



hoogheemraadschap  
**Hollands**  
Noorderkwartier

# **Rekenkameronderzoek**

## **Samenwerking met gemeenten in de afvalwaterketen**

Registratienummer HHNK  
11.30221

Datum  
10 oktober 2011

Status  
Definitief

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier  
Rekenkameronderzoek Samenwerking in de  
afvalwaterketen





## **Inhoudsopgave**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Achtergrond	1
1.2	Doelstelling	1
1.3	Vraagstelling	2
<b>2</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Normenkader</b>	<b>6</b>
3.1	Visie op samenwerking	6
3.2	Normenkader	7
<b>4</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>9</b>
4.1	Visie, kerntaken, doelstelling	9
4.2	Resultaten en prestaties	11
4.3	Sturing en middelen	16
4.4	Bestuurlijk – ambtelijk samenspel	17
4.5	Structuur en Processen	19
<b>5</b>	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>22</b>
5.1	Conclusies	22
5.2	Aanbevelingen	25
<b>6</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>26</b>
6.1	Geraadpleegde personen	26
6.2	Geraadpleegde documenten	27
6.3	Overzicht samenwerkingsvormen	28
<b>7</b>	<b>Reactie D&amp;H</b>	<b>30</b>
<b>8</b>	<b>Nawoord van de rekenkamercommissie</b>	<b>35</b>

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier  
Rekenkameronderzoek  
Samenwerking in de afvalwaterketen





## 1 Inleiding

### 1.1 Achtergrond

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (verder: HHNK) en de gemeenten binnen het beheersgebied zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de afvalwaterketen. De gemeenten zorgen door middel van riolering voor de inzameling van afvalwater. Het hoogheemraadschap transporteert en verwerkt het water. Ten behoeve van een betere waterkwaliteit, lagere lasten en een betere service aan de inwoners, zoeken beide partijen onderlinge samenwerking op. 'Samenwerking staat centraal' is één van de beleidsuitgangspunten in het Waterbeheersplan 2010-2015 van HHNK.

Samenwerking tussen het hoogheemraadschap en de gemeenten in de afvalwaterketen krijgt zowel vorm op bestuurlijk niveau als op ambtelijk en technisch/uitvoerend niveau. Op bestuurlijk niveau is het bestuurlijk platform Samenwerking in de afvalwaterketen gerealiseerd dat als aanjager en klankbord voor de ambtelijke en technische samenwerking fungeert. De samenwerking wordt verder ingevuld door onder meer:

- afvalwaterakkoorden die HHNK en de gemeenten met elkaar afsluiten
- gezamenlijke optimalisatiestudies
- aanleg en beheer van IBA's
- gezamenlijke monitoring van overstortingen uit de riolering.

De vijf speerpunten achter de samenwerking zijn:

1. gezamenlijke planvorming
2. sanering van het buitengebied
3. afspraken over beheer van de keten
4. gezamenlijke bouw en realisatie
5. afkoppelen.

Doel van het bestuurlijk platform en de diverse samenwerkingsinitiatieven is dat de samenwerking tussen het hoogheemraadschap en de gemeenten een (meer) structurele vorm aanneemt. De Rekenkamercommissie van HHNK wil via dit rekenkameronderzoek meer inzicht verkrijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze samenwerking.

### 1.2 Doelstelling

De Rekenkamercommissie van HHNK wil door middel van het onderzoek naar de samenwerking in de afvalwaterketen inzicht verkrijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige samenwerking. Het onderzoek heeft een belangrijk ex-post en ex-ante element: het onderzoek blikt terug op de huidige samenwerking in de afvalwaterketen, teneinde aanbevelingen voor de toekomst te kunnen doen. Het doel van het onderzoek hebben wij als volgt geformuleerd:

*Inzicht verschaffen in het **gemeenschappelijk kader** van samenwerking tussen het hoogheemraadschap en de gemeenten in de afvalwaterketen en de mate waarin de samenwerking op doelmatige en doeltreffende wijze vorm heeft gekregen in de jaren **2006-2010**, teneinde **aanbevelingen** te kunnen doen voor verbetering, uitbreiding en intensivering van de samenwerking.*



### 1.3 Vraagstelling

De Rekenkamercommissie van HHNK heeft in samenspraak met de onderzoekers besloten het onderzoek in te perken tot de bestuurlijke, strategische en tactische kant van samenwerking (ook wel aangeduid als de '*wat-vraag*' van samenwerking), om zodoende focus in het onderzoek aan te brengen. De onderzoeksvragen zijn ingedeeld naar:

1. Samenwerking vormgeven (gemeenschappelijk kader).
2. Samenwerking uitvoeren (doelmatige en doeltreffende samenwerking 2006-2010).
3. Samenwerking op een hoger plan brengen (aanbevelingen voor verbetering, uitbreiding en intensivering).

Per onderdeel zijn drie centrale vragen en de bijbehorende subvragen geformuleerd.

#### **Samenwerking vormgeven**

1. *In hoeverre is er sprake van een gemeenschappelijke visie (beleidskader) op samenwerking in de afvalwaterketen van HHNK en gemeenten?*
  - 1.1. Wat zijn de kernwaarden voor samenwerking voor HHNK en de gemeenten en zijn deze eenduidig?
  - 1.2. Zijn de kernwaarden gedeeld met de gemeenten, hoe staan deze er tegenover?
  - 1.3. Op welke wijze zijn de kernwaarden geoperationaliseerd, ofwel zichtbaar in het doen en laten van HHNK?
2. *Welke doelen van samenwerking zijn geformuleerd?*
  - 2.1. Welke doelen van samenwerking zijn geformuleerd in termen van bestuurlijke, financiële en maatschappelijke resultaten?
  - 2.2. Wanneer is samenwerking succesvol voor de afzonderlijke partijen? Hanteren de partijen een eenduidige definitie van een 'succesvolle' samenwerking?
  - 2.3. Welke andere verwachtingen leven er bij HHNK en gemeenten? Met andere woorden: welke informele doelen worden nagestreefd?
3. *Op welke wijze zijn (formele / informele) afspraken tussen HHNK en de gemeenten tot stand gekomen?*
  - 3.1. Op welk niveau zijn afspraken vastgelegd? (strategisch, tactisch, operationeel)?
  - 3.2. In hoeverre is er sprake van structurele samenwerking?
  - 3.3. Wat is de status van de gezamenlijke afspraken?

#### **Samenwerking uitvoeren**

4. *Op welke wijze is de samenwerking op het strategisch en tactisch niveau belegd?*
  - 4.1. Zijn de verantwoordelijkheden en taken voor HHNK en de gemeenten voldoende duidelijk en eenduidig belegd?
  - 4.2. Wat is er geïnvesteerd (tijd, geld) in de samenwerking?
  - 4.3. Welke instrumenten zijn ingezet om de samenwerking vorm te geven en hoe worden deze beoordeeld?



5. *Wat betekent samenwerking in de afvalwaterketen voor de eigen prestaties, rol, de invloed- en sturingsmogelijkheden van HHNK?*
  - 5.1. In hoeverre zijn de visie en de doelen van samenwerking vertaald in organisatorische processen gericht op samenwerking binnen HHNK?
  - 5.2. In hoeverre zijn de (samenwerkings)doelen bereikt?
  - 5.3. Hoe kijken de gemeenten naar HHNK als samenwerkingspartner?
6. *Welke verschillen tussen HHNK en de gemeenten komen sinds de (intensivering van de) samenwerking duidelijk naar voren?*
  - 6.1. Ten aanzien van de kwaliteitseisen die gesteld worden aan afzonderlijke processen in de afvalwaterketen?
  - 6.2. Ten aanzien van verwachte kansen en beperkingen van de samenwerking?
  - 6.3. Gelden voor- en nadelen van samenwerking in dezelfde mate voor HHNK als voor de gemeenten?

#### **Samenwerking op een hoger plan brengen**

7. *In hoeverre worden resultaten van samenwerking door HHNK gemonitord?*
  - 7.1. Hoe ervaren de betrokken partijen het samenspel tussen HHNK en gemeenten op de diverse niveaus?
  - 7.2. Is er geëvalueerd? Wat waren de resultaten?
  - 7.3. Is er bijgestuurd? Op welke punten?
8. *Is er op dit moment behoefte aan bijstelling van doelen en aanpak op basis van voortschrijdend inzicht?*
  - 8.1. Welke suggesties voor bijstelling van de doelen zijn er?
  - 8.2. Welke suggesties voor bijstelling van de aanpak zijn er?
9. *Op welke specifieke thema's is momenteel de grootste winst te behalen op het terrein van samenwerking?*
  - 9.1. Wat zijn belangrijke randvoorwaarden voor het verbeteren / uitbreiden / intensiveren van de samenwerking op deze terreinen?
  - 9.2. Wat zijn belangrijke acties voor het verbeteren / uitbreiden / intensiveren van de samenwerking op deze terreinen?



## 2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in een vijftal stappen, te weten:

- stap 1: startbijeenkomst en vaststellen onderzoeksopzet
- stap 2: analyse relevant schriftelijk materiaal
- stap 3: selectie van vier casussen
- stap 4: interviews
- stap 5: analyse en rapportage (nota van bevindingen).

Onderstaand lichten we de onderzoeksaanpak beknopt toe.

### **Stap 1: Startbijeenkomst en vaststellen onderzoeksopzet**

Het onderzoek is gestart met een startbijeenkomst met de rekenkamercommissie. Doelen van deze startbijeenkomst waren:

- kennismaking met de rekenkamercommissie
- bespreken en vaststellen van het normenkader
- afstemming 'aanpak en werkwijze', bespreking te verzamelen informatie
- planning interviews
- planning overlegmomenten met de rekenkamercommissie.

### **Stap 2: Analyse relevant schriftelijk materiaal, best practices**

De eerste analyse van de samenwerking tussen HHNK en de gemeenten op het terrein van de afvalwaterketen is op basis van een documentenstudie gedaan. Het betrof schriftelijk materiaal wat binnen HHNK beschikbaar is, waaronder:

- relevante visie- en beleidsdocumenten op het terrein van (samenwerking in) de afvalwaterketen
- een overzicht van samenwerkingsovereenkomsten, afvalwaterakkoorden, et cetera tussen HHNK en de gemeenten op het terrein van de afvalwaterketen
- notities en verslagen van bijeenkomsten met gemeenten in het kader van de samenwerking in de afvalwaterketen
- rapporten met betrekking tot samenwerking in de afvalwaterketen.

De eerste bevindingen van het onderzoek zijn aan de Rekenkamercommissie gepresenteerd aan de hand van het normenkader.

### **Stap 3: Selectie van vier casussen**

Om het onderzoek extra diepgang te geven is in samenspraak met de rekenkamercommissie, een viertal casussen c.q. samenwerkingsrelaties met gemeenten geselecteerd. De voorlopige selectie is ook met de ambtelijke organisatie van het hoogheemraadschap afgestemd en akkoord bevonden. Belangrijke selectiecriteria voor de casussen waren:

- de casussen bevatten een bestuurlijk component (niet sec operationeel gericht)
- de casussen hebben primair betrekking op samenwerking tussen HHNK en gemeenten
- minimaal één casus heeft betrekking op samenwerking tussen HHNK met meerdere gemeenten tegelijkertijd
- de casussen hebben betrekking op de onderzoeksperiode 2006 – 2010
- 'open' medewerking van de betreffende gemeente(n).





Op basis van deze criteria zijn de gemeenten Anna Paulowna, Beverwijk, Den Helder en Purmerend geselecteerd. De betreffende gemeenten zijn benaderd door de rekenkamercommissie en zij hebben allen hun medewerking toegezegd.

#### **Stap 4: Interviews**

Op basis van de analyse van de schriftelijke stukken is een verdiepingslag gemaakt, onder meer via interviews. Met sleutelpersonen in het bestuur en de organisatie van het hoogheemraadschap en de betrokkenen in de vier gemeenten zijn gesprekken gevoerd (zie bijlage). Aan alle betrokken gemeenten is voorgesteld om ook een gesprek met de portefeuillehouder te laten plaatsvinden. Drie gemeenten hebben aangegeven daarvan geen gebruik te maken, de portefeuillehouder van één gemeente was afwezig wegens ziekte. Aan het ontbreken van bestuurders tijdens de interviews kennen wij geen specifieke betekenis toe. Door de geïnterviewde partijen is aangegeven dat de afvalwaterketenactiviteiten wat hen betreft ook vooral uitvoerend van aard zijn.

Verslagen van de gesprekken zijn ter toetsing voorgelegd aan de interviewpartners.

#### **Stap 5: Analyse en rapportage (nota van bevindingen)**

Op basis van de analyse van de schriftelijke stukken en de interviews is een concept nota van bevindingen opgesteld.



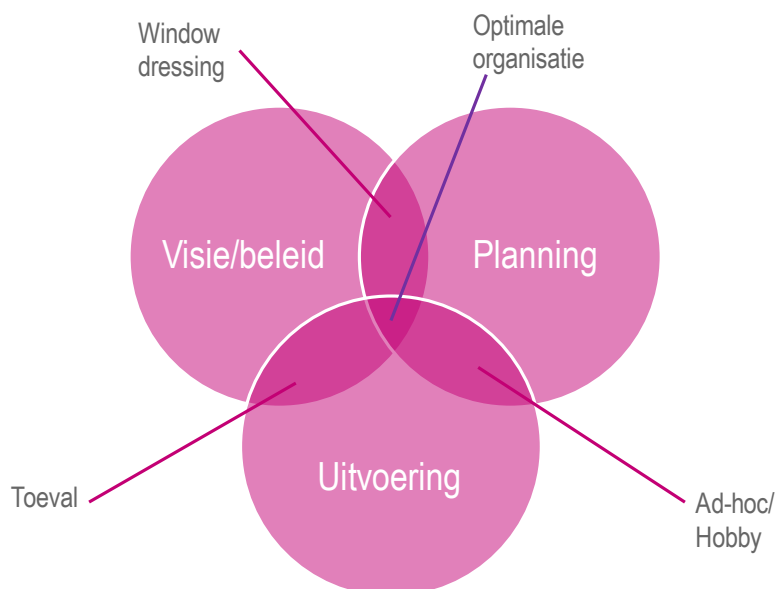
### 3 Normenkader

In dit hoofdstuk gaan we in op het normenkader en de achtergrond van het normenkader. Het normenkader vormt de meetlat om de huidige situatie te beoordelen.

#### 3.1 Visie op samenwerking

##### Balans strategisch, tactisch en operationeel niveau

Samenwerking wordt optimaal vormgegeven wanneer de strategische, tactische en operationele lijnen binnen de samenwerking met elkaar zijn verbonden en met elkaar in balans zijn. Het centrale uitgangspunt van optimale samenwerking is dat visie en beleid ten aanzien van samenwerking (strategisch niveau) is vertaald in beleidsdoelen, in doelen en kaders voor de (organisatie van de) uitvoering (tactisch niveau) en tot slot, tot uitdrukking komt in de feitelijke uitvoering (operationeel niveau).



Figuur 1: Visie op samenwerking.

Wanneer het strategisch, tactisch en operationeel niveau niet goed op elkaar zijn afgestemd, dan ontstaat een suboptimale situatie, die leidt tot een suboptimaal resultaat:

- Er is sprake van '*window dressing*' wanneer er een goede aansluiting is tussen visie/beleid en organisatie, maar de link naar uitvoering ontbreekt. Hier kan sprake van zijn wanneer niet is vastgesteld hoe het beleid op samenwerking moet worden uitgevoerd, wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en hoe voortgang van uitvoering moet worden gerapporteerd. Op papier ziet het samenwerkingsbeleid er goed uit, maar van uitvoering en feitelijke resultaten is nauwelijks sprake.
- Het gevaar van '*ad hoc/hobby*'-matige invulling dreigt wanneer beleidsdoelstellingen van samenwerking onvoldoende helder zijn en onvoldoende kader bieden voor een effectieve uitvoering en daarom niet goed zijn vertaald naar de organisatie. De organisatie neemt in dat geval de ruimte om het samenwerkingsbeleid naar eigen inzicht op te pakken. Medewerkers



maken zelf keuzes in wat zij belangrijk vinden (hobby) of ze reageren alleen op dat wat op hen af komt (ad hoc).

- Van 'toeval' is sprake wanneer er wel beleid is, en ook uitvoering, maar deze beide niet (door planning en control) met elkaar zijn verbonden. Uitvoerders hebben onvoldoende houvast omdat de doelen onvoldoende zijn doorvertaald in een organisatorische opzet (verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken).

### **Voorwaarden voor succesvolle samenwerking**

Er is een aantal voorwaarden voor succesvolle samenwerking:

- duidelijkheid over de rollen en ambities van de samenwerkingspartners
- transparantie / duidelijkheid over de te verwachten opbrengsten bij het begin van de samenwerking
- duidelijkheid over de investering (zowel tijd als financieel) van elk van de samenwerkingspartners
- verdeling 'baten' over alle partijen, zodanig dat elk van de samenwerkende partijen erop vooruit gaat door de samenwerking (de beroemde win-win situatie uit de speltheorie)
- aanwezigheid van een 'katalysator' die in staat is om de mogelijke win-win situaties te ontdekken en over het voetlicht te brengen, die in staat is om structurele en culturele voorwaarden voor samenwerking tussen de organisaties van de grond te tillen.

Daarnaast is het vaak zo dat samenwerking in de praktijk niet uitsluitend gebaseerd is op een zakelijke afweging van voors en tegens. Het bouwen van een samenwerkingsrelatie is soms een moeilijk en ook moeizaam traject waarbij meerdere soorten belangen en gevoeligheden in het geding zijn. Niet alleen het te behalen zakelijke voordeel maar juist ook andere aspecten blijken in de praktijk bepalend voor succes of falen, zoals zeggenschap, beïnvloedingsmogelijkheden, behoud van posities, et cetera. Bij het opstellen en uitwerken van het normenkader moet hier rekening mee worden gehouden. Samenwerking is en blijft mensenwerk.

## **3.2 Normenkader**

Op basis van de visie op samenwerking en de onderzoeksvragen van dit onderzoek is door de onderzoekers in samenspraak met de rekenkamercommissie het normenkader opgesteld. Er zijn niet of nauwelijks harde normen voor samenwerking. Er zijn drie aspecten waar wij rekening mee houden in de uitvoering van het onderzoek:

- algemene normen en uitgangspunten van samenwerking
- normen en uitgangspunten van HHNK van samenwerking
- informele doelen, processen en resultaten van samenwerking.



Nummer norm	Norm	Relatie met onderzoeksvraag
	<b>Visie, kerntaken, doelstelling</b>	
1	Er is sprake van helder en transparant verwoorde visie en beleidsvoornemens van HHNK op de samenwerking in de afvalwaterketen (inhoud) en op de wijze waarop samenwerking tot stand komt (proces).	1
2	De uitgangspunten van de visie op samenwerking in de afvalwaterketen worden door de samenwerkingspartners herkend en onderschreven.	1
3	De visie op samenwerking past binnen en sluit aan op de totale visie van het hoogheemraadschap en op de bestaande/overige beleidskaders van HHNK.	1/2/3
	<b>Resultaten en prestaties</b>	
4	De visie en beleidsvoornemens op samenwerking zijn (SMART) vertaald in doelen, resultaten en prestaties van samenwerking in de afvalwaterketen.	2/3
5	Er wordt onderscheid gemaakt tussen doelen, resultaten en prestaties op bestuurlijk, management- en uitvoeringsniveau.	2/4
6	De doelen van samenwerking staan in het teken van het realiseren van een betere waterkwaliteit, lagere lasten en/of een betere service aan de inwoners.	2/3
7	De samenwerkingspartners waarderen de baten van de samenwerking positief in relatie tot hun ambities en investeringen binnen de samenwerking in de afvalwaterketen.	4/6
	<b>Sturing en middelen</b>	
8	Er vindt een toetsing plaats of de gestelde doelen, resultaten en prestaties ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.	7
9	Er wordt daadwerkelijk in de planning en control-cyclus van het hoogheemraadschap op de doelen, resultaten en prestaties gestuurd.	2/4/8
10	De samenwerking wordt naar de mening van betrokken partijen ondersteund met voldoende middelen (tijd en geld).	4/5
	<b>Bestuurlijk – ambtelijk samenspel</b>	
11	Het hoogheemraadschap acteert in de samenwerking op bestuurlijk, management en ambtelijk niveau in samenhang en dit wordt door de samenwerkende partijen ook als zodanig ervaren.	4/5
12	De verstrekte informatie door het bestuur van HHNK wordt door de samenwerkende partijen als voldoende ervaren.	4
13	Samenwerkingspartners ervaren voldoende waardering voor hun inbreng in de samenwerking in de afvalwaterketen.	4
	<b>Structuur en Processen</b>	
14	De visie en beleidsvoornemens op samenwerking zijn vertaald in de structuur van de organisatie en de processen van HHNK.	5
15	De rollen en (financiële) verantwoordelijkheden in de samenwerking in de afvalwaterketen van HHNK en de gemeenten zijn voor alle partijen duidelijk belegd.	4
16	De organisatievorm van het samenwerkingsverband wordt door de partijen als doeltreffend, doelmatig en slagvaardig ervaren.	4
17	Samenwerking wordt met de partners geëvalueerd. Verbetervoorstellen worden doorgevoerd	9
18	Het hoogheemraadschap heeft als partner aantoonbaar oog voor de zachte kant van samenwerken.	9



## 4 Bevindingen

### 4.1 Visie, kerntaken, doelstelling

#### Normen

- 1 Er is sprake van helder en transparant verwoorde visie en beleidsvoornemens van HHNK op de samenwerking in de afvalwaterketen (inhoud) en op de wijze waarop samenwerking tot stand komt (proces).
- 2 De uitgangspunten van de visie op samenwerking in de afvalwaterketen worden door de samenwerkingspartners herkend en onderschreven.
- 3 De visie op samenwerking past binnen en sluit aan op de totale visie van het hoogheemraadschap en op de bestaande/overige beleidskaders van HHNK.

De visie en beleidsvoornemens ten aanzien van samenwerking in de afvalwaterketen in de hier beschouwde periode (2006-2010) zijn gebaseerd op meerdere beleidsdocumenten van het hoogheemraadschap. De belangrijkste met betrekking tot samenwerking in de afvalwaterketen zijn:

- Waterbeheersplan 3, 2007-2009, 'Heldere doelen - Helder water' (hierna aangeduid als WBP3)
- Waterbeheersplan 4, 2010-2015 'Van veilige dijken tot schoon water' (hierna aangeduid als WBP4)
- Beleidsnotitie Overnamepunt afvalwater van september 2003
- Convenant Samenwerken Waterketen Noord-Holland, d.d. 5 december 2007 (hierna aangeduid als het Convenant)
- 'Toekomstvisie op de waterketen, meer dan afvalwater alleen', d.d. 30 maart 2011 (hierna aangeduid als de Toekomstvisie).

Het in 2006 vastgestelde WBP 3 bevat zeer beperkte verwijzingen naar samenwerking in de afvalwaterketen. Het WBP 3 verwijst naar de afvalwaterakkoorden, maar samenwerking wordt niet expliciet aangemerkt als middel om strategische doelen te bereiken.

Rond 2006 is een beleidsvisie ten aanzien van samenwerking op directieniveau besproken, maar deze is destijds niet bestuurlijk vastgesteld en blijft daarmee buiten beschouwing als beleidsdocument.

Reeds in september 2003 is de Beleidsnotitie Overnamepunt afvalwater door het College van Hoofdingelanden (CHI) vastgesteld. De uitvoering ervan liep door in de hier beschouwde periode. Eén van de geïnterviewden zegt hierover: " *In beginsel streeft HHNK ernaar om de gemeentelijke gemalen die deel uitmaken van het persleidingsysteem over te nemen en dit lukt voor een groot deel. Het zal uitkomen op circa 100 bestaande gemalen. Het leidt in beginsel tot circa € 4,5 miljoen minder kosten voor de 40 gemeenten.*" De respondent geeft desgevraagd aan dat het doel van het overnamepuntenbeleid is vastgelegd (in het CHI-besluit), maar dat er geen bestuurlijk geaccordeerd uitvoeringsprogramma of -plan is, waarin is vastgelegd op welke wijze, met welk tempo, met welke gemeenten et cetera het overnamebeleid wordt uitgevoerd. De uitvoering is (ambtelijk) projectgestuurd.



Eind 2007 is het Convenant Samenwerken Waterketen Noord-Holland tot stand gekomen. Provincie, de Vereniging van Noord-Hollandse Gemeenten, waterschappen en waterbedrijven in Noord-Holland hebben in dit convenant vijf speerpunten voor de samenwerking vastgelegd:

- benchmarking;
- samenwerken;
- zicht op kosten;
- innovatie;
- betrokken burger.

Het convenant benoemt dat de initiatiefnemers in de periode 2007-2009 de samenwerking in de waterketen zullen stimuleren en initiëren. Dit wordt verder geconcretiseerd door aan te geven dat waterschappen samen met de gemeenten bindende afspraken over het optimaliseren van de afvalwaterketen zullen maken in de periode 2007-2009, inclusief financiering en kostenverdeling, bijvoorbeeld door middel van afvalwaterakkoorden.

Bij dit convenant is een actieplan opgesteld. Ten aanzien van samenwerking vermeldt dit actieplan als te behalen resultaat dat bij alle waterschappen ontwikkeling van permanente samenwerking in de afvalwaterketen op de agenda moet staan. Nog concreter is het te behalen resultaat ten aanzien van optimalisatiestudie: uiterlijk 2009 moeten voor alle RWZI's optimalisatiestudies uitgevoerd zijn, in uitvoering zijn, of ingepland zijn.

Het op 14 oktober 2009 vastgestelde WBP 4 (2010-2015) bevat de huidige algemene lijn: *'Voor de waterketen geldt dat de samenwerking in de waterketen met gemeenten wordt geïntensiveerd. Met de gemeenten in het beheersgebied worden afvalwaterakkoorden afgesloten waarin afspraken worden gemaakt over de waterketen. Uitgangspunt hierbij is doelmatigheid en de laagste maatschappelijke kosten voor de hele keten...In 2010 actualiseert het hoogheemraadschap het beleid met betrekking tot deze afvalwaterakkoorden. Dit kan in de vorm van een handboek. In 2015 zijn met alle gemeenten afvalwaterakkoorden afgesloten.'*

In 2009 is het programma Waterketen door het bestuur van HHNK vastgesteld. Dit document is niet zozeer een visiedocument, als wel een uitvoeringsprogramma dat onder meer de investering in de eigen infrastructuur beschrijft (circa € 130 mln./vier jaar).

Recent, op 30 maart 2011, heeft het CHI de ambities in de afvalwaterketen zoals verwoord in de 'Toekomstvisie op de waterketen, meer dan afvalwater alleen' vastgesteld. De visie van het hoogheemraadschap is hierin vertaald in vier speerpunten met elk een aantal ambities.

1. Het begint bij de bron: inzet op brongerichte maatregelen.
2. De functies van afvalwater: efficiënt realiseren van waterkwaliteitsdoelstellingen en benutting van afvalwater voor het terugwinnen van grondstoffen.
3. Toekomstbestendige bedrijfsvoering: ondermeer inzet assetmanagement en energieretrieving.
4. Samenwerken in een keten: als ware het één integraal systeem.

De visie op de wijze van samenwerking sluit aan op de afspraken in het Bestuursakkoord Water: gemeenten en waterschappen zijn 'gelijkwaardige partners'. In de Toekomstvisie is dit echter niet verder uitgewerkt. Wel is de Toekomstvisie ter toetsing voorgelegd aan een aantal gemeenten. Verder wordt er een link gelegd met de brede Deltavisie voor Hollands Noorderkwartier waar aan wordt gewerkt.



### **Resumé ten aanzien van visie, kerntaken, doelstelling**

1. In de periode 2006-2010 was er maar in zeer beperkte mate sprake van een visie en beleidsvoornemens op de samenwerking in de afvalwaterketen. Er was geen bestuurlijk vastgestelde visie over de wijze waarop samenwerking tot stand dient te komen. De Toekomstvisie Waterketen van maart 2011 voorziet hier inmiddels voor een belangrijk deel in en behoeft een concrete uitwerking.
2. De uitgangspunten van de visie op samenwerking in de afvalwaterketen worden door de samenwerkingspartners herkend en onderschreven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het convenant. Maar er is een aantal kanttekeningen bij te plaatsen. Ten eerste was de visie in 2006-2010 beperkt aanwezig en niet concreet uitgewerkt. De visie en beleidsvoornemens van het hoogheemraadschap waren vooral intentioneel van aard en met name gebaseerd op de eigen 'kijk' en belangen van het hoogheemraadschap en niet gedeeld met partners.
3. De nieuwe Toekomstvisie Waterketen wordt ingepast in de brede Deltavisie voor Hollands Noorderkwartier. De prioriteitstelling: hoe belangrijk vinden gemeenten en hoogheemraadschap de samenwerking in de afvalwaterketen?, is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

## 4.2 Resultaten en prestaties

### **Normen**

- 1 De visie en beleidsvoornemens op samenwerking zijn (SMART) vertaald in doelen, resultaten en prestaties van samenwerking in de afvalwaterketen.
- 2 Er wordt onderscheid gemaakt tussen doelen, resultaten en prestaties op bestuurlijk, management- en uitvoeringsniveau.
- 3 De doelen van samenwerking staan in het teken van het realiseren van een betere waterkwaliteit, lagere lasten en/of een betere service aan de inwoners.
- 4 De samenwerkingspartners waarderen de baten van de samenwerking positief in relatie tot hun ambities en investeringen binnen de samenwerking in de afvalwaterketen.

### **Doelen**

Visie en beleidsvoornemens ten aanzien van samenwerking in de afvalwaterketen zijn, voor zover aanwezig, in de periode 2006-2010 slechts gedeeltelijk vertaald in SMART-geformuleerde doelen, resultaten en of prestaties. Op onderdelen was er bestuurlijke aandacht voor het stellen van doelen. Dit blijkt onder meer uit een motie met betrekking tot de overname van het stedelijk water die door het CHI is aangenomen op 19 december 2007, waarbij in de context ook om voortvarendheid bij het realiseren van samenwerking in de afvalwaterketen werd gevraagd.

Er is een convenant over samenwerking opgesteld en het actieplan bij dit convenant vermeldde een aantal te behalen resultaten, maar deze zijn door het hoogheemraadschap niet expliciet doorvertaald. Zo ontbreekt een duidelijke doelstelling met betrekking tot de realisatie van optimalisatieovereenkomsten. Er zijn wel andere voorbeelden van pogingen om doelen concreet te maken. Zo vermeldt het meerjarenplan 2009-2012 dat het hoogheemraadschap in 2009 en 2010 met 10 gemeenten een afvalwaterakkoord wilde sluiten. Dit is een goed voorbeeld van een SMART-geformuleerde doelstelling. Weliswaar was dit doel concreet maar uiteindelijk is er echter onvoldoende op gestuurd en is het doel niet gerealiseerd (zie ook paragraaf 4.3). De afvalwaterakkoorden komen ook terug in het WBP4 uit 2009. Dit vermeldt dat in 2015 met *alle*



gemeenten een afvalwaterakkoord zou moeten zijn gesloten<sup>1</sup>. Hierover zijn echter geen concrete doelen vermeld in de jaarplannen van de afdeling Planvorming in 2009 en 2010. Inmiddels is duidelijk dat het in het WBP4 gestelde doel niet haalbaar is. Ook het huidige meerjarenplan bevat geen concrete doelstellingen met betrekking tot afvalwaterakkoorden en optimalisatieovereenkomsten.

Resumerend is duidelijk dat het voor het hoogheemraadschap in de periode 2006-2010 lastig was om concrete en realistische doelen te formuleren. Er was bestuurlijk aandacht voor de doelformulering. Maar het vasthouden aan doelen bleek in de genoemde periode moeilijk. De SMART geformuleerde samenwerkingsdoelen zijn niet gerealiseerd en deels doorgeschoven in de tijd. Vooruitblikkend is ten aanzien van de doelformulering nog geen echte verbetering te zien.

### **Programmatiese aanpak**

De activiteiten die zijn uitgevoerd bouwen vooral voort op initiatieven uit de periode daarvoor waarin het Afvalwaterketenbedrijf (AWKB) van HHNK functioneerde. In de periode 2006-2010 heeft samenwerking beduidend minder aandacht gehad. De interne notitie met betrekking tot samenwerking in de waterketen<sup>2</sup> benoemt dat het wenselijk is dat de komende jaren nieuwe afspraken met gemeenten worden gemaakt. Dit wordt aangeduid als het actualiseren van de Wateragenda. Het gaat om de planning de komende jaren met betrekking tot de totstandkoming van diverse samenwerkingsvormen. Deze Wateragenda ontbreekt op dit moment. Daarmee ontbreekt op dit moment een programmatiese aanpak van de realisatie van samenwerking. Er is nauwelijks uitwerking van doelen, resultaten en prestaties op bestuurlijk, management- en uitvoeringsniveau.

Het ontbreken van een programmatiese aanpak van samenwerking heeft te maken met:

- andere prioriteiten vanuit HHNK dan de afvalwaterketen of de samenwerking, bijvoorbeeld een sterkere focus op primaire en secundaire keringen, de wateropgave en de Kaderrichtlijn Water (KRW)
- de reorganisatie van de ambtelijke organisatie met een daaraan gekoppelde inkrimping van de formatie rond 2006. Het AWKB werd hierbij geïntegreerd in de diverse afdelingen van de nieuwe organisatie
- een pas op de plaats bij investeringen, ook in samenwerking met gemeenten.

Volgens betrokken medewerkers werden er vooral 'lopende samenwerkingszaken' afgehandeld. Er werd vanuit het hoogheemraadschap niet geïnvesteerd in nieuwe initiatieven, wel gereageerd op acties van gemeenten. Een overzicht van de huidige samenwerkingsvormen tussen HHNK en de gemeenten is weergegeven in bijlage 3. Daarin zijn tevens de samenwerkingsvormen kort gedeut.

### **De voorsprong op het vlak van samenwerking van vóór 2006**

HHNK had in de periode vóór 2006 wat betreft samenwerking met gemeenten een voorsprong opgebouwd ten opzichte van andere waterschappen. Per saldo is deze voorsprong tussen 2006 en 2010 geslonken. Dit wordt door vrijwel alle betrokkenen onderschreven. De geringe voortgang wat betreft afvalwaterakkoorden illustreert dit: een toename van 15 in 2008 tot 17 in 2011 (doel WBP4: 40 in 2015). De afgenomen voorsprong van HHNK heeft veel te maken met de beperkte programmatiese aanpak van samenwerking in de afvalwaterketen in deze periode. Het huidige meerjarenplan 2011-2014 biedt een blik op de doelstellingen in de nabije toekomst. Ook hiervoor geldt dat deze weinig houvast bieden voor een programmatiese aanpak: ze zijn weliswaar acceptabel en realistisch, maar niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden (SMART).

<sup>1</sup> Het WBP4 stelt ook dat deze afvalwaterakkoorden aan het eind van de planperiode worden geëvalueerd.

<sup>2</sup> Stand van zaken notitie m.b.t. samenwerking in de waterketen, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 20 juli 2010.





### **Ervaringen van samenwerkingspartners**

In opdracht van het hoogheemraadschap heeft TNS-NIPO in 2007 de tevredenheid van relaties over het hoogheemraadschap gemeten<sup>3</sup>. De conclusies waren:

- *'Relaties geven geen hoog gemiddeld rapportcijfer voor HHNK in totaliteit: 6,5.*
- *Redenen voor ontevredenheid zijn 'kortzichtig, star, niet open staan voor innovaties en nieuwe inzichten'.*
- *Het beleid (eenduidig/consequent) en de mogelijkheid tot inspraak zijn aspecten waar de tevredenheid het laagst is. De hoogste tevredenheid is over de kwaliteit van het werk en het contact met HHNK.*
- *Van de vier kernwaarden wordt betrouwbaar als enige goed gewaardeerd. Bij de andere kernwaarden zijn grote discrepanties tussen belang en oordeel. Vooral open organisatie en kostenbewustzijn zijn kritiek<sup>4</sup>.*
- *Bij de overige waarden is de discrepantie het grootst bij slagvaardig en klantgericht. Deskundigheid wordt het hoogst gewaardeerd én belangrijk gevonden.*
- *HHNK kan niet altijd zijn beloftes waarmaken: relatief veel relaties (19-25%) zijn negatief over het nakomen van afspraken en het realistische gehalte hiervan.*
- *Deskundigheid van de medewerkers wordt goed gewaardeerd. Op bureaucratisch vlak is de score negatief. De medewerkers bij uitvoering worden het hoogst beoordeeld, vergunning & handhaving het laagst. Redenen voor ontevredenheid zijn 'star, vastgeroest en traag'.*

In opdracht van de provincie Noord-Holland heeft Grontmij in 2009 de samenwerking in de afvalwaterketen in het beheergebied van het hoogheemraadschap onderzocht<sup>5</sup>. De constatering was dat gemeenten over de samenwerking met HHNK zeer wisselend dachten. Een enkele gemeente was zeer kritisch en wilde vanwege negatieve ervaringen niet meewerken aan de inventarisatie. De meeste gemeenten gaven aan regulier en goed overleg met HHNK te hebben. Kritische geluiden waren onder meer: *'HHNK wordt groter, waardoor samenwerking als lastiger wordt ervaren. Het is niet altijd duidelijk wie je voor bepaalde zaken als contactpersoon moet aanspreken. Er zitten te vaak niet-herkenbare personen aan tafel. De laatste jaren hebben veel personele wisselingen bij HHNK plaatsgevonden en dit bevordert de samenwerking niet. De samenwerking met HHNK richt zich vooral op het operationele vlak. De samenwerking op strategisch niveau verloopt moeizaam.'* De Grontmij-rapportage is overigens binnen HHNK niet bestuurlijk behandeld.

De beelden uit de eerdere onderzoeken van TNS NIPO en Grontmij worden bevestigd in dit rekenkameronderzoek. Aandachtspunten voor de samenwerking genoemd door de gemeenten in dit onderzoek zijn:

- Gemeenten hebben duidelijk behoefte aan HHNK als 'gelijkwaardige partner'. Partijen zijn samen, maar wel elk vanuit de eigen taak, verantwoordelijk voor de kwaliteit van de leef- en werkomgeving. HHNK zou meer oog moeten hebben voor het grote geheel en minder normatief opereren. Gemeenten geven aan te streven naar de laagste maatschappelijke kosten en men mist die benadering bij het hoogheemraadschap. Het hoogheemraadschap opereert daarnaast soms nog teveel vanuit een rol als 'politieagent' waar een rol als adviseur of partner beter zou passen. Betrokkenen hebben het idee dat deze rolverschuiving lastig is voor het hoogheemraadschap en wellicht nog enkele jaren in beslag neemt.

<sup>3</sup> Tevredenheid relaties over Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, TNS Nipo, 2007.

<sup>4</sup> Hier zijn de eindconclusies weergegeven. In de rapportage wordt 'kostenbewust' en 'oog voor de toekomst' genuanceerd.

<sup>5</sup> Inventarisatie mogelijkheden samenwerking waterketen, in het beheergebied van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Grontmij, 14 oktober 2009.



- De relatie met de HHNK-organisatie heeft soms meer kenmerken van een onderhandeling dan van een samenwerking tussen overheden gericht op hetzelfde doel (optimale afvalwaterketen). Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de gesprekken rond het overnamebeleid. De verkenning rond de overname van gemalen monden nogal eens uit in discussies over de gewenste/vereiste staat van onderhoud bij overname.
- Het maken van afspraken met het hoogheemraadschap is in de ogen van betrokken gemeenten lastig (zie hierboven: onderhandeling). Daarnaast is het in de perceptie van de betrokken gemeenten voor het hoogheemraadschap lastig om afspraken na te komen. Het niet nakomen van afspraken door HHNK is voor meerdere gemeenten een heikel punt.
- Een belangrijke constatering is dat er in de relatie HHNK en gemeenten nog veel 'oud zeer' zit. Dit heeft invloed op nieuwe samenwerkingsinitiatieven van HHNK. Zonder reparatiewerk maakt een nieuw samenwerkingsinitiatief weinig kans.
- Het streven naar een goede waterkwaliteit, lage lasten en een goede service naar de inwoners wordt door de gemeenten onderschreven. Zij onderstrepen het belang van het afwegen van milieurendement en de keuze voor maatregelen met de laagste maatschappelijke kosten.
- De relatie op persoonlijk vlak is goed. De betrokken gemeenten zijn over het algemeen heel tevreden over de contactpersoon bij HHNK. Men ziet dat de medewerkers van HHNK hun best doen. De organisatie van HHNK is echter sterk afhankelijk van individuele personen en daarmee als geheel kwetsbaar. De organisatie schiet bij uitval van deze personen tekort.
- Het hoogheemraadschap moet beleidslijnen helder neerzetten en transparant zijn in doelen en intenties.
- Het hoogheemraadschap moet benaderbaar zijn en met één mond spreken. Gemeenten hebben soms moeite de juiste beleidsverantwoordelijke te vinden in de ingewikkelde organisatiestructuur van het hoogheemraadschap. Bovendien komt het voor dat verschillende vertegenwoordigers van het hoogheemraadschap elkaar tegenspreken.
- Er is tenslotte vanuit gemeenten begrip voor het feit dat het hoogheemraadschap te maken heeft met 40 gemeenten en dat het optuigen en onderhouden van zoveel samenwerkingen complex en daarmee kwetsbaar is.

### **Samenwerking in de Noordkop**

De samenwerking in de Noordkop is uniek in het beheergebied van het hoogheemraadschap. Het onderscheidt zich in positieve zin van bilaterale samenwerkingsverbanden tussen het hoogheemraadschap en gemeenten. De samenwerking betreft de negen gemeenten Niedorp, Schagen, Wieringen, Texel, Den Helder, Harenkarspel, Anna Paulowna, Zijpe, Wieringermeer en het hoogheemraadschap. De samenwerking is gestart in 2001 vanuit het toenmalige Afvalwaterketenbedrijf. De samenwerking is 'spontaan' ontstaan doordat *'de betrokken mensen elkaar zagen en lagen'* (citaat van een van de betrokkenen). De doelstelling van de samenwerking in de Noordkop is:

- verhogen kwaliteit afvalwaterketen en verbeteren waterkwaliteit
- onderlinge kennisuitwisseling
- verminderen kwetsbaarheid eigen organisatie door nauw samen te werken
- kostenvoordeel bereiken, onder meer door gezamenlijke aanbesteding.

In de afgelopen tien jaar is een aantal zaken gezamenlijk opgepakt, waaronder: gemalenonderhoud, rioolinspecties, overstortmonitoring en een reliningsprogramma.



De organisatie van de Noordkop-samenwerking bestaat uit drie groepen: opdrachtgevers, stuurgroep en werkgroep:

- Opdrachtgever – bestuurders zijn eindverantwoordelijke voor de samenwerking en zorgen voor het draagvlak en de middelen om de samenwerking vorm te geven.
- De stuurgroep – sectorhoofden en afdelingshoofden - adviseren de opdrachtgever over beleids- en uitvoeringszaken, stuurt uitvoering, initiëren nieuwe activiteiten en bijeenkomsten. De projectleider zit in de stuurgroep.
- De werkgroep – medewerkers riolering – belast met de realisatie van de projecten, informeert de stuurgroep en doet suggesties voor nieuwe projecten en onderzoeken.

Jaarlijks dragen alle partijen bij aan de samenwerking via een verdeelsleutel. HHNK betaalt 30% en de gemeenten naar rato 70%. Bij projecten waar niet alle gemeenten aan deelnemen worden de kosten apart verrekend.

Kenmerkend is dat de Noordkop-samenwerking bottom up ontstaan is, vanuit een behoefte op de diverse gemeentelijke afdelingen om kennis te delen en vanuit de wens om te profiteren van de gezamenlijke schaalgrootte. Die schaalgrootte biedt evidente voordelen bij inkoop. Een ander kenmerkend aspect is dat de samenwerking slechts gebaseerd is op een intentieovereenkomst. Het is daarmee een lichte vorm van samenwerking. De mate van samenwerking en de deelnemende gemeenten worden per project bepaald. In die zin is de samenwerking vrijblijvend. De vrijblijvendheid is volgens betrokkenen een succesbepalende factor, een verplichting zou leiden tot weerstand.

Per project kunnen gemeenten aanhaken en er zijn meerdere voorbeelden waarin het aantal samenwerkingspartners eerst klein is en vervolgens groeit. Juist het ontbreken van een verplichting is van belang. De samenwerking komt per project tot stand, gedreven door de intrinsieke motivatie van de partners om mee te doen. Het gezamenlijke enthousiasme over de samenwerking is essentieel. De samenwerkende werkgroepleden fungeren als een virtuele gezamenlijke afdeling. Het samenwerkingsverband wordt als entiteit gezien door andere overheden zoals bijvoorbeeld de provincie. Initiatieven om samen te werken komen soms vanuit wet- en regelgeving, soms vanuit leden van de werkgroep. Het hoogheemraadschap levert in dit samenwerkingsverband onder meer expertise en bewezen methoden (bijvoorbeeld aanbestedingsbestekken). De deelnemers zijn overtuigd van de waarde van de samenwerking, maar het voordeel is nauwelijks te becijferen. Deels omdat het voordeel kwalitatief van aard, bijvoorbeeld doordat de kwaliteit van het onderhoud toeneemt wat op korte termijn geen kostenvoordeel oplevert (op lange termijn wellicht wel). De professionaliteit en de kwaliteit van de taakuitvoering in de Noordkop is volgens de deelnemers toegenomen door de bundeling van kennis en expertise. De samenwerking is bottom up ontstaan, ook dat draagt bij aan het succes. Een aandachtspunt voor dit samenwerkingsverband is dat er nu een beweging lijkt te zijn naar een meer top down-benadering. Dit is onder meer gedreven door de bezuinigingsopgave.

### **Resumé ten aanzien van resultaten en prestaties**

1. In de periode 2006 – 2010 waren er op een aantal onderdelen SMART geformuleerde doelen voor de samenwerking in de afvalwaterketen. De doorvertaling van deze doelen in plannen en het sturen daarop schoot echter tekort.
2. Er was nauwelijks een onderscheid binnen de doelen op bestuurlijk-, management- en uitvoeringsniveau: een programmatische aanpak van samenwerking ontbrak.
3. De basis achter de samenwerkingsactiviteiten ligt vooral in de periode vóór 2006. De activiteiten staan in het teken van een betere waterkwaliteit, lagere lasten en/of een betere service aan de inwoners. De gemeenten onderschrijven deze doelstellingen.



4. Gemeenten zien en ervaren de voordelen van een goede samenwerking in de afvalwaterketen. In de beleving van gemeenten kan het hoogheemraadschap zich hierin verbeteren. Het niet of niet volledig nakomen van afspraken in het verleden heeft voor oud zeer gezorgd. De samenwerking in de Noordkop verloopt beter dan bilaterale samenwerkingsverbanden en is een voorbeeld van een goed lopende samenwerking.

### 4.3 Sturing en middelen

#### **Normen**

1. Er vindt een toetsing plaats of de gestelde doelen, resultaten en prestaties ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.
2. Er wordt daadwerkelijk in de planning en control-cyclus van het hoogheemraadschap op de doelen, resultaten en prestaties gestuurd.
3. De samenwerking wordt naar de mening van betrokken partijen ondersteund met voldoende middelen (tijd en geld).

Over de wijze waarop in de periode 2006 – 2010 op samenwerking in de afvalwaterketen is gestuurd, is in paragraaf 4.2 al het één en ander beschreven. De doelstellingen omtrent samenwerking zijn vooral 'intentioneel' van aard. Ze zijn weinig SMART geformuleerd en komen dan ook maar mondjesmaat terug in afdelingsplannen en managementrapportages. Er is een planning en controlcyclus waarbinnen toetsing van de resultaten plaatsvindt. De plan-do-check—act-cyclus is echter niet gesloten: bijsturing vindt nauwelijks plaats.

Wel wordt het ambitieniveau naar beneden bijgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld zowel voor het realiseren van afvalwaterakkoorden als ook voor de overname van stedelijk water.

Met betrekking tot afvalwaterakkoorden vermeldde het meerjarenplan 2009-2012 dat het hoogheemraadschap in 2009 en 2010 met 10 gemeenten een afvalwaterakkoord wilde sluiten. Uiteindelijk is hierop onvoldoende gestuurd en is dit niet gerealiseerd. Een aandachtspunt is dat de capaciteit intern ontbreekt om de samenwerking door middel van afvalwaterakkoorden in te richten: Het huidige afdelingsplan<sup>6</sup> vermeldt ten aanzien van de samenwerking in de waterketen: *'NB: Voor extra impulsen aan de samenwerking zijn geen uren of middelen opgenomen in de begroting van planvorming.'*

Met betrekking tot de overname van stedelijk water is te zien dat het moment van overname van al het stedelijk water gaandeweg is verschoven van 2015 (WBP4) naar 2018. Dit is overigens geen onderdeel van de afvalwaterketen, maar wordt door de geïnterviewde gemeentelijke vertegenwoordigers wel daaraan verbonden.

Uit de planning en control-documenten en uit de gesprekken blijkt dat op alle drie de onderscheiden niveaus, bestuur, management en uitvoering, de samenwerking in de afvalwaterketen geen hoge prioriteit kreeg. Medewerkers van HHNK zelf geven aan dat de inzet van mensen en middelen voor samenwerking in de afvalwaterketen in de beschouwde periode krap was. Met name beleidsfuncties waren deels niet bezet en de prioriteit lag op andere taakvelden. Daarbij wordt opgemerkt dat elke waterschapstaak wel zijn eigen cyclus van doelen, uitvoering en verantwoording kent, met een eigen middelen stroom (financiering per taak).

<sup>6</sup> Jaarplan 2011 Afdeling Planvorming, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 24 november 2010.



Bij de samenwerkingscases, anders dan de Noordkop, hebben de betrokken gemeenten aangegeven dat voor hen niet duidelijk is in hoeverre samenwerking bij het hoogheemraadschap daadwerkelijk prioriteit heeft. Zij duiden dat vooral als een kwestie van 'houding', in hoeverre staat het hoogheemraadschap er daadwerkelijk open voor? Het gaat hier nadrukkelijk om een beleving van de gemeenten die in (en ten tijde van) de interviews naar voren is gebracht.

Toch werd en wordt er samengewerkt. De prikkel om tot samenwerking te komen ontstaat bijvoorbeeld vanuit het praktische beheer, de wens om binnen het systeem te sturen (rioolgemalen – zuivering), kostenbesparing, et cetera. Daarbij is voortgebouwd op de beleidsinitiatieven van vóór 2006. De in de vorige paragraaf geschetste samenwerking in de Noordkop is het meest aansprekende voorbeeld.

### **Resumé ten aanzien van sturing en middelen**

1. Organisatiebrede toetsing van de resultaten van samenwerking en bijsturing daarop heeft niet plaatsgevonden.
2. In de planning en control-cyclus komen beperkt doelen, resultaten en prestaties van samenwerking in de afvalwaterketen voor.
3. De indruk van de geraadpleegde gemeenten is dat de samenwerking vooral een wijziging in de houding van het hoogheemraadschap vergt. Tijd en geld vormen niet zozeer een knelpunt. Vanuit HHNK zelf is aangegeven dat prioriteit en daarmee tijdsinzet in de beschouwde periode wel een beperkende factor was.

## **4.4 Bestuurlijk – ambtelijk samenspel**

### **Normen**

1. Het hoogheemraadschap acteert in de samenwerking op bestuurlijk-, management- en ambtelijk niveau in samenhang en dit wordt door de samenwerkende partijen ook als zodanig ervaren.
2. De verstrekte informatie door het bestuur van HHNK wordt door de samenwerkende partijen als voldoende ervaren.
3. Samenwerkingspartners ervaren voldoende waardering voor hun inbreng in de samenwerking in de afvalwaterketen.

Bij de samenwerking in de Noordkop is het hoogheemraadschap op drie niveaus betrokken en vindt er onderling duidelijk afstemming plaats. De betrokkenheid op bestuurlijk niveau is buiten de Noordkop veel minder, een samenwerkingsstructuur op managementniveau ontbreekt. In de gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat vooral individuele medewerkers van het hoogheemraadschap zichtbaar zijn in de samenwerking. Opgemerkt is dat 'eenvoudige' escalatiemogelijkheden worden gemist. Wat doen we als we het onderling niet eens worden? Inbrengen in bestuurlijk overleg wordt voor operationele zaken meestal als 'te zwaar' beoordeeld. Met als gevolg dat (sommige) zaken blijven liggen. Overigens zijn ook voorbeelden genoemd waarbij afspraken in het bestuurlijk overleg nog niet tot het gewenste resultaat leidden.



De verantwoordelijke bestuurders binnen het hoogheemraadschap geven aan dat het binnen de eigen, als 'complex' betitelde, organisatie lastig is regie over de afvalwaterketen te voeren. Ook vanuit het management is dit als aandachtspunt benoemd. In het portefeuillehoudersoverleg en het projectenoverleg tussen hoogheemraden en afdelingshoofden is dit geagendeerd.

De hoogheemraden geven aan met enige regelmaat een beroep te doen op sleutelfiguren binnen de organisatie, los van de hiervoor genoemde overleggen, als aanspreekpunt. Dit duidt erop dat het intern bestuurlijk – ambtelijk samenspel stroomlijning behoeft waarbij 'de leemlaag' in de onderlinge samenwerking wordt aangepakt.

Partijen geven aan dat het belangrijk is dat het hoogheemraadschap op alle niveaus 'open kaart' speelt over de eigen belangen en informatie uitwisselt. Alleen dan is een goede afweging voor de waterketen als geheel te maken. Een aantal gemeenten heeft aangegeven deze transparantie nadrukkelijk te missen. Het gaat daarbij niet zozeer om bestuurlijk intenties of bestuurlijke informatie, maar om gegevens over het functioneren van de waterketen en/of het watersysteem die inzicht geven in de effectiviteit en kosten van maatregelen. Gemeenten zijn niet op zoek naar 'vuile was'. Maar samenwerking begint met het open uitwisselen van informatie, de basis voor het bouwen aan vertrouwen. Het beeld is dat (ook) bestuurlijke afspraken de gewenste transparantie niet altijd (kunnen) bewerkstelligen.

In de basis zien gemeenten dat samenwerking door het hoogheemraadschap wordt gewaardeerd. De ambities over en weer zijn echter niet altijd op elkaar afgestemd. Partijen die verder willen dan het hoogheemraadschap voelen zich 'niet bediend' en/of 'teleurgesteld'. Zij adstrueren dit met voorbeelden van toezeggingen die niet door HHNK zijn ingevuld (uitvoering OAS-afspraken Purmerend, inzicht in achtergronden afnameverplichting Beverwijk).

### **Resumé ten aanzien van het bestuurlijk – ambtelijk samenspel**

1. In de samenwerking is de samenhang tussen bestuurlijk, management en ambtelijk niveau niet overal zichtbaar. Het bestuur staat op afstand en een simpele afstemmings- of escalatiemogelijkheid op managementniveau ontbreekt veelal. De samenwerking in de Noordkop vormt hierop een positieve uitzondering.
2. Partijen vragen HHNK om transparanter te zijn en meer gegevens ten aanzien van de bedrijfsvoering (waterketen en watersysteem) uit te wisselen ten behoeve van het afwegen van effectieve en efficiënte maatregelen.
3. Samenwerkingspartners ervaren een beperkte waardering van het hoogheemraadschap voor hun inspanningen in de samenwerking. Partijen met ambities die verder reiken dan die van het hoogheemraadschap voelen zich eerder belemmerd. De samenwerking in de Kop van Noord-Holland vormt hier wederom een positieve uitzondering.



## 4.5 Structuur en Processen

### Normen

1. De visie en beleidsvoornemens op samenwerking zijn vertaald in de structuur van de organisatie en de processen van HHNK.
2. De rollen en (financiële) verantwoordelijkheden in de samenwerking in de afvalwaterketen van HHNK en de gemeenten zijn voor alle partijen duidelijk belegd.
3. De organisatievorm van het samenwerkingsverband wordt door de partijen als doeltreffend, doelmatig en slagvaardig ervaren.
4. Samenwerking wordt met de partners geëvalueerd. Verbetervoorstellen worden doorgevoerd.
5. Het hoogheemraadschap heeft als partner aantoonbaar oog voor de zachte kant van samenwerken.

### Reorganisatie en de organisatiestructuur

Tijdens dit onderzoek hebben geïnterviewden vrijwel zonder uitzondering een vergelijking gemaakt tussen de situatie vóór en na 2006. Voor 2006 bestond de organisatie van HHNK – naast twee centrale dienstonderdelen (Middelen en Beleid Watersysteem en Wegen) - uit drie districten en het AWKB. Een belangrijke reden voor de reorganisatie in 2006 was de constatering dat de samenwerking tussen de districten niet goed genoeg verliep. In 2006 is daarop besloten de organisatie procesgericht in te richten. De huidige organisatiestructuur omvat 11 afdelingen en 4 stafafdelingen. Dit zorgt voor een uitgebreide en daarmee tijdrovende overlegstructuur. Ook is er een zekere complexiteit door versnippering van taken over afdelingen en clusters. De organisatiestructuur is niet op een vanzelfsprekende manier duidelijk. Zo vallen onder de afdeling Planvorming de clusters Planproject, Planproces en Planadvies. De reorganisatie heeft (zoals iedere reorganisatie) sporen achtergelaten. De afdelingen Planvorming en Beleid worden genoemd als afdelingen die als geheel 'verzwakt' zijn. Diverse sleutelfiguren zorgen nu voor continuïteit. Door meerdere betrokkenen worden bepaalde sleutelfiguren genoemd als belangrijke 'linking pins' in de organisatie.

Deze organisatievorm waarin de aandacht voor de afvalwaterketen verspreid is over meerdere afdelingen, vereist een goede horizontale verbinding en afstemming tussen deze afdelingen. Dit is in de praktijk van de afgelopen jaren niet altijd even optimaal is geweest. Voor het acteren op meerdere niveaus (beleidsmatig, tactisch, uitvoerend), bij samenwerking met externe partijen in de afvalwaterketen gewenst, is een goede processturing noodzakelijk.

### Reorganisatie en het AWKB

Tot aan de reorganisatie in 2006 waren de afvalwatertaken gebundeld in het Afvalwaterketenbedrijf (AWKB). Het AWKB functioneerde volgens meerdere betrokkenen binnen HHNK en volgens gemeenten goed. Er was een aparte bestuurlijke commissie 'Waterketen' aan gekoppeld hetgeen voor een nauwe betrokkenheid van het bestuur bij het AWKB zorgde. Met de reorganisatie is, om moverende redenen, ervoor gekozen het AWKB onder te brengen in de diverse afdelingen van de organisatie. Per 8 januari 2009 is besloten de commissie op te heffen. Met het wegvallen van het AWKB is ook de regie over de afvalwaterketen minder duidelijk belegd in de organisatie. Waterketenzaken worden behandeld in de commissie Bestuur, Middelen en Waterketen. Daar komen ze volgens enkele betrokkenen minder uit de verf.



### **Reorganisatie en de focus op samenwerking**

Er is een aantal ontwikkelingen rond de fusie en de reorganisatie die een impact hebben gehad: Voorafgaand aan de fusie was veel geïnvesteerd waardoor de kapitaallasten waren gestegen. Bij de fusie zijn enerzijds de reserves aangesproken en anderzijds de tarieven verlaagd (bevestiging van het idee: fusie c.q. schaalvergroting leidt tot lagere kosten). De financiële positie van HHNK werd daardoor zo dat nieuwe investeringen zo mogelijk werden uitgesteld. Er werd afstand genomen van samenwerkingsvormen die een investering door HHNK zouden vergen zoals overname van gemeentelijke gemalen of overname van stedelijk water. Wat betreft samenwerking met gemeenten leidde deze organisatieverandering voor HHNK gedurende enkele jaren tot een pas op de plaats. Het leidde bijvoorbeeld ook tot minder innovatiegerichtheid in HHNK. Waar voor de reorganisatie HHNK nog vooruitstrevend was, bijvoorbeeld met de proef met membraantechniek in Beverwijk, daalde de innovatie-gerichtheid in de jaren erna.

Tenslotte speelde in de context van de reorganisatie ook een forse personele krimp (- 20%) en heeft de reorganisatie een impact gehad door verschuiving van mensen en functies in een volledig nieuwe organisatiestructuur.

Al met al was de focus enige tijd meer intern gericht, dan extern gericht. Hierdoor werd de aandacht voor het totstandbrengen van samenwerkingsvormen met gemeenten minder.

### **Rollen**

Ook gemeenten zijn zoekend naar de optimale samenwerkingsvorm in de afvalwaterketen. De geïnterviewde partijen staan hier onderling ook verschillend in. Gemeenten met een beperkt inwoneraantal lijken eerder geneigd tot onderlinge samenwerking, bijvoorbeeld om kwetsbaarheden te verminderen, waarbij het hoogheemraadschap prima kan aanhaken en ondersteunen. Gemeenten met meer inwoners hebben doorgaans een ambtelijke organisatie met meer en bredere expertise. Een aantal grotere gemeenten in het beheergebied van HHNK heeft ook duidelijke waterambities. Het hoogheemraadschap wordt door hen vooral gezien als partner op gelijkwaardig niveau. Dit stelt andere voorwaarden aan de samenwerkingsvorm.

Rollen verschuiven. Het beleid van HHNK lijkt te verschuiven van normgericht naar effectgericht. Het landelijke Bestuursakkoord Water wijst ook in deze richting. Waterschappen schrijven bijvoorbeeld niet meer voor wat het toegestane debiet (in m<sup>3</sup>/sec) op het overnamepunt (riolering – transportstelsel zuivering) is maar overleggen met de betreffende gemeente wat een geschikt debiet is gezien effecten op de waterkwaliteit, doelmatigheid, etc. De verschuiving van norm- naar effectgericht is belangrijk. Het is ook een lastige verandering voor HHNK omdat de normgerichte houding diep geworteld zit in de organisatie.

Gemeenten geven aan dat HHNK in dat ontwikkelproces twee zaken zou moeten doen:

1. Meer sturen op eindresultaat. Dat betekent het afstappen van de focus op (vergunning)voorschriften en zich meer richten op de hoger liggende doelen als milieu, veiligheid et cetera.
2. Meer in gezamenlijkheid met partners in de afvalwaterketen de doelen vaststellen. Dat betekent dat de rol van toezichthouder (deels) wordt losgelaten ten gunste van een rol als samenwerkingspartner.

Gemeenten zien dit als een cultuurveranderingstraject binnen HHNK. Een traject dat voorlopig nog niet afgerond is en waarin HHNK soms in de oude middel-georiënteerde reflex schiet (in plaats van vast te houden aan de gewenste doeloriëntatie).





Gemeenten hechten veel belang aan de taak en rol van het hoogheemraadschap. Er is grote waardering voor een gedegen taakuitvoering. Ze benoemen dat het hoogheemraadschap zich door de volledige focus op de watertaak, met veel meer continuïteit op de uitvoering van die taak kan richten.

Dit in tegenstelling tot een gemeente waarin verschillende belangen om prioriteit strijden en de gemeentelijke watertaak er slechts één van vele relevante gemeentelijk taken is.

### **Financiële verantwoordelijkheden**

Ten aanzien van de financiële verantwoordelijkheden geven gemeenten aan het te waarderen als de te behalen (financiële) voordelen worden gedeeld. Men wil op zoek naar de laagste maatschappelijke kosten. Echter, gemeenten geven aan dat de contacten met HHNK op dit onderdeel meer het karakter hebben van onderhandelingen dan een gezamenlijke zoektocht naar de laagste kosten. Deze positionering van het hoogheemraadschap kan leiden tot, maatschappelijk gezien, suboptimale oplossingen.

### **Evaluatie**

Wat betreft de evaluatie van samenwerkingsvormen kan er duidelijk nog een slag worden gemaakt. Evaluaties van de diverse samenwerkingsvormen vinden niet of nauwelijks plaats. Uitzondering is de samenwerking in de Noordkop, deze is in 2008 geëvalueerd. Ook wordt hier jaarlijks een jaarplan en een jaarverslag voorgelegd aan de betrokken besturen. De onderdelen die worden geëvalueerd zijn vooral inhoudelijk van aard. De geïnterviewde betrokkenen van HHNK hebben allen (ook) oog voor de procesmatige kant van samenwerking. Een expliciete visie of beleid op de wijze van samenwerken, de inzet van mensen en middelen, ontbreekt echter. Ook op dit punt kunnen bestuurlijke uitspraken richting en houvast geven.

### **Resumé ten aanzien van structuur en processen**

1. De samenwerking hoeft op zich niet belemmerd te worden door de structuur van de organisatie. De processen die samenhangen met de samenwerking in de afvalwaterketen kunnen nadrukkelijk wel worden geoptimaliseerd. Een verbeterpunt betreft de regie op de afvalwaterketen en de daarmee samenhangende samenwerkingsverbanden.
2. Binnen de samenwerking kiest HHNK nogal eens voor een rol als onderhandelaar over doelstellingen en middelen. Dit kan een maatschappelijk optimale oplossing in de weg staan.
3. De juiste schaal en vorm van samenwerking in de afvalwaterketen is voor alle partijen nog een zoektocht. De samenwerking in de Kop van Noord-Holland functioneert goed.
4. Samenwerkingsvormen worden niet of nauwelijks met partners geëvalueerd. Evaluaties hebben doorgaans een meer inhoudelijk karakter. Vragen als: waarom werken we samen, wat willen we bereiken en hoe doen we dat? komen minder aan de orde.
5. Een expliciete visie of beleid van HHNK op de procesmatige kant van samenwerken ontbreekt. Ook in de uitvoering blijkt vaak dat HHNK weinig oog heeft voor de zachte kant van samenwerking. Dit kan komen doordat HHNK in een geleidelijk cultuurveranderingstraject zit.



## 5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

#### *Conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen*

We formuleren de conclusies eerst aan de hand van de onderzoeksvragen. Hierdoor is de conclusie tevens te lezen als puntsgewijze samenvatting.

1. *In hoeverre is er sprake van een gemeenschappelijke visie (beleidskader) op samenwerking in de afvalwaterketen van HHNK en de gemeenten?*

De kernwaarden voor samenwerking voor HHNK zijn geschetst in de toekomstvisie. Een kernwaarde is het streven naar een waterketen die functioneert als ware het één integraal systeem. Een andere kernwaarde is het streven naar zo laag mogelijke kosten, onder meer door een structurele samenwerking met de waterketenpartners. Tenslotte is een kernwaarde dat de verschillende partijen in de waterketen ieder hun eigen verantwoordelijkheid houden. De gemeenten staan achter deze kernwaarden als basis voor de samenwerking. De vertaling van de kernwaarden in een concrete visie en de operationalisering in doelen en resultaten is op dit moment zeer beperkt.

2. *Welke doelen van samenwerking zijn geformuleerd?*

In de periode 2006-2010 waren er op een aantal onderdelen SMART geformuleerde doelen voor de samenwerking in de afvalwaterketen. Er was een onderscheid binnen de doelen op bestuurlijk-management en uitvoeringsniveau: een programmatische aanpak van samenwerking ontbrak. Het onderling delen van intenties en het gezamenlijk verkennen van succesfactoren van de samenwerking komt goed tot uiting in de samenwerking in de Noordkop. Daarbuiten vindt dit zeer beperkt plaats.

3. *Op welke wijze zijn (formeel / informeel) afspraken tussen HHNK en de gemeenten tot stand gekomen?*

Een samenwerking die volgens alle betrokkenen uitstekend functioneert is de samenwerking in de Noordkop. Succesfactor is in elk geval de bottom up-totstandkoming van deze samenwerking: er waren praktische voordelen in de vorm van gezamenlijke inkoop en onderlinge kennisdeling. Deze samenwerking is structureel, voorzien van een organisatorische context, maar vrijblijvend van aard en nauwelijks geformaliseerd. De vrijblijvendheid en beperkte formalisering maken dat de focus steeds blijft op gezamenlijke voordelen. Men werkt niet samen omdat het moet, maar omdat het - gezien vanuit het eigen belang - het beste is. Bij de totstandkoming van andere samenwerkingsvormen zoals afvalwaterakkoorden lijkt een meer formele benadering te worden gekozen, waardoor de invulling van de samenwerking snel het karakter krijgt van een onderhandelingsproces.

4. *Op welke wijze is de samenwerking op het strategisch en tactisch niveau belegd?*

In de samenwerking is de samenhang tussen bestuurlijk, management en ambtelijk niveau niet overal zichtbaar. Het bestuur staat op afstand en een simpele afstemmings- of escalatiemogelijkheid op managementniveau ontbreekt veelal. De verantwoordelijkheden en taken voor HHNK en de gemeenten zijn veelal onvoldoende duidelijk en eenduidig belegd. De samenwerking in de Noordkop vormt hierop een positieve uitzondering. In de periode 2006-2010 heeft HHNK slechts beperkt tijd en geld geïnvesteerd in de samenwerking. Succesvolle samenwerkingen dateren met name van vóór 2006.



5. *Wat betekent samenwerking in de afvalwaterketen voor de eigen prestaties, rol, de invloed- en sturingsmogelijkheden van HHNK?*  
HHNK stelt in zijn visie dat het streeft naar een integraal functionerende waterketen. Dit maakt dat samenwerking met gemeenten essentieel is. De doelen ten aanzien van samenwerking – voor zover geformuleerd – zijn niet optimaal vertaald in organisatorische processen gericht op samenwerking. Als een samenwerking tot stand komt is dat te karakteriseren als toeval (zie ook paragraaf 3.1). Hoewel samenwerking voor HHNK heel belangrijk is, stuurt de organisatie er onvoldoende op. In de soms broze relatie met bepaalde gemeenten worden de eigen invloed- en sturingsmogelijkheden niet altijd optimaal ingezet. Het gezamenlijk verkennen en nastreven van wederzijdse voordelen past beter bij een rol als samenwerkingspartner. Gemeenten stellen zeker prijs op de mogelijkheden en kansen die samenwerking met HHNK biedt. Maar ze zijn ook zeer gevoelig voor een hoogheemraadschap dat zich te sturend opstelt.
6. *Welke verschillen tussen HHNK en de gemeenten komen sinds de (intensivering van de) samenwerking duidelijk naar voren?*  
Gemeenten en hoogheemraadschap hebben eigen taken, verantwoordelijkheden en positie. Er bestaan beelden over en weer, bijvoorbeeld over kwaliteitsniveaus (van de infrastructuur) die worden nagestreefd. Gemeenten stemmen dit af op de behoefte, bij het hoogheemraadschap moet het gewoon 'goed' (beeld). Gemeenten en hoogheemraadschap zien beide kansen voor de samenwerking, in beider voordeel. Het komt aan op 'doen'.
7. *In hoeverre worden resultaten van samenwerking door HHNK gemonitord?*  
De plan-do-check-act-cyclus is niet gesloten. Monitoring van de resultaten van samenwerking vindt slechts beperkt plaats en ook is er vrijwel geen sprake van sturing of bijsturing. Van ambtelijke zijde is aangegeven dat dit mede komt door een andere prioriteitsstelling binnen HHNK en de daaruit volgende beperkte capaciteit.
8. *Is er op dit moment behoefte aan bijstelling van doelen en aanpak op basis van voortschrijdend inzicht?*  
Zoals onder 1 aangegeven zullen de doelen, op basis van de visie die er ligt, moeten worden geoperationaliseerd. In de aanpak moet het proces van samenwerking voldoende aandacht krijgen.
9. *Op welke specifieke thema's is momenteel de grootste winst te behalen op het terrein van samenwerking?*  
Het is zinvol een onderscheid te maken tussen inhoudelijk- en relatieniveau. Op inhoudelijk vlak gaat het om het inrichten van de samenwerking. Belangrijke randvoorwaarde voor het verbeteren, uitbreiden en intensiveren van de samenwerking is het uitwerken van de intentie om de waterketen als een integraal systeem te laten fungeren. Daaraan verbonden is de randvoorwaarde dat HHNK zijn verantwoordelijkheid neemt en – met respect voor ieders deelverantwoordelijkheid - de regie voert en krachtig stuurt op de totstandkoming van samenwerkingsvormen als afvalwaterakkoorden, optimalisatieovereenkomsten, et cetera.

Op het relationele vlak is het voor HHNK goed zich te realiseren dat er in de relaties met gemeenten sprake is van 'oud zeer'. Dat moet eerst worden geadresseerd. In het verbeteren en aanzwengelen van de relaties met gemeenten ligt een rol voor de bestuurders. Eerst zouden omgangsvormen (charter) samen moeten worden vastgesteld. Wat doe je wel en wat doe je niet bij samenwerken? Met deze algemene uitgangspunten heb je een werkvorm waarin je over de

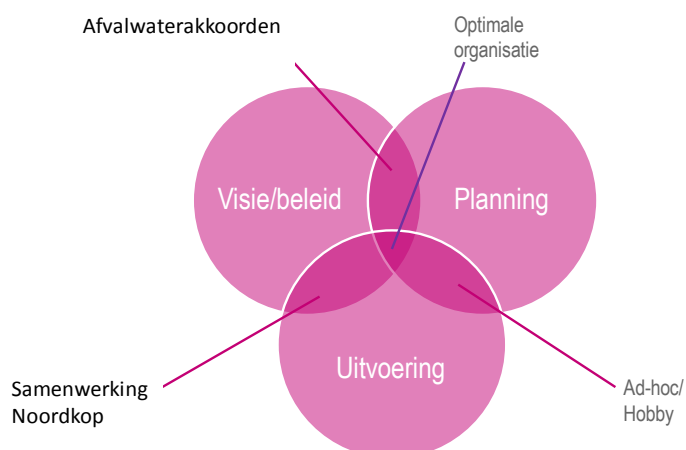


inhoud met elkaar kunt spreken. Het geeft duidelijkheid aan bestuur, management en de uitvoeringsorganisatie. Ook creëert het vertrouwen en daarmee een veilige situatie om in openheid met elkaar over gezamenlijke doelen en uitgangspunten te spreken.

Resumerend is de grootste winst te halen op relationeel vlak. Dat moet eerst geadresseerd worden voordat samenwerking inhoudelijk wordt vormgegeven. Belangrijke acties om de relatie te verbeteren zijn het identificeren en benoemen van 'oud zeer' en vervolgens het monitoren en nakomen van gemaakte afspraken.

### Slotbeschouwing

In paragraaf 3.1 is een model weergegeven van optimale samenwerking. Het centrale uitgangspunt van optimale samenwerking is dat visie en beleid ten aanzien van samenwerking (strategisch niveau) is vertaald in beleidsdoelen, in doelen en kaders voor de (organisatie van de) uitvoering (tactisch niveau) en tot slot, tot uitdrukking komt in de feitelijke uitvoering (operationeel niveau). Van een ideale situatie is sprake als de drie bollen elkaar overlappen.



Figuur 2: Samenwerking afvalwaterketen tussen HHNK en gemeenten.

Wanneer we de samenwerking vanuit HHNK beschouwen dan is een aantal zaken aan de hand van dit model te duiden.

- De sturing op de totstandkoming van afvalwaterakkoorden bevindt zich in de overlap tussen Visie/beleid en Planning. Er zijn doelen gesteld en er is een planning om de overeenkomsten te realiseren. Maar de planmatige aanpak is fragiel en niet sterk ingebed in de organisatie. De link naar uitvoering ontbreekt. Er wordt opgepakt wat zich aandient, de sturing op het daadwerkelijk realiseren van afvalwaterakkoorden schiet tekort.
- Van 'ad hoc/hobby' is sprake als er uitsluitend overlap is tussen planning en uitvoering. Het hoogheemraadschap heeft een visie en kent doelen ten aanzien van samenwerking. Hoewel ook daarbij verbeteringen en aanscherpingen mogelijk zijn, is er daarmee geen sprake van 'ad hoc/hobby'-matige invulling. Er is juist onvoldoende overlap tussen planning en uitvoering. Dit komt met name omdat de aansturing op samenwerking beperkt is en daarmee ook de uitvoering achterblijft.
- De samenwerking in de Noordkop is te kenmerken als 'toeval.' Deze kwalificatie is geen kritiek, maar slechts een constatering. De uitvoering van de samenwerking past precies in het beleid van het hoogheemraadschap en de gemeenten. De samenwerking is succesvol in de zin dat de



betrokkenen zeer enthousiast zijn over de kennisdeling, de gezamenlijke aanbestedingstrajecten en de hiermee bereikte kwaliteitsverbetering in de afvalwaterketen. Het kenmerkende aan de samenwerking is de bottom up-totstandkoming en het vrijblijvende karakter. De vrijblijvendheid wordt door meerdere betrokkenen gezien als één van de succesfactoren. Belangrijk aandachtspunt dat deze samenwerking niet geborgd is. De succesfactor (vrijblijvendheid) is tegelijk ook een risicofactor.

## 5.2 Aanbevelingen

Uit de conclusies zijn diverse aanbevelingen te trekken. Wij focussen hier op aanbevelingen met toekomstwaarde, op bestuurlijk, strategisch en tactisch niveau. Wat zijn de grootste 'lessons learned' die van belang zijn voor de verdere invulling van de samenwerking in de afvalwaterketen door het hoogheemraadschap?

### **Algemeen**

Een succesvolle samenwerking met andere overheden in de (afval)waterketen vergt een gelijktijdige en afgestemde inzet en betrokkenheid van drie lagen in de organisatie van HHNK:

1. bestuur
2. management
3. medewerkers.

Het vergt ook een externe gerichtheid vanuit alle drie de genoemde lagen.

### **Aanbevelingen bestuur**

1. Werk de Toekomstvisie Waterketen verder uit in kaders, doelstellingen en in te zetten middelen (prioriteitstelling). Neem ook de proceskant van samenwerken mee in de uitwerking.
2. De samenwerking met gemeenten en andere partijen in de (afval)waterketen kent belangrijke bestuurlijke aspecten en is in ontwikkeling. Houd daarom een vinger aan de pols bij de invulling en volg de voortgang ervan.
3. Zorg voor voldoende sturing vanuit het college van dijkgraaf en hoogheemraden en het CHI op een omvangrijk programma als samenwerking in de (afval)waterketen.

### **Aanbevelingen management (en uitvoeringsorganisatie)**

1. Pas voor de invulling van de samenwerking in de afvalwaterketen de programma-aanpak (of vergelijkbaar) toe. Zo ontstaat samenhang in de activiteiten (projecten en reguliere activiteiten).
2. Verbind het beleid voor samenwerking in de afvalwaterketen sterker met de uitvoering in de organisatie, bijvoorbeeld door de planning verder in te vullen en hier vanuit het management zwaarder op te sturen.
3. Investeer in bestuurlijk – ambtelijk samenspel, een essentieel onderdeel van samenwerken met andere overheidspartijen. Neem dit mee in de uitwerking van de visie op samenwerking.



## 6 Bijlagen

### 6.1 Geraadpleegde personen

- De heer L.H.M. Kohsiek, Dijkgraaf van HHNK
- De heer G.J. van Os, Hoogheemraad van HHNK
- Mevrouw L.E. Snuif – Verwey, Hoofdingeland en oud Hoogheemraad van HHNK
- De heer W. Van der Ploeg, Directeur van HHNK
- De heer F. Groot, projectleider, cluster Planproces, afdeling Planvorming
- Mevrouw T. de Vent, projectleider, cluster Planproces, afdeling Planvorming
- De heer J.C. Schouten, extern projectleider, onder meer betrokken bij samenwerking Noordkop
- De heer S. Boulakhrif, Beheerder Water & Riolering – Stadsbeheer / Team Integraal Beheer, gemeente Purmerend
- De heer E. Warns, beleidsmedewerker riolering en water, gemeente Beverwijk
- De heer R. Leijen, gemeente Den Helder
- De heer J. Kager, senior sectie Openbare Ruimte & Handhaving en gegevensbeheer, gemeente Anna Paulowna
- De heer J. Westra, technisch medewerker riolering en water, gemeente Anna Paulowna



## 6.2 Geraadpleegde documenten

Beleidsdocumenten Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier:

- Nota strategisch grondbeleid d.d. 28 april 2004
- Waterbeheersplan 3, 2007-2009, 'Heldere doelen - Helder water' (WBP3)
- Waterbeheersplan 4, 2010-2015 'Van veilige dijken tot schoon water' (WBP4)
- het Convenant Samenwerken Waterketen Noord-Holland, d.d. 5 december 2007 (het Convenant)
- Beleidsnotitie Overnamepunt Afvalwater (nr. 16447), d.d. september 2003
- Stand van zaken notitie met betrekking tot samenwerking in de waterketen, Afdeling Planvorming, 20 juli 2010
- 'Toekomstvisie op de waterketen, meer dan afvalwater alleen' (nr. 11.4330), d.d. 30 maart 2011 (de Toekomstvisie)
- Begroting en rekeningen uit de periode 2006 - 2010
- Meerdere afdelingsplannen en afdelingsrapportages van de afdelingen Planvorming en Beheer Waterketen.

Onderzoeken:

- Tevredenheid relaties over Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, TNS Nipo, 2007
- Inventarisatie mogelijkheden samenwerking waterketen, in het beheergebied van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Grontmij, 14 oktober 2009



### 6.3 Overzicht samenwerkingsvormen

Bron: Stand van zaken notitie met betrekking tot samenwerking in de waterketen, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Afdeling Planvorming, 20 juli 2010

#### OVERZICHT VAN SAMENWERKINGSVORMEN TUSSEN HHNK EN GEMEENTEN

gemeente	Schoon Water					Sturen op taken	Voldoende water		
	Aanleg IB's en beheer	Optimalisatieovereenkomst	Afvalwaterakkoord	Overnamepuntenbeleid	Samen bouwen/aanleggen		Monitoring (overtorst rioolstelsel)	Samenwerking Noordkop	Waterplan
1 Alkmaar	full color	full color	full color	full color					
2 Amsterdam(noord)									
3 Andijk									
4 Anna Paulowna						wordt aan gewerkt			
5 Beemster	full color	full color	full color	full color					
6 Bergen	full color								
7 Beverwijk									
8 Castricum									
9 Den Helder	full color	full color	full color	full color		wordt aan gewerkt			
10 Drechterland									
11 Edam-Volendam	full color	full color	full color	full color					
12 Enkhuizen	full color	full color	full color	full color					
13 Graft-deRijp	full color	full color	full color	full color					
14 Harenkarspel	full color					wordt aan gewerkt			
15 Heemskerk									
16 Heerhugowaard	full color	full color							
17 Heiloo	full color								
18 Hoorn									
19 Koggenland	full color	full color							
20 Landsmeer									
21 Langedijk	full color								
22 Medemblik	full color	full color	full color	full color					
23 Niedorp						wordt aan gewerkt			
24 Oostzaan	full color	full color							
25 Opmeer	full color	full color	full color	full color					
26 Purmerend									
27 Schagen	full color	full color	full color	full color		wordt aan gewerkt			
28 Schermer	full color	full color							
29 Stede Broec									
30 Texel	full color	full color	full color	full color		wordt aan gewerkt			
31 Uitgeest	full color	full color	full color	full color					
32 Velsen									
33 Waterland	full color	full color							
34 Wervershoof									
35 Wieringen						wordt aan gewerkt			
36 Wieringermeer	full color	full color	full color	full color		wordt aan gewerkt			
37 Wormerland									
38 Zaanstad	full color	full color	full color	full color					
39 Zeevang	full color	full color	full color	full color					
40 Zijpe						wordt aan gewerkt			

full color samenwerkingsovereenkomst daadwerkelijk afgesloten.  
 wordt aan gewerkt





### **Duiding samenwerkingsvormen**

*Aanleg IBA's en beheer:* sanering lozingen buitengebied.

*Optimalisatieovereenkomsten:* overeenkomst gemeenten – HHNK per zuiveringskring met betrekking tot optimalisatie van transport- en verwerkingscapaciteit van afvalwater.

*Afvalwaterakkoorden:* bilaterale overeenkomst tussen gemeente en HHNK over de invulling van de afvalwaterketen, mede ter vervanging van de aansluitvergunning.

*Overnamepuntenbeleid:* effectuering van Beleidsnotitie Overnamepunt Afvalwater van HHNK.

*Samen bouwen:* voorbereiding en bouw van afvalwaterketen-infrastructuur.

*Monitoring:* gezamenlijk meetplan / gezamenlijk meetnet inrichten / gezamenlijk meten en gegevens verwerken.

*Samenwerking Noordkop:* samenwerkingsverband tussen negen gemeenten (Niedorp, Schagen, Wieringen, Texel, Den Helder, Harenkarspel, Anna Paulowna, Zijpe, Wieringermeer) en HHNK.

*Waterplan:* plan voor stedelijk water (met name watersysteem) in een bepaalde kern / gemeente.

*Overname stedelijk water:* regeling van eigendom, beheer en onderhoud tussen gemeente en HHNK.



Pagina  
30

Datum  
10 oktober 2011

## 7 Reactie D&H

Datum  
12 september 2011

Uw kenmerk

Contactpersoon  
J.C.M. Smit

Onderwerp  
Onderzoek naar samenwerking  
in de afvalwaterketen

Registratienummer  
11.32334

Doorkiesnummer  
072-582 7078

Geachte leden,

Wij hebben uw onderzoeksrapport over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de samenwerking in de afvalwaterketen ontvangen en hebben het met belangstelling gelezen. Samenwerken in de afvalwaterketen staat volop in de belangstelling doordat er landelijk afspraken zijn gemaakt tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Het doel van deze afspraken is de grote investeringen die de komende jaren nodig zijn voor de waterketen zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Samen met de gemeenten willen we naar wegen zoeken om dat maatschappelijk doel te bereiken. Uw rapport is een waardevolle stimulans om de samenwerking met gemeenten nog prominenter te organiseren.

Uw rapport geeft een heldere analyse van de diverse elementen die voor verbetering vatbaar zijn. Uw conclusies geven in een notendop weer waar het aan schort. Tot nu toe zijn er veel intenties tot samenwerken, maar concrete afspraken zijn er nog sporadisch. Intern zijn de basiselementen voor een gezonde bedrijfsvoering om tot samenwerking te komen, minder duidelijk aanwezig. Deze situatie is sinds het opheffen van het Afvalwaterketenbedrijf ontstaan. Het is niet zo dat er niets gebeurd is sinds de reorganisatie in 2006, maar er is wel ingeleverd op de voorsprong die er was. De analyse sluit goed aan bij de beweegredenen om de HHNK-organisatie weer tegen het licht te houden en veranderingen door te voeren.

U heeft een aantal toekomstgerichte aanbevelingen gedaan in uw rapport. Wij gaan al deze aanbevelingen overnemen. Per aanbeveling zullen wij toelichten waarom en geven wij aan wanneer wij die aanbeveling uit gaan voeren. Tevens geven wij aan hoe het college van hoofdingelanden (CHI) over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen wordt geïnformeerd.

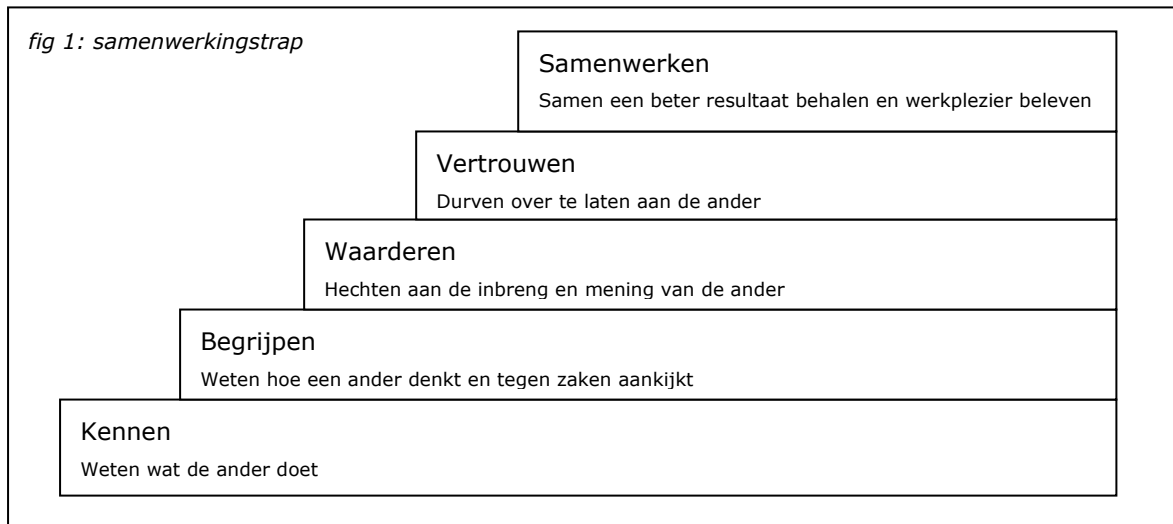
### Reactie op uw aanbevelingen

#### A. Algemeen

- |  |
|--|
| A.1. Een succesvolle samenwerking met andere overheden in de (afval)waterketen vergt een gelijktijdige en afgestemde inzet en betrokkenheid van drie lagen in de organisatie van HHNK: bestuur, management en medewerkers. Het vergt ook een externe gerichtheid vanuit alle drie de genoemde lagen. |
|--|



Wij delen uw mening dat inzet en betrokkenheid cruciaal is voor een succesvolle samenwerking. Met onze partners moeten we de hele samenwerkingstrap<sup>7</sup> oplopen: kennen, begrijpen, waarderen, vertrouwen, samenwerken.



Om op de bovenste trede van de samenwerkingstrap te komen, vraagt dat veel energie wordt gestoken in de andere partij, maar ook intern.

Bestuurlijk is lef nodig om het gesprek met 38 gemeenten aan te gaan. De portefeuillehouder Waterketen is enthousiast, maar hij kan het niet alleen. Brede steun van het bestuur is nodig, vergezeld van capaciteit en middelen. Wij gaan hierover in gesprek met het CHI bij de behandeling van de nieuwe Toekomstvisie waterketen in het voorjaar 2012. Als HHNK kunnen we het goede voorbeeld geven in dit dossier. We laten zien aan de 38 partners, dat wij de landelijke afspraken heel serieus nemen en dat we binnen HHNK ook op één lijn zitten.

Er is overigens al een Regiegroep Waterketen actief waarin bestuur, management en medewerkers zijn vertegenwoordigd. Deze Regiegroep is in het voorjaar van 2011 in het leven geroepen om afstemming te krijgen tussen de diverse beleidsmatige ontwikkelingen in de waterketen, uitmondend in de nieuwe Toekomstvisie waterketen. Ook is een werkgroep met leden van het CHI (verder: CHI-werkgroep) ingesteld, die meedenkt in het proces om te komen tot de nieuwe visie.

De houding van HHNK van hoog tot laag is een moeilijk, maar cruciaal aspect op de weg naar samenwerking. HHNK moet uitstralen graag de samenwerking te willen aangaan. Een normatieve houding zou alleen ingezet moeten worden wanneer het echt nodig is zoals bij handhavingssacties. In andere gevallen is de samenwerkingshouding de manier om de eerder genoemde samenwerkingstrap te beklimmen.

Eén van de kernwaarden van HHNK is dat we open zijn: we luisteren actief naar inwoners, maatschappelijke partners en elkaar en zijn open over ons werk. Daaruit voortkomend is de competentie "omgevingsgerichtheid" ontstaan. Hierop wordt al gestuurd in alle lagen, maar het kan

<sup>7</sup> Bron: Leertouwer, Van Dijk en U (2010) via de Handreiking toepassen regelgeving afvalwater in de praktijk "Samenwerken op basis van afspraken" van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de VNG en de UvW van januari 2011



natuurlijk altijd beter. De momenteel lopende publiekscampagne draagt daar in ieder geval aan bij, want één van de speerpunten daarin is: samenwerken met de omgeving.

De reorganisatie gaat hier ook een rol spelen; deze is sterk gericht op het vergroten van omgevingsbewustzijn. Dit cultuuraspect heeft tijd nodig om eigen gemaakt te worden, maar er wordt uitdrukkelijk op gestuurd.

Het is wel zo dat we sowieso gebruikmaken van ervaringen elders in het land op het gebied van samenwerken in de waterketen. Er zijn al diverse goede initiatieven waarmee we ons voordeel kunnen doen.

Planning: de nieuwe Toekomstvisie Waterketen wordt in het voorjaar 2012 aan het CHI aangeboden.

De reorganisatie zal in 2012 zijn beslag krijgen; aan het omgevingsbewustzijn wordt al gewerkt.

## **B. Aanbevelingen aan bestuur**

B.1. Werk de Toekomstvisie Waterketen verder uit in kaders, doelstellingen en in te zetten middelen (prioriteitstelling). Neem ook de proceskant van samenwerken mee in de uitwerking.

De voorbereiding voor een nieuwe Toekomstvisie waterketen is volop bezig. Wij zullen deze aanbeveling toevoegen aan de ingrediënten voor de nieuwe visie conform de toezegging van de portefeuillehouder Waterketen. De eerdergenoemde Regiegroep en de CHI-werkgroep bewaken zowel inhoud als proces.

Planning: de nieuwe Toekomstvisie waterketen wordt in het voorjaar 2012 aan het CHI aangeboden.

B.2. De samenwerking met gemeenten en andere partijen in de (afval)waterketen kent belangrijke bestuurlijke aspecten en is in ontwikkeling. Houd daarom een vinger aan de pols bij de invulling en volg de voortgang ervan.

De portefeuillehouder Waterketen neemt zijn verantwoordelijkheid om de samenwerking te bevorderen. Samen met de partners zoekt hij naar de juiste weg. De positieve ervaringen in de Noordkop helpen hem om in de rest van het gebied ook een vruchtbare samenwerking op te zetten.

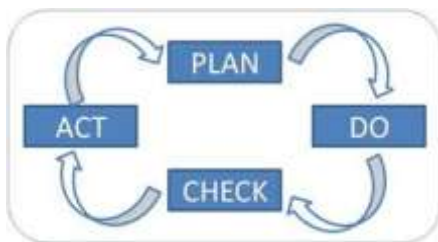
Het bestuurlijke relatiemanagement adviseert en ondersteunt hem daarbij. Er wordt overigens bestuurlijk al actie ondernomen om wethouders en raadsleden van gemeenten warm te maken voor dit dossier. In het najaar worden bijeenkomsten georganiseerd, waarbij wethouders en de portefeuillehouder Waterketen aan raadsleden uitleg gaan geven over de gemaakte afspraken voor de waterketen. De bedoeling is om dat op een zuivering te laten plaatsvinden om de afvalwaterketen "voelbaar" te maken.

Een belangrijke bedreiging voor HHNK – die van het opheffen van waterschappen – speelt niet bij gemeenten. Die zullen altijd blijven bestaan. Daarmee is er geen gedeeld urgentie- en probleembesef. Dat is echter wel nodig om goed samen te werken. HHNK heeft de taak om in de



contacten met de partners het beoogde maatschappelijk resultaat voorop te stellen. Daar gaat het om. Wij moeten ons niet laten leiden door de bezorgdheid om ons bestaansrecht. Niet de samenwerking is het doel, maar het maatschappelijk resultaat.

Het is zowel bestuurlijk als ambtelijk erg belangrijk positieve resultaten te benoemen, te vieren en uit te dragen; ook landelijk. Dat geeft energie om door te gaan. Om dit helder in beeld te krijgen is het nodig om doelen, (deel)resultaten en prestaties duidelijker te verankeren in de planning- en controlcyclus.



Plan en Do worden goed ingezet maar het afmaken van de cirkel: Check en Act niet. Wij gaan ervoor zorgen dat de cyclus voor dit dossier gestalte krijgt.

Planning: de ontwikkelingen in de samenwerking zijn in volle gang. Terugkoppeling vindt plaats tijdens de vergaderingen van de Commissie Bestuur, Middelen en Waterketen (verder: commissie BMW), in de Regiegroep aan de portefeuillehouder Waterketen en in de concernrapportages. De verankering in de planning- en controlcyclus gaat vanaf 2012 plaatsvinden.

B.3. Zorg voor voldoende sturing vanuit het college van dijkgraaf en hoogheemraden en het college van hoofdingelanden op een omvangrijk programma als samenwerking in de (afval)waterketen.

De portefeuillehouder Waterketen informeert het college van dijkgraaf en hoogheemraden (D&H) elke vergadering van dat college. Collegabestuurders houden zo zicht op de voortgang. Tijdens de vergaderingen van de commissie BMW meldt de portefeuillehouder de stand van zaken aan de commissieleden. Sturing vindt plaats door de portefeuillehouder in de Regiegroep. CHI stuurt bij behandeling van de nieuwe Toekomstvisie waterketen, het Meerjarenplan en de Begroting.

Planning: in reguliere D&H-vergaderingen, vergaderingen van de commissie BMW, CHI-vergaderingen en in de Regiegroep wordt sturing gegeven aan de samenwerking in de afvalwaterketen.

### **C. Aanbevelingen aan het management**

C.1. Pas voor de invulling van de samenwerking in de afvalwaterketen de programma-aanpak (of vergelijkbaar) toe. Zo ontstaat samenhang in de activiteiten (projecten en reguliere activiteiten).

Voor de kerntaken waterbeheer en veiligheid is de programmatische aanpak ingevoerd. De aanpak voor de programma's wateropgave, verbetering boezemkaden en het Hoogwaterbeschermingsprogramma is een succes. Elk programma heeft van het CHI middelen ter



beschikking gekregen om het programma uit te voeren. Voor de kerntaak waterketen is die aanpak er nog niet. De tijd is rijp om het programmatisch werken nu ook voor de waterketen in te voeren. Er ligt een enorme opdracht en het is aan ons te laten zien dat we die aankunnen!

Planning: ondanks de reorganisatie neemt de directie initiatief om een programma waterketen op te zetten. Programmatisch werken is inmiddels een belangrijk goed en wordt in de nieuwe organisatie verder uitgerold.

In de eerste helft van 2012 wordt te zamen met de Toekomstvisie waterketen een voorstel aan het CHI gedaan om capaciteit en middelen ter beschikking te stellen.

C.2. Verbind het beleid voor samenwerking in de afvalwaterketen sterker met de uitvoering in de organisatie, bijvoorbeeld door de planning verder in te vullen en hier vanuit het management zwaarder op te sturen.

Deze aanbeveling wordt meegegeven aan de kwartiermakers in het reorganisatieproces. Het hierboven genoemde programma waterketen zal een stimulans zijn om de aanbeveling uit te voeren.

Planning : de reorganisatie zal in 2012 doorgevoerd worden.

C.3. Investeer in bestuurlijk-ambtelijk samenspel, een essentieel onderdeel van samenwerken met andere overheidspartijen. Neem dit mee in de uitwerking van de visie op samenwerking.

Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel is inderdaad een belangrijke component in de samenwerking. De verbinding tussen bestuur en organisatie moet optimaal zijn om de strategische beslissingen ook werkelijk uitgevoerd te krijgen. HHNK gaat met één en dezelfde boodschap naar de partners; op welk niveau dan ook. Investeren in bestuurlijk-ambtelijk samenspel levert op dat over en weer tussen bestuur en organisatie positieve energie gegenereerd wordt, dat er een gemeenschappelijke focus is, dat er vertrouwen in elkaar is en ieder goed in zijn rol zit. Wij zoeken dit niet teveel in structuur, maar veel meer in de onderlinge relatie. Relatiemanagement levert hier een duidelijke bijdrage aan. Het dient echter in de gehele organisatie ingebed te zijn. Ook dit aspect wordt een ingrediënt in de nieuwe Toekomstvisie waterketen en in de reorganisatie.

Planning: 2012.

### **Tot slot**

Wij hopen dat wij hiermee aan uw verwachtingen tegemoet komen. Mét u zijn wij ons zeer bewust van het belang van een goede samenwerking in de afvalwaterketen. We gaan er dan ook voor!

Met vriendelijke groet,

het college van dijkgraaf en hoogheemraden,

de secretaris,

de dijkgraaf,

M.J. Kuipers

drs. L.H.M. Kohsiek



## **8 Nawoord van de rekenkamercommissie**

Wij hebben met genoeg kennis genomen van de reactie van het college van dijkgraaf en hoogheemraden op onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Het college geeft aan alle aanbevelingen te willen overnemen. Voor elke aanbeveling geeft het college een toelichting en wordt aangegeven wanneer die wordt uitgevoerd.

Dat is een belangrijk gegeven. Niet alleen vanuit de uitkomsten van dit onderzoek, maar ook vanuit de context waarin overheden in het maatschappelijk belang met elkaar moeten (samen)werken. De huidige situatie van grootschalige bezuinigingen, maar ook de uitkomsten van het Bestuursakkoord, vragen om optimalisatie en besparingen. Het is juist die drijfveer die de wil tot samenwerken vergroot. Bij gemeenten én waterschappen.

Het college noemt in haar reactie de dreigende opheffing van waterschappen als mogelijk beperkende factor bij samenwerking. Er zou geen gedeeld urgentie- en probleembesef zijn. Wij trekken dit in twijfel. Waterschappen en gemeenten verschillen immers op veel meer vlakken van elkaar. Wat voor het hoogheemraadschap een hoofdtaak is (de afvalwaterketen) is voor een gemeente een relatief kleine taak. Hoogheemraadschap en gemeenten moeten zich bewust zijn van elkaars rol en taak. Terecht stelt het college dat het hoogheemraadschap zich niet moet laten leiden door bezorgdheid om het eigen voortbestaan, maar dat het maatschappelijk resultaat van samenwerking de drijfveer moet zijn bij de participanten.

Het college schetst in haar reactie de 'samenwerkingstrap'. Wij vinden dit een treffende visualisering van de diverse stadia van samenwerking. Wij stellen voor dit model te gebruiken om per gemeente de doelstellingen ter verbetering van de samenwerking SMART<sup>8</sup> te formuleren. Dit omdat doelstellingen vaak te vaag en te vrijblijvend worden geformuleerd als wensen, intenties of goede voornemens. De samenwerkingstrap kan dan in het gevoerde beleid de meetlat zijn.

---

<sup>8</sup> SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden