

# *Samenwerking in de afvalwaterketen nu*

*Nazorgtraject  
Rekenkamercommissieonderzoek  
naar de doeltreffendheid en  
doelmatigheid van het OAS  
programma*

# Samenwerking in de afvalwaterketen nu

Nazorgtraject

Rekenkamercommissieonderzoek naar  
de doeltreffendheid en doelmatigheid  
van het OAS programma

## INHOUD

1	INLEIDING	2
2	CONCLUSIES ONDERZOEK SAMENWERKING IN DE AFVALWATERKETEN	2
3	SAMENWERKING IN DE AFVALWATERKETEN NU	4
4	RESULTATEN OAS-PROGRAMMA (EN HEROVERWEGING)	5
5	OPVOLGING AANBEVELINGEN	6
5.1	Beleid	6
5.2	Organisatie	8
5.3	Proces	9
5.4	Uitvoering	10
5.5	Informatievoorziening	11
6	CONCLUSIE NAZORGTRAJECT	12
	BIJLAGE : BESTUURLIJKE REACTIE	

## 1 INLEIDING

De rekenkamercommissie Brabantse Delta heeft besloten om telkens twee jaar na het uitbrengen van een onderzoek na te gaan of de aanbevelingen worden uitgevoerd. In december 2011 heeft de rekenkamercommissie het rapport 'Samenwerking in de afvalwaterketen' aangeboden aan het Algemeen Bestuur van Waterschap Brabantse Delta.

De rapportage van het rekenkameronderzoek 'Samenwerking in de afvalwaterketen' naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het OAS-programma<sup>1</sup> bevat conclusies en aanbevelingen ten aanzien van Beleid, Organisatie, Proces, Uitvoering en Informatievoorziening Algemeen Bestuur. In haar reactie op het rapport heeft het Dagelijks Bestuur aangegeven dat zij de conclusie dat er sinds 2010 sprake is van een meer gelijkwaardige samenwerking tussen waterschap en gemeenten, deelt en dat de opvolging van de aanbevelingen reeds in gang is gezet. De vraag is nu, ruim twee jaar later, of en hoe de aanbevelingen zijn uitgevoerd en of daarmee het gewenste effect is bereikt.

Dit rapport geeft, na de samenvatting van de belangrijkste conclusies in hoofdstuk 2, in hoofdstuk 3 allereerst een beeld van de ontwikkelingen in de samenwerking in de waterketen sinds 2010 en in hoofdstuk 4 de uiteindelijke resultaten van het OAS-programma, die recent bekend geworden zijn. Vervolgens gaat het rapport in hoofdstuk 5 in op de doorwerking en uitvoering van de verschillende aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek.

## 2 CONCLUSIES ONDERZOEK SAMENWERKING IN DE AFVALWATERKETEN

Het doel van het rekenkameronderzoek in 2011 was het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking in de afvalwaterketen door waterschap Brabantse Delta en gemeenten in de periode 2007 – 2010, om daarvan te leren voor de toekomst. In het licht van deze doelstelling stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke beleidskaders voor samenwerking in de afvalwaterketen heeft Waterschap Brabantse Delta vastgelegd en welke (smart) ambities, doelen en uitgangspunten zijn daarin geformuleerd?
2. Op welke wijze heeft het waterschap de samenwerking in de afvalwaterketen met gemeenten organisatorisch en procesmatig ingericht?
3. Op welke wijze wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de samenwerking in de afvalwaterketen en is dit doeltreffend en doelmatig geweest?
4. Op welke wijze wordt het AB bij de vormgeving van de samenwerking betrokken (kaderstellende rol) en op welke wijze wordt zij over de voortgang en de effecten van de samenwerking geïnformeerd (controleerende rol)?
5. Welke verbeteringen zijn er mogelijk voor een meer doelmatige en doeltreffende samenwerking met gemeenten en voor eventuele uitbreiding en intensivering van de samenwerking?

De Rekenkamercommissie heeft in het onderzoek de focus gelegd op de samenwerking met gemeenten in het kader van het OAS-programma. Parallel aan deze samenwerking heeft het waterschap invulling gegeven aan de samenwerking in de afvalwaterketen in onder andere het waterkwaliteitsspoor, hemelwaterbeleid, IBA-beleid, Waterketenvisie en verschillende kennisdelings- en afstemmingstrajecten met gemeenten.

---

<sup>1</sup> OAS-programma betreft optimalisatiestudies afvalwatersysteem (OAS-studies) voor alle zuiveringskringen

### ***Beleid***

In het rekenkameronderzoek werd geconcludeerd dat de verschuiving in de doelstellingen van de samenwerking in de afvalwaterketen impliciet hadden plaatsgevonden, omdat de doelstellingen op voorhand onvoldoende expliciet en meetbaar waren gemaakt. Daardoor kon niet meer inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre het beleid en de uitvoering hebben bijgedragen aan de (oorspronkelijke) doelstellingen.

Daarnaast werd geconcludeerd dat de gemeenten niet betrokken waren bij de ontwikkeling van het beleid met betrekking tot samenwerking in de afvalwaterketen in de periode 2004-2009. Sinds 2010 worden gemeenten wel betrokken in de beleidsontwikkeling en is er sprake van een veel meer gelijkwaardige samenwerking.

### ***Organisatie en Proces***

Ten aanzien van organisatie en proces werd in het rekenkameronderzoek geconcludeerd dat er sinds 2009 verbeteringen zijn doorgevoerd, met de totstandkoming van de Handleiding OAS en een interne overlegstructuur binnen het waterschap. Daarnaast werd geconcludeerd dat de samenwerking tussen waterschap en gemeenten negatief is beïnvloed door het pettenprobleem van het waterschap. Het waterschap heeft moeite gehad om op een transparante wijze om te gaan met de rol van enerzijds samenwerkingspartner en anderzijds als handhaver (van de basisinspanning). Medio 2010 heeft het waterschap duidelijk gekozen voor een rol als samenwerkingspartner. De samenwerking was geborgd door middel van verschillende overeenkomsten. De gezamenlijke evaluatie in 2010 heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan een betere invulling van de rol van het waterschap en een betere verstandhouding tussen waterschap en gemeenten.

### ***Uitvoering***

Over de voortgang en resultaten werd geconcludeerd dat het OAS-programma is uitgevoerd volgens de oorspronkelijk voorgestelde fasering en werkwijzen, en binnen het beschikbaar gestelde budget. Het programma wordt echter niet volgens de oorspronkelijke planning doorlopen. De planning is gedurende de uitvoering meerdere malen bijgesteld. Daarnaast werd geconcludeerd dat de oorspronkelijk geraamde besparing op de extra investeringen niet wordt gehaald, met name omdat de totaal benodigde investeringen lager bleken dan verwacht. Het aandeel van het waterschap in deze investeringen is door de acceptatie van het verhard oppervlak wel toegenomen. Ook is geconcludeerd dat het OAS-proces er aan heeft bijgedragen dat waterschap en gemeenten elkaar op ambtelijk niveau beter hebben leren kennen en dat de gegevens nu goed op orde zijn.

### ***Informatievoorziening AB***

Geconcludeerd werd dat het AB betrokken is geweest in de belangrijkste beslissingen de samenwerking in de afvalwaterketen, maar niet in de besluitvorming in 2010 over de uitleg van de afnameverplichting en de financiële consequenties die daaruit volgen voor het waterschap. Over de voortgang van de OAS-studies is het AB in de periode 2005 – 2010 op verschillende wijzen geïnformeerd. Geconcludeerd werd dat ondanks de beperkte ontwikkelingen in de voortgang van het OAS-proces, het AB pro-actiever betrokken had kunnen worden, maar ook dat noch het AB actief om informatie heeft gevraagd, noch het DB het AB actief heeft geïnformeerd over het voortschrijdend inzicht en de consequenties daarvan voor het behalen van de oorspronkelijke doelstellingen en ambities.

### 3 **SAMENWERKING IN DE AFVALWATERKETEN NU**

Het rekenkameronderzoek Samenwerking in de afvalwaterketen had betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het OAS-programma in de periode tot 2010. In het onderzoek is geconcludeerd dat sinds 2010 veranderingen in het proces en de organisatie al tot de nodige verbeteringen hebben geleid. Waterschap en gemeenten werkten in 2009 al samen in de SWWB (Samenwerking Water West en Midden Brabant).

#### ***Nieuwe afspraken vanaf 2010***

Op 25 februari 2010 hebben de dijkgraaf en wethouders van betrokken gemeenten het convenant "Samenwerken in de afvalwaterketen" ondertekend. Daarin hebben waterschap en alle gemeenten spelregels voor de samenwerking vastgelegd.

Ondertussen verscheen het landelijk feitenonderzoek doelmatig waterbeheer<sup>2</sup> (maart 2010) en was Waterschap Brabantse Delta betrokken bij de bestuursafspraken tussen de Unie van Waterschappen en VNG over samenwerking in de waterketen op landelijk niveau<sup>3</sup>. Het convenant in West-Brabant en de landelijke afspraken sloten goed bij elkaar aan. Waterschap en gemeenten bleven samenwerken vanuit het gremium SWWB.

In augustus 2010 verscheen het rapport 'Naar een meer doelmatige afvalwaterketen in West Brabant'<sup>4</sup>. Daarin is het potentieel aan kostenbesparing en kwaliteitswinst voor het gebied van SWWB verkend en de ambitie geformuleerd. In oktober 2010 is in een bestuurlijk overleg het rapport onderschreven door waterschap en alle gemeenten (met uitzondering van twee gemeenten die zich niet goed hadden kunnen voorbereiden).

In dat bestuurlijk overleg is ook de bestuurlijke structuur vastgesteld. Van daaruit kwam de opdracht om te zoeken naar een structuur voor de samenwerking in SWWB-verband. In februari 2011 is vanuit de ambtelijke coördinatiegroep een voorstel gedaan om samen te werken in 4 werkeenheden, met onderlinge afstemming in SWWB. Deze structuur is vastgesteld en alle partijen zijn ermee akkoord gegaan. Belangrijk uitgangspunt is dat alle partijen (gemeenten en waterschap) gelijkwaardige partners zijn in het project.

#### ***Samenwerking in vier werkeenheden***

De vier werkeenheden hebben vanaf toen elk een eigen proces gevolgd. Waarbij ze wel allemaal ongeveer op hetzelfde punt zijn uitgekomen. De werkeenheden bevinden zich nu in de fase waarin ze zoeken hoe de samenwerking verder te organiseren. In alle werkeenheden zijn afspraken over uren en geld geregeld in bestuurlijke besluiten. Twee werkeenheden hebben een samenwerkingsovereenkomst ondertekend.

Elke werkeenheden heeft 2 ambtelijk voorzitters, afkomstig uit de gemeentelijke organisatie (niveau afdelingshoofd of teamleider) en het waterschap (beleidsmedewerker). Naast de beleidsmedewerker van het waterschap doet in elke werkeenheden nog een medewerker van het waterschap mee. De adviseur is namens het waterschap het eerste aanspreekpunt in de betreffende werkeenheden.

---

<sup>2</sup> Doelmatig beheer waterketen, eindrapport commissie feitenonderzoek. Vewin, VNG, UvW en IPO, 29 maart 2009

<sup>3</sup> Bestuursafspraken tussen UvW en VNG uit 2010, die de basis zijn geweest voor het hoofdstuk over doelmatig beheer van de waterketen in het Bestuursakkoord Water, mei 2011.

<sup>4</sup> Naar een meer doelmatige afvalwaterketen in West-Brabant, Samenwerking Water West-Brabant, themagroep Doelmatiger Afvalwaterketenbeheer, 30 augustus 2010

In de praktijk van de samenwerking blijkt wel dat het waterschap vaak een leidende rol heeft in de samenwerkingstrajecten. Dat heeft te maken met het feit dat het waterschap meer mensen en daarmee meer kennis heeft op het gebied van water. Ook in de groepen die zich met regie bezig houden, is het waterschap meestal deelnemer. Die actieve ambtelijke deelname is ook nodig om de bestuurder die namens het waterschap lid is van het bestuurlijk duo of trio te ondersteunen.

Dat de samenwerking in West- en Midden-Brabant goed loopt, blijkt ook uit de beoordeling van de visitatiecommissie onder leiding van Karla Peijs.<sup>5</sup> Werkeenheid 4 is op landelijk niveau benoemd als een van de koplopers, de andere drie werkeenheden horen bij het peloton. Dat wil zeggen dat de ambities volgens de commissie voldoende hoog zijn en dat de werkeenheden beschikken over uitvoeringsplannen, die daadwerkelijk in uitvoering zijn.

#### **4 RESULTATEN OAS-PROGRAMMA (EN HEROVERWEGING)**

Alle OAS-studies zijn in 2011 afgerond. In de OAS-studies is het optimale maatregelenpakket bepaald om te voldoen aan de basisinspanning<sup>6</sup>. Sindsdien zijn voor een deel van de gemeenten heroverwegingen uitgevoerd, conform de cultuurverandering uit het Bestuursakkoord Water<sup>7</sup>. In het proces van heroverweging<sup>8</sup> hebben gemeenten en waterschap gezamenlijk conclusies getrokken over de doelmatigheid van maatregelen (dragen de maatregelen uit de OAS wel werkelijk bij aan het verbeteren van de waterkwaliteit?). Dat leidt ertoe dat een aantal (normgerichte) maatregelen niet worden uitgevoerd. In geval van onzekerheid over of/welke maatregelen nodig zijn, is afgesproken verder onderzoek uit te voeren.

De resultaten van de OAS-studies en de uitgevoerde heroverwegingen worden vastgelegd in Afvalwaterakkoorden. De heroverwegingen die nog zullen worden uitgevoerd staan als procesafspraken in de afvalwaterakkoorden. Inmiddels heeft het waterschap met alle gemeenten in het beheergebied Afvalwaterakkoorden gesloten, met uitzondering van Alphen-Chaam. Verwacht wordt dat dit laatste akkoord in september gesloten kan worden. Waterschap en gemeente Alphen-Chaam hebben gewacht tot de planvorming gereed was en er meer duidelijkheid was over de uitvoering van maatregelen. Versnelling had dit proces volgens de betrokken waterschapsmedewerkers kunnen frustreren. Het Afvalwaterakkoord met de gemeente Zundert was in 2008 het eerste afvalwaterakkoord dat gesloten werd. Dat akkoord is aan herziening toe. Ook hier wordt aan gewerkt.

---

<sup>5</sup> De Visitatiecommissie Waterketen heeft de opdracht van de Minister van IenM om een onafhankelijk onderzoek te doen naar de voortgang van de uitvoering van afspraken over regionale samenwerking in de afvalwaterketen, die zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Water (BAW, 2011). In het voorjaar van 2014 heeft de commissie de circa 50 regionale samenwerkingsverbanden ingedeeld in koplopers, peloton en achterblijvers.

<sup>6</sup> Norm voor de maximale vuiluitwerp vanuit het rioolstelsel.

<sup>7</sup> Het BAW spreekt van een cultuurverandering van normatief gedreven investeringsbeslissingen onder gescheiden verantwoordelijkheden naar een cultuur van het oplossen van vraagstukken op basis van nieuwe kennis en inzicht in de lokale situatie onder gezamenlijke verantwoordelijkheid.

<sup>8</sup> Heroverweging Basisinspanning, Vastgestelde werkwijze door leden van de SWWB.

De besparingen uit het OAS-programma zijn inmiddels ook in beeld. In 2004 werd geschat dat de gemeenten en het waterschap gezamenlijk totaal voor € 200 a € 325 miljoen aan maatregelen zouden moeten nemen om aan de basisinspanning te voldoen. Dat bleek een overschatting. Na onderzoek bleek dat zonder samen te werken de kosten ongeveer € 110 miljoen zouden bedragen waarvan ongeveer 60 miljoen voor het waterschap en 50 miljoen voor de gemeenten. Na alle OAS'en en de eerste heroverwegingen staat nog voor bijna 44 miljoen aan maatregelen in de investeringsprogrammering van het waterschap.

De processen die volledig zijn doorlopen (OAS en heroverweging) laten een verminderde investering zien van 50-90%. De verwachting is dat na het afronden van alle heroverwegingen er 20-25 miljoen aan investeringen voor het waterschap over blijft van de oorspronkelijke 60 miljoen. Een besparing dus van circa 60%. De besparingen van de gemeente liggen in dezelfde orde grootte. Het gaat in totaal om minder geld, omdat de totale investeringsopgave van de gemeenten minder groot was dan die voor het waterschap.

Door de samenwerking de laatste jaren is het vertrouwen gegroeid en zijn gemeenten en waterschap nu in staat gezamenlijk te werken aan de maatschappelijke optimalisatie, aldus de medewerkers van het waterschap.

## 5 OPVOLGING AANBEVELINGEN

### 5.1 Beleid

#### **Aanbevelingen Beleid:**

- Maak de doelstellingen in het beleid voor toekomstige samenwerking meer SMART (met name Specifiek en Meetbaar), zodat scherper in beeld kan worden gebracht wat de consequenties zijn van beleidswijzigingen voor de oorspronkelijke doelstellingen en ambities.
- Stel het beleid dat als uitgangspunt dient voor samenwerking met gemeenten, ook gezamenlijk met (of met inbreng van) gemeenten op, op basis van gelijkwaardigheid.

#### ***Zijn de doelstellingen in het beleid voor de toekomstige samenwerking meer SMART?***

*De doelstellingen voor samenwerking zijn in het beleid duidelijk benoemd (kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid) en voor zover mogelijk SMART gemaakt. Vooral de doelstellingen ten aanzien van kosten zijn specifiek en meetbaar gemaakt. Bij nieuwe ontwikkelingen, plannen of projecten in samenwerking met gemeenten worden de consequenties voor de doelstellingen ten aanzien van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid zo goed mogelijk in beeld gebracht.*

In de kadernota 2013-2017 is als doelstelling benoemd de samenwerking met gemeenten te intensiveren door kennis over de afvalwaterketen en stedelijk waterbeheer en de capaciteit daarvoor te bundelen, om op die manier kosten te besparen, de kwetsbaarheid te verminderen en de kwaliteit te verhogen. De doelstelling om kosten te besparen is onder andere SMART gemaakt door deze te relateren aan de actie Storm<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> De bijdrage van de waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma is in mei 2012 vastgesteld. De bijdrage is hoger geworden dan vorig jaar was voorzien. De waterschappen spannen zich in om de extra lasten in te verdienen, onder meer door intensievere samenwerking met andere waterschappen en gemeenten.



In de aanloop van de kadernota 2014-2024 zijn door het AB elf richtinggevende uitspraken gedaan. Het vierde thema heeft betrekking op samenwerking: "Het waterschap werkt met andere partijen samen met als doel kostenbesparing en/of meer kwaliteit. Daarnaast spelen ook elementen als kwetsbaarheid en draagvlak een rol. Het waterschap denkt aan de voorkant goed na over wat samenwerking de partijen of de maatschappij gaat opleveren." In de Kadernota wordt gesteld dat bij de totstandkoming van nieuwe samenwerkingsvormen het waterschap de genoemde elementen expliciet zal maken en waar mogelijk kwantificeren.

De doelstellingen ten aanzien van kosten zijn SMART gemaakt. In het rapport 'Naar een meer doelmatige afvalwaterketen in West-Brabant'<sup>10</sup> is het potentieel aan besparingen en kwaliteitswinst verkend en is de ambitie van het samenwerkingsverband gericht op een potentiële (relatieve) kostenbesparing van circa 23 miljoen euro per jaar vanaf 2020. Ook zijn mijlpalen in de procesgang benoemd, in aansluiting bij de mijlpalen uit het akkoord van de VNG en UvW op landelijk niveau. De werkeenheden hebben vervolgens hun eigen doelstellingen vastgelegd. Voor kosten is dat goed mogelijk, maar verhoging van de kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheid blijken moeilijker SMART te maken. Wel is vastgelegd welke onderwerpen in welk jaar gezamenlijk worden aangepakt. De monitoring wordt ook per werkeenheden uitgewerkt.

Het SMART willen maken van doelstellingen leidt soms tot dilemma's. Met de samenwerking in de waterketen streven gemeenten en waterschap naar een maatschappelijk optimum. De beweging in het beleid is dat juist minder rigide normen worden gesteld, waardoor het beleid inhoudelijk minder SMART wordt, maar meer ruimte biedt voor maatwerk in het gezamenlijke proces. Zo wordt naar verwachting in september door het AB de Beleidsregel Kernin het ingetrokken, omdat deze maatwerk bemoeilijkt. Het nieuwe beleid is meer gericht op de weg waarlangs partijen gezamenlijke maatwerk willen bereiken. Bijvoorbeeld de werkwijze voor de heroverweging. Over dat proces zijn juist wel SMART afspraken gemaakt ('hoe, wie, wanneer, waarover afwegingen maken').

#### ***Is het beleid samen met (of met inbreng van) gemeenten opgesteld?***

*Ja, het beleid ten aanzien van de waterketen wordt nu altijd samen met gemeenten opgesteld. Het waterschap laat soms bewust de gemeenten het voortouw nemen voor de uitwerking van nieuw beleid.*

In 2008 was er al gezamenlijk hemelwaterbeleid opgesteld door waterschap en gemeenten. Daarna is in meerdere trajecten samen of met inbreng van gemeenten beleid opgesteld. In 2009 is gezamenlijk invulling gegeven aan het waterkwaliteitsspoor. In 2010 zijn gemeenten betrokken bij het opstellen van de waterketenvisie van het waterschap en het beleid ten aanzien van samenwerking in de afvalwaterketen. In 2011 is gezamenlijk het beleid voor de heroverweging opgesteld (met gemeenten als trekker). Deze voor West-Brabant ontwikkelde werkwijze voor heroverweging is door gemeenten gepresenteerd in SWWB-verband. Vragen en eventuele weerstand zijn beantwoord door de betrokken gemeenten (en bewust niet door het waterschap).

In 2013 is gezamenlijk het 'verbreed afvalwaterketenbeleid' opgesteld, door een SWWB-werkgroep met vertegenwoordigers van gemeenten uit alle werkeenheden en twee waterschappers. Het gezamenlijk opgestelde beleid wordt niet vastgesteld, want SWWB heeft daartoe geen mandaat. Alle afzonderlijke partijen kunnen het beleid vaststellen. Binnen het waterschap zal dit aan het Dagelijks Bestuur worden voorgelegd.

---

<sup>10</sup> Naar een meer doelmatige waterketen in West-Brabant, Samenwerking Water West-Brabant, themagroep Doelmatiger Afvalwaterketenbeheer, 30 augustus 2010

## 5.2 Organisatie

### **Aanbevelingen Organisatie:**

- Stel vooraf gezamenlijk met gemeenten een spoorboekje vast voor de samenwerking, met het gezamenlijke beeld van de richting en mijlpalen en de onderlinge rollen, taken en verantwoordelijkheden daarin.
- Blijf de interne afstemming binnen het waterschap op ambtelijk niveau (tussen de verschillende beleidsvelden) en op bestuurlijk niveau (tussen de verschillende portefeuillehouders) aandacht geven.
- Identificeer mogelijke pettenproblematiek (bijvoorbeeld als vergunningverlener / handhaver) vooraf en geef duidelijk aan (eenduidige boodschap) hoe het waterschap daarmee omgaat in de samenwerking.

### ***Is er samen met gemeenten een spoorboekje opgesteld voor de samenwerking, met een gezamenlijk beeld van de richting, mijlpalen, doelen en de onderlinge rollen, taken en verantwoordelijkheden?***

*Elke werkeenheid heeft een soort 'spoorboekje' voor de samenwerking, dat gezamenlijk is opgesteld en dat zoveel mogelijk wordt gevolgd.*

In het proces van samenwerken hebben waterschap en gemeenten in eerste instantie aangesloten bij de mijlpalen die op landelijk niveau waren afgesproken door de VNG en UvW<sup>11</sup> en de mijlpalen uit het Bestuursakkoord Water. Het beleid van het waterschap was ook om vast te houden aan de mijlpalen van het BAW. Daarna zijn mijlpalen losgelaten om ruimte te bieden aan het groeiproces<sup>12</sup> en hebben de werkeenheden ruimte gekregen om zelf het proces te bepalen. In de werkeenheden komen aspecten als richting, mijlpalen, doelen en onderlinge rollen, taken en verantwoordelijkheden regelmatig aan de orde. De afspraken over de samenwerking zijn vastgelegd in werkplannen en/of overeenkomsten.

### ***Is er aandacht voor de interne communicatie binnen het waterschap en voor de mogelijke pettenproblematiek in de samenwerking met gemeenten?***

*De interne communicatie binnen het waterschap is verbeterd. De pettenproblematiek speelt nog steeds, maar is minder problematisch omdat gemeenten de twee rollen ook beter weten te scheiden.*

Voor gemeenten zijn de verschillende rollen van het waterschap nu makkelijker te scheiden, omdat er meer contact is, aldus de medewerkers van het waterschap. In de samenwerking met het waterschap hebben de gemeenten vooral te maken met de adviseurs van het waterschap. Elke gemeente heeft een eigen vaste adviseur. De handhavers hebben een aparte taak, ook voor het waterschap zelf. De kans bestaat dat de handhavers optreden tegen een partner. Gemeenten hebben te maken krijgen met de twee rollen van het waterschap, maar kunnen ze inmiddels goed onderscheiden.

De beleidsmedewerkers, adviseurs en anderen betrokkenen vanuit het waterschap trekken tegenwoordig meer integraal op in de samenwerking richting gemeenten. Zij geven zelf aan dat de interne communicatie binnen het waterschap sterk verbeterd is. Achteraf constateren zij dat dat mede komt door de reorganisatie in 2009, toen de adviseurs (daarvoor waterbeheerders) vanuit de regiokantoren naar het hoofdkantoor zijn gegaan. Daardoor zitten zij nu dichterbij de organisatie van het waterschap en kunnen ze een belangrijke rol spelen in de samenwerking met gemeenten. In de laatste reorganisatie in 2014 zijn

---

<sup>11</sup> Gezamenlijke doelgerichte aanpak afvalwaterketen. Bestuurlijk vastgesteld door VNG en Unie van Waterschappen op 8 april 2010.

<sup>12</sup> DB beslissing, thema DB april 2012

de adviseurs vanuit een afdeling waarin ze samen met de vergunningverleners zaten naar de afdeling beleid gegaan.

In 2009 is binnen het waterschap het beleidsveldoverleg waterketen gestart, om beter af te stemmen tussen de sectoren Zuiveringsbeheer (inhoudelijk betrokken) en Watersystemen (verantwoordelijk voor het proces). Het hoofd Zuiveringsbeheer is aangesteld als verantwoordelijk MT-lid. In de periode 2011-2012 heeft het beleidsveldoverleg meer mandaat gekregen en is het meer besluitvormend geworden. In 2013 is een intern communicatieplan opgesteld voor communicatie rondom de samenwerking (nieuwsbrieven, bijeenkomsten, projectteam, enzovoort) en per 2014 is de interne overlegstructuur vastgelegd. Het streven is om het overlegcircuit beperkt te houden, maar de formele overlegstructuur was nodig om de interne communicatie te verbeteren. Het beleidsveldoverleg bestaat uit afdelingshoofden, het hoofd Zuiveringsbeheer (voorzitter) en een secretaris (beleidsmedewerker).

### 5.3 Proces

#### **Aanbevelingen Proces:**

- Zet in op een 'partnerschapsrelatie van waterschap en gemeenten' in plaats van 'waterschap als regisseur' (conform de in 2010 ingezette kanteling). Kernvraag is "Hoe gaan we om met Ons water?".
- Neem in startovereenkomsten, akkoorden of contracten ook procesmatige of procedurele afspraken op over de wijze waarop partijen omgaan met gewijzigde inzichten of nieuwe ontwikkelingen.
- Bouw bij langdurige samenwerkingstrajecten een gezamenlijke tussentijdse evaluatie in om de gezamenlijke doelstellingen, beelden en uitgangspunten scherp te houden.

***Is ingezet op een 'partnerschapsrelatie' tussen waterschap en gemeenten en is in de overeenkomsten en het proces rekening gehouden met het omgaan met nieuwe inzichten en zijn tussentijdse evaluatiemomenten voorzien in het proces?***

*Het waterschap heeft bewust ingezet op het partnerschap in de samenwerking in de waterketen. In overeenkomsten met gemeenten is een artikel opgenomen over wijzigingen en zijn afspraken gemaakt over de evaluatie (meestal gekoppeld aan de reguliere overleggen tussen de partners).*

In de kadernota 2013-2017 heeft het waterschap de ambitie verwoord om volwaardig partner te zijn in de regionale samenwerking West-Brabant, vanwege de wederzijdse verbondenheid en de te behalen voordelen. Deze ambitie is voortgezet in de volgende beleidsstukken en gekoppeld aan de doelen kostenbesparing en/of meer kwaliteit.

De relatie tussen waterschappen en gemeenten is echt verbeterd in de samenwerking, aldus de waterschapsmedewerkers. Dat geldt volgens hen niet alleen voor de relatie met het waterschap, gemeenten onderling lossen ook veel op. Zowel de landelijke trajecten en ontwikkelingen als interne wijzigingen in de organisatie (wisseling van medewerkers, reorganisaties en verbetering interne communicatie) hebben bijgedragen aan de verbetering in de relatie, geven de medewerkers van het waterschap aan.

In de afvalwaterakkoorden en samenwerkingsovereenkomsten is rekening gehouden met nieuwe inzichten. Zo zijn in de afvalwaterakkoorden procesafspraken opgenomen over de heroverweging van maatregelen en zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop partners willen samenwerken. Tevens zijn afspraken gemaakt over de evaluatiemomenten (afvalwaterakkoorden worden tijdens het reguliere jaarlijks bestuurlijk overleg geëvalueerd en afspraken worden vastgelegd danwel akkoorden geactualiseerd).

Twee werkeenheden hebben een samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Deze werkeenheden hebben een formeel evaluatiemoment voor de samenwerking. In de andere werkeenheden wordt de stand van zaken per project besproken in bestuurlijke bijeenkomsten. Deze vinden minimaal een maal per jaar plaats. Naar aanleiding daarvan gaan de partners in gesprek over de voortgang en benodigde acties

In de kadernota 2014-2024 is aangegeven dat het DB periodiek bestaande samenwerkingen zal evalueren. De voortgang van de samenwerking in de vier werkeenheden wordt in de kadernota's onder andere gerelateerd aan het landelijk beeld.

## 5.4 Uitvoering

### **Aanbevelingen Uitvoering:**

- Sluit de AWA's op basis van de nieuwe inzichten in de relatie tussen waterschap en gemeenten. D.w.z. het AWA als gezamenlijk product van waterschap en gemeente vanuit een partnerschapsrelatie.

***Is ingezet op een 'partnerschapsrelatie' tussen waterschap en gemeenten en worden afvalwaterakkoorden gesloten op basis van de nieuwe inzichten ten aanzien van de relatie? De afvalwaterakkoorden zijn gesloten op basis van nieuwe inzichten in de relatie, maar de uitvoering van de akkoorden blijkt in de praktijk wat vrijblijvend.***

In de ondertekende Afvalwaterakkoorden is de verbetering in de relatie tussen het waterschap en de gemeenten zichtbaar, volgens de medewerkers van het waterschap. Zij geven aan dat de laatst gesloten afvalwaterakkoorden duidelijk verschillen van de eerste, die in 2008 werd gesloten. Dat is in hun ogen het gevolg van voortschrijdend inzicht en verdieping van de samenwerking. Gezamenlijk met de gemeenten is in 2010 een nieuw 'sjabloon' voor de afvalwaterakkoorden ontwikkeld, waarin bijvoorbeeld 'partijen' is vervangen door 'partners' en 'afnameverplichting' door 'overeengekomen afnamehoeveelheden'. Per zuiveringskring of per gemeente is gezocht naar maatwerk en zijn in dat kader op punten wijzigingen aangebracht in het sjabloon.

Wat in de praktijk wel lastig blijkt, is naleving van de afspraken conform de letter van de afvalwaterakkoorden. In de akkoorden zijn jaartallen genoemd, waarin bijvoorbeeld maatregelen gerealiseerd moeten zijn of onderzoeken uitgevoerd, die in de praktijk vaak niet worden gehaald. De betrokkenen bij waterschap en gemeente zijn zich hier wel van bewust, maar kiezen er voor hier flexibel mee om te gaan, omdat het net niet uitkomt in de tijd of het beter is om mee te koppelen met andere maatregelen op een later moment. Er is binnen het waterschap wel een overzicht van de afspraken en data, maar afwijking van afspraken uit de afvalwaterakkoorden wordt niet consequent en expliciet gedocumenteerd. Eventuele afspraken over uitstel komen waarschijnlijk wel in het verslag van het bestuurlijk overleg (jaarlijkse evaluatie), maar niet in een dossier van het afvalwaterakkoord. De monitoring en documentatie van de voortgang van de uitvoering van de akkoorden is in die zin volgens de medewerkers van het waterschap nog een verbeterpunt. Zij zijn van mening dat het contractmanagement wat zakelijker mag. Het vasthouden aan afspraken en het documenteren van afwijkingen (betrouwbare partner en transparant zijn) wordt dan ook als aandachtspunt beschouwd.

## 5.5 Informatievoorziening

### **Aanbevelingen Informatievoorziening AB:**

- Informeer het AB pro-actief en nadrukkelijker over de betekenis van een wijzigende context voor de oorspronkelijke doelstellingen en ambities van door het AB vastgesteld beleid (met name ook bij het aantreden van een nieuw bestuur). Bijvoorbeeld door opname tussentijdse evaluatie, waarin naast voortgang ook nieuwe inzichten en ontwikkelingen worden betrokken.
- Maak als AB afspraken met het DB over de informatievoorziening:
  - o Op welke wijze het AB geïnformeerd wil worden (formeel en informeel)
  - o Over welke indicatoren het AB periodiek geïnformeerd wil worden
  - o Over welke zaken het AB tussentijds geïnformeerd wil worden

### ***Is het AB proactief geïnformeerd en zijn door het AB met het DB afspraken gemaakt over de informatievoorziening?***

*Het AB wordt regelmatig geïnformeerd over de samenwerking in de waterketen, conform de afspraken die daarover tussen AB en DB zijn gemaakt.*

Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek zijn met het AB afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Afgesproken is om daar de reguliere kanalen voor te gebruiken. De management letter is daarin het belangrijkste. Vanaf management letter 3 van 2012 komt in elke management letter de samenwerking in de afvalwaterketen aan de orde, bij het programma 1000 (Planvorming). In 2012 nog als het onderwerp 'Stormafspraken', in de jaren daarna onder 'Werkeenheden Waterketen'. Ook in de periodieke gesprekken met de fractievoorzitters is de informatievoorziening (in zijn algemeenheid, niet specifiek over de samenwerking in de waterketen) een terugkerend agendapunt.

De afgelopen jaren is het AB meer geïnformeerd over wat er speelt rond de samenwerking in de waterketen. Dat komt doordat er ook meer ontwikkelingen zijn geweest. Het AB krijgt bijvoorbeeld de kredietaanvragen langs voor de maatregelen uit de te sluiten afvalwaterakkoorden (zoals de adviesnota over het uitvoeringskrediet voor de afvalwaterakkoorden met de gemeenten uit de zuiveringskring Bath in augustus 2013). Gemiddeld gaan er 2 à 3 mededelingen per jaar naar het AB, bijvoorbeeld over de beoordeling door de visitatiecommissie (februari 2014) of over het totaal van lopende projecten in de samenwerking met gemeenten (maart 2013). In juni 2012 is een mededeling naar het AB gegaan over de ondertekening van afvalwaterakkoorden met acht gemeenten en de status van de andere. In juni 2014 is in een mededeling aan het AB aandacht besteed aan de voortgang van het proces afvalwaterakkoorden en de resultaten.<sup>13</sup>

Het AB heeft zelf een aantal malen gevraagd om informatie over de samenwerking in de waterketen. Zo is in het voorjaar 2014 een vraag gesteld over de afvalwaterakkoorden en ook in de kadernotasessie heeft het AB aangegeven geïnformeerd te willen worden over de samenwerking in de waterketen.

---

<sup>13</sup> Voortgang proces afvalwaterakkoorden, mededeling voor het AB van 11 juni 2014, 14IT012017

## 6 CONCLUSIE NAZORGTRAJECT

Het onderzoek van de rekenkamercommissie had betrekking op de samenwerking in de waterketen (met de focus op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het OAS-programma) in de periode 2007-2010, om daarvan te leren voor de toekomst. Het onderzoek is afgerond in december 2011.

Bij het verschijnen van het rapport van de rekenkamercommissie had het waterschap veel verbeteringen in de samenwerking in de waterketen al ingezet. Met deze verbeteringen werd al invulling gegeven aan de aanbevelingen. Deze verbeteringen zijn sinds 2010 voortgezet. Daarmee zijn de aanbevelingen opgevolgd.

Geconcludeerd kan worden dat de samenwerking met gemeenten is verbeterd, doordat het waterschap bewust inzet op een 'partnerschaprelatie' en ook de interne organisatie en communicatie daarbij aansluit. De doelen voor de samenwerking worden samen met gemeenten vastgesteld en hebben betrekking op kostenbesparing, kwaliteitverbetering en vermindering van kwetsbaarheid. Dat de rol van gemeenten groter is geworden, heeft consequenties voor de invloed van het waterschap. Het SMART formuleren van doelstellingen is ingevuld door procesafspraken te maken waarmee ruimte is geboden voor maatwerk binnen de samenwerking in de werkeenheden.

De afspraken over de samenwerking zijn, met ruimte voor nieuwe inzichten en ontwikkelingen vastgelegd in akkoorden. Een zakelijk en transparant contractmanagement op de opvolging en monitoring van de afspraken zoals vastgelegd in de afvalwaterakkoorden, is nog wel een punt dat serieus aandacht verdient.

De resultaten van het OAS-programma zijn inmiddels bekend en dragen bij aan de realisatie van de afspraken uit het landelijke Bestuursakkoord Water. Het AB wordt over de voortgang van de samenwerking geïnformeerd, conform de afspraken die daarover zijn gemaakt met het DB.



De rekenkamercommissie van  
Waterschap Brabantse Delta  
Postbus 5520  
4801 DZ BREDA



Uw schrijven van : 1 oktober 2014  
Uw kenmerk : 14AOUT0214  
Zaaknummer : 14.ZK09251  
Ons kenmerk : 14UT020245

Barcode :   
Behandeld door : de heer G. Henckens/ A. Merks  
Doorkiesnummer : 076 564 10 62  
Datum : 21 oktober 2014  
Verzenddatum : 21 oktober 2014

Onderwerp: Bestuurlijke reactie 'Nazorgtraject Rekenkamercommissieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het OAS programma'.

Geachte commissie,

Waterschap Brabantse Delta hecht veel belang aan een goede samenwerking met gemeenten. In het OAS-proces is ook aangetoond dat door deze samenwerking (die gestalte krijgt in de samenwerkingsregio's) veel kosten kunnen worden bespaard. Naast kostenbesparing is de samenwerking ook gericht op de verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering en de dienstverlening en op het verminderen van de inhoudelijke, organisatorische en personele kwetsbaarheid.

Het dagelijks bestuur herkent zich in de conclusies van de rekenkamercommissie dat de samenwerking met de gemeenten sinds 2011 verder is verbeterd en dat de aanbevelingen uit het oorspronkelijke rekenkamercommissieonderzoek zijn opgevolgd. Het dagelijks bestuur maakt zich er sterk voor dat de ingezette lijn zal worden doorgezet met als doel de samenwerking nog verder te verbeteren. Dat komt de beheersing van de lokale lastendruk voor burgers en bedrijven ten goede.

De aanbeveling over een zakelijk en transparant contractmanagement wordt ter harte genomen en er zullen stappen worden gezet ter verbetering. Ondertussen zijn de afspraken over wie de contracten beheert al scherper vastgelegd. Vóór 2015 zullen nog verbeteringen worden doorgevoerd wat betreft de praktische invulling van het contractmanagement (onder meer vastleggen proces bij wijziging, standaard voor registratie).

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
Het dagelijks bestuur,  
De dijkgraaf



Mw ir. ing. C.P.M. Moonen

De secretaris-directeur



ir. H.T.C. van Stokkom

## COLOFON

---

Opdrachtgever	: Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse Delta
Project	: Samenwerking in de afvalwaterketen nu
Omvang rapport	: 12 pagina's
Auteur	: Janine Leeuwis-Tolboom
Bijdrage	: Ronald van Ark
Onderzoeksbureau	: Haskoning DHV Nederland BV
Projectleider	: Ronald van Ark
Projectmanager	: Vincent de Bont
Datum	: 22 september 2014



