- Gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie waarvoor jaarlijks begroting wordt vastgesteld door bestuur
- Bestuur gevormd vanuit opdrachtgevers
- Mandaatmodel mogelijk
- Kent geen leden, evt. winst in te zetten voor doel van de stichting
- Voorbeeld: *Watermet*

Vereniging/coöperatie

- Algemene ledenvergadering benoemt het bestuur van de vereniging/coöperatie:
- Gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie waarvoor jaarlijks begroting wordt vastgesteld door bestuur
- Bevordering van de materiële belangen van haar leden
- Bij een coöperatie zijn leden eigenaar en ook leverancier, werknemer of klant

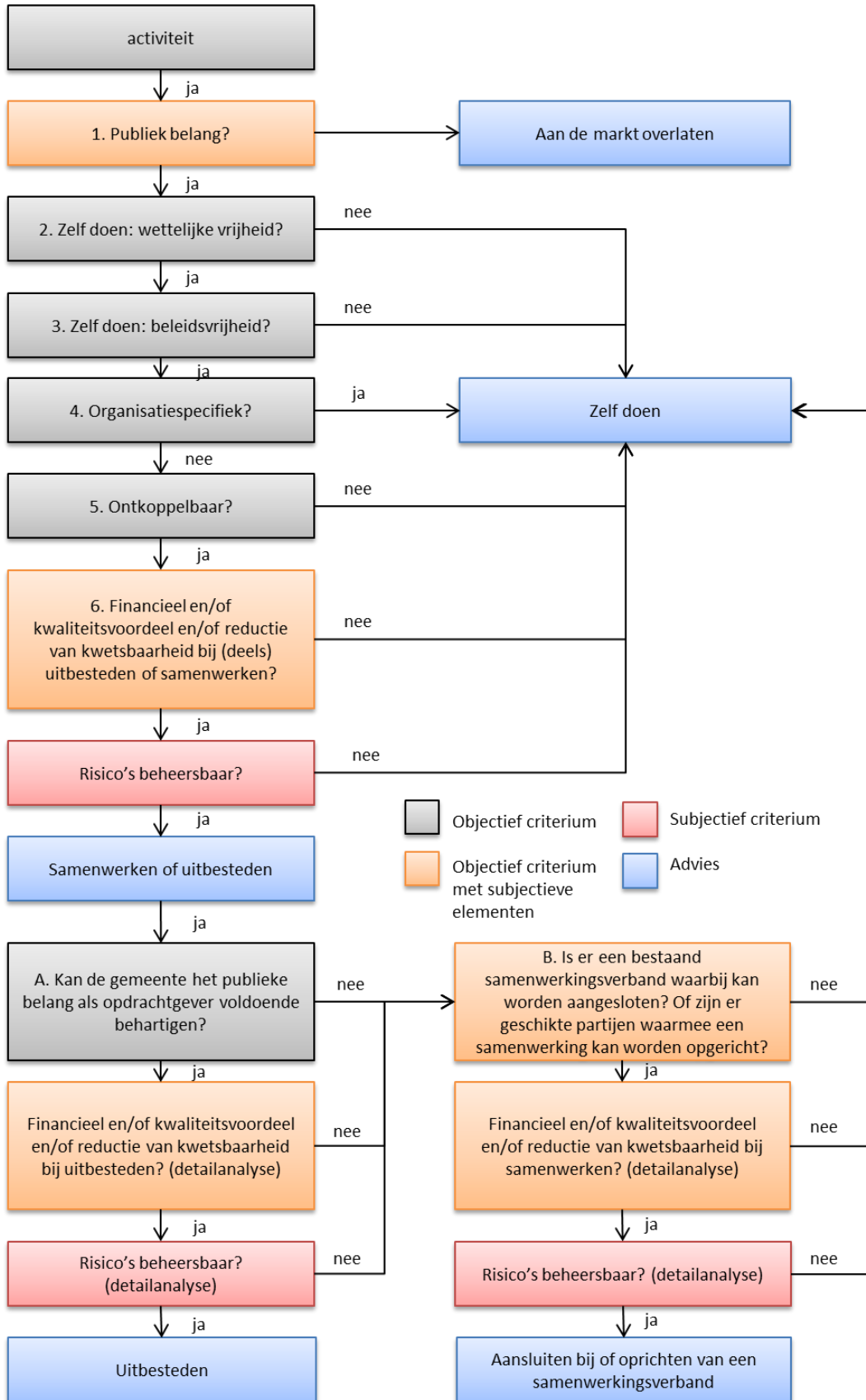
Overheids NV/BV

- Gericht op belangen aandeelhouders
- DVO per afnemende partij
- Flexibiliteit in aangaan, inrichten en opheffen
- Bedrijfsmatige aanpak op afstand van bestuur, prijs-kwaliteit leidend
- Kan een RvC hebben met bestuurders (pettenprobleem aandachtspunt) en/of 'externen'
- Voorbeeld: *Aquario BV, drinkwaterbedrijven (NV)*

PPS

- Kracht van de markt wordt betrokken
- Alternatieve mogelijkheden voor financiering en risicospreiding
- Mogelijkheden tot vermarkten van kennis en producten
- Voorbeeld: *De/fluert*

Multicriteria analyse voor samenwerking



Overzicht werkprocessen in de Waterketen

Beleid en aanbesteding

Inkopen

Aanbesteden

Investeren

Heffen belastingen

Werven subsidiemiddelen

Waterketenplan maken

Innoveren

Beheer en onderhoud

Reinigen

Inspecteren

Repareren

Vervangen

Beheren gemalen

Straatvegen

Behandelen storingen

Data beheren

Monitoren

Beoordelen maatregelen

Water zuiveren

Terreinen beheren

(niet uitputtend)