

Waterketen

Slim, betaalbaar en robuust

2020

Eindrapport
Visitatiecommissie
Waterketen



Waterketen

Slim, betaalbaar en robuust

2020

Eindrapport
Visitatiecommissie
Waterketen

Inhoud

1. Opdracht en aanpak	6	
1.1 Introductie	6	
1.2 Context	7	
1.3 Werkwijze	9	
1.4 Beoordelingskader	12	
2. Resultaten Inventarisatiefase (samenvatting)	14	
2.1 Totstandkoming van besparings- en verbeterplannen	14	
2.2 Voorlopig eindbeeld van de voortgang	15	
2.3 Verwachtingen van commissie over vervolgproces	16	
3. Resultaten Visitatiefase	18	
3.1 Totstandkoming van besparings- en verbeterplannen	18	
3.2 Totaalbeeld van de voortgang	19	
3.3 Belemmerende en stimulerende factoren	25	
4. Druk houden op implementatie	28	
4.1 Conclusie	28	
4.2 Aanbevelingen	28	
Bijlage I	Samenstelling van de commissie	30
Bijlage II	Fasering van de opdracht	31
Bijlage III	Beoordelingskader	33
Bijlage IV	Overzicht totaalbeeld (peildatum september 2014)	37

Voorwoord

De Visitatiecommissie Waterketen heeft de opdracht om de afspraken over de waterketen uit het Bestuursakkoord Water (BAW 2011) te visiteren. Het gaat om afspraken, die de sector zelf heeft gemaakt. De regionale samenwerkingsverbanden werken deze afspraken uit in plannen en maatregelen op regionaal niveau. Dit ‘bottom-up’ proces is heel belangrijk voor onze visitatie, omdat hier een stimulerende werking vanuit gaat om de afgesproken doelen ook daadwerkelijk te behalen.

De vraag van de minister van IenM betreft het onderzoeken van de voortgang in de samenwerking van de waterpartners en het onderzoeken of de afspraken uitwerken zoals de regionale partners en het ministerie dat verwachten!

Tot verrassing van sommigen houdt de commissie de sector aan hun BAW afspraken. De commissie verwacht van de sector, dat zij in 2020 450 miljoen ‘minder meer’ in rekening brengt aan de mensen thuis (prijsspeel 2010). En ook dat de kwetsbaarheid die de sector parten speelt verminderd is en dat investeringen ertoe leiden dat de kwaliteit van de dienstverlening vergroot wordt.

Onze aanpak was erop gericht om ‘koplopers’, ‘peloton’ en vooral ‘achterblijvers’ voortdurend te stimuleren en enthousiast te maken om de lat hoger te leggen. Ze worden daarin bijgestaan door de commissie, maar vooral door elkaar en de koepels. De commissie heeft steun gekregen van de koepels van de waterschappen, de gemeenten, de drinkwaterbedrijven en Stichting RIONED. Gezamenlijk brachten genoemde organisaties veel best practices bijeen die een grote rol zullen spelen in het verdere proces. De commissie is hen hier dankbaar voor.

Ik wil nog graag één ding kwijt. Als commissie zijn we met elkaar een kwetsbaar proces ingegaan. Regio's moesten tot hun recht komen. Toch moest de waarheid worden gezegd en er was inzicht nodig om zaken die niet gezegd of geschreven werden tóch te voorzien. Omdat ik als voorzitter binnen de gegeven tijdsgrenzen wilde blijven, moesten de beoordelingen vaak binnen korte tijd en tegelijkertijd ook degelijk gefundeerd met de collega's gedeeld worden.

Bij meningsverschillen moesten we goed naar elkaar luisteren en op één lijn komen. De sfeer mocht best kritisch zijn, maar naar de regio's toe altijd positief kritisch. Het was allemaal geen probleem voor deze commissie. Ik ben trots op wat de leden hebben neergelegd, een genoeg voor deze voorzitter. Dank aan mijn commissie, ook voor de gezelligheid!

Na het proces van bewustwording, nadenken en aan de slag gaan, moet de uiteindelijke winnaar het huishouden zijn, dat in 2020 een rekening op de deurmat moet vinden, die nog te betalen is. Zonder de inspanningen van de waterpartners zou dat niet het geval zijn.

Wij, de Commissie, vonden dat een eerbaar doel, wij zijn ervoor gegaan.

K.M.H. Peijs

Voorzitter Visitatiecommissie Waterketen

1. Opdracht en aanpak

1.1 Introductie

De Visitatiecommissie Waterketen (verder afgekort tot de commissie) heeft de opdracht om een onafhankelijk beeld te verkrijgen over de voortgang van de uitvoering van de afspraken over regionale samenwerking in de waterketen, zoals die in het Bestuursakkoord Water (BAW) zijn vastgelegd. Daarnaast heeft de commissie de taak om deze voortgang te beoordelen en hieraan gekoppeld de (achterblijvende) regio's en drinkwaterbedrijven te stimuleren en te adviseren. Van de commissie wordt verwacht om vòòr 1 januari 2015 een rapport uit te brengen aan de ondertekenaars van dit bestuursakkoord. De commissie heeft als hoofdvraag:

Leiden de afgesproken doelen van de regio's en de drinkwaterbedrijven (voor kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit) tot een structurele besparing van € 450 miljoen¹ per jaar vanaf 2020² en een daadwerkelijke vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit?

De commissie is van start gegaan in juli 2013 en eindigt met de overhandiging van de voorliggende eindrapportage aan de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) in december 2014. De eerste fase van het visitatieproces was een inventarisatie. In deze fase heeft de commissie de voortgang in de verschillende regio's en drinkwaterbedrijven geobjectiveerd inzichtelijk gemaakt; welke ambities zijn geformuleerd, zijn de ambities vastgelegd in een maatregelenprogramma, en worden deze maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd? Deze eerste fase heeft geresulteerd in een rapportage (in briefvorm) aan de regio's en aan de drinkwaterbedrijven met daarin de beoordeling van de voortgang. Daarnaast heeft de commissie de "Voortgangsrapportage Visitatiecommissie Waterketen" opgesteld over het landelijke beeld van de voortgang. De voortgangsrapportage is aangeboden aan de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) in januari 2014.

¹ Alle genoemde bedragen in dit rapport zijn in het prijspeil van 2010.

² Ten opzichte van de voorziene kostenstijgingen.



Op de foto v.l.n.r.: Maarten (M.A.) Allers; Corine (C.) Hoeben; Evert (E.G.) Visser; Gerhard (P.G.) Schwarz; Karla (K.M.H.) Peijs (voorzitter); Luuk (L.C.) Rietveld; Kris (K.R.D.) Lulofs¹; Annemieke (A.H.) Hendriks (secretaris). Zie voor meer achtergrondinformatie over de commissie bijlage I van dit rapport.

Na de inventarisatie is het visitatieproces verder gegaan met de tweede fase, namelijk de visitatie. De commissie is op visitatiebezoek geweest bij alle achterblijvende regio's. Doel van de visitatiebezoeken is vooral het stimuleren en adviseren van de achterblijvende regio's geweest. Voor de adviezen aan de achterblijvers heeft de commissie ook gebruik gemaakt van de ingediende 'best practices'. Daarnaast is de commissie op werkbezoek geweest bij een deel van andere regio's. Doel van de werkbezoeken was inzicht krijgen in de verklarende factoren voor de 'voorsprong' en ook het stimuleren van deze regio's. Zie voor meer informatie over de fasering van de opdracht bijlage II van deze rapportage.

Samenstelling commissie

De commissie bestaat uit een voorzitter en zes commissieleden. De commissie beschikt over een combinatie van bestuurlijke ervaring, financieel - economische expertise en expertise op het gebied van technische innovatie in de waterketen en governance in de watersector. Het secretariaat van de commissie is verzorgd door adviesbureau Berenschot.

1.2 Context

Een constatering uit het Feitenonderzoek Doelmatig Waterketenbeheer uit 2010 is dat de verwachte autonome kostenontwikkeling sterk gereduceerd kan worden, mits de juiste maatregelen genomen worden.

Gemeenten en waterschappen hebben dit feitenonderzoek benut om de afspraak te maken dat zij in de afvalwaterketen jaarlijks een bedrag gaan besparen dat oploopt tot € 380 miljoen vanaf 2020. Dit besparingsbedrag betreft circa 12,5% van de totale geprognostiseerde kosten in de afvalwaterketen in 2020 en 15,6% van de totale kosten in de afvalwaterketen in 2010.

Daarnaast leveren ook drinkwaterbedrijven een bijdrage aan de reductie van de autonome kostenontwikkeling door gezamenlijk jaarlijks een bedrag oplopend tot € 70 miljoen vanaf 2020 te besparen. (Ten opzichte van de autonome kosten)

¹ De heer Kris Lulofs heeft vanaf december 2013 de werkzaamheden van commissielid de heer Hans Bressers overgenomen.

Opdracht en aanpak

stijging betreft dit bedrag circa 5% van de jaarlijkse kosten van drinkwaterbedrijven. Dit percentage geldt over de hele periode, omdat de drinkwaterbedrijven ervan uitgaan dat de kosten gelijk blijven.

De afspraken over doelmatig beheer van de waterketen zijn in 2011 opgenomen in het BAW en ondertekend door Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven.

De kern van de gekozen aanpak is om kostenbeheersing, kwaliteitsverbetering en kwetsbaarheidsvermindering te realiseren door het versterken van de regionale samenwerking in de (afval)waterketen. In het BAW is ook afgesproken dat betrokken partijen initiatieven nemen gericht op innovatie en duurzaamheid van de waterketen. De basisgedachte in het BAW is dat de regionale partijen zelf het beste in staat zijn om te bepalen hoe lokaal aan deze afspraken invulling kan worden gegeven. Naast de versterking van de regionale samenwerking moet een deel van de beoogde doelmatigheidswinst ook komen van maatregelen die door individuele gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven zelf worden genomen.

Regio's bestaan uit een samenwerkingsverband van een variërend aantal gemeenten, één en soms meerdere waterschap(pen) en in een aantal gevallen ook een drinkwaterbedrijf.

De afspraken zijn niet vrijblijvend. Daarom is in het BAW ook een afspraak opgenomen over mogelijke maatregelen die inzetbaar zijn om de uitvoering van de afspraken te garanderen. Deze zogenaamde 'stok-achter-de-deur' heeft invulling gekregen in de interventieladder, die door de waterketenpartners is vastgesteld in de vergadering van de Stuurgroep Water van 13 december 2012.

De eerste trede van deze interventieladder is het stimuleren, ondersteunen en aanspreken van de regio's bij het uitvoeren van de afspraken. De koepels (VNG, UvW en VEWIN) en het ministerie van IenM spelen hierin hun rol. Deze trede is in werking sinds 2010.

De tweede trede is de instelling door de minister van IenM van een deskundige en onafhankelijke visitatiecommissie die de voortgang in de regio's inventariseert, beoordeelt en stimuleert. Met het instellingsbesluit³ van de minister (d.d. 24 juni 2013) is deze trede in werking getreden. De derde, en meest verregaande trede in

³ Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 24 juni 2013, nr. IENM/BSK-2013/121020, houdende vaststelling van het Instellingsbesluit Visitatiecommissie.

de interventieladder is het onder toezicht stellen van de waterschappen, gemeenten of drinkwaterbedrijven. Deze trede treedt alleen in werking als blijkt dat er na het visitatieproces van de Visitatiecommissie Waterketen nog partijen zijn met onvoldoende voortgang.

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

1.3 Werkwijze

Het visitatieproces bestaat uit twee fasen. Het proces is begonnen met de Inventarisatiefase - van juli 2013 tot januari 2014 (zie paragraaf 1.3.1) en daarna doorgegaan met de Visitatiefase - van januari 2014 tot januari 2015 (zie paragraaf 1.3.2).

De commissie heeft conform haar opdracht een foto gemaakt van de stand van zaken. De commissie wilde voor de inventarisatie en visitatie graag drie dingen weten:

- De ambities voor kostenbesparing uitgedrukt in euro's (€).
- De bestuurlijke verankering van de regionale ambities voor kostenvermindering, kwetsbaarheidsvermindering en kwaliteitsverbetering en doorvertaling van deze ambities in concrete plannen / maatregelen.
- De mate van uitvoering van de vastgestelde plannen.

Voor de beoordeling van de stand van zaken is gebruik gemaakt van de door de regio's en drinkwaterbedrijven aangereikte informatie. In het algemeen hebben wij deze gegevens niet gecontroleerd op volledigheid en betrouwbaarheid. Die verantwoordelijkheid ligt bij de regio's en de organisaties zelf. In een paar gevallen heeft de commissie aanvullende informatie gevraagd en ook gekregen. Voor de optelsom van de aangereikte informatie over de kosten en besparingen van de regio's en de drinkwaterbedrijven heeft de commissie de cijfers zelf omgerekend naar het prijspeil 2010. Dit om gegevens vergelijkbaar te maken met de afspraken in het BAW.

U kunt de uitkomsten van het werk van de commissie nalezen op de website www.samenwerkenaanwater.nl/visitatie.

Opdracht en aanpak

1.3.1 Inventarisatiefase

Als startpunt van de Inventarisatiefase heeft de commissie de regio's en drinkwaterbedrijven schriftelijk een aantal vragen gesteld over ambities, projecten en voortgang. Er is gevraagd om een reactie op deze uitvraag, en die reactie ook te voorzien van relevante achtergronddocumenten. Deze uitvraag is nodig geweest vanwege de behoefte van de commissie aan informatie over hoe de regio's en drinkwaterbedrijven de doelen uit het Bestuursakkoord Water (BAW) hebben vertaald per regio en per drinkwaterbedrijf.

Op basis van de eerste uitvraag heeft de commissie zich een voorlopig beeld gevormd, dat is teruggekoppeld naar de regio's en drinkwaterbedrijven. Hierdoor kregen de regio's en drinkwaterbedrijven inzicht in hun positie ten opzichte van de realisatie van de BAW doelen. Ook konden zij met behulp van dit inzicht gericht werken aan verbetering van de samenwerking en de versnelling van de planvorming en de concrete uitvoering.

De commissie heeft in de Inventarisatiefase de regio's en drinkwaterbedrijven twee keer om informatie gevraagd. De tweede uitvraag was nodig, omdat de commissie na de eerste uitvraag de indruk had dat er nog veel informatie ontbrak.

De commissie heeft ook kennis genomen van diverse documenten op sectorniveau, zoals Water in Beeld, Nulmeting doelmatig waterbeheer, brieven van VNG/UvW over de voortgang en resultaat aanpak afvalwaterketen en de benchmarks van VNG, UvW en VEWIN.

Halverwege de inventarisatie heeft de commissie per landsdeel (Noord-Oost-Midden-West-Zuid) een werkbezoek gebracht. Het doel hiervan was het verdiepen van de dialoog met de regio's en de drinkwaterbedrijven. Tijdens deze werkbezoeken hebben de regio's hun plannen en tussenresultaten gepresenteerd en is er een levendige discussie gevoerd tussen de commissie en de regio's. Van deze werkbezoeken zijn video impressies gemaakt. Zie hiervoor de website www.samenwerkenaanwater.nl.

1.3.2 Visitatiefase

In de Visitatiefase is de commissie op visitatiebezoek geweest bij alle achterblijvers. Het belangrijkste doel van deze bezoeken was het achterhalen van de belemmerende factoren in deze regionale samenwerkingsprocessen, en hoe deze mogelijk zijn weg te nemen. Tijdens de visitatiebezoeken hebben de regio's hun verbeterplannen kunnen toelichten. De commissie heeft ernaar gestreefd om vooral de regio's verder te stimuleren, en waar mogelijk te adviseren. De commissie heeft de dialoog tijdens de visitatiebezoeken als constructief ervaren.

Na de visitatiebezoeken hebben alle bezochte regio's een brief ontvangen met specifieke aanbevelingen en verbeterpunten.

Omdat de Visitatiecommissie van mening is dat er ook volop aandacht moet zijn voor de goede voorbeelden bij de samenwerking in de waterketen, heeft de commissie verschillende bezoeken afgelegd aan een selectie van regio's die eerder als koploper of peloton waren gekwalificeerd. De commissie heeft hier gesproken met zowel bestuurders als ambtenaren over hun ervaringen en de gerealiseerde successen en heeft doorgevraagd naar de mogelijke verklaringen voor de positieve resultaten. In het kader van haar stimulerende rol heeft de commissie ook deze regio's aangespoord om nu vooral niet achterover te leunen, maar continu te blijven verbeteren, zodat in 2020 de landelijke doelstellingen uit het BAW volledig gerealiseerd worden.

Aan het eind van de Visitatiefase heeft de commissie opnieuw een schriftelijke uitvraag gedaan. Deze uitvraag was nodig om twee redenen. Ten eerste voor het bepalen van de voortgang in deze fase van vooral de achterblijvers en daarnaast ook van de koplopers en het peloton. Ten tweede voor het bepalen van het definitieve ambitieniveau voor deze eindrapportage. De commissie heeft de regio's de gelegenheid gegeven om de cijfers over het ambitieniveau op kwaliteit en volledigheid te corrigeren.

Naar de drinkwaterbedrijven is geen extra uitvraag gestuurd, omdat tijdens de inventarisatie is gebleken dat hun gezamenlijke ambitie optelt tot de afgesproken BAW doelstellingen. De drinkwaterbedrijven hebben via de VEWIN een gezamenlijke brief naar de commissie gestuurd met een overzicht van hun voortgang in de regionale samenwerking in de waterketen sinds januari 2014.

Tijdens deze afsluitende uitvraag is gebleken dat de samenstelling van de regio's en het aantal regio's is veranderd. Er zijn eind 2014 in totaal 49 regio's⁴ waar wordt samengewerkt aan de BAW afspraken over de afvalwaterketen.

Ter afronding van de Visitatiefase kreeg iedere regio in december 2014 een brief met een definitieve waardering van de voortgang. De drinkwaterbedrijven kregen van de commissie een gezamenlijke brief via de VEWIN.


⁴ Deze 49 regio's zijn landsdekkend.

1.4 Beoordelingskader

Voor de beoordeling van de reacties op de schriftelijke uitvragen heeft de commissie gebruik gemaakt van een beoordelingskader (zie bijlage III).

Voor de voortgangsrapportage heeft de commissie met dit kader een stapsgewijze beoordeling uitgevoerd naar koploper – peloton – achterblijver. Hieronder is een schematische weergave van de getrapte beoordeling uit de Inventarisatiefase opgenomen.

Voor de conclusies in deze eindrapportage heeft de commissie deze indeling losgelaten, omdat het in onze opdracht uiteindelijk om het nakomen van de BAW afspraken door de sector als geheel gaat.

Beoordelingskader schriftelijke uitvraag

Stap	Criterium	Indicator
Stap A:	Ambitieniveau voor de kostenbesparing.	Verhouding tussen besparingen en kosten (minimaal 10% voor de regio en 5% voor het drinkwaterbedrijf).
Stap B:	Concreetheid van de plannen.	Maatregelen voor minder kosten, minder kwetsbaarheid en meer kwaliteit (3k's).
	Handhaving van de kwaliteit.	Maatregelen niet ten koste van huidige kwaliteit.
Stap C:	Mate van implementatie.	Bestuurlijke vaststelling of verankering van ambities en maatregelen. Papier of praktijk.

2. Resultaten *Inventarisatiefase* (samenvatting)

In dit hoofdstuk is een samenvatting opgenomen van de Voorgangsrapportage over de resultaten van de Inventarisatiefase (januari 2014). Er wordt hier aandacht besteed aan het op gang komen van het samenwerkingsproces (paragraaf 2.1), het voorlopige beeld van de voortgang (paragraaf 2.2) en de verwachtingen van de commissie over het vervolgproces (paragraaf 2.3).

2.1 Totstandkoming van besparings- en verbeterplannen

De commissie verwachtte bij aanvang van de opdracht, dat de meerderheid van de waterketenorganisaties al beschikte over vastgestelde ambities en plannen en inmiddels al volop bezig was met de implementatie. Tijdens de inventarisatie bleek dat veel regio's sinds 2010 wel extra aandacht besteedden aan de waterketen en aan de agendering van de doelmatigheidsopgave, maar dat het vormen van projectorganisaties en het maken van keuzes en afgeven van commitment vaak meer tijd vergde dan in de planning van de mijlpalen in het Bestuursakkoord Water was voorzien. Volgens die planning zou per 31 december 2012 in meer dan 75% van de regio's effectief en doelmatig worden samengewerkt. Dat doel is niet gehaald.

Een aantal regio's was voortvarend te werk gegaan en was goed bezig. In diverse plannen van andere regio's heeft de commissie gelezen over samenwerkingsverbanden die om uiteenlopende redenen niet van de grond zijn gekomen of niet verder zijn gegroeid. Een aantal keer betreft dit ook voorbeelden van drinkwaterbedrijven die signaleren dat zij moeite hebben om aansluiting te vinden bij regionale initiatieven.

Het is nieuw dat er een onafhankelijke visitatiecommissie in het leven wordt geroepen die de uitvoering van de afspraken uit een bestuursakkoord bekijkt. De commissie heeft hiervoor zelf een vorm moeten ontwikkelen. De BAW - partijen en de regionale samenwerkingsverbanden hebben ook ervaring moeten opdoen in deze nieuwe setting.

Halverwege de Inventarisatiefase ging de commissie op werkbezoek om meer beeld te krijgen achter de plannen en cijfers van de schriftelijke uitvraag. De werkbezoeken van de commissie aan de vijf landsdelen (Noord, Oost, Midden, West en Zuid) droegen bij aan het ontstaan van een constructieve dialoog tussen de commissie en de regio's en de drinkwaterbedrijven.

2.2 Voorlopig eindbeeld van de voortgang

In de Inventarisatiefase heeft de commissie informatie ontvangen uit twee schriftelijke uitvragen aan de regio's en drinkwaterbedrijven. De beoordeling van de eerste uitvraag liet een verontrustend beeld zien: zonder forse extra inspanningen zouden landelijk gezien de doelen van het BAW, ook met betrekking tot kostenbeheersing, bij lange na niet gehaald worden.

De resultaten van de tweede uitvraag leveren een veel positiever beeld op dan die van de eerste uitvraag. De regio's en drinkwaterbedrijven hebben zich zichtbaar ingespannen om de commissie van meer volledige informatie te voorzien en hebben in een aantal gevallen ook een versnelling gegeven aan het proces, waardoor er inmiddels wel vastgestelde afspraken en plannen zijn.

Het totaalbeeld over de voortgang is op dat moment uitgekomen op⁵:

Het totaalbeeld voor de regio's: 34% koplopers, 46% peloton en 20% achterblijvers.

Het totaalbeeld voor de drinkwaterbedrijven: 50% koplopers en 50% peloton.

Op basis van de aangereikte informatie kon de commissie geen uitspraak doen over de totale omvang van de beoogde besparingen door de regio's. De reden hiervoor was dat veel regio's niet beschikten over een (vastgestelde) besparingsambitie en/of de cijfermatige onderbouwing daarvan.

Voor zover de commissie kon inschatten gaan de drinkwaterbedrijven hun aandeel van € 70 miljoen halen.

⁵ Er waren op de peildatum van deze inventarisatie 50 regio's en 10 drinkwaterbedrijven.

2.3 Verwachtingen van commissie over vervolgproces

Bij de afsluiting van de Inventarisatiefase had de commissie het vertrouwen dat de koplopers en - nadrukkelijk met de nodige extra maatregelen - het peloton de afspraken uit het BAW over de 3 k's kunnen nakomen. De commissie had wel zorgen over de achterblijvers. De vraag was of zij snel genoeg de goede stappen zouden kunnen zetten. Zonder forse extra inspanningen van de achterblijvers zouden landelijk gezien de doelen van het BAW voor een aanzienlijk deel niet worden gehaald. Als dit zo zou blijven, moesten andere waterketenorganisaties mogelijk meer doen om de gezamenlijke doelstelling te halen.

De commissie wilde daarom in de Visitatiefase vooral de achterblijvende regio's stimuleren om zo hun voortgang op niveau te brengen. De commissie dacht hiervoor ook aan samenwerken met de koepels, omdat zij de achterblijvers ook vooruit wilden helpen. Daarnaast had de commissie het plan om ook regio's uit het peloton en de koplopers te bezoeken. Zij kunnen vertellen over wat er bij hen goed loopt. De commissie wilde ook de 'best practices'- die gedurende de Inventarisatiefase op tafel zijn gekomen - beschikbaar maken voor alle regio's.

3. Resultaten Visitatiefase

Dit hoofdstuk betreft de resultaten van de Visitatiefase (voorjaar en zomer 2014). Er wordt hier aandacht besteed aan het samenwerkingsproces (paragraaf 3.1), het totaalbeeld van de voortgang (paragraaf 3.2) en de resultaten voor de doelen kostenbesparing, kwetsbaarheidsvermindering en kwaliteitsverbetering (paragraaf 3.3). Ter illustratie worden ook een aantal belemmerende en stimulerende factoren aangehaald, die aan de orde zijn geweest in de verschillende visitatiebezoeken en werkbezoeken.

3.1 Totstandkoming van besparings- en verbeterplannen

De commissie heeft haar zorgen - over onder meer het achterblijven van bindende afspraken over concrete of lage besparingsambities - gedeeld met de achterblijvende regio's. Op het moment dat de commissie met haar werkzaamheden begon, hadden de ambities al vast moeten liggen. Dit is belangrijk omdat er veel tijd kan zitten tussen het moment waarop besluiten worden genomen en de datum waarop maatregelen ook materieel en financieel effect hebben.

De visitatiebezoeken hebben een positieve impuls gegeven aan de samenwerkingsverbanden. De regio's hebben flinke stappen gezet in de bestuurlijke borging van ambities. Dit heeft soms tot een ander schaalniveau geleid. Op dit moment beschikken vrijwel alle regio's over een bestuurlijk vastgelegde ambitie.

Tijdens de Visitatiefase heeft de commissie gemerkt dat het contact tussen de regio's en de drinkwaterbedrijven is toegenomen. Dit contact kan bestaan uit deelname aan een regionale stuurgroep of het mede ondertekenen van de regionale ambitie. In het algemeen leggen de overheden de nadruk op de samenwerking in de afvalwaterketen, omdat die voor de implementatie van de BAW afspraken prioriteit heeft. De commissie heeft tijdens haar werkzaamheden in de Visitatiefase de regio's en drinkwaterbedrijven opgeroepen om elkaar meer op te zoeken. De redenering hierbij is dat je alleen een keten kan optimaliseren wanneer alle schakels van die keten hierover met elkaar in gesprek zijn. In dit verband vindt de commissie het positief dat sinds dit najaar de VEWIN is toegetreden tot het kernteam waterketen en het Bestuurlijk Overleg (BO) met de VNG en de UvW.

Conclusie

- > De sector heeft het visitatieproces goed gebruikt voor het aanscherpen van de eigen ambities en plannen. De impact is aanzienlijk geweest. Ambities zijn in achterblijvende regio's vastgesteld en er is meer duidelijkheid over de gezamenlijke stappen die hiervoor nodig zijn. Op dit moment beschikken vrijwel alle regio's over een bestuurlijk vastgelegde of bestuurlijk verankerde ambitie.

- > De bestuurlijk vastgelegde of verankerde ambitie is ook nodig omdat er een aanzienlijke periode zit tussen de datum van de besluitvorming op papier en de datum waarop maatregelen ook financieel effect sorteren.
- > Sommige drinkwaterbedrijven zijn aangehaakt aan de regionale samenwerkingsinitiatieven van gemeenten en waterschappen. Het contact tussen de regio's en de drinkwaterbedrijven neemt toe. De commissie constateert dat de overheden de nadruk leggen op de samenwerking in de afvalwaterketen en roept alle partners in de waterketen (inclusief de drinkwaterbedrijven) op om meer gebruik te maken van elkaars kennis en ervaring.

3.2 Totaalbeeld van de voortgang

Aan het eind van de Visitatiefase heeft de commissie aanvullende informatie opgevraagd bij de regio's en de drinkwaterbedrijven over hun voortgang. Vrijwel alle regio's hebben nieuwe informatie opgestuurd. Voor de weergave van het totaalbeeld in de eindrapportage spreekt de commissie niet meer over de driedeling koploper-peloton-achterblijver. Gedurende het visitatieproces had deze driedeling als doel om de watersector aan te sporen om de BAW afspraken voortvarend uit te voeren. Door de beoordeling per regio is de (bestuurlijke) aandacht in de regio toegenomen en is er regionaal een versnelling gekomen. Voor de commissie telt nu het totaalbeeld van de besparingsambitie.

3.2.1 Kostenbesparing

Op basis van de verkregen informatie constateert de commissie dat de besparingsambitie van de afvalwatersector met € 440 miljoen kostenbesparing per jaar onder de BAW afspraak van € 450 miljoen blijft. Zie voor een uitsplitsing van dit totaalbeeld naar regio's en drinkwaterbedrijven bijlage IV van dit rapport.

Het totaalbeeld voor de regio's komt uit op € 355 miljoen kostenbesparing per jaar in het jaar 2020. Daarmee blijven de regio's € 25 miljoen onder de BAW – doelmatigheidsdoelstelling van € 380 miljoen.

Resultaten Visitatiefase

Het totaalbeeld voor de drinkwaterbedrijven komt uit op € 85 miljoen kostenbesparing per jaar in 2020. Daarmee komende drinkwaterbedrijven uit boven de BAW - doelmatigheidsdoelstelling van € 70 miljoen.

De ambities voor de kostenbesparing verschillen aanzienlijk, vooral tussen de regio's. Er zijn regio's die uitkomen boven de BAW-doelstelling en regio's die dit niet halen. Ook zijn er drinkwaterbedrijven die boven de BAW-doelstelling uitkomen en bedrijven die dit niet halen. De verklaringen hiervoor zijn verschillend:

- Soms is er al veel bespaard in de jaren vóór 2010.
- Er wordt soms bestuurlijk bewust voor een lager (realistisch) ambitieniveau gegaan, waarvan het zeker is dat die ambitie minimaal gehaald kan worden.
- Er kan in enkele gevallen niet meer worden bespaard, omdat de kostenstijging al beperkt is. Dat komt meestal omdat er tot 2020 geen grote investeringen worden voorzien.
- Soms is nog niet voor alle maatregelen de verwachte doelmatigheidswinst al bepaald.
- In enkele gevallen is sprake van een gemeentelijke herindeling, waardoor besluitvorming over de afvalwaterketen vooruit is geschoven.

Totaalbeeld regio's

De inschatting van het totaalbeeld voor de regio's (peildatum 18 september 2014) komt uit op € 355 miljoen. Dit bedrag is € 25 miljoen lager dan de BAW afspraak van € 380 miljoen. Met de huidige besparingsambities halen de regio's dit afgesproken bedrag niet.

De regio's zijn hier en daar al gestart met de realisatie van besparingen. Het gaat hierbij vooral om autonome besparingen, die niet het directe gevolg waren van de regionale samenwerking. Veel regio's moeten nog een grote stap maken. Vooral op het gebied van samenwerken valt nog veel besparing te halen. Daarom is het ook belangrijk om druk te houden op juist de implementatie van maatregelen die voortkomen uit slimmer samenwerken.

Voorbeelden van activiteiten die leiden tot kostenbesparingen: Gezamenlijk gegevensbeheer en data-analyse; Gemalenbeheer en sturing afvalwatersysteem; Gezamenlijke planvorming GRP / Afvalwaterplan; Gezamenlijk grondwatermeetnet en databeheer; Gezamenlijke strategie rioolrenovatie en vervanging (levensduurverlening); Gezamenlijke investeringsprogrammering afvalwaterketen; Gezamenlijke langetermijnvisie afvalwatersysteem (o.a. buiten gebied, kringlopen sluiten e.d.); Gezamenlijke klimaatadaptatie strategie.

In de regionale werkbezoeken hebben regio's uitgesproken, dat zij hebben ervaren dat samenwerken loont. De commissie heeft daarom het vertrouwen dat regio's in de komende jaren nog meer voordelen gaan ervaren door samen te werken. Dit kan leiden tot verdere optimalisatie van werkprocessen en mogelijk ook een hogere besparingsambitie. Er is gebleken dat het helpt als er enige druk wordt ervaren door de regio's en daarom moet die ook blijven. De koepels VNG, UvW en VEWIN kunnen hierin faciliteren.

Totaalbeeld drinkwaterbedrijven

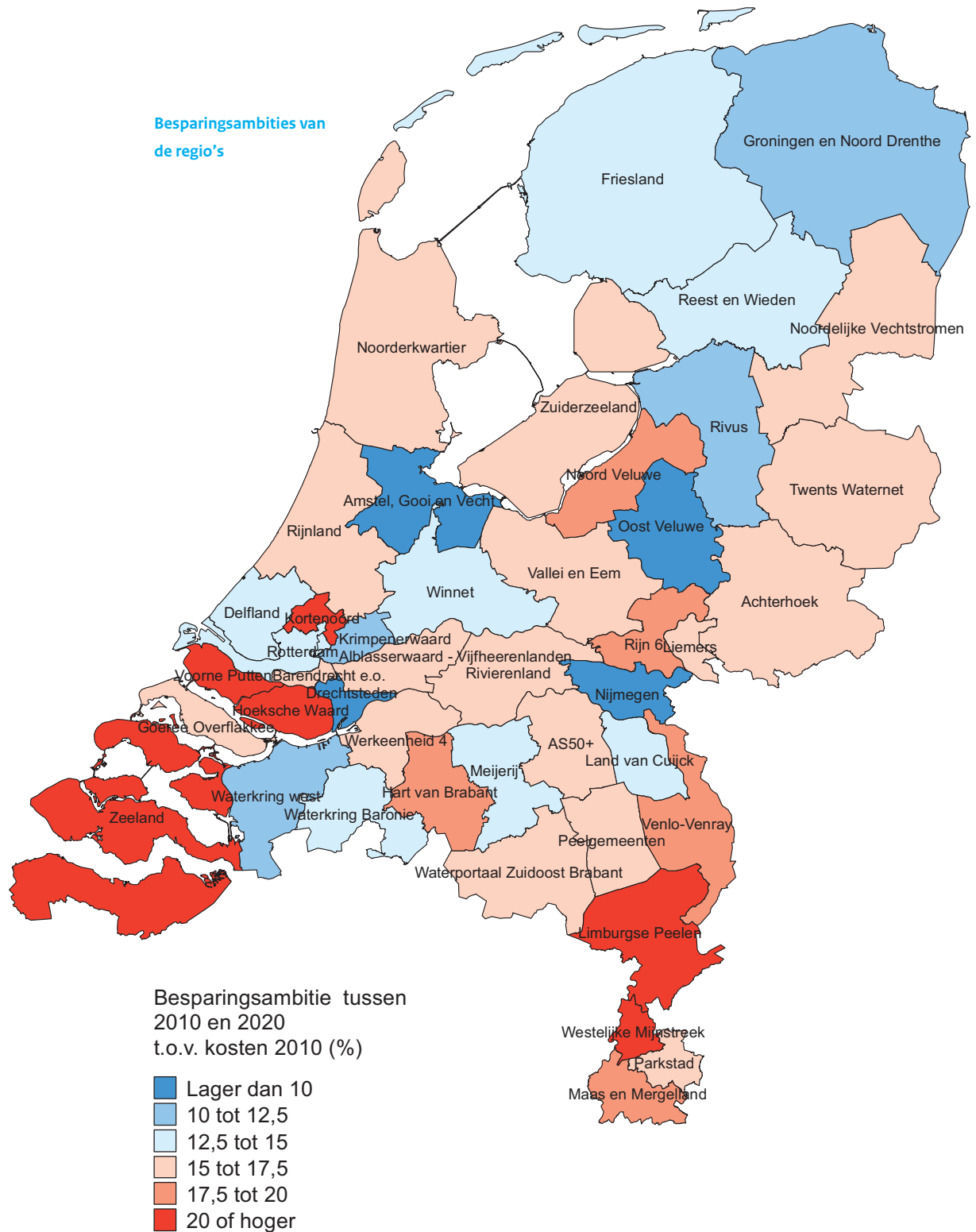
De inschatting van het totaalbeeld voor de drinkwaterbedrijven komt met € 85 miljoen (€ 15 miljoen uit boven het afgesproken bedrag (€ 70 miljoen)). In de Inventarisatiefase concludeerde de commissie reeds dat de drinkwaterbedrijven - voor zover kan worden geschat - dit aandeel gaan halen. De commissie waardeert de initiatieven van een aantal drinkwaterbedrijven om de samenwerking met gemeenten en waterschappen te intensiveren en zichzelf een hogere besparingsambitie op te leggen.

In de kaarten op pagina 22 en 23 is de besparingsambitie (kostenbesparing afgezet tegen totale kosten in 2010) van iedere regio en van ieder drinkwaterbedrijf weergegeven. Zie ook bijlage IV voor de berekening van de besparingsambities van de regio's en drinkwaterbedrijven.

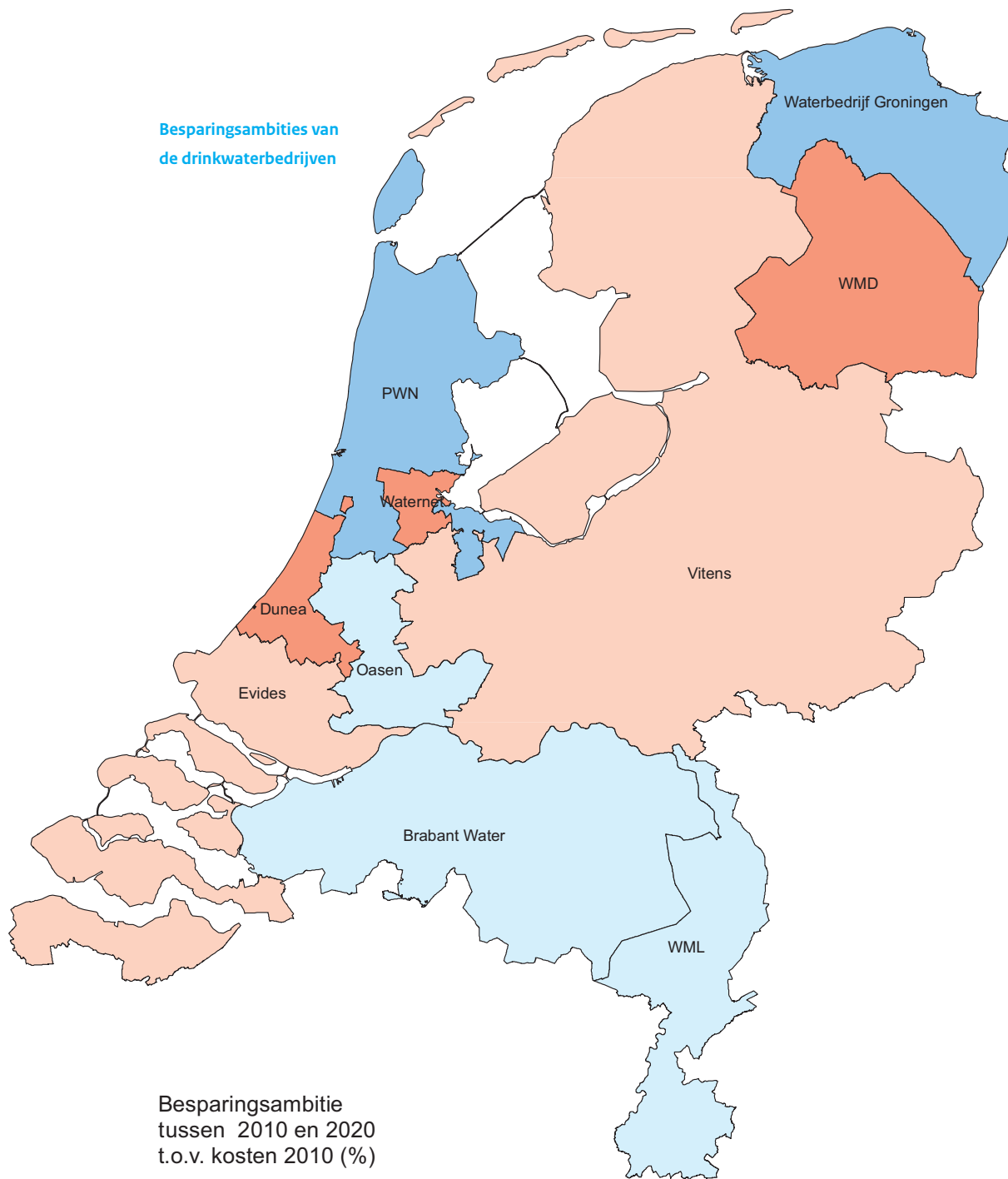
Conclusie

- > Het totale geambieerde structurele besparingsbedrag vanaf 2020 telt, voor zover de commissie kon achterhalen, niet op tot € 450 miljoen. De totaalsom van de geprognoseerde besparingen komt uit op € 440 miljoen.
- > De commissie baseert dit op de concrete onderbouwing van de besparingsambities in de ontvangen plannen van de regio's en de drinkwaterbedrijven. Er zat een verhaal bij deze cijfers.
- > De commissie waarschuwt dat het grootste deel van de besparingsambitie nog gerealiseerd moet worden en zijn beslag krijgen in de lokale lasten. Een groot deel hiervan moet komen door slimmere regionale samenwerking. Hiervoor zijn nu wel plannen, maar de echte implementatie moet nog plaatsvinden. Daarom is het van belang om druk te houden op regionale samenwerkingsprocessen.
- > Druk op de voortgang helpt, zo leidde de commissie af van de voortgang die in het visitatieproces is bereikt. Deze druk blijft nodig om tenslotte toch de doelen uit het BAW op landelijk niveau te halen.

Resultaten Visitatiefase



Besparingsambities van
de drinkwaterbedrijven



Besparingsambitie
tussen 2010 en 2020
t.o.v. kosten 2010 (%)

- 3,10 - 4,49
- 4,50 - 5,49
- 5,50 - 8,49
- 8,50 - 14,00

3.2.2 Kwetsbaarheidsvermindering en kwaliteitsverbetering

In het visitatieproces heeft de commissie geconstateerd dat de doelen en maatregelen - voor minder kosten en minder kwetsbaarheid en meer kwaliteit - nauw verbonden zijn. Dit bleek onder andere uit de verstrekte samenwerkingsovereenkomsten en plannen van aanpak van de regio's. Ter illustratie hieronder een voorbeeld.

Een gezamenlijk meetnet heeft als voordelen minder kosten (want minder fte), minder kwetsbaarheid (want als een rioleur met pensioen gaat, kan de regio gebruik maken van de kennis en kunde van de collega's uit de andere organisatie) en meer kwaliteit (want expertise bundeling vanuit meerdere organisaties leidt tot meer specialisatie en kennisuitwisseling).

Vanuit het oogpunt van kwetsbaarheidsvermindering (en kwaliteitsverbetering) is een van de grootste uitdagingen voor de regio om ook oog te hebben voor de zorgen van morgen. In veel, maar niet alle regio's is de huidige formatie voldoende voor de taken die nu worden uitgevoerd. Voor nieuwe opgaven is dikwijls maar zeer beperkte ruimte. Voor het waarborgen van de kwaliteit is het van belang om het beschikbare personeel en de aanwezige kennis en informatie optimaal te benutten. Er zijn regio's die hiervoor een project hebben opgezet.

Voor het slimmer samenwerken in de afvalwaterketen is ook de samenhang tussen de waterketen en het watersysteem van belang. Denk hiervoor bijvoorbeeld aan waterberging in de openbare ruimte in stedelijk gebied, in het geval dat door heftige buien de capaciteit van het riool tijdelijk niet toereikend is.

Een select aantal regio's zoekt naar organisatorische vernieuwing als een middel voor meer doelmatigheid en kwaliteit en minder kwetsbaarheid in de afvalwaterketen. Enkele overheden en bedrijven zagen voordelen van samenwerking in de vorm van een waterketenbedrijf of een gezamenlijk laboratorium. Gedurende het visitatieproces is gebleken dat een gezamenlijk waterketenbedrijf of een gezamenlijk laboratorium voor drinkwaterbedrijf en waterschappen op dit moment niet haalbaar is. Als reden hiervoor hebben de initiatiefnemers bij de commissie aangegeven, dat de besparingen van de samenwerking teniet worden gedaan doordat ze btw plichtig worden.

Een andere door de regio's vaker genoemde belemmering is de huidige wetgeving voor gezamenlijk aanbesteden. Zie hiervoor ook pagina 22 van dit rapport.

Ook bij zoeken naar de verbetering van kwaliteit en doelmatigheid door technisch-inhoudelijke vernieuwing worden juridische belemmeringen ervaren. Het

terugwinnen van fosfaat uit afvalwater wordt bijvoorbeeld door de huidige meststoffenwet beperkt. Ook is de vermaling en transport van GFT afval via de riolering verboden. Hier wordt nu in STOWA verband wel onderzoek naar gedaan.

Conclusie

- > De commissie heeft geen aanwijzingen dat de besparingen ten koste zouden gaan van de twee andere doelen van het BAW, te weten vermindering van kwetsbaarheid en verbetering van kwaliteit. De besparingen die door samenwerking worden gerealiseerd, hebben veelal tevens als voordeel dat de kwetsbaarheid afneemt en de kwaliteit verbetert.
- > Er is duidelijk geworden dat er al veel goede voorbeelden beschikbaar zijn. Er kan meer gebruik worden gemaakt van elkaars ervaringen met inhoudelijke kennisontwikkeling en procesmatige inzichten.

3.3 Belemmerende en stimulerende factoren

In de Visitatiefase heeft de commissie aandacht besteed aan verklarende factoren voor de 'vertraging' van de achterblijvers en de 'voorsprong' van de koplopers en het peloton. Dit met als doel om iedereen te stimuleren om vooruit te komen.

3.3.1 Achterblijvers

De achterblijvers hebben zich herkend in het beeld van de commissie (onvoldoende ambitie / nog te weinig voortgang) van de inventarisatie. Deze regio's hebben - soms na een toelichting door de commissie - het oordeel van de commissie uit de voortgangsrapportage geaccepteerd. De regio's hebben de commissie toegezegd serieus aan de slag te gaan.

Het is goed geweest dat zowel bestuurders, managers als uitvoerder bij de visitaties aanwezig waren. Hierdoor is duidelijk geworden dat alle drie belangrijk zijn voor het behalen van resultaten. Bestuurders zijn nodig voor onder andere het stimuleren van de ambities en het doorhakken van knopen. Bijvoorbeeld voor het maken van incidentele kosten (voor onderzoek naar innovaties) om in de toekomst structurele besparingen te kunnen realiseren. Uitvoerders spelen hun rol bij de beleidsinhoudelijke invulling van de ambities en plannen. Managers zorgen voor de afstemming tussen bestuur en uitvoering en het creëren van de randvoorwaarden, waardoor uitvoerders aan de slag kunnen.

De achterblijvende regio's hebben op heel korte termijn (voor de zomermaanden) concrete acties in gang moeten zetten om in september echte voortgang te kunnen melden. Zowel de nieuwe acties als de resultaten moeten idealiter bestuurlijk zijn vastgesteld. Dit is ook op grote schaal tijdens de Visitatiefase

Resultaten Visitatiefase

gebeurd. Door de gemeenteraadsverkiezingen (en de collegeonderhandelingen) is dit realiseren niet altijd eenvoudig geweest.

De commissie constateert dat veel van de belemmerende factoren voortkomen uit het gegeven dat de samenwerking nog niet tot stand is gekomen tussen alle relevante partijen, of dat de schaalgrootte van de samenwerkingsverbanden te beperkt is geweest. Ook was er onduidelijkheid over welke besparingen de regio's kunnen aandragen, en hoe de diverse besparingen in kaart gebracht kunnen worden.

In het bijzonder wil de commissie hier de volgende factoren noemen, die belemmerend kunnen werken op de regionale planvorming en/of realisatie.

- **Een 'prille' relatie tussen waterschap(pen) en gemeente(n) in een regio:** Voor het maken van bindende afspraken over de realisatie van de BAW doelen is onderling begrip voor elkaars belangen en vertrouwen in elkaars motieven en capaciteiten nodig. Het ontstaan van een dergelijke samenwerkingsrelatie heeft tijd nodig. In regio's waar gemeenten en waterschappen elkaar pas recent opzochten is deze relatie nog niet robuust.
- **Verschillen in schaal tussen gemeenten:** Het lijkt logisch dat grotere gemeenten de helpende hand uitsteken naar kleinere gemeenten en de kleinere gemeenten deze helpende hand aannemen. In de praktijk is de commissie terughoudendheid tegen gekomen bij enkele van de grotere gemeenten en gebrek aan vertrouwen bij een aantal kleinere gemeenten. Het blijkt heel moeilijk om een effectief samenwerkingsverband op te tuigen. Bijvoorbeeld omdat de kleine gemeenten bang zijn dat samenwerking uitmond in gemeentelijke herindeling.
- **Herindeling en fusies van gemeenten:** Regio's met recent heringedeeld of gefuseerde gemeenten hebben vaak een achterstand opgelopen in het regionale samenwerkingsproces voor de afvalwaterketen. Voor deze gemeenten ging de prioriteit van bestuurders en ambtelijke top als eerste uit naar het fusieproces.
- **Niet voldoende aandacht van bestuur en/of management:** Het werken aan gezamenlijke plannen en de implementatie hiervan vraagt betrokkenheid op drie niveaus: bestuurlijk, management en de uitvoering. De commissie heeft achterblijvende regio's gesproken waar niet alle drie de genoemde niveaus met elkaar in verbinding staan voor de versterking van de waterketen. De uitvoerders hebben het belang van de 3 k's vaak wel goed op het netvlies. Aandacht van de bestuurders en/of managers voor alle drie de onderwerpen is nog niet overall voldoende aanwezig.

3.3.2 Koplopers en peloton

In de gesprekken met een selectie van regio's uit de koplopers en het peloton is gebleken dat zij allemaal al een aantal jaren geleden de samenwerking zijn gestart. Daarna maakten zij een periode door van elkaars doelen en werkwijze leren kennen en vertrouwen opbouwen. Deze regio's hebben al de stap gemaakt van samenwerking op ad hoc basis naar gezamenlijke projecten uitvoeren. En staan nu aan het begin van regionale samenwerking op structurele basis. Het borgen van de samenwerking is voor deze groep de volgende uitdaging.

In het bijzonder wil de commissie hier de volgende factoren noemen, die versterkend kunnen werken op de regionale planvorming en/ of realisatie:

- **Samenwerking is rijp:** De regionale samenwerking begint vaak op ad hoc basis, bijvoorbeeld met gezamenlijke monitoring van het afvalwatersysteem. Daarna wordt expertise verder opgebouwd in projecten en/of een programma. Nog een stap verder is de afstemming en uniformering van de werkprocessen en de beheersystemen, die bijdragen aan de 3 k's.
- **Inspanning en trekkerschap:** Samenwerking tussen organisaties is 'hard' werken. Het helpt als zowel bestuur, management en uitvoering zich inspannen voor de gezamenlijke planvorming en realisatie. Voor de nodige afstemming tussen de verschillende initiatieven binnen het samenwerkingsverband is ook nodig dat er een trekker is die de koers uitzet en hierop ook mag sturen.
- **Daadkracht:** Regio's die al werkende weg vertrouwen opbouwen en ambities aanscherpen zijn volgens de commissie in het algemeen verder gekomen dan de regio's die veel tijd hebben genomen voor de voorbereiding van de besluitvorming over hun ambities. Door samen projecten te doen ontstaan positieve ervaringen. Die ervaringen dragen vervolgens bij aan een gezamenlijk beeld dat er nog 'meer' te halen is.

4. Druk houden op implementatie

4.1 Conclusie

Leiden de afgesproken doelen van de regio's en de drinkwaterbedrijven (voor kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit) tot een structurele besparing van € 450 miljoen⁶ per jaar vanaf 2020⁷ en een daadwerkelijke vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit?

De regio's en drinkwaterbedrijven halen gezamenlijk het afgesproken besparingsbedrag niet. Het totaalbeeld van de besparingsambities komt uit op € 440 miljoen. Dit bedrag is € 10 miljoen lager dan de BAW afspraak van € 450 miljoen. Voor de regio's komt de optelsom uit op € 25 miljoen onder het afgesproken bedrag en voor de drinkwaterbedrijven komt de optelsom uit op € 15 miljoen boven het afgesproken bedrag.

De commissie heeft echter de overtuiging, dat de afgesproken doelen - met enige extra inspanning door sector - wel degelijk haalbaar zijn.

De visitatie heeft geen aanwijzingen opgeleverd, dat de besparingen ten koste gaan van de twee andere doelen van het BAW, te weten vermindering van kwetsbaarheid en verbetering van kwaliteit. In tegendeel. De besparingen die door samenwerking worden gerealiseerd, hebben veelal tevens als voordeel dat de kwetsbaarheid afneemt en de kwaliteit verbetert.

4.2 Aanbevelingen

Druk houden op de uitvoering van de plannen. De commissie heeft het vertrouwen dat de sector de besparingsambitie kan gaan halen, mits er tussen nu en 2020 druk blijft op de implementatie. Hier is in de eerste plaats een rol weggelegd voor de koepels. Bijvoorbeeld door middel van het regelmatig meten van de voortgang

⁶ Alle genoemde bedragen in dit rapport zijn in het prijspeil van 2010.

⁷ Ten opzichte van de voorziene kostenstijgingen.

en het rapporteren hierover via de Minister aan de Tweede Kamer. Ook kan hierbij gedacht worden aan het bieden van ondersteuning bij de echte implementatie van de plannen. Als laatste aanbeveling voor het druk houden op de implementatie adviseert de commissie een onafhankelijk voortgangsonderzoek medio 2017. Daarmee kan dan, zo nodig, nog een extra impuls gegeven worden om de doelen uiterlijk in 2020 te halen. Deze visitatie heeft - noodzakelijkerwijs - voornamelijk betrekking gehad op de ambities en plannen. Het voortgangsonderzoek in 2017 zou zich moeten richten op de uitvoering.

Verbinden waterketen en watersysteem. Ten tweede zijn de geambieerde besparingen grotendeels afhankelijk van slimmer samenwerken in de afvalwaterketen. Daarbij is ook de samenhang tussen de waterketen en het watersysteem van belang voor de ontwikkeling en toepassing van technisch - inhoudelijke en organisatorische innovaties.

Onderzoeken van oplossingen voor ervaren juridische belemmeringen. Tot slot voelen regio's zich bij het vormgeven van regionale samenwerking niet gesteund als zij aanlopen tegen (fiscaal-) juridische belemmeringen. Dit geldt ook als regio's bij technologische innovaties belemmeringen ervaren in de milieuwetgeving. Het ministerie van IenM kan onderzoeken of deze door de regio's ervaren belemmeringen weggenomen kunnen worden. De koepels kunnen een positieve bijdrage leveren aan het 'leren' omgaan met de ervaren belemmeringen door de regio's te helpen om binnen de ruimte van de huidige regelgeving concrete oplossingen aan te dragen.

Dit alles voor een waterketen in 2020, die slim, betaalbaar en robuust is.

Bijlage I

Samenstelling van de commissie

- Drs. Karla (K.M.H.) Peijs (voorzitter). Karla Peijs was van 2007 tot 2013 Commissaris van de Koningin in Zeeland. Van 2003 tot begin 2007 was zij minister van Verkeer en Waterstaat in de kabinetten-Balkenende II en III. Daarvoor was zij lid van het Europees Parlement voor het CDA (1989-2003).
- Prof. dr. Maarten (M.A.) Allers. Hoogleraar economie van decentrale overheden Rijksuniversiteit Groningen en directeur Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO).
- Prof. dr. Hans (J.Th.A.) Bressers. Hoogleraar beleidsstudies en milieubeleid Universiteit Twente en voorzitter van Twente Water Centrum. Hans is ook lid van de Adviescommissie Water (ACW).
- Dr. Corine (C.) Hoeben. Senior-onderzoeker COELO.
- Dr. Kris (K.R.D.) Lulofs. Universitair hoofdonderzoeker (OZ1) Universiteit Twente en manager Twente Water Centrum (TWC).
- Prof.dr.ir. Luuk (L.C.) Rietveld. Hoogleraar integratie en innovatie urbane watercyclus Technische Universiteit Delft.
- Ir. Gerhard (P.G.) Schwarz. Adviseur en interim manager Twynstra Gudde.
- Dhr. Evert (E.G.) Visser. Projectleider Rekenkamer Metropool Amsterdam.

Het secretariaat van de commissie is uitgevoerd door Drs. Annemieke (A.H.) Hendriks (secretaris). Managing consultant Berenschot. Met ondersteuning van Drs. Tom (J.A.) de Greef en enkele adviseurs van Berenschot.

Bijlage II

Fasering van de opdracht

De opdracht aan de visitatiecommissie wordt in twee stappen uitgevoerd. De eerste fase is de inventarisatie waarmee de commissie de voortgang in de verschillende regio's en drinkwaterbedrijven geobjectiveerd inzichtelijk zal maken; welke ambities zijn geformuleerd, zijn de ambities vastgelegd in een maatregelenprogramma, en worden deze maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd? De commissie beoordeelt de genomen maatregelen in de regio's, waarbij wordt nagegaan of effectieve maatregelen worden genomen ('de goede dingen doen'), en of de geformuleerde ambities te realiseren zijn. Dit resulteert in regio specifieke terugkoppeling gericht aan de bestuurlijke trekkers van de regio's. Na de terugkoppeling van de commissie hebben de regio's en drinkwaterbedrijven circa zes weken de tijd om de terugkoppeling van de commissie ter harte te nemen en regionale samenwerking verder op te pakken. Hierna wordt de stand van zaken door de commissie nogmaals in beeld gebracht. De eerste fase resulteert in een rapportage aan de regio over de voortgang en in een rapportage aan de Stuurgroep Water (minister en koepels) en de stuurgroep DRAB (Drinkwater, riolering- en afvalwaterbeleid) over het landelijke beeld van de voortgang.

Schematische weergave van de inventarisatie



Na de inventarisatie volgt de tweede fase, namelijk de visitatie. De commissie organiseert hiervoor visitatiebezoeken bij vooral de achterblijvende regio's en een aantal, dat zijn ingedeeld bij het peloton en de koplopers. De commissie zal deze regio's stimuleren en adviseren zodat alsnog zicht op realisatie van de afspraken uit het BAW ontstaat. Voor dit advies maakt de commissie ook gebruik van de ingediende 'best practices' en de beschikbare inzichten uit de benchmarks van de VNG, UvW en VEWIN.

Indien nodig zal circa zes maanden na afronding van de eerste visitaties een tweede ronde van visitatiegesprekken plaatsvinden⁸. Over de resultaten zal de Visitatiecommissie rapporteren aan de regionale besturen, en aan de stuurgroepen Water en DRAB.

Schematische weergave van de visitatie



⁸ Deze tweede ronde is niet nodig gebleken vanwege de rapportage over de voortgang door de achterblijvers.

Bijlage III

Beoordelingskader

Deze bijlage betreft een toelichting op het beoordelingskader van de Visitatiecommissie Waterketen. Dit kader gebruikt de commissie voor de beoordeling van de antwoorden - van de regio's en de drinkwaterbedrijven - op de vragen die de commissie gesteld heeft als onderdeel van de stap inventarisatie.

De centrale hoofdvraag voor de inventarisatie luidt:

Wanneer vindt de commissie dat een regio of drinkwaterbedrijf voorloper, peloton of achterblijver is? Welke beoordelingscriteria en randvoorwaarden hanteren wij hiervoor?

Toelichting redeneerlijn

De commissie heeft ervoor gekozen om de beoordeling stapsgewijs uit te voeren. We onderscheiden drie stappen:

- 1 In stap A wordt het ambitieniveau getoetst. Is dat onvoldoende, dan kijken we niet verder (tenzij wet van de remmende voorsprong).
- 2 In stap B worden randvoorwaarden getoetst. Is daaraan niet voldaan, dan kijken we niet verder.
- 3 In stap C wordt nagegaan hoe ver men is met plannen en uitvoeren.

In principe geldt dat als het ambitieniveau te laag is, de andere stappen niet meer hoeven te worden getoetst. Samenwerkingsverbanden die geen ambities tonen zullen immers niet bijdragen aan het realiseren van de doelmatigheidswinst. Het heeft dan geen zin om na te gaan of ze voldoen aan de randvoorwaarden. Als niet wordt voldaan aan één van de randvoorwaarden dan kunnen de ambities hoog zijn, maar zijn deze niet realistisch en haalbaar, waardoor het geen zin heeft om na te gaan of de maatregelen al zijn vastgesteld. Men kan dus afvallen bij stap A en stap B. Alleen de regio's die aan stap A en stap B voldoen en bij onderdelen al met uitvoering bezig zijn, zijn koplopers.

Hierna volgt een korte uitwerking.

1. Stap A betreft het criterium ambitieniveau voor de kostenbesparing.

We bepalen het ambitieniveau door de besparingen die het samenwerkingsverband verwacht te realiseren te delen door de kosten.

Ligt dit ambitieniveau onder 10% dan is het voorlopige oordeel achterblijver, tenzij zij kunnen aangeven dat zij benadeeld worden door de wet van de remmende voorsprong.

Ligt het ambitieniveau boven 10%, dan gaat de regio door voor eindoordeel koploper of peloton.

NB Regio's kunnen nog reageren en aangeven dat zij al besparingen hebben gerealiseerd vóór 2010. Ook heeft een aantal regio's dit al aangegeven in de reactie die wij nu hebben. Wanneer een regio kan aantonen dat er diverse besparingen zijn doorgevoerd voor 2010, dan trekken we dat bedrag af van het kostenniveau in het basisjaar en leidt dit tot een hoger percentage tussen de beoogde besparing en de kosten van de afvalwaterketen.

criterium	Indicator	Meetlat
Ambitieniveau voor kostenbesparing	Verhouding tussen de besparing en de kosten	Meer dan 10%

2. Stap B betreft twee randvoorwaarden: concreetheid van de plannen en handhaving van de kwaliteit

Deze stap is alleen relevant voor regio's die bij A niet zijn afgevallen. Is de regio nog in de race op basis van het oordeel over stap A, dan leidt een positief antwoord op zowel de concreetheid van de geplande maatregelen als de handhaving van de kwaliteit ertoe dat deze regio doorgaat naar stap C. Als het antwoord op de concreetheid en/of de kwaliteit tot een ontkennend antwoord komt, dan bekijken we deze regio niet verder. Bij deze stap kijkt de commissie - op basis van gezond verstand - of plannen concreet zijn en niet ten koste gaan van de kwaliteit.

Randvoorwaarden	Indicator	Meetlat
Concreetheid van de plannen	Zijn in de plannen concrete maatregelen geformuleerd voor kostenbesparing?	Ja/nee
	Zijn in de plannen concrete maatregelen geformuleerd voor kwetsbaarheidsvermindering?	Ja/nee
	Zijn in de plannen concrete maatregelen geformuleerd voor kwaliteitsverbetering?	Ja/nee
Handhaving van de kwaliteit	Gaan de maatregelen niet ten koste van de huidige kwaliteit?	Ja of nee

Mogelijke toets aspecten voor de concreetheid van de plannen (SMART-beoordeling)

Bij SMART gaat het om op basis van gezond verstand te beoordelen of het aannemelijk is dat de genoemde maatregelen de besparing opleveren, zoals in de plannen is aangegeven.

S = Specifiek: Voor de commissie is helder wat de maatregel inhoudt.

M = Meetbaarheid: Helderheid over de kostenbesparing van de maatregel in euro's.

A= Aanwijsbaar: Duidelijk is wie wat doet (een gemeente en/of het waterschap). Acceptatie: Plannen/maatregelen zijn bestuurlijk aanvaard/bekrachtigd (onderdeel Stap C).

R= Relevant: Maatregel is waardevol om de besparingsdoelstelling te behalen. Rendement: maatregel is onderbouwd op basis van feitenonderzoeken, optimalisatiestudies, regionale rioleringsplannen, kosteneffectiviteitsberekeningen e.d. Realistisch: Realistisch in de zin van haalbaar (dit is het moeilijkste te beoordelen en vooral hierbij geldt het gezond verstand benadering).

T = Tijdgebonden: Realisatie structurele kostenbesparing vóór 2020.

Bij het beoordelen van de maatregelen kan de commissie gelijktijdig kijken of ze ook inspirerende/ originele maatregelen tegenkomt, die als best practice zouden kunnen worden gepresenteerd (Dan hanteren we geen SMART-beoordeling, maar een SMART-I beoordeling: De I van Inspirerend.

NB Als de commissie van mening is dat de prestaties van een regio niet voldoet aan de wettelijke vereisten dan maken we hiervan een aparte notitie. We maken hiervan dan een apart punt in de toelichting op de beoordeling.

3. Stap C betreft de randvoorwaarde: mate van implementatie

Is de regio op basis van de beoordeling van stap A en stap B nog steeds in de race, dan is het laatste beoordelingsaspect de mate van implementatie. Onder mate van implementatie verstaat de commissie twee zaken. 1) zijn de ambities en maatregelen democratisch gelegitimeerd 2) in hoeverre is sprake van implementatie van deze maatregelen. Met democratische legitimatie bedoelen wij, of de ambities en maatregelen bestuurlijk zijn vastgelegd, dat wil zeggen vastgesteld door het algemeen bestuur. In het geval dat uw ambities en maatregelen niet door het algemeen bestuur zijn goedgekeurd, maar wel bestuurlijk gedragen zijn door het dagelijks bestuur voldoet u in deze derde inventarisatieronde ook aan

dit criterium. Ten aanzien van de fase van implementatie gaat het erom dat er niet alleen kopjes koffie zijn gedronken en papier is geproduceerd, maar er ook maatregelen in praktijk zijn gebracht. Als aan deze randvoorwaarden is voldaan, dan is deze regio een ware koploper.

Randvoorwaarden	Indicator	Meetlat
Mate van implementatie	Zijn de ambities en maatregelen bestuurlijk vastgelegd?	Ja of nee
	In welke fase bevindt de regio zich?	Planvorming: nee
	Planvorming of implementatie	Implementatie: ja

Bijlage IV

Overzicht totaalbeeld

(peildatum september 2014)

Toelichting bij de tabel

In de besparingsambitie bestaan, uitgedrukt als aandeel van de kosten, aanzienlijke verschillen tussen de regio's. De verklaringen hiervoor zijn verschillend:

- Soms is er al veel bespaard in de jaren vóór 2010.
- Er wordt soms bestuurlijk bewust voor een lager (realistisch) ambitieniveau gegaan, waarvan het zeker is dat die ambitie minimaal gehaald kan worden.
- Er kan in enkele gevallen niet meer worden bespaard, omdat de kostenstijging al beperkt is. Dat komt meestal omdat er tot 2020 geen grote investeringen worden voorzien.
- Soms is nog niet voor alle maatregelen de verwachte doelmatigheidswinst al bepaald.
- In enkele gevallen is sprake van een gemeentelijke herindeling, waardoor besluitvorming over de afvalwaterketen vooruit is geschoven.

Waternet heeft al structureel veel bespaard in de jaren voor 2010 en in de periode 2010 tot heden. De besparingen voor 2010 neemt de commissie - vanwege de afspraken over het BAW - niet mee in de optelsom van de het totaalbeeld van de regio's.

Regio's	Kosten totale afvalwaterketen (in miljoenen euro)	Besparingsambitie regio (absoluut) (in miljoenen euro)	Besparingsambitie regio als percentage van de kosten
	Prijspeil 2010	Prijspeil 2010	Data 2010
Regio Noord			
Friesland	88,2	12,1	13,7%
Regio Groningen & Noord-Drenthe	148,5	14,9	10,0%
Regio Reest en Wieden	36,5	5,1	14,0%
Regio Noordelijke Vechtstromen	38,5	5,8	15,1%
Regio Oost			
Regio Salland (Groot Salland)	48,9	6	12,3%
Regio Twente (Regge en Dinkel)		14,6	

Regio's	Kosten totale afvalwaterketen (in miljoenen euro)	Besparingsambitie regio (absoluut) (in miljoenen euro)	Besparingsambitie regio als percentage van de kosten
Regio Achterhoek+	56,6	9	15,9%
Afvalwaterteam Etten (=subregio Achterhoek)	18,9	2,9	15,5%
Afvalwaterteam Zutphen (=subregio Achterhoek)	12,3	1,9	15,4%
Afvalwaterteam Berkelland (=subregio Achterhoek)	6,6	1	15,7%
Afvalwaterteam Olburgen (=subregio Achterhoek)	14,4	2,3	16,0%
Werkeenheid Rijn6	37	6,6	17,8%
Regio Nijmegen	37,7	1,8	4,8%
Werkeenheid	10,6	1,7	16,0%
Regio Midden			
Regio Noord Veluwe	23,8	4,4	18,5%
Regio Oost Veluwe	31	2,5	8,1%
Platform Water Vallei en Eem	84	12,7	15,1%
Regio Zuiderzeeland	46,7	7,1	15,2%
Regio AGV	198,3	12,7	6,4%
Regio Winnet	110,1	15,2	13,8%
Regio Rivierenland	37,7	5,9	15,6%
Regio Alblasserwaard - Vijfheerenlanden	37,2	5,7	15,3%
Regio West			
Noorderkwartier	153,9	24,1	15,6%
Regio Rijnland	151,8	23,8	15,7%
Regio Delfland	220,7	31,1	14,1%
Regio Rotterdam	102,5	13,5	13,2%
Regio Kortenoord	13,7	3	21,9%
Regio Krimpenerwaard	13,6	1,6	11,8%
Regio Capelle aan den IJssel	8,9	1,3	14,6%
Regio Goeree-Overflakkee	7,5	1,3	17,3%
Regio Barendrecht e.o.	13,4	2,2	16,4%
Regio Hoeksche Waard	12,4	2,8	22,6%
Regio Voorne Putten	17	4,6	27,1%
Regio Drechtsteden	22,6	1,1	4,9%
Regio Zuid			
Zeeland	56,6	12	21,2%
Waterkring West	50,3	5,1	10,1%
Waterkring de Baronie	37,1	4,5	13,7%

Regio's	Kosten totale afvalwaterketen (in miljoenen euro)	Besparingsambitie regio (absoluut) (in miljoenen euro)	Besparingsambitie regio als percentage van de kosten
Werkeenheid 3 / Hart van Brabant (regio Tilburg Dommel / Brabantse Delta)	51,3	10,1	19,7%
Werkeenheid 4	20,9	3,5	16,7%
Waterportaal Zuidoost Brabant (regio Eindhoven)	63,4	10,2	16,1%
Regio Meijerij	49,5	7,1	14,3%
AS50	37,1	5,8 - 6,6	15,6 - 17,8 %
Land van Cuijk	16,2	2,2	13,5%
Peelgemeenten (Zuidoost -Brabant)	31,7	5,2	16,4%
Regio Limburgse Peelen (Weert e.o.)	41,1	9,7	23,7%
Regio Venlo-Venray	35,6	6,4	18,0%
Regio Maas-Mergelland	37,6	6,9	18,4%
Regio Parkstad (Heerlen e.o.)	38,4	6,6	17,2%
Regio Westelijke Mijnstreek (Sittard-Geleen e.o.)	21,1	4,5	21,3%

Drinkwaterbedrijven	Totale kosten (in miljoenen euro)	Besparingsambitie (absoluut) (in miljoenen euro)	Besparingsambitie als percentage van de kosten
	Prijspeil 2010	Prijspeil 2010	
Brabant Water	180,7	9,8	5,4
NV WMD	28,5	3,9	13,7
Dunea duin & water	134,3	13,7	10,2
Evides NV	188,7	12	6,4
NV Waterbedrijf Groningen	42	1,3	3,1
Oasen	64,4	3,5	5,4
PWN	160,2	7	4,4
Vitens NV	348,3	19,5	5,6
Waternet	103,7	9,4	9,1
NV WML	97,7	4,7	4,8



Colofon

Ontwerp en vormgeving
Formzet, Zoetermeer

Drukwerk
VijfkeerBlauw, Rijswijk

Reacties naar het secretariaat van de commissie,
Berenschot Groep B.V.:
030 291 64 55 of a.hendriks@berenschot.nl.

(2014)