

Voortgangsrapportage Visitatiecommissie Waterketen

Drs. A.H. Hendriks

23 januari 2014



Voortgangsrapportage Visitatiecommissie Waterketen

Inhoud	Pagina
Voorwoord	
1. Opdracht van de commissie	1
1.1 Introductie	1
1.2 Context	2
1.3 Werkwijze	3
2. Voorlopige resultaten	5
2.1 Voorlopig beeld van de inventarisatiefase	5
2.2 Definitief beeld van de inventarisatiefase	6
2.3 Conclusies inventarisatiefase	13
3. Doorkijk visitatie in 2014	14
Bijlagen:	
1. Samenstelling commissie	
2. Fasering van de opdracht	
3. Beoordelingskader	

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. Dit 'bottom-up 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 was, ga eens kijken hoever de waterpartners in hun samenwerking en innovatie zijn en werken de afspraken uit zoals zij en wij dat verwachten?

Tot verrassing van sommigen houden we de sector aan hun BAW afspraken. De commissie verwacht van de sector, dat zij in 2020 'minder meer' 450 miljoen (prijspeil 2010) in rekening brengt aan de mensen thuis.

Dat de kwetsbaarheid die de sector parten speelt verminderd is en dat investeringen ertoe leiden dat de kwaliteit van de dienstverlening vergroot wordt.

De resultaten die we aantreffen rapporteren we in twee fases aan de minister. Kenmerk van de fasen is dat we ook steeds terugkoppelen naar de regio's zodat ze niet overvallen worden en tijd hebben om een (eventueel verkeerd) beeld bij te stellen.

Belangrijk in het proces is dat koplopers, peloton en vooral achterblijvers na een eerste schrikreactie voortdurend gestimuleerd en geënthousiasmeerd worden om de lat hoger te leggen. Ze worden daarin bijgestaan door de Visitatiecommissie, maar vooral door elkaar en de koepels. Best practices zullen een grote rol spelen in het proces. Veel steun krijgen we bij ons werk van de koepels van de Waterschappen, de Gemeenten, de Drinkwaterbedrijven en Stichting RIONED. Wij zijn hen daar dankbaar voor.

Na het proces van bewustwording, nadenken en aan de slag gaan, moet de uiteindelijke winnaar het gezin 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, vinden dat een eerbaar doel, wij gaan ervoor.

K.M.H. Peijs

Voorzitter Visitatiecommissie Waterketen



1. Opdracht van de commissie

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 \(afval\)waterketen](#), zoals die in het [Bestuursakkoord Water](#) zijn ondertekend. Daarnaast heeft de commissie de taak om deze voortgang te beoordelen en hieraan gekoppeld de (achterblijvende) regio's en drinkwaterbedrijven te stimuleren en adviseren. De commissie brengt voor 1 januari 2015 een rapport uit aan de ondertekenaars van dit bestuursakkoord. De commissie heeft als hoofdvraag:

Leiden de afgesproken doelen voor kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit tot een structurele besparing van € 450 miljoen¹ per jaar vanaf 2020 ten opzichte van de voorziene kostenstijgingen?

De commissie bestaat uit een voorzitter en (6) commissieleden (zie het onderstaande kader). 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 wordt verzorgd door adviesbureau Berenschot.

De visitatiecommissie voert haar opdracht uit in twee fasen. 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 eerste fase resulteert in een rapportage (in briefvorm) aan de regio's en aan de drinkwaterbedrijven met daarin de beoordeling van de voortgang. Daarnaast doet de commissie met deze voortgangsrapportage verslag over het landelijke beeld van de voortgang aan de stuurgroep Water en de stuurgroep Drinkwater, riolering - en afvalwaterbeleid (DRAB).

Na de inventarisatie volgt de tweede fase, namelijk de [visitatie](#). De commissie organiseert hiervoor visitatiebezoeken bij vooral de achterblijvende regio's en een aantal regio's die zijn ingedeeld bij het peloton en de koplopers. De commissie zal met name de achterblijvende 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. Over de resultaten zal de Visitatiecommissie – naar verwachting in december 2014 - rapporteren aan de regionale besturen, en aan de stuurgroep Water en de stuurgroep Drinkwater-, Riolering- en Afvalwaterbeleid actief (DRAB). Zie voor meer informatie over de fasering van de opdracht bijlage II van deze rapportage.

¹ Alle genoemde bedragen in dit rapport zijn prijspeil 2010.

Samenstelling commissie: Karla (K.M.H.) Peijs (voorzitter); Maarten (M.A.) Allers (commissielid); Hans (J.Th.A.) Bressers (commissielid); Corine (C.) Hoeben (commissielid); Luuk (L.C.) Rietveld (commissielid); Gerhard (P.G.) Schwarz (commissielid); Evert (E.G.) Visser (commissielid) en Annemieke (A.H.) Hendriks (secretaris). Zie voor meer achtergrondinformatie over de commissie bijlage I van deze rapportage.

1.2 Context

Een constatering uit het Feitenonderzoek Doelmatig Waterketenbeheer uit 2010 is, dat de verwachte autonome kostenontwikkeling sterk gereduceerd kan worden met de juiste maatregelen. Gemeenten en waterschappen benutten dit feitenonderzoek voor de afspraak om in de afvalwaterketen jaarlijks een bedrag oplopend tot € 380 miljoen per jaar vanaf 2020 te besparen. Ten opzichte van de autonome kostenstijging (omgerekend in percentages van de jaarlijkse kosten in 2020) betreft dit bedrag circa 12,5% van de totale kosten in de afvalwaterketen. Drinkwaterbedrijven leveren ook een bijdrage aan de reductie van de autonome kostenontwikkeling door gezamenlijk jaarlijks een bedrag oplopend tot € 70 miljoen per jaar vanaf 2020 te besparen. Ten opzichte van de autonome kostenstijging betreft dit bedrag circa 5% van de jaarlijkse kosten van drinkwaterbedrijven.

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

Versterking van de regionale samenwerking in de (afval)waterketen is de gekozen aanpak voor kostenbeheersing, kwaliteitsverbetering en kwetsbaarheidsvermindering in 2020. In dit akkoord is ook afgesproken dat deze partijen initiatieven nemen voor de innovatie en duurzaamheid van de waterketen. De basisgedachte hierbij is dat de regionale partijen zelf het beste in staat zijn om te bepalen hoe aan deze afspraken invulling gegeven kan worden binnen de unieke context van de zogenaamde 60+ regio's. De regio's bestaan uit een of meer zuiveringskringen, waar een variërend aantal gemeenten meestal samenwerkt met een waterschap en eventueel een drinkwaterbedrijf. Naast de versterking van de regionale samenwerking moet een deel van de beoogde doelmatigheidswinst ook komen van maatregelen die door individuele gemeenten en waterschappen worden genomen.

De regionale inzet en samenwerking voor doelmatig waterketenbeheer is niet vrijblijvend. Daarom is in het Bestuursakkoord Water 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 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. 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 verschillende regio's gaat inventariseren, beoordelen en stimuleren. Met het instellingsbesluit² van de Minister (d.d. 24 juni 2013) is deze trede dit jaar in werking getreden. De derde, en meest verregaande trede in de interventieladder is toezicht op de waterschappen, gemeenten of drinkwaterbedrijven. Deze trede treedt alleen in werking als blijkt dat er na het visitatieproces van de Visitatiecommissie Waterketen nog partijen met onvoldoende voortgang zijn.

*De **waterketen** is het geheel van de productie en levering van drinkwater door drinkwaterbedrijven, de inzameling en afvoer van gebruikt drinkwater en overtollig regenwater en grondwater door gemeenten en het transport en de zuivering van dit afvalwater door waterschappen.*

1.3 Werkwijze

Met deze voortgangsrapportage sluit de commissie de inventarisatie af. In de periode augustus tot en met november heeft de commissie de regio's en drinkwaterbedrijven gevraagd om hun reactie te geven op een [schriftelijke uitvraag](#) en die te voorzien van relevante achtergronddocumenten. Dit was nodig vanwege onze behoefte aan informatie over hoe de regio's en drinkwaterbedrijven de gezamenlijke doelen uit het Bestuursakkoord Water (BAW) gekwantificeerd hebben op organisatieniveau, dat wil zeggen voor de eigen regio en het eigen drinkwaterbedrijf. 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. Deze documenten zijn zeer informatief voor de uitvoering van de commissieopdracht.

De commissie heeft twee rondes van inzameling en analyse uitgevoerd om een zo volledig en juist mogelijk beeld te krijgen van de voortgang van de implementatie van de afspraken uit het Bestuursakkoord. Op basis van de eerste ronde heeft de commissie zich een voorlopig beeld gevormd, dat is teruggekoppeld naar de regio's en drinkwaterbedrijven. Na deze terugkoppeling is de tijd genomen voor aanvullingen en aanscherpingen van het voorlopige beeld, door zowel de regio's en drinkwaterbedrijven als de commissie.

De commissie wilde voor de inventarisatie graag drie dingen weten: Ten eerste [duidelijkheid over de ambities](#) voor kostenbesparing (uitgedrukt in €). Ten tweede de [bestuurlijke verankering](#) van de regionale ambities voor kostenvermindering, kwetsbaarheidsvermindering en kwaliteitsverbetering en [doorvertaling](#) van deze ambities in concrete plannen / maatregelen. Ten derde de mate van [uitvoering](#) van de vastgestelde plannen.

² Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 24 juni 2013, nr. IENM/BSK-2013/121020, houdende vaststelling van het Instellingsbesluit Visitatiecommissie.

Voor de beoordeling van de reacties op de schriftelijke uitvraag heeft de commissie een [beoordelingskader](#) gebruikt. De commissie heeft met dit kader een stapsgewijze beoordeling uitgevoerd naar [koploper – peloton – achterblijver](#). Zie voor meer informatie over het beoordelingskader en de wijze van beoordelen bijlage III van deze voortgangsrapportage.

Stap	criterium	Indicator
Stap A:	Ambitieniveau voor de kostenbesparing	Verhouding tussen besparingen en kosten (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 van ambities en maatregelen Papier of praktijk

Beoordelingskader

Halverwege de inventarisatie heeft de commissie per landsdeel (noord-oost-midden-west- zuid) een werkbezoek afgelegd, om de dialoog met de regio's en drinkwaterbedrijven te verdiepen.

De commissie heeft bij haar werkzaamheden veel medewerking ontvangen van VNG, UvW, VEWIN en Stichting RIONED om de benodigde informatie te verkrijgen. De commissie kijkt tevreden en met plezier terug op de door de regio's zelf georganiseerde voorbereiding en begeleiding van de werkbezoeken. U kunt het werk van de commissie volgen via:

www.samenwerkenaanwater.nl/visitatie.

2. Voorlopige resultaten

2.1 Voorlopig beeld van de inventarisatiefase

In de eerste ronde vormde de commissie zich een voorlopig beeld – op basis van door de regio's (60 +) en drinkwaterbedrijven (10) aangereikte informatie - van de voortgang van de implementatie van de BAW-afspraken over de (afval) waterketen.

Regio's die voldoen aan de criteria (voldoende ambitie met betrekking tot de beoogde besparing, concreetheid en mate van implementatie van de voorgenomen maatregelen voor de 3 k's) noemt de commissie koploper. Daarnaast is er een peloton van regio's die gedeeltelijk voldoen aan de criteria. De achterblijvers zijn regio's die weinig ambitie laten zien en niet voldoende randvoorwaarden hebben gecreëerd voor implementatie, of regio's die de commissie onvoldoende informatie hebben verstrekt. De totaalsom van de regionale besparingen telde - bij lange na - niet op tot de € 380 miljoen die gemeenten en waterschappen zich tot doel hebben gesteld. Bij het peloton en de achterblijvers zaten nogal veel regio's waarvan de commissie geen of onvolledige gegevens had ontvangen.

Bij de drinkwaterbedrijven constateerde de commissie op basis van de in de eerste ronde ontvangen informatie ook een gevarieerd beeld met enkele voorlopers en achterblijvers en een brede middengroep. De optelsom van de drinkwaterbedrijven komt wel uit op het afgesproken € 70 miljoen, vooral dankzij de bijdrage van enkele koplopers.

De voorlopige beoordeling heeft in het veld verschillende reacties opgeroepen. Er waren partijen die de aanpak steunden, zo blijkt bijvoorbeeld uit de reactie 'Wees maar streng voor ons' (bron: een waterschap). Er was ook kritiek, zoals de opvatting dat een kritisch oordeel de constructieve sfeer in bepaalde regio's niet helpt.

In een gezamenlijke bijeenkomst van de Visitatiecommissie met bestuurlijke en ambtelijke coördinatoren, kenniscoaches en directeurs van drinkwaterbedrijven bleek ook onduidelijkheid te bestaan over de scope van de kostenbesparing. Welke besparingen mochten wel en niet worden meegeteld in dit onderzoek? Voor meerdere regio's was niet duidelijk dat voor deze visitatie behalve de besparing door regionale samenwerking ook besparingen binnen gemeenten in de riolering en binnen waterschappen in de zuivering relevant zijn. Om voldoende duidelijkheid te geven is een memo opgesteld over de scope van de kostenbesparing, die is verspreid via de website www.samenwerkenaanwater.nl.

De commissie heeft met het totaalbeeld uit de voorlopige inventarisatie een [steen in de vijver](#) gegooid. Met als oogmerk om de regio's en drinkwaterbedrijven aan te jagen en ook meer gezamenlijkheid te creëren. Als een regio minder doet, of minder kan doen, moet een andere regio meer doen. Het gaat er voor de commissie om, dat de sector het totale besparingsbedrag haalt en tegelijkertijd werkt aan kwetsbaarheidsvermindering en kwaliteitsverbetering.

*De commissie heeft voor haar voorlopige resultaten gebruik gemaakt van de ervaring, inzichten en het ambtelijke en bestuurlijke netwerk van **VNG, UvW, VEWIN en Stichting RIONED**. Deze organisaties hebben zich na de bestuurlijke afspraken in 2010 toegelegd op het ondersteunen van gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven bij de uitwerking van de afspraken. Vanuit deze organisaties worden verschillende activiteiten ontplooid, zoals: organisatie van landelijke en regionale bijeenkomsten op bestuurlijk en ambtelijk niveau; informatiedeling over / verdieping van goede voorbeelden en communicatie over de activiteiten via de gezamenlijke website www.samenwerkenaanwater.nl. Met deze activiteiten geven de koepels invulling aan de eerste trede van de interventieladder. De komende jaren blijven de koepels zich op deze wijze inzetten om de doelen van het BAW te realiseren.*

2.2 Definitief beeld van de inventarisatiefase

In de tweede ronde heeft de commissie aanvullende informatie ontvangen van circa 45 regio's en 3 drinkwaterbedrijven. Inmiddels heeft een aantal regio's besloten om verder samen te gaan in een groter samenwerkingsverband. Hierdoor hebben we in het vervolg te maken met de 50+ regio's in plaats van de 60+ regio's.

Het definitieve totaalbeeld voor de regio's komt uit op (17) koplopers, (23) peloton en (10) achterblijvers.³

Het definitieve totaalbeeld voor de drinkwaterbedrijven komt uit op (5) koplopers, (5) peloton.⁴

Zie voor een schematische weergave van het totaalbeeld van de regio's en het totaalbeeld van de drinkwaterbedrijven de Infographic op pagina 11 en 12.

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

Verhouding besparingen en totale kosten

De ambities voor de kostenbesparing (zoals afgesproken in het Bestuursakkoord Water) lopen uiteen. Er zijn regio's die uitkomen boven de commissienorm van 10% (verhouding totale kosten afvalwaterketen en totale besparingsambities) en regio's die dit niet halen.

³³ In totaal is er door 50 regio's een reactie gegeven op de uitvraag. Deze 50 regio's zijn land dekkend.

⁴ Er zijn in Nederland in totaal 10 drinkwaterbedrijven.

De verklaringen hiervoor zijn verschillend:

- Al veel bespaard in de jaren vóór 2010.
- Bestuurlijk bewust voor een lager (realistisch) ambitieniveau gaan.
- Minder besparen, omdat er regionaal een lagere autonome kostenstijging wordt verwacht.
- Nog niet voor alle maatregelen is de verwachte doelmatigheidswinst al bepaald.
- Nog geen ambitie bepaald, omdat er nog een regionale business case wordt uitgevoerd.
- Er is sprake van een gemeentelijke herindeling, waardoor besluitvorming over de afvalwaterketen vooruit is geschoven.

Op basis van de aangereikte informatie kan de commissie geen uitspraak doen over de totale omvang van de beoogde besparingen door de regio's. Dit komt omdat veel regio's niet beschikken over:

- Inzicht in het kostenniveau in 2020 (per regio) bij ongewijzigd beleid en/of inzicht in wat de kostenomvang 2010 was (nulmeting).
- Goed onderbouwde prognoses met betrekking tot besparingen die met de geplande maatregelen moeten worden gerealiseerd.
- Een systeem om de gerealiseerde besparingen te monitoren.

De commissie heeft er vertrouwen in dat de koplopers en – nadrukkelijk met de nodige extra inspanningen – de groep peloton de afspraken met betrekking tot de 3 k's zullen kunnen nakomen. De commissie heeft zorgen over de achterblijvers. Zonder forse extra inspanningen van de achterblijvers zullen landelijk gezien de doelen van het BAW – waaronder een structureel besparingsbedrag van € 380 miljoen vanaf 2020 - voor een aanzienlijk deel niet worden gehaald.

De drinkwaterbedrijven gaan hun aandeel (€ 70 miljoen) - voor zover nu kan worden ingeschat - halen. Dit vooral dankzij de inspanning van de koplopers. De commissie vraagt zich af of de drinkwaterbedrijven mogelijk een grotere bijdrage kunnen leveren aan de doelmatigheidsopgave, wanneer de samenwerking met gemeenten en waterschappen meer op gang komt.

Conclusie

- De kwaliteit van de ontvangen informatie is zodanig, dat de commissie de omvang van de totale (realistische) besparingsambities op dit moment niet kan vaststellen. Het totale **geambieerde** structurele besparingsbedrag vanaf 2020 telt, voor zover de commissie kan achterhalen, nog niet op tot € 450 miljoen.
- De commissie heeft er vertrouwen in dat de koplopers en – met de nodige inzet – ook het peloton de afspraken uit het BAW kunnen nakomen en daarmee een positieve bijdrage leveren aan het landelijke totaalbeeld.
- Zonder forse extra inspanningen van de achterblijvers heeft de commissie zorgen over het behalen van de doelen uit het BAW op landelijk niveau.

Als er regio's zijn die hun aandeel niet kunnen waarmaken, dan zullen andere regio's meer moeten doen. Het gaat tenslotte om het totale besparingsbedrag van de sector.

Concreetheid van de plannen

De commissie heeft voor de concreetheid van de plannen gekeken of er aan de geformuleerde doelen voor de 3k's ook concrete maatregelen zijn gekoppeld. Hiervoor is gebruik gemaakt van de ontvangen business cases en plannen. Een goed voorbeeld is de zogeheten Arkbak (gereedchapskist) van regio Friesland.

In de meerderheid van de bekeken organisaties geldt dat als de ambitie voldoende is, die ook voldoende is vertaald naar een concreet plan. De waterketenorganisaties maken veelal onderscheid naar maatregelen voor kostenvermindering, kwetsbaarheidsvermindering en kwaliteitsverbetering en benadrukken tegelijkertijd dat veel maatregelen meerdere doelen dienen en dit onderscheid soms wat kunstmatig is.

De regio's en drinkwaterbedrijven hebben in groten getale gebruik gemaakt van de mogelijkheid om best practices in te dienen. Met best practice wordt hier bedoeld: [een getroffen maatregel voor kostenbesparing en/of die ook bijdraagt aan minder kwetsbaarheid en meer kwaliteit](#), die effectief is en mogelijk ook voor andere regio's interessant is. De commissie is daarbij geïnteresseerd in wat er zo goed is aan de maatregel en wat andere regio's/drinkwaterbedrijven hiervan kunnen leren.

De commissie hecht veel waarde aan de best practices voor de tweede fase van het visitatieproces, omdat de best practices inzetbaar zijn om beschikbare oplossingen te verbinden met actuele knelpunten. De ingestuurde best practices heeft de commissie geclusterd op een manier zoals die ook door VNG en UvW voor het landelijke samenwerkingsproces waterketen wordt gehanteerd. Het gaat om vier hoofdclusters, namelijk: [beleidsvoorbereiding en investeringsprogrammering](#), [onderzoek en innovatie](#), [uitvoering operationele taken en vorm van \(samenwerkings\) afspraken](#).

De komende periode werkt de commissie de meest aansprekende voorbeelden per categorie nader uit en maakt deze informatie openbaar via de website www.samenwerkenaanwater.nl/visitatie. Hiervoor werkt de commissie nauw samen met de koepels. Ook wordt de al beschikbare inventarisatie van best practices (werkdocument) benut voor de voorbereiding van de visitatiebezoeken door de commissie.

Conclusie

- De ingediende plannen van de regio's en drinkwaterbedrijven bevatten over het algemeen voldoende concrete maatregelen die volgens de commissie ook kunnen bijdragen aan de beoogde kostenbesparing, kwetsbaarheidsvermindering en kwaliteitsverbetering.
- De inventarisatie heeft duidelijk gemaakt dat er al veel aansprekende best practices zijn ontwikkeld, die ook van meerwaarde kunnen zijn voor andere regio's en drinkwaterbedrijven die met vergelijkbare vraagstukken te maken hebben. Daarom gaat de commissie, in overleg met de koepels, een selectie van de ingestuurde best practices gericht inzetten bij de voorbereiding van de visitatiebezoeken en maakt zij deze tevens via de website openbaar. Dit om zo verdere kennisdeling en kennisvermenigvuldiging mogelijk te maken.

Implementatie van maatregelen

Bij aanvang van de opdracht had de commissie de verwachting 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 besteden 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 meer tijd vergt 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 kringen of werkeenheden effectief en doelmatig worden samengewerkt. Dat doel is niet gehaald.

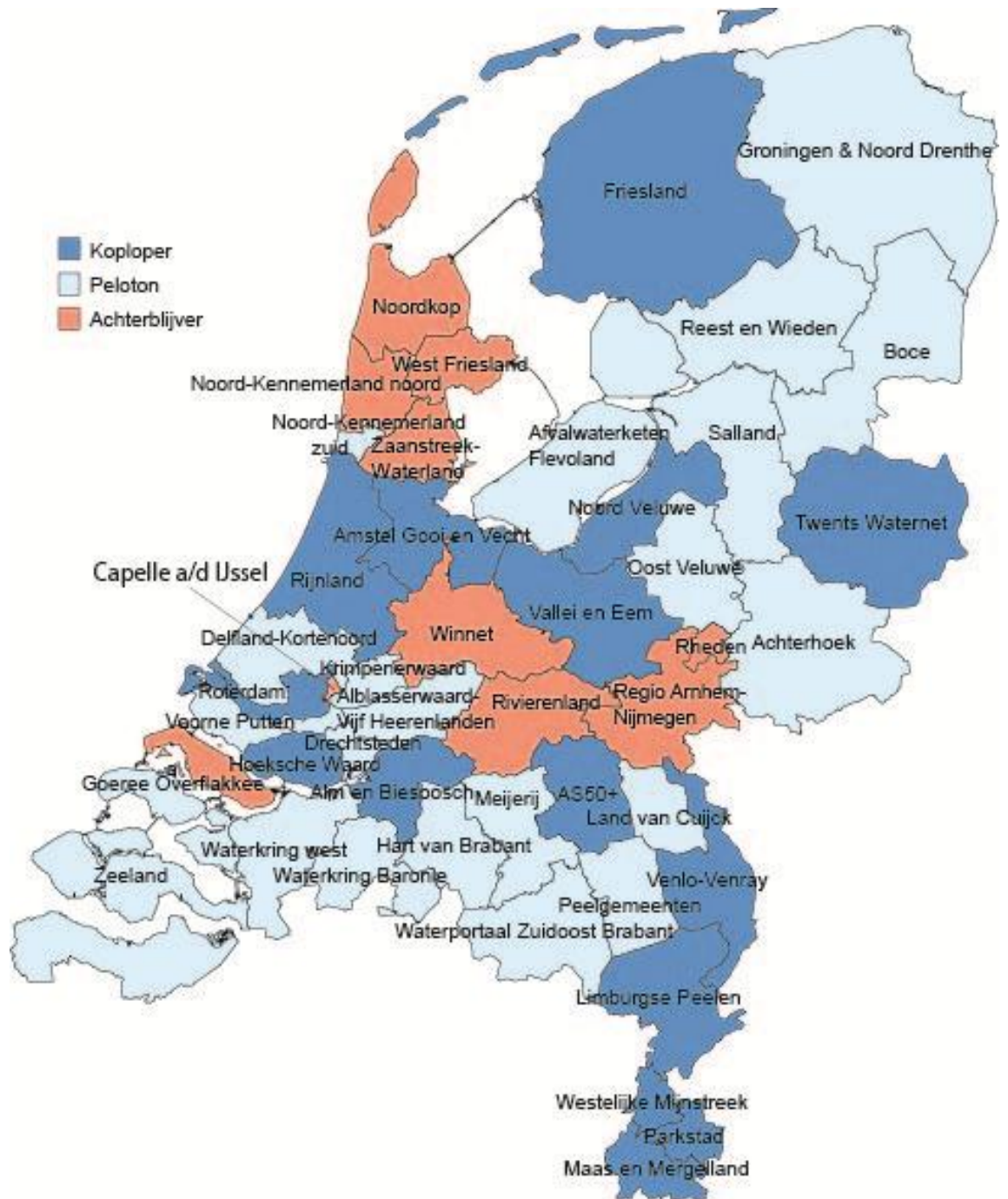
In diverse plannen heeft de commissie gelezen over samenwerkingsverbanden die om uiteenlopende redenen niet van de grond komen of niet verder groeien. Een aantal keer betrof dit ook voorbeelden van drinkwaterbedrijven die signaleren dat zij moeite hebben om aansluiting te vinden bij regionale initiatieven. De commissie heeft zorgen bij het achterblijven van bindende afspraken, omdat er veel tijd nodig is om besparingseffecten per 2020 te effectueren. Ruwweg geldt dat de voorbereiding van de besluitvorming door de besturen van gemeenten en waterschappen over maatregelen (vooral voor investeringen) nu al in gang moet zijn gezet om per 2020 effect te sorteren op de kapitaallasten en nieuwe begroting.

Conclusie

- De waterketenorganisaties lopen achter op de afspraak uit het Bestuursakkoord Water om eind 2012 in 75 % van de kringen effectief en doelmatig te werken aan de uitvoering van de bindende afspraken.
- Regio's die nog niet beschikken over bestuurlijk vastgestelde ambities en plannen, spannen zich overwegend wel in om tot deze mijlpaal te komen. Dit is ook nodig omdat er een aanzienlijke periode zit tussen de datum van besluitvorming en de datum waarop maatregelen ook financieel effect sorteren.
- 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.
- De drinkwaterbedrijven zijn beperkt aangehaakt aan de regionale samenwerkingsinitiatieven van gemeenten en waterschappen. De commissie constateert dat de overheden de nadruk leggen op de samenwerking in de afvalwaterketen en roept [alle partners in de waterketen](#) op om meer gebruik te maken van elkaar kennis en ervaring.

Kanttekeningen bij de resultaten van de inventarisatie

- ✓ De commissie heeft conform haar opdracht en haar beoordelingskader een foto gemaakt van de stand van zaken. De commissie heeft voor de beoordeling gebruik gemaakt van de [aangereikte informatie](#). Wij hebben deze gegevens niet gecontroleerd op volledigheid en betrouwbaarheid. Die verantwoordelijkheid ligt bij de organisaties zelf.
- ✓ Wij hebben op basis van de inschatting van de totale kosten en totale besparingen uit het feitenonderzoek besloten om als meetlat 10% (voor de regio's) en 5% (voor de drinkwaterbedrijven) te nemen. Op dit moment is er een discussie gaande over de [bijstelling van de autonome kostenstijging](#). De landelijke tarieven vertonen op dit moment een minder grote stijging dan volgens de [prognose](#) ('Water in Beeld' 2012). Tegelijkertijd constateert de commissie dat er extra inspanningen nodig zijn om de BAW doelen (voor kostenbesparing) te kunnen halen. In de Stuurgroep DRAB is de afspraak gemaakt om hiervoor in de komende periode met een goede (kwalitatieve) verklaring te komen. De commissie heeft aangestuurd op een spoedige afronding van dit onderzoek. Op dit moment zijn de uitkomsten van dit onderzoek nog niet bekend. Zodra dit wel bekend is, bekijkt de commissie de (mogelijke) betekenis voor het vervolg van de visitatie.



Totaalbeeld van de regio's: koplopers – peloton – achterblijvers



Totaalbeeld drinkwaterbedrijven: koplopers – peloton – achterblijvers

2.3 Conclusies inventarisatiefase

Leiden de afgesproken doelen voor kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit tot een structurele besparing van € 450 miljoen per jaar vanaf 2020 ten opzichte van de voorziene kostenstijgingen?

Visitatie van de uitvoering van afspraken uit een bestuursakkoord met een onafhankelijke visitatiecommissie is **nieuw**. De visitatiecommissie heeft een vorm moeten ontwikkelen en heeft zich een positie moeten verwerven. De BAW-partijen en hun samenwerkingsverbanden (regio's, zuiveringskringen) moesten ook ervaring opdoen in deze nieuwe setting, onder meer met het rapporteren over hun voortgang op regioniveau.

De eerste ronde beoordelingen 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 periode tussen de eerste en tweede ronde beoordelingen is door een groot deel van de regio's benut voor het adequater in beeld brengen van de voortgang voor de commissie, dan wel het versnellen van de uitvoering van de BAW afspraken. De werkbezoeken van de commissie per landsdeel hebben bijgedragen aan het ontstaan van een **constructieve dialoog** tussen de commissie en de regio's en drinkwaterbedrijven.

De commissie heeft 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 heeft **zorgen over de achterblijvers**, die niet snel genoeg de goede stappen zetten om tot uitvoering van regionale afspraken te komen. Zonder forse extra inspanningen van de achterblijvers zullen landelijk gezien de doelen van het BAW voor een aanzienlijk deel niet worden gehaald. Als dit zo blijft, moeten andere waterketenorganisaties mogelijk meer doen. Voor de buitenwereld gaat het om het totaalbeeld van de waterketensector.

De commissie zal zich in de komende periode inspannen om vooral de achterblijvende regio's te **stimuleren** hun voortgang op niveau te brengen. De commissie werkt hierbij samen met de koepels, die hetzelfde proberen te doen. De commissie zal daarbij dankbaar gebruik maken van het aanbod van de koplopers om achtergebleven regio's met hun **best practices** te helpen. De commissie heeft geconstateerd dat er tal van best practices zijn, en zal die ook beschikbaar maken voor alle regio's.

3. Doorkijk visitatie in 2014

Doel van de tweede fase is het **visiteren** van vooral de achterblijvende regio's en het verder **stimuleren** van alle regio's en drinkwaterbedrijven. In de tweede fase gaat de commissie dieper in op de knelpunten van en oplossingen voor de achterblijvers. Ook is er nadrukkelijk aandacht voor de koplopers en voor het benutten van 'best practices'.

Visiteren

De commissie begint deze fase met de organisatie en de inhoudelijke voorbereiding van de visitatiebezoeken. Een aparte notitie over de visitaties wordt toegezonden aan de gevisiteerde regio's en wordt gepubliceerd via de website www.samenwerkenaanwater.nl. Deze notitie is beschikbaar vanaf half februari.

Voor de voorbereiding van de visitatiebezoeken benut de commissie ook beschikbare informatie uit de benchmarks (o.a. de regiorapporten) en de best practices. Dit stemt de commissie af met de koepels. Een selectie van de best practices - die in de eerste fase zijn ingestuurd door de regio's en drinkwaterbedrijven – wordt op dit moment verdiept door middel van een interview met de indiener en vervolgens gepubliceerd via de bovengenoemde website. De eerste best practices zijn vanaf eind januari beschikbaar en worden aangevuld wanneer er nieuwe gereed zijn.

De visitatiebezoeken zullen plaatsvinden in februari met een uitloop in maart. De opzet van deze bezoeken is een gesprek over de **kritische succesfactoren** die een verklaring vormen voor de huidige stand van zaken en aanknopingspunten bieden voor verbetering in de komende periode. Na de visitatiebezoeken formuleert de commissie per regio een advies om de betreffende regio een stap verder te helpen. Dit advies is vanaf medio maart beschikbaar en wordt de regio toegezonden. In september verwacht de commissie een reactie van de regio waarin wordt aangegeven welke voortgang met de implementatie van de BAW afspraken is geboekt.

Stimuleren

Taak van de commissie is ook om de regio's en drinkwaterbedrijven verder te stimuleren bij het implementeren van de afspraken uit het BAW. Daarom gaat de commissie ook werkbezoeken afleggen aan een deel van de koplopers en het peloton. Deze zullen plaatsvinden in de periode half maart tot en met de zomer. Deze regio's en drinkwaterbedrijven ontvangen hiervoor nog een persoonlijk verzoek van de commissie. Daarnaast neemt de commissie deel aan een aantal door de sector georganiseerde bijeenkomsten, zoals het congres van Stichting RIONED.

Ten slotte is de commissie ook benieuwd naar de voortgang die de regio's en de drinkwaterbedrijven, die behoren tot de koplopers en/ of het peloton, boeken in 2014. Deze regio's en drinkwaterbedrijven ontvangen een brief van de commissie met de vraag om in september een actualisering van de uitvoering van de BAW afspraken over de (afvalwater)keten op te sturen. De actualisering neemt de commissie mee in de eindrapportage.

Bijlage 1

Samenstelling 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 (commissielid)*. 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 (commissielid)*. 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 (commissielid)*. Senior-onderzoeker COELO.
- *Prof.dr.ir. Luuk (L.C.) Rietveld (commissielid)*. Hoogleraar integratie en innovatie urbane watercyclus Technische Universiteit Delft.
- *Ir. Gerhard (P.G.) Schwarz (commissielid)*. Adviseur en interim manager Twynstra Gudde.
- *Dhr. Evert (E.G.) Visser (commissielid)*. Projectleider Rekenkamer Metropool Amsterdam.

Het secretariaat van de commissie wordt uitgevoerd door *drs. Annemieke (A.H.) Hendriks*.
Managing consultant Berenschot.

Bijlage 2

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 plaatsvinden. Over de resultaten zal de Visitatiecommissie rapporteren aan de regionale besturen, en aan de stuurgroepen Water en DRAB.



Schematische weergave van de visitatie

Bijlage 3

Beoordelingskader

Deze memo 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:

- In stap A wordt het ambitieniveau getoetst. Is dat onvoldoende, dan kijken we niet verder (tenzij de wet van de remmende voorsprong geldt).
- In stap B worden randvoorwaarden getoetst. Is daaraan niet voldaan, dan kijken we niet verder.
- 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.

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.

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

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, dan bekijken we deze regio niet verder. Bij deze stap bekijkt 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

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.

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.

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

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

Aanwijsbaar: Duidelijk is wie wat doet (een gemeente en/of het waterschap).

Acceptatie: Plannen/maatregelen zijn bestuurlijk aanvaard/bekrachtigd (onderdeel Stap C).

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).

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).

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. 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 of implementatie	Planvorming: nee Implementatie: ja