

Samenwerking AGV met gemeenten in het BOWA

Rekenkamercommissie AGV

Inhoudsopgave

1	SAMENWERKING WATERSCHAP AGV MET GEMEENTEN	3
1.1	Achtergrond, doelstelling en onderzoeksvragen	3
1.2	Onderzoeksofzet en leeswijzer	3
2	BOWA: BESTUURLIJK OVERLEG WATER AGV GEBIED.....	5
2.1	Aanleiding, doel en werkwijze BOWA.....	5
2.2	Organisatie	7
2.3	Juridische borging	8
2.4	Vergelijking met regio's in Nederland	9
3	BEVINDINGEN EX POST	10
3.1	Doelen en strategie.....	10
3.2	Resultaten	15
3.3	Sturing.....	17
3.4	Kwaliteit samenwerking.....	20
4	BEVINDINGEN EX ANTE.....	25
4.1	Inhoudelijke onderwerpen: de agenda van het BOWA	25
4.2	Vorbereiding en organisatie	27
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	31
5.1	Ex Post onderzoek.....	31
5.2	Ex ante onderzoek (vooruitkijken)	34
6	BESTUURLIJKE REACTIE	39
7	NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	42
8	COLOFON	43
	BIJLAGE 1: ONDERZOEKSRAMWERK.....	44
8.1	Ex Post ('terugblikkend')	44
8.2	Ex Post: samenwerking	45
8.3	Ex Ante ('vooruitkijkend')	45
	BIJLAGE 2: OVERZICHT AANGELEVERDE DOCUMENTEN	47
	BIJLAGE 3: OVERZICHT INTERVIEWS EN BIJEENKOMSTEN.....	49
	BIJLAGE 4: BEGRIPPEN VERKLAARD	50

1 Samenwerking waterschap AGV met gemeenten

1.1 Achtergrond, doelstelling en onderzoeksvragen

In 2015 is onder de titel 'Waterbewust' het Coalitieakkoord Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) 2015-2019 gesloten. Gelet op de klimaatverandering en de daarmee samenhangende vraag om toekomst- en klimaatbestendig waterbeheer beschouwt het akkoord het stedelijk waterbeheer als een belangrijk speerpunt en hecht het groot belang aan een efficiënte samenwerking met gemeenten.

Op 12 april 2016 heeft de rekenkamercommissie (RKC) van waterschap AGV een bijeenkomst georganiseerd om het Algemeen Bestuur (AB) kennis te laten maken met de nieuwe samenstelling van de rekenkamercommissie en om het AB onderzoeksonderwerpen aan te laten dragen. Als onderwerp is onder andere de samenwerking met gemeenten en andere organisaties genoemd en de samenwerking in het Bestuurlijk Overleg Water AGV-gemeenten in het bijzonder. Dit BOWA is in 2009 na de invoering van de nieuwe Waterwet ontstaan. De Waterwet verplicht gemeenten en waterschap om taken en bevoegdheden af te stemmen ten behoeve van een doelmatig en samenhangend waterbeheer (Waterwet, artikel 3.8).

De rekenkamercommissie is om deze redenen een onderzoek gestart naar het samenwerkingsproces van waterschap AGV met inliggende gemeenten. Het onderzoek richt zich zowel op de analyse van de samenwerking in het verleden ('ex post' onderzoek) als naar de mogelijke ontwikkelingen daarin ('ex ante' onderzoek). Het onderzoek focust op de samenwerking tussen waterschap AGV en gemeenten in het BOWA.

De RKC wil het AB met dit onderzoek inzicht geven in hoeverre:

- doelen zijn gespecificeerd en behaald,
- er sprake is van afbakening van taken van het BOWA en
- sturingsinstrumenten zijn ingezet.

Daarnaast reikt de RKC discussiepunten aan die relevant zijn voor de kaderstellende, controlerende en sturende rol van het AB:

- Welke relevante ontwikkelingen zijn er ten aanzien van de samenwerking?
- Welke uitdagingen en kansen brengen de ontwikkelingen met zich mee?
- Hoe robuust is de samenwerking en wat betekent dit op langere termijn?

1.2 Onderzoeksopzet en leeswijzer

Voor het onderzoek is een onderzoeksraamwerk ontwikkeld (bijlage 1). Vervolgens zijn relevante documenten verzameld en bestudeerd en zijn kernachtige definities opgesteld van begrippen als rioleringszorg, stedelijk waterbeheer en (afval)waterketen (bijlagen 2 en 3). Om een goed beeld te krijgen van de ervaringen met en ontwikkelingen in de samenwerking zijn

interviews gehouden met direct betrokkenen, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau en zowel met betrokkenen uit heden als verleden (bijlage 4). In aanvulling op deze interviews zijn twee brede bijeenkomsten georganiseerd: een met leden van het AB en een met leden van ISARIZ, het ambtelijk platform dat onder BOWA opereert. ISARIZ staat voor Intergemeentelijke Samenwerking Rioleringszorg.

Omdat het onderzoek zich specifiek richt op samenwerking met gemeenten in het BOWA wordt in hoofdstuk 2 eerst een nadere schets gegeven van dit BOWA. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3 en 4 de bevindingen van het ex post en ex ante onderzoek beschreven. Op basis van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen en discussiepunten voor de verdere ontwikkeling van het BOWA geformuleerd (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 leest u de reactie van het Dagelijks Bestuur (DB) op de rapportage. De rapportage wordt afgesloten met een nawoord van de Rekenkamercommissie (hoofdstuk 7).

2 BOWA: Bestuurlijk Overleg Water AGV gebied

In dit hoofdstuk schetsen wij de ontstaansgeschiedenis van het BOWA en de ontwikkelingen die in de loop van de tijd hebben plaatsgevonden. Bovendien worden de organisatie en structuur van het BOWA toegelicht en wordt het BOWA vergeleken met andere samenwerkingsregio's in Nederland.

2.1 Aanleiding, doel en werkwijze BOWA

De start

Begin 2009 heeft het DB het initiatief genomen voor een regulier gezamenlijk bestuurlijk overleg water tussen inliggende gemeenten en waterschap AGV (BOWA). De directe aanleiding was de inwerkingtreding van de Waterwet eind 2008. De Waterwet had meerdere doelen:

- integratie van vele watergerelateerde wetten,
- vastleggen van de gemeentelijke zorgplichten voor vuil water, hemelwater en grondwater,
- deregulering van lozingsregels en
- het borgen van de samenwerking tussen overheden op basis van gelijkwaardigheid (en niet eenzijdige afspraken).

Als gevolg van deregulering werden minder activiteiten met betrekking tot het watersysteem vergunningplichtig. Gemeenten en waterschappen werden daarmee sterker dan voorheen van elkaar afhankelijk. De Waterwet kent zelfs een expliciet samenwerkingsartikel (artikel 3.8). Het BOWA richtte zich destijds op alle wateronderwerpen tussen gemeenten en waterschap.

Afspraken VNG-UvW

In 2010 en 2011 kreeg de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen een duidelijke focus. In 2010 hebben de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) concrete procesafspraken gemaakt over samenwerking in de afvalwaterketen (riolering en zuivering). Te weten:

- De samenwerking diende in 2010 vorm te krijgen in samenwerkingsregio's met een duo van bestuurlijke trekkers, benoemd vanuit de deelnemende gemeenten en het waterschap.
- Elke regio diende in 2011 bindende afspraken te maken over de samenwerking.
- In 2012 diende in driekwart van alle samenwerkingsregio's sprake te zijn van een effectieve en doelmatige samenwerking.

Het BOWA richtte zich vanaf dat moment op het realiseren van deze afspraken. Er werd een voorzitter benoemd en een ambtelijk secretaris en procesbegeleider aangesteld.

Bestuursakkoord Water

In 2011 volgde het landelijk Bestuursakkoord Water (BAW). In dit akkoord werden besparingsdoelstellingen vastgelegd en afspraken gemaakt over het verder professionaliseren van het beheer en het



verminderen van de personele kwetsbaarheid¹. Deze doelen werden later bekend als de zogenaamde 3k's: kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid. In totaal dient landelijk in de waterketen een bedrag van 450 miljoen euro per jaar bespaard te worden op de kosten in 2020, zoals die in 2010 werden geraamd. Dit komt neer op 12,5% voor gemeenten en waterschappen en 4% voor drinkwaterbedrijven.

Intentieverklaring en mantelovereenkomst

Eind 2011 heeft waterschap AGV met inliggende gemeenten een intentieverklaring over samenwerking getekend. Daarmee voldeed de regio aan de afspraken tussen VNG en UvW. In de intentieverklaring is afgesproken om de meerwaarde van samenwerking in de waterketen te onderzoeken aan de hand van 18 businesscases. De intentieverklaring vormde een aanloop naar de mantelovereenkomst die eind 2012 werd gesloten.

De businesscases:

- | | |
|--|---|
| 1. Neerslaggegevens | 10. Cursus afvalwater |
| 2. Calamiteitenplan | 11. Investerings |
| 3. Meten en Monitoren | 12. Financiering |
| 4. Opstellen OAS per zuivering | 13. Waterharmonica Amstelveen |
| 5. Opstellen afvalwaterakkoord per zuivering | 14. Kennisdelen en innovaties |
| 6. Gezamenlijke storingsdienst | 15. Verplaatsen zuivering Uithoorn (verkenning) |
| 7. Versterken opdrachtgeverschap | 16. Regionaal model BRP |
| 8. Opstellen Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan(Plan van aanpak) | 17. Handreiking stedelijk afvalwater |
| 9. Databeheer | 18. Maatregelen achter de voordeur |

De mantelovereenkomst herbevestigde een aantal afspraken uit de intentieverklaring en voegde daar onder meer een concrete besparingsdoelstelling van 8% voor de afvalwaterketen voor de regio aan toe.

De mantelovereenkomst heeft in de periode 2012-2015 als leidraad gewerkt voor de activiteiten binnen het BOWA: de aandacht spitste zich toe op een doelmatige en effectieve afvalwaterketen. In 2014 zijn ook de drinkwaterbedrijven in het AGV-gebied (Waternet, PWN, Vitens) aangesloten bij het BOWA.

¹ Dit doel komt vooral voort uit de geringe bezetting op rioleringsbeheer bij kleinere gemeenten. Als slechts een of enkele medewerkers het rioleringsbeheer uitvoeren is het lastig om continuïteit te borgen bij vertrek van ervaren medewerkers. Bovendien is het lastig om zich alle relevante nieuwe kennis eigen te maken.

Focus en verbreding

In 2016 heeft een bijstelling van de taakafbakening uit de mantelovereenkomst plaatsgevonden. In 2016 is in het BOWA besloten vier thema's tot speerpunt te benoemen:

- Klimaatadaptatie
- Duurzaamheid (klimaatneutraal, circulaire economie)
- Organisatie / kwetsbaarheid
- Asset management

De eerste twee thema's zijn nieuw ten opzichte van de voorgaande periode; de laatste twee thema's sluiten aan bij de eerdere business cases en doelen ten aanzien van kwetsbaarheid en kwaliteit. Het besparingsdoel komt in deze thema's niet expliciet naar voren, maar asset management en verminderen van de kwetsbaarheid zijn wel belangrijke pijlers om besparingen te realiseren. Via asset management wordt de optimale balans tussen kwaliteit, risico's en kosten gezocht. Door de kwetsbaarheid te verminderen kan het beheer verder worden geprofessionaliseerd, een noodzakelijke voorwaarde om tot doelmatige investerings- en beheerbeslissingen te kunnen komen.

2.2 Organisatie

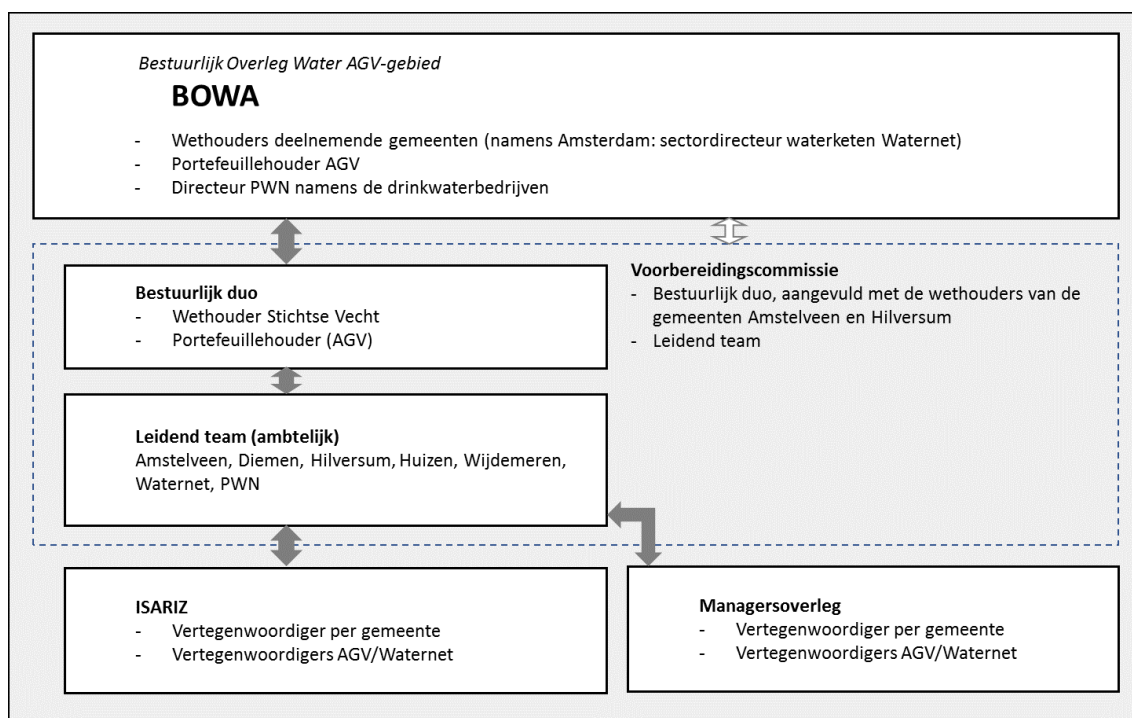
De organisatie van het BOWA is weergegeven in onderstaande figuur. In het BOWA wordt deelgenomen door de wethouders van inliggende gemeenten, de portefeuillehouder van het waterschap met afvalwaterketen in portefeuille en de directeur PWN namens de drinkwaterbedrijven Vitens, PWN en Waternet. De gemeente Amsterdam wordt vertegenwoordigd door de sectordirecteur Waterketen van Waternet. De deelnemende wethouders hebben rioleringszorg in hun portefeuille, maar de portefeuilles kunnen verder onderling verschillen, afhankelijk van de afspraken die daarover zijn gemaakt tijdens de coalitievorming van de colleges van B&W.

Voor de dagelijkse aansturing van de samenwerking is er een bestuurlijk duo aangesteld, dat ondersteund wordt door een ambtelijk leidend team. De BOWA bijeenkomsten, doorgaans tweemaal per jaar, worden voorbereid door een commissie bestaande uit het bestuurlijk duo, het ambtelijk leidend team en wethouders van de gemeenten Amstelveen en Hilversum. Er is voor deze twee gemeenten gekozen, omdat ze een groot aantal inwoners hebben, in verschillende clusters binnen het AGV gebied liggen en kenmerkende verschillen hebben in type ondergrond (veen en zand).

In zowel het ambtelijk leidend team als de gehele voorbereidingscommissie is geborgd dat er een verdeling is over de clusters west, midden en oost die binnen het BOWA worden onderscheiden. In de praktijk wordt echter niet volgens deze clusterindeling gewerkt. Op ambtelijk niveau vindt er samenwerking en afstemming plaats in ISARIZ verband.

In 2015 en 2016 zijn ook de managers van het waterschap en de gemeenten met rioleringsbeheer in het takenpakket enkele keren bijeen geweest. Naast het presenteren en

bespreken van resultaten en ontwikkelingen zijn tijdens deze bijeenkomsten ook de inzet en organisatie aan de orde geweest die nodig zijn om de bestuurlijke ambities te kunnen realiseren.



Figuur 1. Organisatie BOWA

2.3 Juridische borging

Binnen het BOWA wordt samengewerkt tussen gemeenten, waterschap en drinkwaterbedrijven, maar het BOWA is geen rechtspersoon. Het is bijvoorbeeld geen gemeenschappelijke regeling, coöperatie of vereniging. Samenwerking vindt plaats op basis van een bestuurlijke overeenkomst, in dit geval de mantelovereenkomst uit 2012. In de overeenkomst is afgesproken om op pragmatische en constructieve wijze samen te werken op basis van wederzijds vertrouwen in elkaars expertise en intenties. De samenwerking beperkt niet de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de besturen van individuele gemeenten en het waterschap.

Met de vorm van samenwerking op basis van een bestuurlijke overeenkomst is gekozen voor een lichte vorm van borging. De gemeenten en het waterschap vonden het destijds niet noodzakelijk om in juridische zin voor een zwaardere borging (bijvoorbeeld via gemeenschappelijke regeling) te kiezen.

2.4 Vergelijking met regio's in Nederland

In Nederland zijn ongeveer 50 met het BOWA vergelijkbare samenwerkingsregio's operationeel die vanuit de VNG-UvW afspraken uit 2010 en het Bestuursakkoord Water uit 2011 zijn ontstaan. De samenwerking is vaak gestart op het niveau van de inhoudelijk deskundigen (om het beheer te professionaliseren) en is vervolgens naar bestuurlijk niveau getild (met name vanuit het kostenbesparingsaspect). Dat werd in 2013 en 2014 versterkt door het optreden van een landelijke onafhankelijke visitatiecommissie waterketen onder voorzitterschap van voormalig minister Karla Peijs. Steeds vaker wordt ook de managementlaag bij de samenwerking betrokken, omdat onder meer het verminderen van de kwetsbaarheid en het implementeren van een goede samenwerking binnen organisaties een verantwoordelijkheid van het management zijn.

Toch vormt het BOWA in Nederland een bijzondere regio om de volgende redenen:

- Het is in termen van aantal inwoners een van de grootste regio's van Nederland (naast de regio Delfland).
- Er zit een groot verschil in omvang tussen de grootste en kleinste gemeente; in Amsterdam woont bijna 60% van alle inwoners in de regio.
- In de regio is de Stichting Waternet actief, als uitvoeringsorganisatie van waterschap AGV en de gemeente Amsterdam voor alle waterketen- en watersysteemtaken en het vaarwegbeheer.

3 Bevindingen ex post

Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen van het ex post deel van het onderzoek. De bevindingen worden getoetst aan het beoordelingskader dat in bijlage 1 is uiteengezet. Elk onderdeel wordt ingeleid met het betreffende beoordelingskader. In een schema wordt de toets beoordeling aangegeven met de termen van ‘voldoet’, ‘voldoet deels’, ‘voldoet niet’.

3.1 Doelen en strategie

3.1.1 Doelen BOWA

De doelen van het BOWA zijn eenduidig geformuleerd en gespecificeerd voor 2020

De doelen van het BOWA zijn eind 2012 vastgelegd in de mantelovereenkomst. De doelen zijn als volgt gespecificeerd:

- Het onderzoeken van de meerwaarde van samenwerking in de waterketen, door het opstellen van businesscases², inclusief kosten-baten analyses.
- Het verzamelen van kerncijfers voor haalbaarheidsonderzoeken naar (modulaire) samenwerking.
- In 2020 inhoud te hebben gegeven aan de landelijke doelstellingen, waarvan minder meerkosten in de regio een onderdeel vormt. (Er is sprake van 8% reductie in 2020 ten opzichte van het basisjaar 2010).

In de praktijk is gebleken dat de besparingsdoelstelling het meest sturend is, mede door de toets die in 2014 landelijk plaatsvond door de commissie Peijs. Deze doelstelling is indicatief en naar rato van inwoneraantal vertaald naar de individuele deelnemers (zie Tabel 1).

In 2016 is gestart met het in beeld brengen van de voortgang in de regio aan de hand van de regionale BAW-monitor (zie ook paragraaf 3.2.1). De regionale BAW-monitor is een instrument dat door UvW en VNG ter beschikking is gesteld aan de samenwerkingsregio's in Nederland om de voortgang op de 3k's (kostenbesparing, verminderen kwetsbaarheid en verbeteren kwaliteit) in beeld te brengen. Het instrument is ook benut om concrete doelen voor kwaliteit en kwetsbaarheid in 2020 te formuleren. Aan de beleidsmedewerkers van de gemeenten en het waterschap is gevraagd aan te geven welke voortgang zij in de kwaliteit van het beheer willen realiseren en welke ontwikkelingen in de samenwerking. In 2012, tijdens het sluiten van de mantelovereenkomst, waren er nog geen methoden beschikbaar om concrete, meetbare doelstellingen voor kwaliteit en kwetsbaarheid te formuleren.

² De term ‘businesscase’ die in de mantelovereenkomst wordt gebruikt, is wellicht enigszins verwarrend. Het gaat niet zozeer om kosten en baten van een concreet voorstel in beeld te brengen, maar veel meer om projectmatig mogelijkheden van samenwerking te onderzoeken, inclusief de verwachte kosten en baten van de samenwerking.

In 2016 is besloten de scope van het BOWA te verbreden tot vier thema's (zie hoofdstuk 2). Deze thema's worden in 2017 nader uitgewerkt tot plannen van aanpak. Er zijn nog geen concrete doelen aan deze thema's gekoppeld. De nieuwe scope is nog niet vastgelegd in een nieuwe samenwerkingsovereenkomst.

Tabel 1. Indicatieve besparingsdoelstelling per organisatie

Gemeente c.q. waterschap	Inwoners	Besparing op jaarlijkse kosten in 2020 circa 8% (in euro)
Muiden	6.506	82.000
Eemnes	8.816	111.000
Blaricum	8.964	113.000
Laren	11.230	141.000
Ouder-Amstel	13.085	165.000
Naarden	17.041	215.000
Weesp	17.675	223.000
Wijdmeren	23.370	294.000
Diemen	25.012	315.000
Uithoorn	28.108	354.000
Aalsmeer	29.284	369.000
Bussum	32.165	405.000
Huizen	41.885	527.000
De Ronde Venen	43.133	543.000
Stichtse Vecht	62.817	791.000
Amstelveen	80.782	1.017.000
Hilversum	84.646	1.066.000
Amsterdam	769.000	9.683.000
<i>Gemeenten in regio totaal</i>	<i>1.303.519</i>	<i>16.414.000</i>
Waterschap AGV		4.800.000

3.1.2 Afbakening

De afbakening van het taakveld van BOWA is vastgesteld en duidelijk voor deelnemers

De afbakening van het taakveld was in de periode 2012-2015 vastgelegd in de mantelovereenkomst. De mantelovereenkomst begint met de overweging dat "Als gevolg van het landelijk opgestelde Bestuursakkoord Water op regionaal niveau afspraken gemaakt dienen te worden ten behoeve van een doelmatiger waterbeheer". Activiteiten stonden in het teken om te voldoen aan de landelijke BAW afspraken. Andere wateronderwerpen zijn bewust niet geagendeerd om een duidelijke focus te houden. In de loop van de tijd zijn de verwachtingen enigszins uit elkaar gaan lopen. Bij gemeenten bestond de behoefte om ook

andere wateronderwerpen tussen gemeenten en waterschap te bespreken dan alleen waterketenonderwerpen.

De doelstelling was duidelijk voor de deelnemers: in de gehouden interviews is veelvuldig gerefereerd aan de 8% besparingsdoelstelling.

In 2016 is na een evaluatiesessie van het leidend team de verbreding gezocht. Deze verbreding is vastgelegd in een BOWA document van 31 oktober 2016. De aanleiding voor de verbreding was meerledig:

- De besparingsdoelstelling lijkt gehaald te worden, waardoor de bestuurlijke belangstelling voor de BAW doelstellingen afneemt.
- Een duidelijke behoefte vanuit het leidend team om focus aan te brengen. Er werd aan 18 business cases tegelijk gewerkt.
- Er zijn de laatste jaren nieuwe waterthema's ontstaan op het gebied van klimaatadaptatie en duurzaamheid, die ook bestuurlijk relevant zijn.

De afbakening van het taakveld van BOWA is vastgelegd in de mantelovereenkomst en duidelijk voor de deelnemers. In 2016 heeft het BOWA een aanpassing van de afbakening doorgevoerd, die ook in de BOWA stukken is vastgelegd.

3.1.3 Doelen waterschap AGV

De doelen van waterschap AGV voor de samenwerking in BOWA verband zijn geformuleerd

De doelen van waterschap AGV lagen in lijn met de doelstellingen van andere partners in het BOWA, zoals vastgelegd in de mantelovereenkomst: voldoen aan de BAW afspraken. Er zijn besparingsdoelstellingen per organisatie opgesteld, dus ook voor waterschap AGV. Verder gold als algemeen doel het verbeteren van de verstandhouding tussen waterschap AGV en gemeenten.

In februari/maart 2016 is de notitie Bestuurlijke relaties gemeenten in het DB en AB aan de orde geweest. De notitie, opgesteld op initiatief van het DB, richt zich op het verbeteren en intensiveren van de relatie met gemeenten. Dit sluit aan bij het belang van een goede samenwerking met gemeenten, zoals dat in het coalitieakkoord is verwoord. Ten aanzien van het BOWA wordt in de notitie gesteld:

“De samenwerking in de Afvalwaterketen wordt deels verbreed naar samenwerking in de Waterketen. De agenda van het BOWA blijft, zoals nu, hoofdzakelijk bestaan uit onderwerpen aangaande de samenwerking in de afvalwaterketen. Maar wanneer meerdere gemeenten over een bepaald water-gerelateerd onderwerp willen spreken, dan zal dat onderwerp op de agenda worden geplaatst. Het zou hier wat betreft het waterschap wel moeten gaan om

verbindende thema's waarmee door samenwerking gezamenlijke doelen kunnen worden behaald, of om best practices van samenwerking die andere deelnemers aan het overleg inspireren. Deze andere wateronderwerpen zullen als een apart blok aan de agenda worden toegevoegd."

De doelen van waterschap AGV zijn in de mantelovereenkomst en de notitie bestuurlijke relaties gemeenten geformuleerd.

3.1.4 Eigen doelen en maatschappelijke doelen

Bij de doelen van waterschap AGV is onderscheid gemaakt tussen eigen doelen en maatschappelijke doelen

Er is geen onderscheid gemaakt tussen eigen doelen en maatschappelijke doelen. Zoals aangegeven: deze waren uitgelijnd, namelijk het voldoen aan de BAW afspraken. Met andere woorden er was ook geen noodzaak om onderscheid te maken tussen eigen en maatschappelijke doelen.

3.1.5 Delen doelen waterschap AGV

De doelen van waterschap AGV zijn gedeeld met de samenwerkingspartners in het BOWA

De besparingsdoelstelling van waterschap AGV is gedeeld (zie Tabel 1). Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat door de procesbegeleider van waterschap AGV/Waternet intensief gewerkt is aan het verbeteren van de relatie met gemeenten. Hierbij wordt door de geïnterviewden aangegeven dat de procesbegeleider dit heeft bewerkstelligd door goed naar gemeenten te luisteren, signalen serieus te nemen en problemen te erkennen. Bestaande knelpunten in de samenwerking tussen een gemeente en het waterschap zijn met iedere gemeente afzonderlijk geconcretiseerd en gezamenlijk gedeeld. Vervolgens is stap voor stap gewerkt aan het oplossen van de knelpunten. De oorzaak van de knelpunten die werd genoemd, was dat in veel gevallen één gemeentelijk medewerker meerdere contactpersonen bij waterschap AGV / Waternet heeft, die niet altijd dezelfde inhoudelijke adviezen gaven en/of voorwaarden stelden.

Gezamenlijke uitgangspunten en gidsprincipes voor de samenwerking in de afvalwaterketen zijn vastgelegd in het handboek stedelijk waterbeheer.

3.1.6 Positie waterschap AGV

De positie van waterschap AGV ten opzichte van overige partners in BOWA is benoemd (sturend, faciliterend, een onder gelijken, etc.)

De organisatie van de samenwerking in BOWA verband en de rol van waterschap AGV daarin, maken onderdeel uit van de intentieverklaring en mantelovereenkomst. In de overeenkomsten is opgenomen dat een DB-lid van het waterschap samen met een van de wethouders gezamenlijk het bestuurlijke duo vormen van de samenwerking. Dit bestuurlijke duo, aangevuld met twee bestuurlijk vertegenwoordigers en het leidend team, vormen verder de voorbereidingscommissie van de BOWA vergaderingen. De organisatie is ook als zodanig ingericht.

Tevens is in de overeenkomsten vastgelegd dat waterschap AGV de communicatie omtrent de samenwerking verzorgt, de procesbegeleider levert als ook secretariaat, website, correspondentie, archief en administratie voor zijn rekening neemt.

De positie van waterschap AGV is dus benoemd.

3.1.7 Overzicht bevindingen Doelen en Strategie

Doelen en strategie	Oordeel
De doelen van het BOWA zijn eenduidig geformuleerd en gespecificeerd voor 2020	voldoet
De afbakening van het taakveld van BOWA is duidelijk voor deelnemers en vastgelegd	voldoet
De doelen van waterschap AGV voor de samenwerking in BOWA verband zijn geformuleerd	voldoet
Bij de doelen van waterschap AGV is onderscheid gemaakt tussen eigen doelen en maatschappelijke doelen	voldoet niet ³
De doelen van waterschap AGV zijn gedeeld met de samenwerkingspartners in het BOWA	voldoet
De positie van waterschap AGV ten opzichte van overige partners in BOWA is benoemd (sturend, faciliterend, een onder gelijken, etc.)	voldoet

³ Er was geen noodzaak om onderscheid te maken tussen eigen en maatschappelijke doelen.

3.2 Resultaten

3.2.1 BOWA op koers

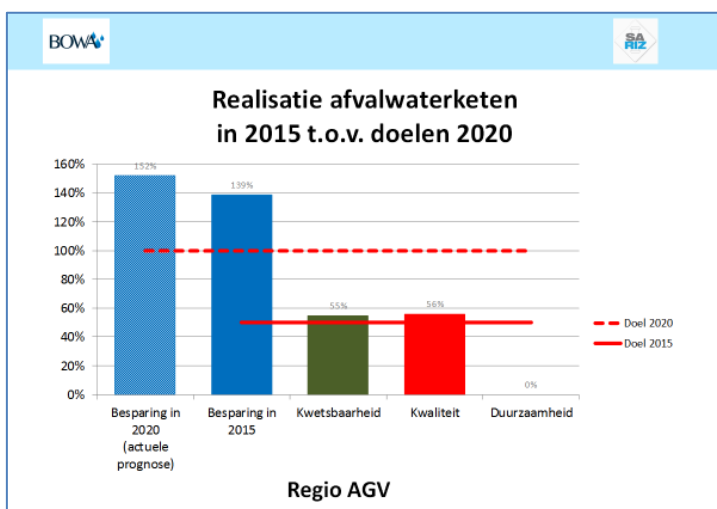
Het BOWA ligt op koers om de doelen voor 2020 te realiseren

In 2013 en 2014 heeft een onafhankelijke landelijke Visitatiecommissie onder voorzitterschap van voormalig minister Karla Peijs onderzoek gedaan naar de voortgang van uitvoering van afspraken die in het BAW zijn vastgelegd. De commissie heeft vervolgens de voortgang beoordeeld.

In de tussenrapportage uit begin 2014 heeft de commissie de AGV regio als zogenaamde koploper aangeduid op basis van ambitieniveau kostenbesparing, concreetheid van plannen en implementatie van maatregelen.

Eind 2014 heeft de commissie haar eindrapportage aangeboden aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. In de eindrapportage hanteert de Visitatiecommissie niet meer begrippen als koploper en achterblijver, maar rapporteert aan de hand van besparingsambities. Het eindrapport van de Visitatiecommissie laat zien dat de besparingsambitie in de afvalwaterketen in de regio AGV laag is ten opzichte van andere regio's (8% ten opzichte van meer dan 20% in andere regio's). Maar daarbij merkt de commissie op dat waterschap AGV door de Waternet-constructie al structureel veel bespaard heeft in de jaren voor 2010. De besparingen voor 2010 neemt de commissie, vanwege afspraken in het BAW, niet mee in de optelsom van het totaalbeeld van de regio.

In 2016 is de door VNG en UvW ter beschikking gestelde regionale monitor BAW toegepast over het peiljaar 2015. Dit levert onderstaand totaalbeeld op.



Figuur 2. Doelrealisatie BAW afspraken in AGV regio

De nieuwste prognoses van de kosten in 2020 laten zien dat de regio niet 8% maar naar verwachting ongeveer 12% bespaart op de jaarlijkse kosten in de afvalwaterketen (linkerkolom: 152% van 8% besparing. Deze besparingsdoelstelling is in 2015 zelfs al ruimschoots bereikt (tweede kolom van links). Het verminderen van de personele kwetsbaarheid en het verder professionaliseren van het beheer ('kwaliteit') vinden naar verwachting plaats. Halverwege de looptijd van het BAW is de ontwikkeling van kwetsbaarheid en kwaliteit halverwege de doelstelling. Uit Figuur 2 blijkt dat de regio op koers ligt.

Over de praktische resultaten van de samenwerking is in bestuursrapportages en jaarstukken gerapporteerd (zie ook paragraaf 3.3.3). De 18 businesscases die zijn voortgekomen uit de mantelovereenkomst hebben niet allemaal in dezelfde mate tot resultaat geleid. Dat is mede het gevolg van het verschil in aard van de verschillende casussen. Bovendien was het uitgangspunt dat de werkzaamheden in eigen beheer werden uitgevoerd. In de praktijk bleek de beschikbare capaciteit een beperking om de voorgenomen inzet en doelstelling van een aantal businesscases waar te maken. Tijdens interviews ten behoeve van dit onderzoek zijn als voorbeelden van waardevolle resultaten genoemd:

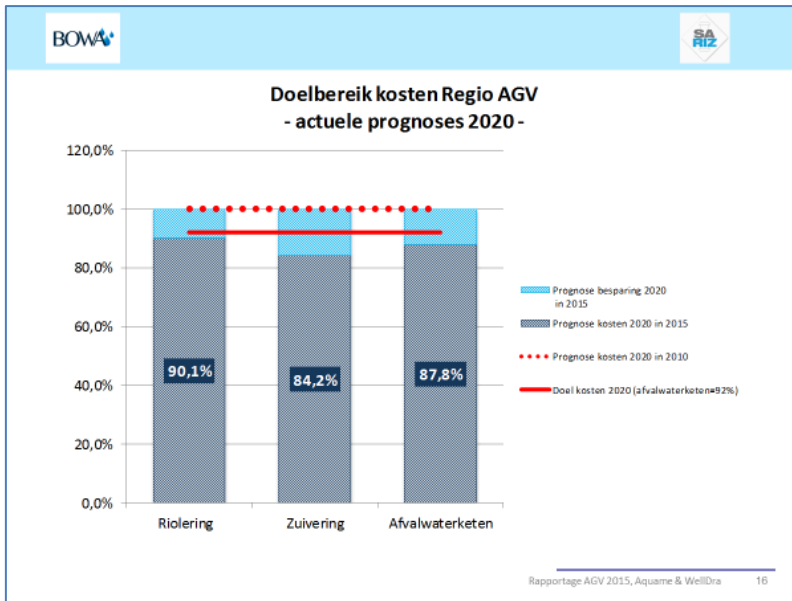
- het handboek stedelijk afvalwater,
- het handboek stedelijk grondwater (in 2009 door AGV en Amsterdam opgesteld en gedeeld met de andere gemeenten),
- het handboek hemelwater (in 2009 door AGV en Amsterdam opgesteld en gedeeld met de andere gemeenten),
- het gezamenlijke grondwatermeetnet en
- het gezamenlijk aanbesteden van neerslaggegevens (bij Hydronet).

Op dit moment wordt ook gewerkt aan een handboek beheer en onderhoud oppervlaktewater.

3.2.2 Waterschap AGV op koers

Waterschap AGV ligt op koers om de directe eigen doelen voor 2020 binnen BOWA te realiseren

Waterschap AGV ligt ten aanzien van de kosten voor het zuiveren van afvalwater ruimschoots op koers, zoals blijkt uit Figuur 3. De prognose van de besparing ligt met bijna 16% (100%-84,2%) bijna twee maal zo hoog als de doelstelling van 8% uit de mantelovereenkomst.



Figuur 3. Prognoses kosten afvalwaterketen in 2020

3.2.3 Overzicht bevindingen Resultaat

Resultaten	Oordeel
Het BOWA ligt op koers om de doelen voor 2020 te realiseren	voldoet
Waterschap AGV ligt op koers om de directe eigen doelen voor 2020 binnen BOWA te realiseren	voldoet

3.3 Sturing

3.3.1 Kaderstellende rol Algemeen bestuur

Het Algemeen bestuur heeft de kaderstellende rol richting bestuurlijk vertegenwoordiger BOWA ingevuld

Het belangrijkste kader voor het BOWA werd bij de intensivering van de regionale samenwerking in 2011 gevormd door het landelijk Bestuursakkoord Water en vervolgens door de Visitatiecommissie Waterketen (2014). De besparingsdoelstellingen, zoals verwoord in de mantelovereenkomst komen hier direct uit voort. De mantelovereenkomst is in december 2012 door het AB van het waterschap vastgesteld.

Uit de documenten en interviews blijkt dat vanuit het AB geen aanvullende kaders zijn gesteld voorafgaand of tijdens de behandeling van de mantelovereenkomst. Ook heeft het AB niet aangegeven op welke wijze zij geïnformeerd wilde worden over de voortgang en doelrealisatie van de afspraken in de mantelovereenkomst. Bij de behandeling van de mantelovereenkomst in de commissievergadering van 14 november 2012 is door het toenmalig DB-lid de toezegging gedaan dat de voortgang zou worden gerapporteerd in de periodieke bestuursrapportages.

Met het vaststellen van de mantelovereenkomst in 2012 heeft het AB haar kaderstellende rol ingevuld.

3.3.2 Invloed bestuurder

De AGV-bestuurder binnen BOWA heeft invloed in de stuurgroep om de doelen van waterschap AGV te behartigen

Uit de documenten en interviews blijkt dat de positie van het DB-lid van waterschap AGV in het BOWA goed geborgd is. Het DB-lid is vice-voorzitter van het BOWA, lid van het bestuurlijke duo en lid van de voorbereidingscommissie van BOWA bijeenkomsten.

Met zijn positie in het BOWA kan het DB-lid van waterschap AGV voldoende invloed uitoefenen in de stuurgroep.

3.3.3 Informeren bestuur

Het Algemeen bestuur wordt geïnformeerd over de voortgang van het doelbereik in BOWA verband.

Bij de behandeling van de mantelovereenkomst in de commissievergadering van 14 november 2012 is als reactie op een vraag van een van de commissieleden door het toenmalig DB-lid de toezegging gedaan dat de voortgang van de afspraken zou worden gerapporteerd in de periodieke bestuursrapportages. Hierbij zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de vorm en invulling hiervan.

Het AB werd in de afgelopen periode op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgang van het doelbereik in het BOWA. In de jaarstukken van 2012, 2013, 2014, 2015 en 2016 wordt de voortgang in een alinea beschreven (zie tekstkader).

Tekstonderdeel gerelateerd aan het BOWA in het document Jaarstukken waterschap AGV 2015

Zuiveringsbeheer

Samenwerking in de afvalwaterketen leidt tot verbetering van de waterkwaliteit en tot lagere tariefstijgingen voor de burgers. In het Bestuurlijk Overleg Water AGV-gebied (BOWA) zijn afspraken gemaakt over samenwerking in de afvalwaterketen. Het Bestuursakkoord Water (BAW 2011) vormt het kader. Het BOWA ziet erop toe dat het reduceren van kosten, het verhogen van de kwaliteit en het reduceren van de kwetsbaarheid in evenwicht met elkaar worden gerealiseerd.

Alle wethouders met “water” in de portefeuille van de 18 inliggende gemeenten van het waterschap en een Dagelijks bestuurslid van het waterschap Amstel Gooi en Vecht hebben op 14 februari 2013 de handtekening gezet onder de Mantelovereenkomst “Samenwerking tussen gemeenten en het waterschap in het AGV-werkgebied”. Inmiddels sluiten ook de drinkwaterbedrijven aan.

Dit geeft de mate van betrokkenheid aan, om meer met elkaar te gaan samenwerken, vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het totale (afval)watersysteem met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. De te ondernemen stappen moeten in 2020 volgens de landelijk ingestelde Visitatie Commissie binnen de regio tot circa 12% minder meerkosten leiden; deze reductie van kosten zijn te verwachten uit het slimmer omgaan met de huidige assets en voorts met toekomstige investeringen bij het renoveren, vervangen en aanpassen van gemalen, persleidingen en de uitbreiding van zuiveringen (zie ook pagina 7 ‘Beleidsbeïnvloeding en Beleidsontwikkeling’).

De uitdaging voor de deelnemende partijen is en blijft om voldoende ambtelijke capaciteit vrij te maken voor het realiseren van de benoemde studies, projecten en activiteiten. In 2016 wordt de koers voor de komende periode van 5 jaar uitgezet.

In de bestuursrapportages komen de voortgang en het doelbereik van het BOWA niet consequent terug. De term BOWA wordt in de bestuursrapportages januari-september van 2015 en 2016 niet genoemd.

Medio 2016 zijn de resultaten van de zogenaamde BAW-monitor (paragraaf 3.2.1) ter informatie aangeboden aan het AB.

In het najaar van 2016 heeft het BOWA de agenda verbreed met vier concrete onderwerpen. Paragraaf 4.1 geeft een toelichting op de vier onderwerpen. Het stopzetten van de business cases en het inzetten van de verbreding van het BOWA is door middel van de jaarstukken 2016 voor het eerst gedeeld met het AB (commissievergadering in juni en AB-vergadering in juli 2017).

Voorafgaand aan het besluit in het BOWA (najaar 2016) zijn in het DB en AB geen formele voorstellen geagendeerd en behandeld. Het AB is hierover door het DB achteraf geïnformeerd. Wel is in de AB Notitie bestuurlijke relaties gemeenten (februari 2016) aangegeven dat gemeenten de wens hebben om binnen het BOWA ook andere watergerelateerde onderwerpen dan de waterketen te bespreken.

Het AB zelf heeft de afgelopen bestuursperiode niet gevraagd naar de specifieke resultaten van de regionale samenwerking in het BOWA. Via de jaarrapportage 2015 is het AB op de hoogte gesteld dat de koers voor het BOWA in 2016 zou worden uitgezet. Uit de interviews blijkt dat er regelmatig in algemene termen is gevraagd naar de samenwerking met

gemeenten. Hierbij werd niet specifiek gerefereerd aan het BOWA, de afspraken in de Mantelovereenkomst en de beoogde koerswijziging.

Het AB wordt slechts achteraf geïnformeerd over de voortgang van de afspraken in de mantelovereenkomst. Het AB is niet betrokken geweest bij het BOWA besluit over de koerswijziging (verbreding agenda en stopzetten businesscases).

3.3.4 Bijsturen

Het Dagelijks en Algemeen bestuur sturen bij als doelen van het BOWA niet gerealiseerd lijken te worden

Het DB en AB blijken, op basis van de geanalyseerde documenten en interviews, de afgelopen jaren niet actief te hebben gestuurd op doelrealisatie. De belangrijkste doelstellingen, namelijk de besparingsdoelstellingen voor 2020 in de regio én die voor het waterschap zelf, worden gehaald.

Naast de financiële doelstellingen is er in de mantelovereenkomst nog een aantal andere doelstellingen geformuleerd (zie paragraaf 4.1.1). De realisatie van deze doelstellingen is niet expliciet gerapporteerd aan het AB. Het AB heeft hier zelf niet naar geïnformeerd. De verwachting is dat doelstellingen van het BOWA worden gerealiseerd.

3.3.5 Overzicht bevindingen Sturing

Sturing	Oordeel
Het Algemeen Bestuur heeft de kaderstellende rol richting bestuurlijk vertegenwoordiger BOWA ingevuld	Voldoet
De AGV-bestuurder binnen BOWA heeft invloed in de stuurgroep om de doelen van waterschap AGV te behartigen	Voldoet
Het Algemeen Bestuur wordt geïnformeerd over de voortgang van het doelbereik in BOWA verband	Voldoet deels
Het Dagelijks en Algemeen Bestuur sturen bij als doelen van het BOWA niet gerealiseerd lijken te worden	Nvt *

* De prognose is dat de belangrijkste (besparings)doelstellingen in 2020 worden gerealiseerd.

3.4 Kwaliteit samenwerking

In het onderzoek is tijdens de interviews en brede bijeenkomsten gevraagd naar de kwaliteit van de samenwerking. Dit om bevindingen te onderbouwen of verklaren en als uitgangspunt te

dienen voor het verkennen van de samenwerkingsmogelijkheden in de toekomst. Hoe robuust is de samenwerking en wat betekent dit met het oog op toekomstige ontwikkelingen?

In de voorgaande paragrafen van hoofdstuk 3 zijn de bevindingen getoetst aan een beoordelingskader en is aangegeven in hoeverre de situatie hieraan voldoet. Deze paragraaf beschrijft in kwalitatieve zin de kwaliteit van de samenwerking in het BOWA. Hierbij komen verschillende aspecten van de kwaliteit van de samenwerking aan bod⁴.

Gevoel van urgentie en wederzijdse afhankelijkheid

Het gevoel van urgentie verschilt per onderwerp en per organisatie. Het gevoel voor urgentie is het grootst bij de besparingsdoelstelling uit de mantelovereenkomst (8% kostenbesparing voor de regio in 2020). Uit de interviews komt naar voren dat met het realiseren van deze kostenbesparing het gevoel van urgentie bij bestuurders voor de doelstelling van het BOWA afneemt.

In het najaar van 2016 zijn in het BOWA vier thema's benoemd (zie paragraaf 2.1). De verschillende leden van het BOWA hebben een thema geadopteerd en werken deze uit:

- Klimaatadaptatie: Amstelveen, Diemen, Gooise Meren en Huizen
- Duurzaamheid: Hilversum, Ouder Amstel en Laren
- Organisatie/kwetsbaarheid: Stichtse Vecht en Aalsmeer
- Asset Management: Uithoorn, Wijdemeren en Ronde Venen

Medio 2017 wordt in het BOWA een plan van aanpak gepresenteerd met concrete doelstellingen en activiteiten. Uit de interviews blijkt dat bij het adopteren van deze thema's in de BOWA vergadering van oktober 2016 sprake was van een gevoel van urgentie: de wethouders melden zich aan en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het uitwerken van een thema.

Uit de documenten en interviews blijkt dat het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid aanwezig is. De taken van gemeenten en het waterschap in het beheer van de afvalwaterketen en het watersysteem raken elkaar direct (zie bijlage 4 voor een toelichting). Een voorbeeld waaruit dit blijkt is het Handboek Stedelijk Afvalwater dat gezamenlijk is uitgewerkt en in het BOWA is vastgesteld (zie paragraaf 3.2.1).

Belangen erkennen

In de periode tussen 2005 en 2011 stond de relatie tussen waterschap AGV, de organisatie Waternet en enkele gemeenten onder druk. De belangrijkste reden hiervoor waren gesprekken over het overnemen van het eigendom en beheer van de riolering in de gemeente Hilversum. Ook de ambities van de voormalige dijkgraaf om toe te groeien naar een

⁴ De kwaliteitsaspecten voor samenwerking tussen organisatie zijn ontleend aan de publicaties "Samen werken tussen organisaties" en "Lenzen op samenwerking" beiden van Twijnstra en Gudde.

watercyclus bedrijf, inclusief de rioleringstaak van gemeenten, viel bij veel gemeenten niet goed.

Uit de interviews blijkt dat sinds 2011 de relatie met gemeenten sterk is verbeterd. De voormalige en huidige procesleider hebben veel energie gestopt in het oplossen van problemen en geïnvesteerd in de onderlinge relatie, hierbij werden de belangen van gemeenten erkend (zie paragraaf 3.1.5). Door het bespreken en erkennen van de belangen van gemeenten groeide het vertrouwen tussen de betrokken medewerkers.

In 2015 was er een specifieke situatie die een conflict opleverde in de relatie tussen het waterschap en gemeenten. Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten hadden verwacht dat dergelijke besluiten vooraf zouden worden besproken in het BOWA. Het ging hierbij o.a. om:

- het eenzijdig wijzigen, zonder berichtgeving of overleg vooraf, van de waterschapsheffingen bebouwd, onbebouwd en wegen;
- het zonder overleg wijzigen van afspraken over de afvoer van slootmaaisel;
- het eenzijdig opzeggen van de onderhoudstaken in stedelijk gebied;
- het niet optimaal betrekken van de ambtelijke vertegenwoordigers c.q. de watercoördinatoren van de gemeenten bij het opstellen van het Waterbeheerplan.

In het BOWA van 9 juli 2015 is de situatie besproken en zijn verbetervoorstellen gedaan (o.a. verbreding agenda). Ook is een procedure afgesproken voor escalatie in geval van conflict situaties.

Verbinden

Zowel op bestuurlijk niveau als op ambtelijk niveau is sprake van verbindend leiderschap. De betrokken ambtenaren en bestuurders zijn gericht op het samen bereiken van resultaten. Daarbij gaan ze op zoek naar dat wat mensen en organisaties met elkaar verbindt en waarbij deze elkaar versterken. Het herkennen en erkennen van elkaars situatie en belang spelen hierbij een belangrijke rol.

Door deze inzet is de kracht van het BOWA-netwerk zowel ambtelijk als bestuurlijk gegroeid en zijn resultaten geboekt. Voorbeelden van verbindend leiderschap zijn de rol van de voormalig voorzitter en ambtelijk coördinator in de periode na 2011, waarin de relatie tussen het waterschap, de Waternet organisatie en de gemeenten sterk is verbeterd. De rol van de nieuwe voorzitter, het DB-lid en de huidige coördinator leveren tevens een positieve bijdrage. Zij hebben in 2015 verbetervoorstellen gedaan (zie thema belangen (h)erkennen) en zijn in 2016 gekomen tot een nieuwe afbakening en focus van het BOWA.

Open communicatie

Mede als gevolg van het verbindend leiderschap is er op verschillende niveaus sprake van open communicatie. Dit levert een positieve bijdrage aan het onderlinge vertrouwen tussen bestuurders, managers en ambtenaren.

Een voorbeeld van open communicatie tussen bestuurders is de situatie in 2015, waarin gemeenten hun ongenoegen openlijk hebben uitgesproken en gedeeld met het waterschap. Uit de interviews blijkt dat ook in het leidend team en in ISARIZ alles bespreekbaar is en zo nodig wordt geagendeerd.

Bijsturing

In het BOWA heeft in het najaar 2016 een herijking plaats gevonden van de eigen agenda en zijn vier nieuwe thema's benoemd. Het bestuurlijk duo heeft in overleg met het leidend team het initiatief genomen om de nieuwe thema's te agenderen. Het leidend team heeft medio 2016 een evaluatiesessie gehouden, waarin werd terug- en vooruitgekeken. Op basis van de resultaten van deze evaluatie zijn de vier thema's voorgesteld. Het leidend team heeft ook aan het ambtelijk platform gevraagd om een evaluatie over haar eigen activiteiten te houden. Voor zover is na te gaan heeft deze evaluatie nog niet plaats gevonden. De bijeenkomst van het platform ISARIZ in het kader van dit onderzoek werd door de deelnemers als een waardevolle dialoog ervaren met elementen van een evaluatie.

Doelgerichtheid

De vraag in hoeverre er sprake is van een doelgerichte uitvoering van de activiteiten in BOWA-verband is op basis van de bevindingen moeilijk te beantwoorden. De doelstellingen ten aanzien van kostenbesparing zullen naar verwachting ruimschoots worden gerealiseerd. Het zwaartepunt van de kostenbesparingen in de regio ligt bij de gemeente Amsterdam en waterschap AGV.

Voor de 18 businesscases die zijn voortgekomen uit de mantelovereenkomst kan worden vastgesteld dat deze niet allemaal in dezelfde mate tot resultaat hebben geleid. Dat is mede het gevolg van het verschil in aard van de verschillende casussen. Het voormalig DB-lid van waterschap AGV wilde graag een meer projectmatige aanpak (sturing op doelstelling en resultaat businesscases). Dat is in de praktijk niet goed van de grond gekomen in de zin dat er door de bestuurders in het BOWA niet is gestuurd op voortgang en resultaat van de businesscases.

Bij de uitwerking van de businesscases was het uitgangspunt dat de werkzaamheden in eigen beheer werden uitgevoerd. Er werd dus geen capaciteit ingehuurd. In de praktijk bleek de beschikbare capaciteit een beperking om de voorgenomen inzet en doelstelling van een aantal businesscases waar te maken.

Eenduidig optreden waterschap AGV

Uit de interviews komt naar voren dat het waterschap eenduidig optreedt richting gemeenten als het gaat om onderwerpen die binnen de afbakening vallen van het BOWA.

Ook ambtelijk treedt het waterschap voor het beheer van de afvalwaterketen eenduidig op naar gemeenten. Het masterplan zuiveringen⁵ van waterschap AGV is bijvoorbeeld gedeeld in het BOWA en het platform ISARIZ en vormt een belangrijk uitgangspunt bij het samen werken aan het beheer van de afvalwatertaken. Er wordt gewerkt conform de uitgangspunten van het Handboek Stedelijk Afvalwater dat in 2014 is vastgesteld.

Over onderwerpen als waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water, KRW), waterveiligheid en wateroverlast vindt afstemming met gemeenten plaats via andere (bilaterale) sporen en dus buiten het ambtelijk platform ISARIZ, het leidend team en het BOWA.

Samenvatting kwaliteitsaspecten samenwerking BOWA

Samenvattend kan worden gesteld dat de kwaliteit van de huidige samenwerking in het BOWA (bestuurlijk) en ISARIZ (ambtelijk) met name gekenmerkt wordt door de volgende aspecten:

- Samenwerkingspartners (er)kennen elkaars belangen en handelen in gezamenlijk belang;
- De partners zijn in staat om te verbinden;
- Er is sprake van open en eerlijke onderlinge communicatie, heldere afspraken en afspraken worden nagekomen;
- Er vindt reflectie en bijsturing plaats.

Kortom: de basis voor een effectieve samenwerking is in de huidige wijze van werken aanwezig. Aspecten die nog ontwikkeling vragen, zijn:

- De mate waarin sprake is van een gevoel van urgentie en wederzijdse afhankelijkheid;
- De doelgerichtheid van de uitvoering;

⁵ Masterplan Zuiveringen is een strategisch plan, waarin voor de komende 20 jaar een analyse is gemaakt van de zuiveringskringen, de locaties van de zuiveringen en de mogelijkheden voor het terugwinnen van energie en grondstoffen uit afvalwater.

4 Bevindingen ex ante

In hoofdstuk 3 zijn de aanpak en resultaten getoetst aan het beoordelingskader. Met de resultaten van dit ex post deel van het onderzoek als vertrekpunt kijkt hoofdstuk 4 vooruit en richt zich op de ontwikkeling van het BOWA in de komende jaren. Het gaat hierbij zowel over de inhoudelijke onderwerpen voor het BOWA (paragraaf 4.1) als de wijze van voorbereiding en organisatie (paragraaf 4.2). Dit ex ante deel van het onderzoek is verkennend van karakter. Er vindt geen toetsing plaats aan een beoordelingskader.

4.1 Inhoudelijke onderwerpen: de agenda van het BOWA

Het AB heeft een duidelijke ambitie en ontwikkelrichting voor de agenda en afbakening van het BOWA. Het BOWA wordt gezien als het bestuurlijk platform om met de inliggende gemeenten alle onderwerpen waar gemeenten en waterschap elkaar bij de taakuitoefening raken, te agenderen en te bespreken. In het in het kader van dit onderzoek gehouden groepsinterview⁶ met de leden van het AB kwam dit signaal duidelijk naar voren. Op de vraag: Welke beleidsonderwerpen in de toekomst in het BOWA zouden kunnen worden geagendeerd, werd illustratief door een van leden geantwoord: *Welke onderwerpen niet?* Met andere woorden: alle relevante onderwerpen zouden moeten kunnen worden geagendeerd in het BOWA, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen. Dit signaal werd breed gedeeld in het groepsinterview met leden van het AB.

Wel kwam tijdens het gesprek en de interviews naar voren dat onderscheid zal moeten worden gemaakt tussen onderwerpen of projecten die alle gemeenten raken (generiek) en meer specifieke onderwerpen die bilateraal met gemeenten kunnen worden besproken.

Bij het ambtelijk platform ISARIZ leeft de ambitie om de agenda de komende jaren verder te verbreden. Met name de medewerkers van gemeenten gaven in de ISARIZ-bijeenkomst aan dat zij graag alle relevante wateronderwerpen zouden willen kunnen agenderen in het BOWA. Voor de gemeenteamttenaren is het BOWA hiervoor het juiste en enige bestuurlijke platform.

In het najaar van 2016 heeft het BOWA op initiatief van de voorbereidingscommissie de agenda aangepast tot vier concrete onderwerpen. Uit de interviews en documenten blijkt niet dat het AB hier specifiek om heeft gevraagd.

Met de aanpassing van de agenda werd nadrukkelijk focus aangebracht in de 18 businesscases die met de mantelovereenkomst waren gestart en tegelijkertijd werd de thematiek verbreed, waarbij ook de relatie met het watersysteem belangrijk is geworden. De thema's zijn:

1. Klimaatadaptatie
2. Duurzaam (klimaatneutraal / circulaire economie)
3. Organisatie / kwetsbaarheid
4. Assetmanagement

⁶ Het groepsinterview met het Algemeen Bestuur vond plaats op 8 maart 2017

De door het BOWA gekozen thema's zijn deels inhoudelijk van aard en deels organisatorisch en gericht op een manier van werken / organiseren.

Toelichting thema's

1. *Klimaatadaptatie*

In 2050 moeten alle gemeenten klimaatbestendig zijn. Dat betekent dat zij in staat moeten zijn om de gevolgen van het nu al veranderde klimaat, maar ook van toekomstige klimaatveranderingen, op te vangen. Denk hierbij aan hevige regenbuien en langdurige droogte. In 2020 moeten alle gemeenten een plan hebben. Deze mijlpalen zijn onderdeel van de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie.

Onderwerpen:

- Gezamenlijke visie op klimaatadaptatie: wat is het en wat betekent het in en voor onze gemeenten;
- Communicatie rondom klimaatadaptatie: hoe zorgen we ervoor dat een (gemeentelijke) organisatie dit in alle ruimtelijke plannen meeneemt;
- Duurzame inrichting van de (openbare) ruimte;
- Innovaties.

2. *Duurzaam (Klimaatneutraal / Circulaire economie)*

Duurzaam omgaan met energie. Duurzaam omgaan met grondstoffen. De processen van gemeenten / waterschap / drinkwaterbedrijven moeten zo min mogelijk en in de toekomst niet meer bijdragen aan klimaatverandering.

Onderwerpen:

- CO2-footprint van watersysteem;
- Circulair inkopen op het gebied van watersystemen;
- Innovaties.

3. *Organisatie / kwetsbaarheid*

De waterpartners in het AGV-gebied werken, vanuit hun eigen organisatie (gemeente, waterschap, drinkwaterbedrijf), samen in BOWA en Isariz. Op welke onderwerpen werken we samen, hoe geven we de samenwerking vorm, wat levert de samenwerking op? Water- en rioolbeheer zijn taken die bij een klein aantal medewerkers zijn belegd. Het zijn specialisten met veel kennis en ervaring, ieder met eigen voorkeuren en specialiteiten. Hoe is hun vervanging geregeld?

Onderwerpen:

- Calamiteitenplan;
- Storingsdienst;
- Handreiking Stedelijk Afvalwater;
- Versterken van het opdrachtgeverschap;
- "Rioleur 3.0" (de integrale specialist).

4. *Assetmanagement*

Het doel van assetmanagement is om de optimale prestaties uit de assets (afvalwater-, drinkwater- en oppervlaktewatersysteem) te halen, binnen acceptabele risico's en tegen aanvaardbare kosten, gemeten over de gehele levensduur van de assets.

Onderwerpen:

- Meten en monitoren (afval)watersysteem;
- Neerslagmeting;
- Databeheer;
- Financieringsmethoden en bewustwording van keuzes;
- Wijze van totstandkoming en afstemming van meerjarenplannen (investeringen, beheer en onderhoud);
- Afstemmen van de werking van het (afval)watersysteem tussen gemeenten en waterschap (wie doet/beslist wat en waarom).

De inhoudelijke thema's sluiten aan bij de thema's die genoemd zijn in de (groeps)interviews. In het groepsinterview verwoordden de AB-leden de ambitie om de agenda van het BOWA

verder te verbreden. De verbrede koers die in 2016 door het BOWA is ingezet, is een stap in die richting.

Een aantal specifieke onderwerpen die in het groepsinterview met het AB naar voren zijn gekomen en nog niet door de vier thema's worden gedekt, zijn:

- Implementatie van de Omgevingswet
- Waterkwaliteit en de relatie met het gemeentelijk rioolstel (inclusief nieuwe stoffen afvalwater)
- Peilbeheer oppervlaktewater in relatie tot landgebruik en bodemdaling (zetting)
- Verzilting

De vier thema's die in het BOWA zijn benoemd, zijn geadopteerd door de leden van het BOWA. Dat wil zeggen dat twee of drie bestuurders uit het BOWA een thema oppakken en uitwerken. De afspraak is gemaakt dat tijdens de BOWA vergadering van medio 2017 voor elk thema een plan van aanpak wordt gepresenteerd met concrete doelstellingen en maatregelen. Eind 2017 worden vervolgens de eerste resultaten gepresenteerd.

4.2 Voorbereiding en organisatie

Naast de inhoudelijke agenda van het BOWA speelt de komende jaren ook de wijze van voorbereiding en organisatie ervan een belangrijke rol.

Het BOWA is een bestuurlijk netwerk en geen (juridische) rechtspersoon. De bestuurlijke afspraken die in het netwerk worden gemaakt, zullen altijd door de besturen van de individuele organisaties moeten worden bekrachtigd. Het kan voldoende zijn om dit alleen in het college van B&W van de inliggende gemeenten en in het DB van het waterschap te doen. Maar in een aantal gevallen kan het vanwege de democratische legitimatie nodig zijn dat een besluit wordt genomen door de gemeenteraden en het AB van het waterschap.

Uit paragraaf 3.4 blijkt dat de kwaliteit van de huidige samenwerking in het BOWA (bestuurlijk) en ISARIZ (ambtelijk) met name gekenmerkt wordt door de volgende aspecten:

- Samenwerkingspartners (er)kennen elkaars belangen en handelen in gezamenlijk belang;
- De partners zijn in staat om te verbinden;
- Er is sprake van open en eerlijke onderlinge communicatie, heldere afspraken en afspraken worden nagekomen;
- Er vindt reflectie en bijsturing plaats.

Kortom: de basis van de huidige samenwerking is aanwezig. Aspecten die nog ontwikkeling vragen, zijn:

- De mate waarin sprake is van een gevoel van urgentie en wederzijdse afhankelijkheid;
- De doelgerichtheid van de uitvoering;

Het besluit in het najaar 2016 om te focussen op vier thema's en daarmee de agenda te verbreden en de verbinding te leggen met het watersysteem en duurzaamheid kan een impuls betekenen voor het gevoel van urgentie en wederzijdse afhankelijkheid. De wijze waarop bestuurders de thema's hebben geadopteerd kan een impuls geven voor een verbreed eigenaarschap van de doelen van het netwerk én de doelgerichtheid van de uitvoering. De effectiviteit van deze aanpak is medio 2017 nog niet duidelijk. In de loop van 2017 zal hierover meer duidelijkheid worden gegeven door het opleveren van een plan van aanpak per thema en de eerste resultaten per thema. Beiden worden in de reguliere overleggen van het BOWA geagendeerd.

De verbreding van de agenda van het BOWA roept de vraag op wat er de komende jaren nodig is om de (verbrede) doelstellingen van het BOWA te realiseren en als netwerk effectief te zijn. Aspecten als organisatie, samenstelling en schaal zijn daarbij aan de orde.

Verbreden van de agenda stelt eisen aan voorbereiding en organisatie

Met het inhoudelijk verbreden van de agenda en de doelstellingen van het BOWA neemt de complexiteit van het netwerk toe. Er zal op meerdere doelstellingen tegelijkertijd moeten worden gestuurd en de verbinding tussen het BOWA en de individuele organisaties wordt breder. Met andere woorden: hoe meer onderwerpen in het BOWA worden geagendeerd hoe meer mensen erbij betrokken zijn (zowel bestuurlijk als ambtelijk). Dat laatste kan overigens aan de kant van waterschap AGV een positieve bijdrage leveren aan een meer eenduidig optreden naar gemeenten.

Samenstelling BOWA: Wie zit wanneer aan tafel?

De portefeuillevverdeling van bestuurders en de bestuurlijke vertegenwoordiging is een belangrijk aandachtspunt. De vier thema's van de huidige BOWA agenda raken ook de portefeuilles van bestuurders die nog niet vertegenwoordigd zijn in het BOWA. De huidige samenstelling van het BOWA is gebaseerd op de agenda voor de waterketen. Dat betekent dat namens het waterschap het DB-lid met de portefeuille afvalwaterketen aan tafel zit en namens de gemeenten de wethouders die water & riolering in portefeuille hebben. Voor de nieuwe thema's is het niet ondenkbaar dat namens het waterschap ook de DB-leden met de portefeuilles waterkwaliteit, peilbeheer, wateroverlast, Rainproof, duurzaamheid en innovatie deelnemen aan het BOWA. En namens gemeenten zouden ook de wethouders Ruimtelijke Ordening, Milieu, Duurzaamheid kunnen aansluiten.

Welke schaal is effectief voor samenwerken met gemeenten?

Bij het samenwerken door waterschap AGV met gemeenten kan een onderscheid worden gemaakt in verschillende schaalniveaus. Een bredere en meer generieke afstemming tussen de gemeenten in het beheersgebied over zaken die het merendeel van de gemeenten aangaat, vindt plaats in het BOWA. Zo kan een discussie over uitgangspunten voor de implementatie van de Omgevingswet zinvol zijn en kunnen bijvoorbeeld gezamenlijke bouwstenen worden uitgewerkt voor het onderdeel water in de gemeentelijke Omgevingsvisies. Dat draagt bij aan

de uniformiteit van visies tussen gemeenten onderling en zorgt voor een vroegtijdige afstemming tussen denkrichtingen bij gemeenten, waterschap en drinkwaterbedrijf. Naast samenwerken op het niveau van het platform BOWA zal er altijd sprake blijven van het samenwerken tussen het waterschap en individuele gemeenten. Als het om specifieke projecten gaat is de schaal van de projectlocatie leidend en zal worden samengewerkt met individuele gemeenten of clusters van gemeenten. Voorbeelden zijn het werken aan een betere waterkwaliteit van een specifiek KRW-waterlichaam of dijkversterkingsprojecten in een specifieke dijkkring. Ook vraagt de optimalisatie van de inrichting van de afvalwaterketen in een specifieke zuiveringskring om samenwerking tussen het waterschap en de gemeenten die afvalwater naar de desbetreffende zuivering afvoeren.

In de huidige praktijk van interbestuurlijke en regionale samenwerkingsverbanden komen verschillende varianten van bestuurlijke vertegenwoordiging voor. Deze kunnen ook op de bestuurlijke vertegenwoordiging in het BOWA worden toegepast. Varianten zijn:

1. *Huidige bestuurlijke bezetting; onderwerpen op juiste tafel beleggen*
Dit is het huidige BOWA, waarbij het BOWA wordt benut om generieke onderwerpen die spelen tussen gemeenten en waterschap te agenderen. Wanneer een onderwerp buiten de eigen portefeuille van de deelnemers ligt, wordt vastgesteld op welke wijze het onderwerp (in welk gremium, met welke personen) verder wordt besproken. Alle BOWA leden informeren de collega-bestuurders en de eigen organisatie over de gemaakte afspraken;
2. *Elke organisatie vertegenwoordigd door één gemandateerd bestuurder*
Elke organisatie wordt vertegenwoordigd door één bestuurder. De bestuurder heeft mandaat en vertegenwoordigt het Dagelijks Bestuur van zijn of haar organisatie (DB-waterschap of college B&W gemeenten);
3. *Elke organisatie vertegenwoordigd door meerdere bestuurders*
Elke organisatie wordt door meerdere bestuurders vertegenwoordigd. In de praktijk van een bestuurlijk overleg kan dit op een aantal manieren:
 - a. de kring van bestuurders neemt toe;
 - b. per agendapunt sluit één bestuurder namens een organisatie aan en dat afhankelijk van de agenda en de deelname namens een organisatie kan variëren⁷;
 - c. het BOWA splitst zich op in clusters of deelgebieden, waarbinnen het bestuurlijk overleg plaats vindt met meerdere bestuurders per organisatie⁸.

In Tabel 2 zijn de aandachtspunten per variant samengevat.

⁷ Er zijn voorbeelden van gemeenschappelijke regelingen van gemeenten, waarin verschillende beleidsonderwerpen gezamenlijk worden uitgevoerd. De agenda van een bestuurlijk overleg wordt dan zo opgebouwd dat er wisseling van bestuurders kan plaats vinden.

⁸ Met het breder worden van de agenda en de complexiteit die dit met zich meebrengt in termen van organisatie en samenstelling, zou overwogen kunnen worden om het BOWA op te splitsen in drie deelgebieden (Gooi, Vechtpassen, Amstelland). Deze indeling is ten tijde van het opzetten van de mantelovereenkomst benoemd, maar later nooit geëffectueerd, anders dan deelname van een bestuurder en manager uit elke deelregio aan de voorbereidingscommissie van BOWA overleggen.

Bij het geleidelijk verder verbreden van de afbakening en agenda van het BOWA zal steeds bewust een passende keuze moeten worden gemaakt over de vorm van bestuurlijke vertegenwoordiging in het platform.

Naast de bestuurlijke vertegenwoordiging zal ook een vorm moeten worden gevonden voor een bredere ambtelijke vertegenwoordiging en aansluiting. Er komen meerdere beleidsdossiers samen bij thema's als klimaatadaptatie en duurzaamheid en deze kunnen niet altijd door enkele ambtenaren worden behartigd.

In de huidige situatie is de interne afstemming tussen het DB van waterschap AGV en de ambtelijke organisatie geborgd. Bij het DB zit altijd een lid van het managementteam van Waternet aan tafel.

Tabel 2. Aandachtspunten varianten bestuurlijke vertegenwoordiging

Varianten	Aandachtspunten
<ul style="list-style-type: none"> Huidige situatie met portefeuilles gericht op waterketen 	<ul style="list-style-type: none"> De kwaliteit van de dialoog neemt af op het moment dat niet de juiste portefeuillehouder aan tafel zit (minder diepgang en mandaat) Onderwerpen moeten tijdig naar de juiste besprektafel worden gebracht.
<ul style="list-style-type: none"> Elke organisatie vertegenwoordigd door één bestuurder 	<ul style="list-style-type: none"> Zorgvuldige interne afstemming en voorbereiding in eigen organisatie Mandaat mogelijk beperkt Open dialoog over belangen en compromissen wordt mogelijk belemmerd door noodzaak van interne teugkoppeling
<ul style="list-style-type: none"> Elke organisatie wordt vertegenwoordigd door meerdere bestuurders: a. Aantal bestuurders neemt toe 	<ul style="list-style-type: none"> Omvang deelnemers dialoog neemt toe. De agenda sluit niet aan bij de portefeuille van elke bestuurder
<ul style="list-style-type: none"> b. Per agendapunt eigen samenstelling 	<ul style="list-style-type: none"> Zorgvuldige agendavoorbereiding en planning
<ul style="list-style-type: none"> c. Bestuurlijk overleg in clusters / deelgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> De samenhang tussen de deelgebieden in het beheersgebied

5 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen in de hoofdstukken 3 en 4 en de toetsing aan het beoordelingskader formuleert de rekenkamer conclusies en aanbevelingen. Voor het ex ante deel van het onderzoek is dit vormgegeven aan de hand van discussiepunten voor het Algemeen Bestuur.

5.1 Ex Post onderzoek

5.1.1 Doelen

Onderzoeksvragen

- In hoeverre is het doel van het BOWA gespecificeerd?
- In hoeverre zijn de taken van het BOWA afgebakend?
- Welke resultaten moeten in 2020 zijn gerealiseerd?

Bevindingen

- De doelen van het BOWA zijn eenduidig geformuleerd in de mantelovereenkomst uit 2012. In een later stadium zijn de besparingsdoelen indicatief vertaald naar doelen van afzonderlijke deelnemers in het BOWA (dus ook voor waterschap AGV). Waterschap AGV heeft geen eigen, aanvullende doelen voor de samenwerking in het BOWA geformuleerd.
- De afbakening van het taakveld van BOWA in de afgelopen jaren was duidelijk voor de deelnemers, met een sterke focus op het behalen van de afspraken uit het landelijke bestuursakkoord water (BAW). Deze afspraken zijn gericht op het realiseren van een kostenbesparing van 8% in 2020, het verder professionaliseren van het beheer en het verminderen van de personele kwetsbaarheid.
- De positie van waterschap AGV ten opzichte van andere partners was duidelijk en vastgelegd in de mantelovereenkomst uit 2012.
- In 2016 is discussie gevoerd over een wijziging van focus van het BOWA. Klimaatadaptatie en duurzaamheid zijn nu ook als thema's opgevoerd en worden in 2017 nader uitgewerkt. Deze nieuwe focus is nog niet vastgelegd in een nieuwe samenwerkingsovereenkomst.

Conclusie 1

Met het landelijke bestuursakkoord Water (BAW) stonden gemeenten en waterschap voor een gezamenlijke opgave. Via het BOWA hebben zij hier gezamenlijk invulling aan kunnen geven. Het BAW gaf een duidelijke richting aan de activiteiten van het BOWA. Sinds het verschijnen van het BAW is het werkveld veranderd. Zo is er veel meer aandacht gekomen voor klimaatadaptatie en duurzaamheid. Het BOWA beweegt mee met deze verandering.

Aanbeveling 1

De rekenkamercommissie beveelt aan deze wijziging van focus vast te leggen in een nieuwe of aangepaste samenwerkingsovereenkomst. Op landelijk niveau wordt momenteel gewerkt aan

een BAW-2017. Op basis van dit nieuwe akkoord en de ontwikkelrichting van het BOWA kunnen nieuwe afspraken worden vastgelegd.

5.1.2 Resultaten

Onderzoeksvraag:

- In hoeverre worden de beoogde doelen van waterschap AGV gerealiseerd?

Bevindingen

- Waterschap AGV ligt op koers om samen met gemeenten de in het BOWA afgesproken besparingsdoelstelling in de afvalwaterketen in 2020 te realiseren. De besparingen in 2020 liggen naar verwachting met 12% ruim boven de doelstelling van 8%.
- Waterschap AGV ligt op koers om de eigen besparingsdoelstelling voor het zuiveringsbeheer te realiseren. De besparing in 2020 ligt naar verwachting met bijna 16% ongeveer tweemaal zo hoog als de doelstelling voor waterschap AGV binnen het BOWA.
- De 18 businesscases die zijn voortgekomen uit de mantelovereenkomst hebben niet allemaal in dezelfde mate tot resultaat geleid. In de praktijk bleek de beschikbare capaciteit een beperking om de voorgenomen inzet en doelstelling van een aantal businesscases waar te maken.
- De businesscases zijn stopgezet en hebben plaatsgemaakt voor vier thema's.
- AGV streeft naar een goede samenwerking met gemeenten. In het BOWA zitten alle inliggende gemeenten aan tafel. Daarmee vormt het BOWA een krachtig vehikel voor afstemming en samenwerking tussen de gemeenten en het waterschap op thema's die voor alle of vele gemeenten relevant zijn.

Conclusie 2

De bestuurlijk gezien belangrijkste doelstelling uit de mantelovereenkomst -het behalen van een kostenbesparing van 8% in 2020- zal naar verwachting ruimschoots worden gerealiseerd door AGV. Ook voor de hele afvalwaterketen wordt de doelstelling bereikt.

Aanbeveling 2

De rekenkamercommissie beveelt aan, mede gelet op de ervaringen met de businesscases, om toe te zien op een juiste balans tussen ambities (zoals de invulling van de 4 nieuw benoemde thema's) en beschikbare middelen in termen van geld en tijd.

5.1.3 Sturing

Onderzoeksvragen:

- In hoeverre worden sturingsinstrumenten ingezet?
- In hoeverre kan waterschap AGV (DB en AB) sturen?

- Wat zijn daarvoor de mogelijkheden en instrumenten?

Bevindingen

- De kaders voor de samenwerking in het BOWA werden gevormd door de afspraken in het landelijk Bestuursakkoord Water uit 2011. Met het vaststellen van de mantelovereenkomst in 2012 heeft het AB haar kaderstellende rol ingevuld. Het AB heeft voorafgaand aan de mantelovereenkomst of tijdens de uitvoering van de afspraken ervan geen aanvullende kaders gesteld;
- Met de positie van het DB-lid van waterschap AGV als vice voorzitter van het BOWA, lid van het bestuurlijke duo en lid van de voorbereidingscommissie kan de portefeuillehouder voldoende invloed uitoefenen;
- Het AB werd in de afgelopen periode slechts op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgang en het doelbereik van de afspraken in de Mantelovereenkomst en de samenwerking in het BOWA. In de jaarstukken van 2012, 2013, 2014, 2015 en 2016 wordt de voortgang beknopt beschreven. Het AB heeft zelf de afgelopen bestuursperiode niet specifiek gevraagd naar de voortgang en het doelbereik van de afspraken in de mantelovereenkomst.

Conclusie 3

De rekenkamercommissie concludeert dat de kaderstellende en controlerende rol van het AB ten aanzien van de afspraken in de mantelovereenkomst en de samenwerking in het BOWA beperkt is ingevuld. Het AB wordt slechts op hoofdlijnen geïnformeerd. Een illustratie hiervan vormt het feit dat er voor de herijking van de agenda van het BOWA, het stopzetten van de businesscases en de focus op 4 thema's in het najaar van 2016 vooraf geen formeel voorstel is geagendeerd in het DB en het AB. In de jaarrapportage van 2016 wordt het AB hier door het DB achteraf over geïnformeerd. Via de jaarrapportage 2015 is het AB wel op de hoogte gesteld dat de koers voor het BOWA in 2016 zou worden uitgezet.

Aanbeveling 3

De rekenkamercommissie beveelt aan om in het AB een dialoog te voeren over de wijze waarop haar kaderstellende en controlerende rol kan worden ingevuld ten aanzien van de samenwerking met gemeenten in het BOWA. Hierbij kunnen concrete afspraken worden gemaakt over de wijze waarop het AB wordt betrokken bij deze regionale samenwerking.

5.1.4 Kwaliteit samenwerking

Als onderdeel van het ex post onderzoek is verkend hoe de kwaliteit van het samenwerkingsproces in het BOWA wordt ervaren door de deelnemers. Hierbij zijn verschillende kwaliteitsaspecten verkend en in kwalitatieve zin beschreven. De rekenkamercommissie concludeert dat de kwaliteit van de huidige samenwerking in het BOWA (bestuurlijk) en ISARIZ (ambtelijk) met name gekenmerkt wordt door de volgende aspecten:

- Samenwerkingspartners (er)kennen elkaars belangen en handelen in gezamenlijk belang;

- De partners zijn in staat om te verbinden;
- Er is sprake van open en eerlijke onderlinge communicatie, heldere afspraken en afspraken worden nagekomen;
- Er vindt reflectie en bijsturing plaats.

Kortom: de basis voor een effectieve samenwerking is in de huidige wijze van werken aanwezig. Aspecten die nog ontwikkeling vragen, zijn:

- De mate waarin sprake is van een gevoel van urgentie
Het gevoel van urgentie verschilt per organisatie en onderwerp. Met het realiseren van de doelstellingen op het gebied van kostenbesparing neemt de bestuurlijke urgentie af. De focus op 4 thema's en daarmee een verbreding van de agenda met de thema's klimaatadaptatie en duurzaamheid lijkt het gevoel van urgentie te versterken. Bij het uitwerken van deze thema's in 2017 zal moeten blijken of dat daadwerkelijk klopt;
- De doelgerichtheid van de uitvoering
Voor de 18 businesscases die voortkwamen uit de mantelovereenkomst concludeert de rekenkamercommissie dat deze niet allemaal in dezelfde mate tot resultaat hebben geleid. Het uitgangspunt bij de uitwerking was dat de werkzaamheden in eigen beheer werden uitgevoerd. De beschikbare capaciteit hiervoor bleek in sommige gevallen een beperkende factor. De bestuurders in het BOWA hebben niet gestuurd op het resultaat van de businesscases;
- De mate waarin het waterschap eenduidig naar buiten treedt
Als het gaat om de onderwerpen die in het BOWA worden behandeld, treedt waterschap AGV bestuurlijk en ambtelijk eenduidig op richting gemeenten. In het onderzoek zijn voorbeelden genoemd van onderwerpen die buiten het BOWA speelden en waarover gemeenten hun onvrede richting het waterschap hebben geuit.

5.2 Ex ante onderzoek (vooruitkijken)

Het ex ante deel van het onderzoek is verkennend van karakter. Er heeft geen toetsing plaats gevonden aan een beoordelingskader. Dit deel van het onderzoek richt zich op de ontwikkeling van het BOWA in de komende jaren. Mede op basis van de resultaten van het ex ante deel van het onderzoek zijn een aantal dilemma's geschetst, waarmee de rekenkamercommissie de dialoog in het AB van waterschap AGV wil voeren. De kern van deze dialoog is de wijze waarop het AB haar kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van de regionale samenwerking met gemeenten wil invullen.

Het Algemeen Bestuur van waterschap AGV heeft de ambitie om de agenda van het BOWA te verbreden.

Uit de ambitie van het AB komt een aantal vragen voort die door het AB beantwoord zullen moeten worden:

- A. Welke onderwerpen worden in het BOWA geagendeerd?

Toelichting

Het BOWA heeft inmiddels een koers ingezet om ook klimaatadaptatie en duurzaamheid als thema's mee te nemen. Maar er zijn nog andere thema's die via een gezamenlijke aanpak een impuls kunnen krijgen:

- de implementatie van de Omgevingswet en
- watersysteemdossiers zoals de Kaderrichtlijn Water en verzilting.

In hoeverre voldoen de 4 thema's op de agenda van het BOWA aan de wensen en verwachtingen van het Algemeen Bestuur? In hoeverre is een extra verbreding gewenst of levert dit te veel risico's op ten aanzien van de beheersbaarheid van het samenwerkingsproces?

B. Welke schaal is optimaal voor welk beleidsonderwerp?

- Voor welke onderwerpen heeft agendering in het BOWA en daarmee voor bespreking met alle gemeenten in het beheersgebied een meerwaarde?
- Voor welke onderwerpen heeft gezien het lokale karakter bilateraal met gemeenten een meerwaarde?
- En voor welke onderwerpen geldt een subregionale schaal?

Toelichting

Bij het samenwerken door waterschap AGV met gemeenten kan een onderscheid worden gemaakt in verschillende schaalniveaus. Een bredere en meer generieke afstemming tussen de gemeenten in het beheersgebied over zaken die het merendeel van de gemeenten aangaat, vindt plaats in het BOWA. Zo kan een discussie over uitgangspunten voor de implementatie van de Omgevingswet zinvol zijn en kunnen bijvoorbeeld gezamenlijke bouwstenen worden uitgewerkt voor het onderdeel water in de gemeentelijke Omgevingsvisies. Dat draagt bij aan de uniformiteit van visies tussen gemeenten onderling en zorgt voor een vroegtijdige afstemming tussen denkrichtingen bij gemeenten, waterschap en drinkwaterbedrijf.

Naast samenwerken op het niveau van het platform BOWA zal er altijd sprake blijven van het samenwerken tussen het waterschap en individuele gemeenten. Als het om specifieke projecten gaat is de schaal van de projectlocatie leidend en zal worden samengewerkt met individuele gemeenten of clusters van gemeenten.

C. Samenstelling van het BOWA, wie zit wanneer aan tafel? Op welke wijze wordt waterschap AGV bestuurlijk vertegenwoordigd in het BOWA met een brede agenda?

Toelichting

De portefeuilleverdeling van bestuurders en de bestuurlijke vertegenwoordiging is een belangrijk aandachtspunt. De vier thema's van de huidige BOWA agenda raken ook de portefeuilles van bestuurders die nog niet vertegenwoordigd zijn in het BOWA. De huidige samenstelling van het BOWA is gebaseerd op de agenda voor de waterketen. Dat betekent dat namens het waterschap het DB-lid met de portefeuille afvalwaterketen aan tafel zit en namens de gemeenten de wethouders die water & riolering in portefeuille hebben. Voor

de nieuwe thema's is het niet ondenkbaar dat namens het waterschap ook de DB-leden met de portefeuilles waterkwaliteit, peilbeheer, wateroverlast, Rainproof, duurzaamheid en innovatie deelnemen aan het BOWA. En namens gemeenten zouden ook de wethouders Ruimtelijke Ordening, Milieu, Duurzaamheid kunnen aansluiten. Verschillende varianten zijn denkbaar om de juiste bestuurlijke betrokkenheid te realiseren, elk met hun eigen specifieke aandachtspunten:

Varianten	Aandachtspunten
<ul style="list-style-type: none"> Huidige situatie met portefeuilles gericht op waterketen 	<ul style="list-style-type: none"> De kwaliteit van de dialoog neemt af op het moment dat niet de juiste portefeuillehouder aan tafel zit (minder diepgang en mandaat) Onderwerpen moeten tijdig naar de juiste bespreektafel worden gebracht.
<ul style="list-style-type: none"> Elke organisatie vertegenwoordigd door één bestuurder 	<ul style="list-style-type: none"> Zorgvuldige interne afstemming en voorbereiding in eigen organisatie Mandaat mogelijk beperkt Open dialoog over belangen en compromissen wordt mogelijk belemmerd door noodzaak van interne teugkoppeling
<ul style="list-style-type: none"> Elke organisatie wordt vertegenwoordigd door meerdere bestuurders: <ol style="list-style-type: none"> Aantal bestuurders neemt toe 	<ul style="list-style-type: none"> Omvang deelnemers dialoog neemt toe. De agenda sluit niet aan bij de portefeuille van elke bestuurder
<ol style="list-style-type: none"> Per agendapunt eigen samenstelling 	<ul style="list-style-type: none"> Zorgvuldige agendavoorbereiding en planning
<ol style="list-style-type: none"> Bestuurlijk overleg in clusters/deelgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> De samenhang tussen de deelgebieden in het beheersgebied

D. Verbreden van de agenda stelt eisen aan voorbereiding en informatievoorziening

Toelichting

Met het inhoudelijk verbreden van de agenda en de doelstellingen van het BOWA neemt de complexiteit van het netwerk toe. Er zal op meerdere doelstellingen tegelijk moeten worden gestuurd en de verbinding tussen het BOWA en de individuele organisaties wordt breder. Met andere woorden: hoe meer onderwerpen in het BOWA worden geagendeerd hoe meer mensen erbij betrokken zijn (zowel bestuurlijk als ambtelijk).

E. Reorganiseren of geleidelijk ontwikkelen?

Toelichting

De punten A t/m D schetsen verschillende aspecten in de ontwikkeling van de samenwerking tussen gemeenten en waterschap in het BOWA. De vraag is hoe deze ontwikkeling vorm moet krijgen. Wordt ineens de breedst mogelijke scope van het BOWA

opgepakt, worden subregio's geactiveerd en worden collega bestuurders uitgenodigd of wordt er gekozen voor de weg van de geleidelijkheid, waarbij een stapsgewijze ontwikkeling plaatsvindt?

Op welke wijze kan het Algemeen Bestuur van waterschap AGV haar kaderstellende rol invullen bij een regionaal samenwerkingsverband als het BOWA?

Toelichting:

Waterschap AGV wordt in het huidige BOWA bestuurlijk vertegenwoordigd door één portefeuillehouder. Bij een verbreding van de agenda van het BOWA zijn dat er in de toekomst wellicht meerdere. Het BOWA is geen rechtspersoon. De bestuurlijke afspraken die in het netwerk worden gemaakt, zullen altijd door de besturen van de individuele organisaties moeten worden bekrachtigd. Het kan voldoende zijn om dit alleen in het college van B&W van de inliggende gemeenten en in het DB van het waterschap te doen. Maar in een aantal gevallen kan het vanwege de democratische legitimatie nodig zijn dat een besluit wordt genomen door de gemeenteraden en het AB van het waterschap.

De uitdaging voor het AB is om aan de voorkant van het proces van "afspraken maken met gemeenten" kaders mee te geven aan de vertegenwoordigende portefeuillehouder. Zijn de beleids- en financiële kaders uit het waterbeheerplan hierbij voldoende? Of heeft het AB de behoefte om aanvullende kaders te stellen? Wat zijn de gevolgen van deze kaders voor de bewegingsruimte en daadkracht van de portefeuillehouder en de kwaliteit van de samenwerking binnen het BOWA? Te veel kaders zouden de samenwerking kunnen frustreren, omdat er, met zo veel partijen aan tafel met ieder hun eigen kaders, te weinig speelruimte overblijft voor de bestuurders in het BOWA. Welke samenwerkingsstructuur is het meest effectief en op welke wijze kan het Algemeen Bestuur haar kaderstellende rol daarbij invullen? Ook zouden te veel kaders kunnen leiden tot stroperigheid. Een praktisch voorbeeld is de communicatie over samenwerkingstopics. De voorzitter van het BOWA is gemachtigd om hierover naar buiten te treden. Als de bewegingsruimte beperkt wordt, zal communicatie vaker via dagelijks of algemene besturen moeten verlopen, wat de slagkracht van het BOWA inperkt.

Op welke wijze kan het Algemeen Bestuur van waterschap AGV haar controlerende rol invullen bij een regionaal samenwerkingsverband als het BOWA?

Toelichting

Waterschap AGV wordt in het BOWA bestuurlijk vertegenwoordigd door één of meer portefeuillehouders. De afstand tot het BOWA is voor het AB groter dan de afstand tot het eigen DB. Om haar controlerende rol te kunnen vervullen zal het Algemeen Bestuur geïnformeerd moeten zijn over de voortgang en het resultaat van de in het BOWA gemaakte afspraken.

De uitdaging voor het AB is om vanuit de eigen rol voldoende geïnformeerd te zijn over de hoofdlijnen van de voortgang en resultaten van de afspraken in het BOWA. Omdat het AB

groot belang hecht aan een goede samenwerking met gemeenten is het tevens van belang zicht te hebben en houden op de kwaliteit van de samenwerking: is die bijvoorbeeld robuust en samenwerkingsgericht of kwetsbaar en ieder-voor-zich. Op welke wijze wil het AB worden geïnformeerd (frequentie en detailniveau)?

6 Bestuurlijke reactie

Geachte heer Boom,

Het Dagelijks bestuur (DB) heeft met belangstelling en interesse kennis genomen van uw onderzoeksrapport 'Samenwerking AGV met gemeenten in het BOWA'. Uw commissie geeft in het rapport een helder inzicht in de ontwikkeling van de samenwerking en is positief over de ontwikkelingen en bereikte resultaten van deze samenwerking.

Bevindingen

Resultaten

Uw rapport beschrijft een aantal vermeldenswaardige resultaten, zoals:

- Vaststelling van o.a. eenduidig geformuleerde doelen en de duidelijke afbakening van het taakveld van het BOWA.
- Duidelijke positie van het Waterschap t.o.v. de overige partners.
- Erkenning van het wederzijds belang, open communicatie, verbindend leiderschap en het eenduidig optreden van het Waterschap richting gemeenten.
- Kostenbesparingen in de afvalwaterketen (12% t.o.v. doel 2020 8%) en in het zuiveringsbeheer (16% t.o.v. het doel 2020 8%). Deze resultaten zijn nu al gerealiseerd.
- Totstandkoming van het handboek stedelijk afvalwater, het gezamenlijke meetwaternet en het gezamenlijk aanbesteden van neerslaggegevens.

Het DB is blij met deze bevindingen.

Aandachtspunten

De Rekenkamercommissie noemt ook enkele aandachtspunten:

- De wijze waarop het Algemeen bestuur (AB) geïnformeerd wordt en de mate waarin het AB sturing kan geven aan de voortgang in het BOWA. Voorbeelden zijn de infovoorziening (achteraf) over de voortgang van de afspraken uit de manteloverkomst en het feit dat het AB niet betrokken is in de verbreding van de agenda en de herschikking van business cases in vier thema's.
- Niet alle 18 business cases uit de mantelovereenkomst zijn in dezelfde mate gerealiseerd. Belangrijkste oorzaak was de beschikbaar gestelde capaciteit omde doelstelling van een aantal business cases te realiseren.

Vooruitkijkend

Uw commissie stelt vast dat de verbrede koers naar het watersysteem – en thema's als klimaatadaptatie, duurzaamheid, organisatie/kwetsbaarheid en assetmanagement – een stap in de goede richting is.

Tegelijkertijd stelt u vast, dat een aantal belangrijke onderwerpen – zoals de invoering van de Omgevingswet, waterkwaliteit en de relatie met het rioolstelsel (nieuwe stoffen), peilbeheer oppervlaktewater in relatie tot landgebruik, en bodemdaling en verzilting – nog niet gedekt worden door deze vier thema's.

Uw commissie ziet ook organisatorische consequenties die verbonden zijn aan het verbreden van de agenda en vertaalt dit voor de toekomst in een drietal varianten van bestuurlijke vertegenwoordiging in het BOWA, namelijk:

1. Voortzetting van de huidige bestuurlijke samenstelling van het BOWA.
2. Elke organisatie wordt vertegenwoordigd door één gemandateerd bestuurder.
3. Elke organisatie wordt vertegenwoordigd door meerdere bestuurders.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de huidige ontwikkelingen komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

- Gewijzigde focus en verbreding vastleggen in een nieuwe samenwerkings-overeenkomst. Hierbij rekening houden met het in ontwikkeling zijnde landelijke Bestuursakkoord Water (BAW) 2017.
- Gezien ervaringen met businesscases toezien op juiste balans tussen ambities en beschikbare middelen (ook capaciteit).
- Dialoog starten met het AB over de wijze waarop het AB invulling kan geven haar kaderstellende en controlerende rol voor de samenwerking met gemeenten in het BOWA. Voor deze dialoog met het AB reikt de commissie een aantal dilemma's aan.

Het DB neemt deze aanbevelingen van uw commissie graag over.

Het DB stelt wel voor om de gewijzigde focus en verbreding op te nemen in een gemeenschappelijk ambitiedocument in plaats van in een nieuwe samenwerkings-overeenkomst.

Hier is een aantal redenen voor:

- De huidige mantelovereenkomst met de deelnemende gemeenten biedt reeds voldoende houvast. Bijlage bij de mantelovereenkomst is een intentieverklaring met een lijst van kansrijke onderwerpen. De afspraak is dat deze lijst periodiek kan worden geëvalueerd en bijgesteld.
- Een nieuwe of aangepaste overeenkomst vraagt relatief veel inspanning van de BOWA leden en goedkeuring van de gemeenteraden. Dit voegt weinig toe aan de overeenkomst die er nu is.

Het gemeenschappelijk ambitiedocument zou in de huidige samenstelling van het BOWA in dit najaar voorbereid kunnen worden, om na de gemeentelijke verkiezingen in 2018 met de nieuwe gemeentelijke vertegenwoordigers in het BOWA afgestemd te kunnen worden. De balans tussen de genoemde verbreding en de efficiëntie en de doelgerichtheid van het BOWA is hierbij een aandachtspunt.

Het DB zou in de dialoog met het AB over de invulling van diens kaderstellende en controlerende rol, graag voorstellen doen over het inhoudelijke ambitieniveau en over de afstemming tussen ambitie en beschikbare capaciteit.

Het DB is van mening dat de aangereikte dilemma's waarlangs de dialoog met het AB gevoerd kan worden, een welkome meerwaarde zijn van uw rapport.

Tot slot

Tot slot nog een feitelijke opmerking met betrekking tot pagina 15 van het rapport, waar melding wordt gemaakt van in de interviews genoemde voorbeelden van waardevolle resultaten van de samenwerking. Hier worden twee documenten genoemd, nl. het 'handboek hemelwater' en het 'handboek grondwater' (feitelijke titel: 'handreiking stedelijk grondwater'), die in 2009 door AGV in samenwerking met de gemeente Amsterdam zijn opgesteld. De andere gemeenten hebben deze documenten via Waternet ontvangen. Het DB verzoekt dit in de definitieve tekst van het rekenkamerrapport te vermelden.

Het DB bedankt de Rekenkamercommissie voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en voor de heldere rapportage.

Hoogachtend,

het Dagelijks bestuur

7 Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt de organisatie voor het constructieve contact tijdens het onderzoeksproces en het Dagelijks bestuur voor de medewerking en de bestuurlijke reactie.

De rekenkamercommissie constateert met genoegen dat het Dagelijks bestuur alle aanbevelingen uit deze rapportage overneemt.

Het Dagelijks bestuur stelt echter voor om de gewijzigde focus en verbreding op te nemen in een

gemeenschappelijk ambitiedocument in plaats van in een nieuwe samenwerkingsovereenkomst. Verder merkt het Dagelijks bestuur op dat de intentieverklaring, bijlage bij de mantelovereenkomst, geëvalueerd en bijgesteld kan worden. De rekenkamercommissie vraagt zich sterk af of deze stappen voldoende zullen zijn omdat:

- a) In de mantelovereenkomst beschreven staat dat de huidige organisatie wordt voortgezet tot 2020. Deze overeenkomst sluit dus niet aan op de actuele ontwikkelingen zoals beschreven in het rapport. De rekenkamercommissie vraagt zich af of een ambitiedocument voldoende kaders biedt voor de actuele ontwikkelingen;
- b) De intentieverklaring was er eerder (2011) en de mantelovereenkomst (de samenwerkingsovereenkomst) dateert van 2013. De intentieverklaring stelt inderdaad, en de mantelovereenkomst bevestigt dat, dat er een lijst is met onderwerpen die zich verder ontwikkelt, maar deze richt zich 'op de mogelijkheden voor kostenbesparing'. Dat biedt volgens de rekenkamercommissie onvoldoende basis voor de verbreding die zich heden voordoet.

Het Dagelijks bestuur schrijft voorts dat 'een nieuwe of aangepaste overeenkomst [...] weinig toevoegt aan de overeenkomst die er nu is'.

De rekenkamercommissie vindt dat een stelling die nadere onderbouwing verdient. Immers, de huidige overeenkomst beperkt zich tot samenwerking in de waterketen voor afvalwater, hemelwater en grondwater. De gewijzigde koers van het BOWA is in de overeenkomst niet verankerd.

De rekenkamercommissie wijst op het belang van heldere en actuele kaders. Deze dragen bij aan de kracht van samenwerking tussen partijen. En deze geven de mogelijkheid voor een zorgvuldige verantwoording.

Tot slot wijst de rekenkamercommissie op de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Algemeen bestuur voor de inzet van beschikbare middelen van het waterschap. Het is daarom van belang om op de juiste wijze betekenis te geven aan de gewijzigde ambities van de samenwerking met gemeenten in het BOWA.

De rekenkamercommissie is verheugd dat deze rapportage aanzet geeft tot dialoog tussen het Algemeen en het Dagelijks bestuur over dit onderwerp.

8 Colofon

De rekenkamercommissie van waterschap AGV is als volgt samengesteld:

- De heer Restlan Aykaç (voorzitter)
- Mevrouw Joke Jong
- Mevrouw Jacobien Sierts

De rekenkamercommissie is bij het onderzoek ondersteund door:

- De heer Hans van der Eem (Welldra) en
- De heer Gert Dekker (Ambient)
- Flores Boom (secretaris rekenkamercommissie)

Bijlage 1: Onderzoeksraamwerk

In deze bijlage wordt eerst het beoordelingskader uiteengezet dat gebruikt is om de onderzoeksvragen voor het ex post onderdeel te beantwoorden. Als extra element in het ex post onderzoek is ook de kwaliteit van de samenwerking verkend. De perspectieven die daarbij zijn beschouwd, worden beschreven. Tenslotte wordt de aanpak van het ex ante deel toegelicht.

8.1 Ex Post ('terugblikkend')

Bij de start van het onderzoek is op basis van de onderzoeksvragen een beoordelingskader ontwikkeld voor het ex-post deel van het onderzoek. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen doelen en strategie, resultaat en sturing.

Doelen en strategie

Onderzoeksvragen:

- In hoeverre is het doel van het BOWA gespecificeerd?
- In hoeverre zijn de taken van het BOWA afgebakend?
- Welke resultaten moeten in 2020 zijn gerealiseerd?

Beoordelingskader:

- De doelen van het BOWA zijn eenduidig geformuleerd en gespecificeerd voor 2020.
- De afbakening van het taakveld van het BOWA is duidelijk voor de deelnemers en is vastgelegd.
- De doelen van waterschap AGV voor de samenwerking in BOWA verband zijn geformuleerd.
- Bij de doelen van waterschap AGV is onderscheid gemaakt tussen directe eigen doelen (zoals kosten besparen, kwaliteit verbeteren, kwetsbaarheid verminderen) en maatschappelijke doelen (bijdrage leveren aan de gezamenlijke doelen van gemeenten en waterschap).
- De doelen van waterschap AGV zijn gedeeld met de samenwerkingspartners in het BOWA.
- De positie van waterschap AGV ten opzichte van overige partners in het BOWA is benoemd (sturend, faciliterend, een onder gelijken, etc.).

Resultaat

Onderzoeksvraag:

- In hoeverre worden de beoogde doelen van waterschap AGV gerealiseerd?

Beoordelingskader:

- Het BOWA ligt op koers om de doelen voor 2020 te realiseren.
- Waterschap AGV ligt op koers om de directe eigen doelen voor 2020 binnen het BOWA te realiseren.

Sturing

Onderzoeksvragen:

- In hoeverre worden sturingsinstrumenten worden ingezet?
- In hoeverre kan waterschap AGV (DB en AB) sturen?
- Wat zijn daarvoor de mogelijkheden en instrumenten?

Beoordelingskader:

- Het AB heeft de kaderstellende rol richting de bestuurlijke vertegenwoordiger in het BOWA ingevuld.
- De AGV-bestuurder binnen het BOWA heeft voldoende invloed in de stuurgroep om de doelen van waterschap AGV te behartigen.
- Het AB wordt adequaat geïnformeerd over de voortgang van het doelbereik in BOWA-verband.
- DB en AB sturen bij als doelen van het BOWA niet gerealiseerd lijken te worden.

8.2 Ex Post: samenwerking

Naast het normatieve beoordelingskader gericht op doelen, resultaten en sturing is ook de kwaliteit van de samenwerking verkend. Een aantal perspectieven is toegepast om de kwaliteit van de samenwerking te beschrijven, te weten:

- De mate waarin sprake is van een gevoel van urgentie en wederzijdse afhankelijkheid.
- De mate waarin sprake is van een gedeeld beeld over de doelstelling en beoogd resultaat.
- De mate waarin de samenwerkingspartners elkaars belangen (er)kennen en handelen in het gezamenlijk belang.
- De mate waarin de partners in staat zijn te verbinden en verbindend leiderschap wordt getoond.
- De mate waarin sprake is van open en eerlijke onderlinge communicatie, heldere afspraken en het nakomen van afspraken.
- De mate waarin reflectie en bijsturing plaatsvindt.
- De doelgerichtheid van de uitvoering.
- De mate waarin het waterschap met één mond naar buiten treedt.

Deze kwaliteitsschouw is opgenomen om bevindingen te onderbouwen of verklaren en om als uitgangspunt te dienen voor het identificeren van de samenwerkingsmogelijkheden in de toekomst.

8.3 Ex Ante ('vooruitkijkend')

Voor het ex ante deel van het onderzoek is vanwege het verkennende karakter geen beoordelingskader geformuleerd. Er is voor gekozen om middels interviews en bijeenkomsten inzichten te verkrijgen. Dit maakt het mogelijk om een evenwichtig beeld te vormen van de

huidige denkbeelden ten aanzien van de ontwikkelingen en de knelpunten die op kunnen treden bij het inspelen op deze ontwikkelingen. Vragen die aan de orde zijn gekomen:

- Wat ziet u als belangrijkste ontwikkelingen voor het taakveld van het BOWA?
- Ziet u hierbij een rol voor het BOWA en zo ja, welke?
- Welke gevolgen heeft dit voor:
 - De afbakening van taken?
 - De werkwijze van BOWA?
 - De samenstelling van BOWA?
 - Het samenspel tussen BOWA en het DB c.q. AB van waterschap AGV?
- Welke stimulerende en belemmerende factoren spelen een rol bij het aanpassen van het taakveld van het BOWA?

Bijlage 2: Overzicht aangeleverde documenten

BOWA documenten

- Plan van aanpak samenwerking (afval)waterketen in het AGV gebied, concept (februari 2011)
- BOWA intentieverklaring (december 2011)
- BOWA verslag (oktober 2012)
- BOWA Rapportage 2010, 2011, 2012 en jaarplan 2013 (januari 2013)
- BOWA Mantelovereenkomst samenwerking afvalwaterketen (februari 2013)
- Regionale vertaling reductie van kosten (februari 2013)
- BOWA verslag (februari 2012)
- BOWA Rapportage 2013 en jaarplan 2014 (oktober 2013)
- BOWA verslag (november 2013)
- BOWA agenda (juni 2014)
- BOWA verslag (juni 2014)
- BOWA actualisering gegevens aan de visitatiecommissie (september 2014)
- BOWA antwoord op uitvraag visitatiecommissie (september 2014)
- BOWA Rapportage 2014 en jaarplan 2015 (november 2014)
- BOWA verslag (november 2014)
- BOWA brief aan colleges over conclusies Visitatiecommissie (januari 2015)
- Verslag managersoverleg februari 2015
- BOWA Notitie samenwerking AGV/Waternet met gemeenten (juni 2015)
- BOWA verslag (juli 2015)
- BOWA rapportage 2015 en jaarplan 2016 (oktober 2015)
- BOWA concept besluit verbeteren samenwerking Waterschap – Gemeenten – Drinkwaterbedrijven (november 2015)
- BOWA verslag (december 2015)
- Verslag managersoverleg februari 2016
- Regionale monitor Bestuursakkoord Water peiljaar 2015 (juni 2016)
- BOWA verslag (juni 2016)
- BOWA focus Thema's en onderwerpen (oktober 2016)
- Verslag managersoverleg november 2016
- BOWA organisatie (december 2016)

Stukken waterschap AGV

- Bestuursrapportage AGV, januari-september 2012 (juli 2012)
- Jaarstukken AGV 2012 (vastgesteld AB 4 juli 2013)
- DB Voorstel mantelovereenkomst BOWA inclusief bijlagen (oktober 2012)
- Verslag commissievergadering mantelovereenkomst BOWA (november 2012)
- Nota bestuursrapportage januari t/m september 2013 (november 2013)
- DB Voorstel BOWA jaarverslag en jaarplan (december 2013)
- Jaarstukken AGV 2013 (vastgesteld AB 3 juli 2014)

- Begroting AGV 2015 (november 2014)
- Bestuursakkoord 'Waterbewust' (april 2015)
- Jaarstukken AGV 2014 (vastgesteld AB 2 juli 2015)
- Jaarstukken AGV 2015 (vastgesteld AB 29 juni 2016)
- Bestuursrapportage AGV, januari-september 2014 (november 2014)
- Begroting AGV 2016 (november 2015)
- Bestuursrapportage AGV, januari-september 2015 (november 2015)
- Bestuursvoorstel en nota bestuurlijke relaties gemeenten (februari 2016)
- Jaarstukken AGV 2015 (vastgesteld AB 29 juni)
- Bestuursrapportage AGV januari-september 2016 (november 2016)

Ambtelijke stukken

- Beantwoording Landelijke uitvraag voortgang BAW ((2015)
- Beantwoording Landelijke uitvraag voortgang BAW (maart 2016)

Stukken Rekenkamercommissie

- Rapport 'Overdracht rioleringstaken in beeld' (van de gemeente Muiden naar AGV) (2010)

Algemene stukken

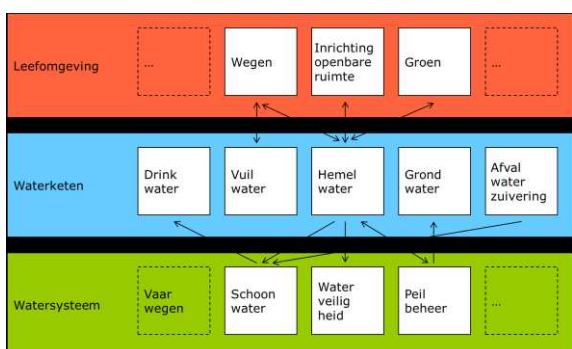
- Brief van de Visitatiecommissie aan de regio Amstel, Gooi en Vecht (december 2014)
- Waterketen -slim, betaalbaar en robuust- 2020. Eindrapport van de Visitatiecommissie Waterketen (december 2014).

Bijlage 3: Overzicht interviews en bijeenkomsten

Datum	Interview/bijeenkomst	Functie
11 januari 2017	Saskia Holthuijsen	Waternet, ambtelijk trekker BOWA
12 januari 2017	Ruud Grondel	Gemeente Diemen, voormalig voorzitter BOWA
16 januari 2017	Peer Rooijmans	Waterschap AGV, voormalig lid BOWA
17 januari 2017	Rolf Steenwinkel	Waterschap AGV, lid BOWA
18 januari 2017	Adriaan van der Horst	Pensioen/Waternet voormalig ambtelijk trekker
18 januari 2017	Nico Altorf	Gemeente Amstelveen, lid leidend team
18 januari 2017	Ron Kaptijn	Gemeente Diemen, voorzitter ISARIZ
23 januari 2017	Pieter de Groene	Gemeente Stichtse Vecht, voorzitter BOWA
8 maart 2017	Algemeen Bestuur	(brede bijeenkomst)
14 maart 2017	Renze van Houten	Waternet, sectordirecteur drinkwater en afvalwater
14 maart 2017	ISARIZ	(brede bijeenkomst)
28 maart 2017	Saskia Holthuijsen	Waternet, ambtelijk trekker BOWA
10 april 2017	Jaap Kelderman	Waternet, Secretaris directeur

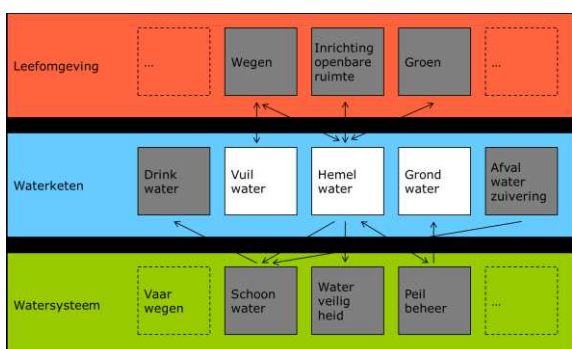
Bijlage 4: Begrippen verklaard

In dit rapport beschrijven we de samenwerking in BOWA verband op het gebied van water tussen gemeenten en waterschap AGV. In nevenstaande figuur zijn waterelementen in en om de stad geschetst. Water kent geen grenzen; alles hangt met alles samen. Maar in de praktijk creëren we toch grenzen: we denken in zorgplichten en deelgebieden.



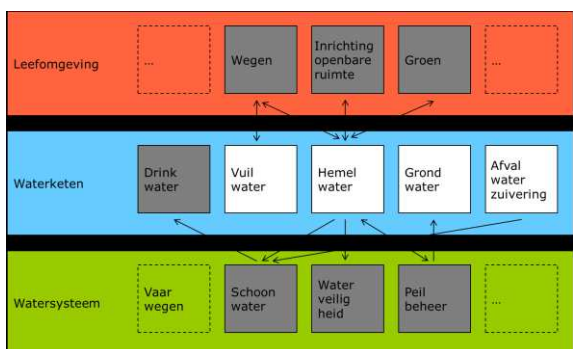
Relaties tussen zorgplichten

In nevenstaand schema zijn de zorgplichten schematisch weergegeven. De zogenaamde waterketentaken kunnen niet los gezien worden van taken op het gebied van leefomgeving en watersysteem. (bron: doelmatig beheer waterketen (2011))



Rioleringszorg

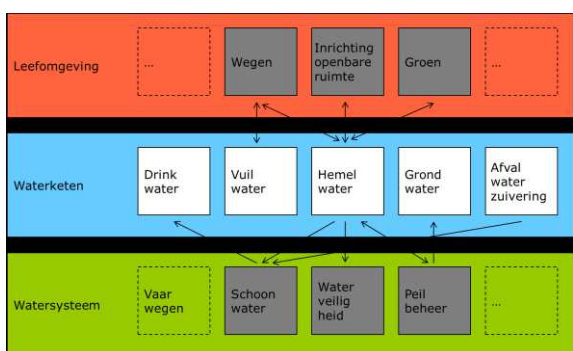
We spreken vaak over rioleringsbeheer of rioleringszorg. Daarbij wordt al snel gedacht aan het inzamelen van gebruikt water. Maar de term rioleringszorg dekt alle gemeentelijke watertaken. Dus naast het inzamelen van gebruikt water ook het inzamelen van overtollig regenwater en de aanpak van grondwaterproblemen.



vormt één fysiek, verbonden systeem.

Afvalwaterketen

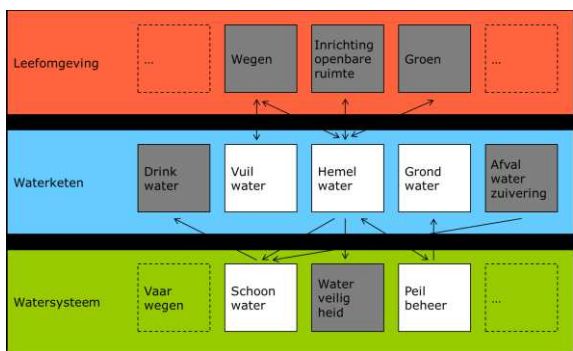
De termen afvalwaterketen en waterketen worden nogal eens door elkaar gebruikt. Bij afvalwater gaat het om het inzamelen, transporteren, zuiveren en lozen van stedelijk afvalwater. Dit stedelijk afvalwater is een combinatie van gebruikt water met (soms) overtollig regenwater en (soms) indringend grondwater. De afvalwaterketen



rivier en bodem weer drinkwater).

Waterketen

Met de term waterketen doelen we op het geheel van drinkwaterproductie en -levering en de verwerking van afvalwater. Het zijn twee fysiek gescheiden systemen: aan de ene kant door gootsteen, toilet, wasmachine en douche (drinkwater wordt gebruikt water) en aan de andere kant door het watersysteem (effluent wordt deels vanuit



Stedelijk waterbeheer

Steeds vaker wordt de term stedelijk waterbeheer gebruikt. Hierbij worden alle aspecten van water in en om de stad beschouwd, dus zowel de gemeentelijke watertaken als de taken ten aanzien van peilbeheer en waterkwaliteit.

Zoals uit de schema's blijkt is er een nauwe relatie tussen de afvalwaterketen en de inrichting van de leefomgeving. Zeker als we spreken over een begrip als 'klimaatadaptatie', kan dat niet zonder de ruimtelijke inrichting mee te nemen. Extreme neerslag zal primair opgevangen moeten worden door een slimme bovengrondse inrichting.