

raad voor

**r m n o**

ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek

# Koudwatervrees?

Lessen uit het project waterketen Limburg over ketens, netwerken en processen

*Advies i.o.v. de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur*

Roel in 't Veld  
Linda Docter  
Annelies Dijkzeul  
Louis Meuleman

7 november 2005

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>3</b>
1.1 Adviesaanvraag aan de RMNO.....	3
1.2 Aanleiding.....	3
1.3 Waarom een waterketenbedrijf .....	3
1.4 Onderzoeksvragen .....	4
1.5 Methode .....	4
1.6 Leeswijzer .....	5
1.7 Kennisdocumenten.....	5
<b>2. Chronologische beschrijving gebeurtenissen</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Analyse kader</b> .....	<b>12</b>
3.1 Algemeen .....	12
3.1.1 Ketens en netwerken.....	12
3.1.2 Project- versus procesmanagement.....	12
3.2 Analyse kader.....	13
3.3 Omgevingsanalyse.....	14
3.4 Actoren .....	15
3.5 Proces- en projectarchitectuur .....	15
3.6 Inhoud .....	16
3.7 Sturing.....	16
<b>4. Bevindingen</b> .....	<b>18</b>
4.1. Actoren.....	18
4.2 Architectuur .....	22
4.3 Inhoud .....	23
4. 4 Sturing.....	24
<b>5. Algemene lessen ketenprojecten</b> .....	<b>26</b>
Vertaling naar lessen InAxis.....	28
<b>6. Fictieve reconstructie van het project</b> .....	<b>29</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>32</b>
Bijlage A: adviesaanvraag aan RMNO.....	32
Bijlage B: Overzicht gesprekken .....	34
Bijlage C: kennisdocumenten.....	35
Literatuurlijst.....	36

# 1. Inleiding

## 1.1 Adviesaanvraag aan de RMNO

In maart 2005 ontving de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) een adviesverzoek van de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur (InAxis), over een aantal kennisaspecten met betrekking tot het door hen gesubsidieerde project Waterketen Limburg (zie bijlage A).

## 1.2 Aanleiding

InAxis verleende in 2003 107.500 euro subsidie aan de derde fase van het project "Waterketen Limburg" (via het Waterschap Peel en Maasvallei). De projectpartners in het samenwerkingsproject Waterketen Limburg waren 47 Limburgse gemeenten, 2 waterschappen, het Zuiveringsschap Limburg, Waterleiding Maatschappij Limburg en de Provincie Limburg. Doel van het project, waarvan de eerste fase in 2001 startte, was door innovatie in de organisatorische invulling van overheidstaken de klant meer kwaliteit te bieden tegen lagere kosten.

Om dit te bereiken wilde men in de derde fase:

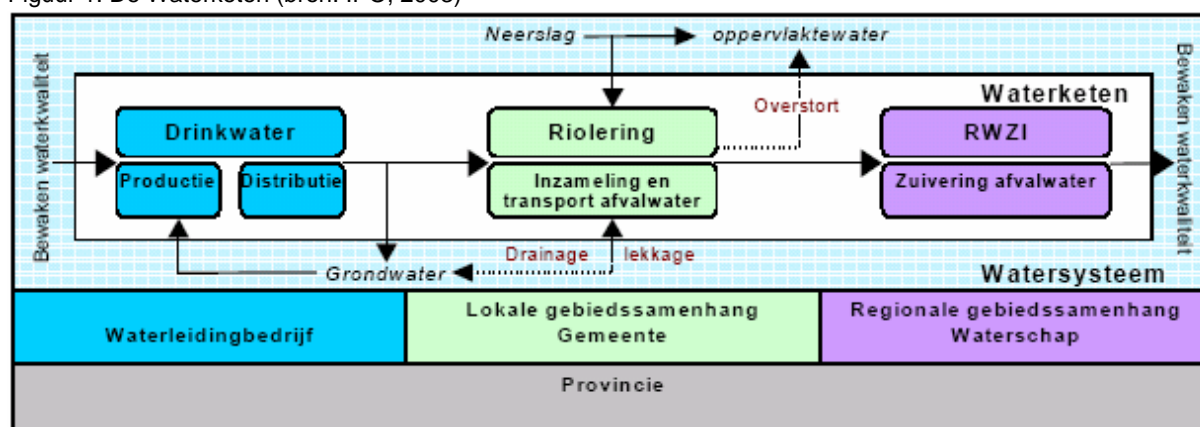
- 1) Een blauwdruk produceren voor een waterketenbedrijf Limburg
- 2) Commitment realiseren voor deelname aan het Waterketenbedrijf door beide Limburgse waterschappen, de Waterleidingmaatschappij Limburg en (bij oprichting van het waterketenbedrijf) in eerste instantie 6 gemeenten,
- 3) De blauwdruk operationaliseren tot een bedrijf dat klaar was om te starten,
- 4) Een organisatieopzet realiseren die de participatie van andere gemeentelijke bedrijven in de nabije toekomst sterk zou stimuleren,
- 5) Een voorbeeldrol vervullen voor andere regio's in Nederland.

De derde fase viel op zijn beurt weer uiteen in twee delen, de experimentfase (1 en 2) en de realisatiefase (3, 4 en 5). De afloop van de experimentfase was voorzien voor juni 2004 en op dat moment zou een go/no go beslissing worden genomen door de stuurgroep. Het is een "no go" geworden, omdat er niet voldoende gemeenten bereid waren mee te doen. De beoogde subsidie voor het realisatiedeel (nogmaals 100.000 euro) is dan ook niet uitgekeerd.

## 1.3 Waarom een waterketenbedrijf

De taken drinkwatervoorziening, riolering en afvalwaterzuivering vormen samen de zgn. waterketen. Naast deze watertaken wordt ook onderscheid gemaakt tussen het beheer van de rijkswateren, het regionale oppervlakte water en het grondwater. Samen vormen deze drie categorieën het watersysteem. De waterketen wordt samen met het watersysteem aangeduid als waterbeheer.

Figuur 1: De Waterketen (bron: IPO, 2003)



In Nederland is de verantwoordelijkheid voor de watertaken verdeeld over verschillende partijen. Drinkwater- of waterleidingbedrijven zijn verantwoordelijk voor het winnen, produceren en transporteren van drinkwater naar de consument. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het inzamelen en transporteren van afvalwater via de gemeentelijke riolering. De waterschappen vormen de derde schakel in de waterketen en zijn verantwoordelijk voor het zuiveren van afvalwater en het borgen van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Figuur 1 geeft de systematische opbouw van de waterketen weer.

### *Voordelen van samenwerking in de waterketen*

Samenwerking in de waterketen kan de volgende voordelen opleveren<sup>1</sup>:

#### 1) Operationele voordelen; kostenbesparingen en doelmatigheid

Het waterketenbeleid van de Rijksoverheid is geïnspireerd door de grote opgaven die komen kijken bij o.a. het vervangen van een aantal grote rioolstelsels de komende tijd, de uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) en de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Die opgaven hebben grote financiële gevolgen. Alle mogelijke efficiencywinst die behaald kan worden om de stijging van de lasten te kunnen beperken, is welkom. In 1998 werd in het KIA/Rioned rapport "Optimalisatie van de waterketen, winst door samenwerking", gesteld dat optimalisatie in de waterketen zou kunnen leiden tot een kostenbesparing van maximaal 30 %. In de periode 1998-2005 zou dit bedrag dan op kunnen lopen tot 6,8 miljard euro. Aan de waarde van deze berekeningen wordt inmiddels door verschillende partijen sterk getwijfeld.

#### 2) Klantgerichtheid

Het is mogelijk om één aanspreekpunt te vormen voor de consument en één watertarief in rekening te brengen in plaats van drie tarieven voor de afzonderlijke diensten.

#### 3) Milieurendement

Via samenwerking in de waterketen kunnen meer innovatieve oplossingen voor waterbeheer en kringloopsluiting worden bedacht. Op het gebied van vervuiling, overstorten en bergingscapaciteit biedt samenwerking de mogelijkheid om tot meer duurzame oplossingen te komen.

### *1.4 Onderzoeksvragen*

Na het voortijdig beëindigen van het project, wordt nu een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- a) Welke kennis heeft het project opgeleverd en op welke manier kan die kennis het best toegankelijk worden gemaakt voor relevante partijen?
- b) Welke lessen zijn te trekken uit het procesverloop waarin partijen op een cruciaal punt hun medewerking hebben ingetrokken en wat betekent dit voor het procesontwerp voor vergelijkbare toekomstige projecten?

### *1.5 Methode*

In de periode april t/m augustus 2005 werd door de RMNO onderzoek verricht middels bureaustudie en interviews met 13 personen. Voor een overzicht van gesprekken verwijzen wij naar bijlage B.

---

<sup>1</sup> Duivenbode, van, H., Van Twist, M., Veldhuizen, M., In 't Veld, R. Ketenmanagement in de publieke sector, Utrecht 2000.

### *1.6 Leeswijzer*

In het voorliggende stuk wordt eerst in hoofdstuk 2 ingegaan op de feiten, in de vorm van een chronologische beschrijving van gebeurtenissen in Limburg en op nationaal niveau. In hoofdstuk 3 wordt het analysekader geschetst dat gebruikt is om de verkregen informatie te ordenen. In hoofdstuk 4 wordt de analyse uitgevoerd en de bevindingen gepresenteerd. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de geleerde lessen met betrekking tot ketenprojecten. In hoofdstuk 6 tenslotte wordt een fictieve reconstructie gemaakt van het project; als de lessen waren toegepast, hoe was het traject dan wellicht verlopen?

### *1.7 Kennisdocumenten*

Bijlage C bevat een overzicht van de documenten die het experiment heeft opgeleverd. Andere documenten zijn opgenomen in de literatuurlijst.

## 2. Chronologische beschrijving gebeurtenissen<sup>2</sup>

Hieronder volgt een overzicht van de gebeurtenissen rond de waterketen Limburg. Tussendoor worden vanaf 2002 ook de nationale ontwikkelingen belicht omdat zij het Limburgse traject hebben beïnvloed.

### 2000

Eind 2000 is samenwerking in de waterketen (drinkwatervoorziening-rioleringszorg-afvalwaterzuivering) in Limburg in een stroomversnelling gekomen. De Provincie Limburg bleek voorstander van nauwe samenwerking in de waterketen. Het Rijk was ook positief over eventuele samenwerking. Daarom nam de Provincie het initiatief tot het oprichten van de stuurgroep Waterketen Limburg. De stuurgroep kreeg als taak het noodzakelijke bestuurlijke draagvlak te creëren voor verdergaande samenwerking in de waterketen in Limburg.

### 2001

In 2001 zijn speciale workshops voor bestuurders en medewerkers van gemeenten en de waterorganisaties gehouden zodat zij zich konden oriënteren op de mogelijkheden van samenwerking in de waterketen. Dit heeft op 10 december 2001 geresulteerd in de ondertekening van de "Intentieverklaring samenwerking in de Waterketen" door vrijwel alle Limburgse gemeenten, de Provincie Limburg, de twee Limburgse Waterschappen, het Zuiveringschap Limburg (ZL) en Waterleidingmaatschappij Limburg (WML). In de intentieverklaring werd vastgelegd dat als in 2002 uit pilotprojecten zou blijken dat er "significante maatschappelijke voordelen" door samenwerking in de waterketen te behalen waren, partijen ernaar zouden streven om een structurele vorm van samenwerking tot stand te brengen die de potentiële voordelen zou kunnen realiseren.

### 2002

In 2002 is een drietal pilotprojecten uitgevoerd, waaraan in totaal meer dan 1/3<sup>e</sup> (19) van de Limburgse gemeenten (47) actief heeft meegedaan. De resultaten van de pilots zijn op 28 november 2002 gepresenteerd tijdens de 'Limburgse Waterketenmiddag'. De pilots leidden tot de conclusie dat door structurele samenwerking in de waterketen evidente financiële voordelen, kwaliteitsverbeteringen en voordelen voor de Limburgse klant mogelijk zijn, o.m.:

- ca. 10% kostenbesparing op de totale huidige jaarlijkse waterketenkosten (22 mln. euro per jaar als alle Limburgse gemeenten meedoen);
- betere planvorming & ontwerp, inkoop & aanbesteding en operationeel beheer van de waterketeninfrastructuur (optimalisatie afstemming riolering-afvalwaterzuivering, gezamenlijke wacht-, storings- en onderhoudsdiensten, integratie van dataverwerking en -beheer, bundeling kwalitatieve en innovatieve waterkennis en -kunde en uniformering van werkwijzen en -methodieken);
- betere en eenduidigere dienstverlening voor burgers en bedrijven (één waternota, één waterloket, gezamenlijke klantencontacten en publieksvoorlichting)
- verbetering van de invloed van de waterketen op het natuurlijk watersysteem door afkoppeling van hemelwater uit het riool en sanering van overstorten

---

<sup>2</sup> Grotendeels overgenomen uit "Samenvatting en conclusies project waterketen Limburg" (Vliegen, 2004)

*Wat landelijk gebeurde in 2002:*

In oktober werd een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) gestart naar de bekostiging van het regionale waterbeheer.

2003

In 2003 heeft de stuurgroep, conform de afspraak in de intentieverklaring, in samenwerking met Cap Gemini onderzocht welke structurele organisatievorm juridisch, fiscaal en organisatorisch mogelijk en praktisch uitvoerbaar zou zijn. Het onderzoek richtte zich op organisatorische samenwerking tussen WML, ZL en de gemeenten, met als kerntaken de bedrijfsmatige activiteiten met een nutskarakter (dus geen wet- en regelgevende overheidstaken of commerciële activiteiten). Randvoorwaarden hierbij voor de stuurgroep waren (1) het intact blijven van de huidige wettelijke verantwoordelijkheden en zorgplichten van WML, gemeenten en Zuiveringschap voor resp. drinkwatervoorziening, rioleringszorg en afvalwaterzuivering en (2) het handhaven van het primaat en opdrachtgeverschap van de gemeenten over de ondergrondse en bovengrondse openbare ruimte. Ook het eigendom van de waterketeninfrastructuur zou onveranderd over de drie participanten verdeeld blijven. Het onderzoek wees uit dat een waterketenbedrijf in NV-vorm, de voorkeur verdiende boven een Gemeenschappelijke Regeling of Coöperatie. Deze op te richten N.V. zou daarmee als uitvoerend nutsbedrijf een 'dochter' worden van WML, de gemeenten en de waterschappen gezamenlijk.

De stuurgroep vroeg op 29 september subsidie aan bij InAxis en verkreeg deze op 17 november. De bedoeling was een blauwdruk te maken voor de te ontwikkelen organisatie en partijen bij het proces betrokken te houden en te committeren.

Rond dezelfde tijd was men bezig met de laatste voorbereidingen voor de reorganisatie van de Limburgse waterschappen, die per 1 januari 2004 van kracht zou worden en o.a. moest leiden tot grotere efficiency. De twee waterschappen en het Zuiveringschap Limburg werden twee nieuwe waterschappen (verantwoordelijk voor beleid) en het waterschapsbedrijf Limburg (verantwoordelijk voor uitvoering).

Ook in deze tijd stelde de stuurgroep vast dat een "kritische massa" van 5 gemeenten (in plaats van de oorspronkelijke 6) een minimum was om te starten met een waterketenbedrijf. Deze harde eis kwam van het Zuiveringschap Limburg, waar men vooral voordelen zag in samenwerking in de afvalwaterketen.

*Wat landelijk gebeurde in 2003:*

In april 2003 werd de Rijksvisie op de waterketen vastgesteld door het kabinet en naar het parlement gestuurd. De visie riep de verantwoordelijke partners in de waterketen op om te streven naar synergie, mede omdat er winst te behalen zou zijn in de afstemming tussen de schakels in de waterketen, en de waterketen niet optimaal zou functioneren. Geconstateerd werd dat er behoefte was aan een beleidsmatige impuls vanuit het Rijk. De invulling van een grotere synergie liet het Rijk echter over aan de individuele partijen. Waterplannen zouden worden gestimuleerd, voor een integrale aanpak op gemeentelijk niveau.

Afvalwaterakkoorden zouden worden opgesteld als gezamenlijk initiatief tussen gemeenten en waterschappen. Op termijn zou een afvalwaterakkoord en de daarbijbehorende optimalisatiestudie afdwingbaar worden gemaakt via regelgeving. De Rijksvisie introduceerde geen extra planfiguren, zoals bv. een waterketenbedrijf. Wel gaf het Rijk aan de voortgang van de samenwerking in de waterketen te gaan

monitoren.<sup>3</sup> Overigens was aan het eind van dit jaar het IBO al bijna afgerond. De koepelorganisaties konden het niet op alle punten eens worden met de ministeries.

## 2004

In 2004 startte de stuurgroep, in samenwerking met WML, een aantal gemeenten en Waterschapsbedrijf Limburg (het voormalige ZL) en ondersteund door Berenschot en Cap Gemini, het onderzoek naar de praktische haalbaarheid van het waterketenbedrijf in Limburg. Een drietal projectgroepen kreeg de volgende opdrachten:

a. Projectgroep "Management en Organisatie"

Deze projectgroep had als opdracht in hoofdlijnen de huidige bedrijfsvoeringen van de betrokken partijen in kaart te brengen, en mogelijke organisatie- en managementvarianten voor een geïntegreerd waterketenbedrijf uit te werken. Daarnaast zouden ook globaal de eventuele besparingen onderzocht worden.

b. Projectgroep "Financiën en Juridische Zaken"

Deze projectgroep had als opdracht in hoofdlijnen de financiering en juridische contracten tussen het waterketenbedrijf en de 'moeders' verder uit te werken.

c. Projectgroep "Contracteren gemeenten"

Deze projectgroep had als opdracht om medio 2004 het bestuurlijke commitment te verkrijgen van minimaal 5 gemeenten om hun rioleringszorg geheel of grotendeels in te brengen in een toekomstig waterketenbedrijf.

Het al of niet slagen van deze opdrachten was van groot belang voor de zogenaamde "go of no go-beslissing" die de stuurgroep na afloop van deze fase zou nemen.

### *Wat landelijk gebeurde in 2004:*

Het IBO "Bekostiging van het regionale waterbeheer" was afgerond en op 13 februari werd het kabinetsstandpunt ten aanzien van het IBO vastgesteld. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat liet per brief op 16 februari aan de Tweede Kamer o.a. het volgende weten :

- Bedrijfsmatige rationaliteit is van toepassing (scheiding waterketen-watersysteem).
- Het kabinet streeft ernaar om op termijn van drie tot vijf jaar te komen tot één geïntegreerd waterketentarief, gebaseerd op het (leiding)waterverbruik en gekoppeld aan de levering van drinkwater. De gedachte is dat één waterketentarief een bedrijfsmatige en daarmee doelmatige aanpak bevordert.
- Vergroting van de doelmatigheid is in beginsel mogelijk door het vormen van één verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie voor de waterketen of door de afstemmingsmechanismen tussen de organisaties te optimaliseren. Vanuit de verantwoordelijkheid van het rijk voor de ordeningsaspecten van het regionale waterbestel spreekt het kabinet uit dat zij voorstander is van het streven naar waterketenbedrijven, met als oogmerk het bereiken van efficiencyverbetering. Hiermee wordt het best aangesloten bij het hanteren van één geïntegreerde financieringsstructuur voor de waterketen. Het kabinet meent echter dat de wijze waarop de uitvoering van de watertaken wordt georganiseerd primair de

---

<sup>3</sup> Rijkswisatie Waterketen, april 2004, Ministeries van VROM, V&W, BZK, EZ en Financiën.



verantwoordelijkheid is van de partijen die de taak als zorgplicht toebedeeld hebben gekregen. Het kabinet wil in deze dan ook niet sturend optreden. Op 30 juni 2004 zou hierover een Algemeen Overleg (AO) plaatsvinden in de Tweede Kamer. In de periode daaraan voorafgaand roerden de koepelorganisaties zich. In februari verscheen de VNG-notitie "Baas in eigen Buis"<sup>4</sup>. Dit stuk was een uitwerking van eerdere papers en tevens de reactie op het IBO. De vereniging plaatste in deze notitie grote vraagtekens bij het oprichten van waterketenbedrijven, met als reden dat mogelijke besparingen eerder te behalen zouden zijn in een betere afstemming met, met name het wegbeheer.<sup>5</sup> Verplichte waterketenbedrijven wees de VNG af. In deze bedrijven zouden volgens de VNG problemen ontstaan met het toerekenen van kosten, waardoor noodzakelijke investeringen in gevaar zouden komen. De VNG gaf aan in plaats daarvan een voorstander te zijn van opstellen van afvalwaterakkoorden. De notitie bevatte tien acties voor een integrale en doelmatige realisatie van de gemeentelijke wateropgaven. Voor wat betreft de financiële aspecten was de VNG een voorstander van een verbrede rioolheffing. De VNG wees om verschillende redenen een waterketentarief af.

Voorafgaand aan het geplande AO, op 18 mei 2004, stuurden IPO, VNG en UvW een brief aan de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat waarin de organisaties aangaven dat in de waterketen in toenemende mate wordt samengewerkt en dat provincies, gemeenten en waterschappen hier zelf verantwoording over wensen af te leggen. Ze gaven in de brief aan, kabinetsbeleid dat bottom-up vormgegeven samenwerking op dit gebied beoogt, te ondersteunen<sup>6</sup>.

De Unie van Waterschappen benadrukte tijdens de hoorzitting van de Vaste Kamercommissie op 10 juni 2004 vervolgens dat samenwerking in de waterketen niet als een centrale blauwdruk zou moeten worden opgelegd, maar vooral regionaal en lokaal van de grond zou moeten komen, en "dat moet worden beseft dat de synergie en de maatschappelijke winst met name in de afvalwaterketen zit, dus in de samenwerking tussen waterschap en gemeenten<sup>7</sup>".

In het AO op 30 juni benadrukte de Staatssecretaris van VROM<sup>8</sup> dat er zou worden gestreefd naar betere samenwerking tussen de ketenpartners, en dat deze samenwerking niet vrijblijvend zou moeten zijn. "Er komt geen wettelijke regeling voor het opzetten van waterketenbedrijven, maar het kabinet zal wel sturen. Het is niet goed om de lokale overheden volledig de vrije hand te geven. Daarvoor bestaan teveel institutionele belemmeringen." Tenslotte stelde hij: "Het gaat om het doel. Er moet ruimte zijn om dat te bereiken".

De drie projectgroepen presenteerden in de stuurgroepvergadering van 23 juni 2004 de volgende resultaten:

a. Projectgroep "Management en Organisatie"

- De organisatievorm van een op te richten Waterketenbedrijf Limburg moet zich in eerste instantie kenmerken als een nutsbedrijf met de herkenbare divisies Drinkwater, Riolerings-, Afvalwaterzuivering en Klantenrelaties.

De aandeelhouders van het op te richten Waterketenbedrijf zullen zijn:

---

<sup>4</sup> Baas in eigen Buis; tien acties van de VNG voor een integrale en doelmatige realisatie van de gemeentelijke wateropgaven, VNG, februari 2004

<sup>5</sup> Witteveen & Bos (1999): Verkenning doelmatigheid uitvoering rioleringsbeleid. Den Haag.

<sup>6</sup> IPO, UvW, VNG (2004): Brief aan de Vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat

<sup>7</sup> UvW (2004), mondelinge inbreng hoorzitting vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op 10 juni 2004

<sup>8</sup> Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer. Verslag van een Algemeen Overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 428, nr.5

- De WML
- Het Waterschapsbedrijf Limburg
- De Vereniging van Gemeenten 'Gemeenschappelijk Bezit van Aandelen in het Waterketenbedrijf Limburg'

Van belang is dat alleen de WML daadwerkelijk één actor is. De Vereniging van Gemeenten bestaat uit diverse Limburgse gemeenten en het Waterschapsbedrijf is een samenwerking van de twee waterschappen. Aansturing blijft in handen van de 'moeders', waarmee de verschillende aandeelhouders worden bedoeld. In totaal zijn er 45 aandelen in het Waterketenbedrijf. Elke partij heeft 15 aandelen.

- Door de oprichting van het waterketenbedrijf zijn substantiële besparingen mogelijk oplopend, bij participatie van alle gemeenten, tot circa 22 miljoen euro per jaar voor heel Limburg.

b. Projectgroep "Financiën en Juridische Zaken"

Een Waterketenbedrijf Limburg is juridisch, fiscaal, financieel, arbeidsvoorwaardelijk en aanbestedingstechnisch haalbaar en qua hoofdlijnenontwerp gereed.

c. Projectgroep "Contracteren Gemeenten"

- Gemeenten zijn vooral geïnteresseerd in samenwerking in de afvalwaterketen (riolering-afvalwaterzuivering).
- Gemeenten zijn nog terughoudend om bestuurlijk commitment af te geven tot participatie in een waterketenbedrijf. Zij staan vooral kritisch tegenover het ineens, i.p.v. via een geleidelijk groeimodel, geheel of grotendeels inbesteden van hun rioleringszorg in een waterketenbedrijf dat nog moet worden opgericht.
- Drie van de vijf gemeenten binnen de stuurgroep hebben te kennen gegeven thans bereid te zijn om mee te gaan op het pad naar een Limburgs waterketenbedrijf.
- De projectgroep is er niet in geslaagd om het bestuurlijk commitment van minimaal vijf gemeenten hiervoor te verkrijgen.

De stuurgroep constateerde dat in de eerste helft van 2004 de waterketen sterk in de nationale politieke belangstelling heeft gestaan en dat door de standpuntbepalingen van UvW en VNG, het streven naar een volledig geïntegreerd waterketenbedrijf op dat moment niet realistisch meer was. De "no-go" beslissing was hiermee een feit.

2005

In 2005 zijn sommige gemeenten en waterschappen in Limburg, ondanks het niet tot stand komen van een waterketenbedrijf, verder gegaan met samenwerkingsprojecten.

*Wat landelijk gebeurde in 2005:*

Op 12 juli 2005 stuurde Staatssecretaris Van Geel van VROM een rapportage naar de Tweede Kamer<sup>9</sup> waarin hij rapporteerde over de samenwerking in de waterketen. Er is gekozen voor een expliciet bottom-up beleid door het rijk, niet voor het opleggen van een landelijk verplicht waterketentarief. Na twee jaar zal dit beleid worden geëvalueerd en eventueel worden bijgesteld.

---

<sup>9</sup> Staatssecretaris van VROM (2005): Rapportage samenwerking in de waterketen, brief aan de Tweede Kamer, 12 juli 2005, 28966 en 29428, nummer 4

Op de volgende terreinen is/wordt actie genomen:

- Beschikbaar maken van kennis
- Evalueren en verder ontwikkelen van benchmarking
- Wegnemen van belemmeringen
- Inventariseren en volgen van samenwerkingsinitiatieven.

## 3. Analysekader

Om een antwoord te kunnen formuleren op de vraag welke lessen te trekken zijn uit het procesverloop en om aan te kunnen geven wat dit betekent voor de aanpak van vergelijkbare toekomstige projecten, wordt gebruik gemaakt van onderstaand analysekader. Met behulp van dit model kan het waterketenproject worden beschreven via vier invalshoeken: de actoren, de architectuur, de inhoud en de sturing van het project. Na de beschrijving van het analysekader zijn de bevindingen en lessen - op basis van de interviews met betrokken partijen - per invalshoek geformuleerd. Deze zijn weergegeven in hoofdstuk 4. Voorafgaand aan het analysekader worden enkele noties met betrekking tot ketens en netwerken, en project- en procesmanagement behandeld.

### 3.1 Algemeen

#### 3.1.1 Ketens en netwerken

Het waterketenproject was een vrijwillige samenwerking van partijen; er was sprake van een netwerkbenadering. De relatie tussen ketens en netwerken is de laatste jaren goed onderzocht<sup>10</sup>. Overeenkomst tussen de twee is dat bij beide een verschuiving plaats vindt van interne gerichtheid naar externe oriëntatie, gericht op andere partijen in de omgeving. Verschillen zijn er ook:

- Een keten focust op functionele relaties terwijl het bij een netwerk vaak om sociale relaties gaat. Actoren kunnen in een ketenbenadering kiezen om niet deel te nemen aan de keten, terwijl een netwerkbenadering stelt dat alle actoren in een netwerk participeren, hetzij op actieve hetzij op passieve wijze.
- Een keten is verder sequentieel van aard en gericht in de tijd. Een netwerk is in zijn zuivere vorm een statisch begrip, zonder richting en tijd. Wel wordt een netwerk ook vaak in relatie gebracht met dynamiek.
- Ketens kunnen structuur brengen in netwerken: de paden in het netwerk.

#### 3.1.2 Project- versus procesmanagement

Een veelgenoemde valkuil bij projecten is fixatie op het projectmanagement en daarmee een gebrek aan aandacht voor het proces. Projectmanagement richt zich op de vraag welke verandering gewenst is en hoe deze verandering tot stand gebracht kan worden. Het gaat om de structuur van het project, ook wel de 'het'-kant van het project genoemd omdat het gaat om de meest tastbare aspecten van het project: het systeem, de structuur en de planning en procedures.<sup>11</sup>

Naast de inhoud en de beheersing van de middelen dient bij een project ook aandacht uit te gaan naar het proces. Hoe kan er draagvlak worden gecreëerd en behouden? Wat zijn de belangen van de verschillende partijen? Wat zijn de afhankelijkheden en wanneer en bij welke partijen kan strategisch gedrag verwacht worden? Vragen die te maken hebben met de wijze waarop partijen zich opstellen in het besluitvormingstraject, ook wel aangeduid als de 'wij'-kant van een project. Procesmanagement houdt rekening met de (verschuivingen van) belangen en het commitment van partijen, met strategisch gedrag, met het netwerkarakter van een project en met de dynamiek binnen een probleem.

In een rapport over het mislukken van de televisiezender Sport 7 worden de ontwikkelingen eveneens volgens deze methode geanalyseerd. Het rapport vat de verschillen tussen een projectbenadering en een procesbenadering als volgt samen<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> Duivenbode, van, H., Van Twist, M., Veldhuizen, M., In 't Veld, R. Ketenmanagement in de publieke sector, Utrecht 2000.

<sup>11</sup> Bos, J. Harting, E., Projectmatig creëren, Schiedam, 1999

<sup>12</sup> De Bruijn et al. (1999: 120)

Projectbenadering	Procesbenadering
Focus op inhoud	Focus op stakeholders
Heldere doelstellingen, goed plan	Goed proces, doelen en een plan zijn het resultaat van dit proces.
Daadkracht: snelle en duidelijke besluitvorming is bevorderlijk voor goed resultaat.	Keep options open: voor stakeholders moet het initiatief aantrekkelijk zijn en blijven.
Communicatie met stakeholders is vooral uitleggen en overtuigen van de kwaliteit van het plan en volgt na besluitvorming.	Communicatie is een proces van overleggen en onderhandelen; besluitvorming is het resultaat hiervan.
Focus op uitvoeren besluit; dynamiek bemoeilijkt uitvoering.	Focus op genereren win-win situatie zodat met dynamiek kan worden omgegaan.

### 3.2 Analyse kader

Om tot een analysekader te komen is gebruik gemaakt van het *Rapport Onderzoek Besturingsconcepten VROM*<sup>13</sup>, een onderzoek naar het bestuurlijk denken en handelen van het ministerie van VROM. Dit concept maakt onderscheid tussen vier elementen: organisatiestructuur, missie, beleidsinhoud en sturingsfilosofie. Deze elementen zijn vertaald naar een analysekader voor het waterketenproject. Zo is er bij het waterketenproject geen sprake van beleidsontwikkeling maar van een verandertraject.

Het analysekader biedt de mogelijkheid om het waterketenproject vanuit vier verschillende oogpunten te benaderen: actoren, architectuur van project en proces, inhoud en sturing. Hierbij zal zowel aandacht zijn voor aspecten van project- als voor aspecten van procesmanagement. De eerste twee elementen beschrijven het project op een statische manier. Wie waren de betrokken partijen, wat zijn hun belangen, wat zijn de afhankelijkheden en hoe zijn de rollen en verantwoordelijkheden verdeeld? Het derde en vierde element focussen op het 'proces' van het waterketenproject. Welke interne en externe ontwikkelingen zijn van invloed geweest op het proces? Hoe hebben de inzet en betrokkenheid van de verschillende actoren zich ontwikkeld gedurende het proces? En op welke manier is het project aan- en bijgestuurd?

Samengevat:

- 1) Actoren/ omgeving
  - Welke actoren zijn betrokken geweest bij het project? Wat waren hun belangen en afhankelijkheden? Wat waren de relaties?
- 2) Architectuur
  - Statische analyse van de inrichting van het project en het besluitvormingsproces. Hoe waren de rollen verdeeld? Welke actor kreeg welke verantwoordelijkheden? Was er een facilitator, manager, stuurgroep? Welke regels zijn er geformuleerd?

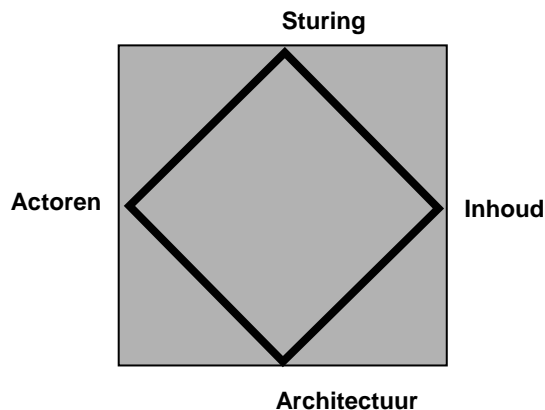
<sup>13</sup> In 't Veld, R.J., Rapportage onderzoek besturingsconcepten VROM, Bestad, Ministerie van VROM en Kadaster, Den Haag, 1996

### 3) Inhoud

- Wat was het probleem, wiens probleem was het? Wat waren de doelen? Wat zijn de verwachte resultaten? Op welke wijze zijn deze ingeschat?

### 4) Sturing

- Op welke manier is het project aangestuurd? Op welke manier bijgestuurd? Hoe is het proces doorlopen? Hoe was het commitment van de partijen door de tijd en hoe is hiermee rekening gehouden? En welke externe ontwikkelingen hebben invloed gehad op het proces en op welke manier is hiermee omgegaan?



Figuur 2: Het analysekader

## 3.3 Omgevingsanalyse

Verskillende delen van de omgevingsanalyse die hieronder worden beschreven worden toegepast op de vier elementen van het analysekader.

Deelanalyses <sup>14</sup>:

- Factoranalyse: inventarisatie van het probleemveld. De probleemdefinitie, de typering van het probleem en de relevante ontwikkelingen worden hierin in kaart gebracht.
- Actorenanalyse: Wie zijn de voornaamste spelers, wat zijn hun mogelijke rollen? Wat zijn de belangen en standpunten en wie zijn hun vertegenwoordigers?
- Krachtenveldanalyse: identificatie van macht en posities. Hoe is de opstelling van de actoren? Waar ligt het vertrouwen en waar ontbreekt het?
- Relatieanalyse: identificatie van netwerken. Wie vormen er (vermoedelijk) samen netwerken en coalities binnen het project?
- Argumentatieanalyse: de actuele stand van het debat op ideologisch niveau, systeemniveau, probleemniveau en technisch niveau.
- Risicoanalyse: inventariseren van kansen en bedreigingen. Wat zijn de risicofactoren en wat zijn de bijbehorende acties?

De actoren-, krachtenveld- en relatieanalyse worden in paragraaf 3.4 (Actoren) behandeld. De argumentatie-, en factoranalyse in paragraaf 3.6 (Inhoud), de risicoanalyse in paragraaf 3.7 (Sturing).

<sup>14</sup> Op basis van De Omgevingsanalyse uit het Pegasus-programma 'Horen, zien en verbinden'. Uit de serie Procesmanagement, nummer 5. Ministerie van VROM, Den Haag, 1999

### 3.4 Actoren

Betrokkenen handelen vanuit een bepaald belang. Deze belangen kunnen echter verschillen en soms strijdig met elkaar zijn. Ook kunnen belangen gedurende het proces verschuiven. Het is daarom zaak om voorafgaand en tijdens het project helder te communiceren over de belangen en doelen van alle betrokken partijen. Daarnaast is het van belang om zicht te hebben op de relaties tussen actoren in het project. Wie zijn er van elkaar afhankelijk, tussen welke actoren is sprake van sterke relaties? Waar bevinden zich risico's? In de paragraaf actoren in het volgende hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van een actoren-, krachtenveld- en relatieanalyse.

### 3.5 Proces- en projectarchitectuur

#### *Projectarchitectuur*

Engelbart<sup>15</sup> onderscheid in een projectorganisatie de volgende rollen en taken: een stuurgroep, een projectleider (eventueel ondersteund door een projectteam) en een klankbordgroep.

#### Stuurgroep

In een stuurgroep zouden alle betrokkenen vertegenwoordigd moeten zijn. De stuurgroep heeft als taak om het project te begeleiden, aan te sturen en te coördineren. Verder is het de taak van de stuurgroep om draagvlak te creëren, de doelstelling te bewaken en de voortgang en win-win te monitoren.

#### Projectleider

Een projectleider fungeert als spil in een projectorganisatie. Bij grote projecten maakt de projectleider vaak gebruik van een projectteam. De projectleider is verantwoordelijk voor het managen en bewaken van de dagelijkse activiteiten.

#### Klankbordgroep

Afhankelijk van de aard en het doel van het project kan gekozen worden om naast de stuurgroep een klankbordgroep aan te wijzen. De klankbordgroep adviseert en informeert en kan gevraagd en ongevraagd reageren.

#### *Procesarchitectuur*

Naast het verdelen van rollen dient tijdens het ontwerpen van het proces op inhoudelijke proces- en projectafspraken ingegaan te worden. Dit onderdeel van de procesarchitectuur kan uit de volgende elementen bestaan:

- Geformuleerde procesregels
  - Exit-opties
  - Geformuleerde eisen
  - Planning/ fasering
- De fasering van een project bestaat doorgaans uit:
- 1) Een voorbereidingsfase
  - 2) De start van het project
  - 3) De uitvoeringsfase
  - 4) Evaluatie en nazorg van het project
- Verantwoordelijkheden

---

<sup>15</sup> F. Engelbart, projectmanagement van ketenprojecten, mei 2003

In het volgende hoofdstuk wordt in de paragraaf proces- en projectarchitectuur het waterketenproject door bovenstaande bril bekeken.

### 3.6 Inhoud

Bij de beschouwing van de inhoud wordt gebruik gemaakt van de argumentatie- en de factoranalyse, beide onderdelen van de omgevingsanalyse. De argumentatieanalyse gaat in op de actuele stand van het debat op ideologisch niveau, systeemniveau, probleemniveau en technisch niveau. De factoranalyse gaat in op de inventarisatie van het probleemveld. De probleefdefinitie, de typering van het probleem en de relevante ontwikkelingen worden hierin in kaart gebracht.

In het volgende hoofdstuk worden in de paragraaf *Inhoud* onder meer de probleemvraag en het eindbeeld van het project beschreven.

Voor meer informatie over de inhoud wordt ook verwezen naar de chronologische beschrijving van gebeurtenissen in hoofdstuk 2.

### 3.7 Sturing

#### *Sturen van project of proces*

Het management van een project moet een combinatie zijn van proces- en projectmanagement. Dit betekent dat de manager enerzijds moet focussen op de inhoud, maar anderzijds oog moet hebben voor de stakeholders en hun belangen. Enerzijds heldere doelstellingen formuleren, anderzijds 'zachte' procesafspraken moet maken. Het management moet daarom daadkrachtig zijn en snel handelen maar ook mogelijkheden open houden voor stakeholders. En tenslotte moet de nadruk liggen op de uitvoer van het besluit of project terwijl voortdurend win-win situaties gegenereerd en bewaakt moeten worden.

Wanneer projecten mislukken blijkt de oorzaak daarvan vaak niet te liggen in inhoudelijke aspecten als wel in de organisatie en het procesmanagement van het project<sup>16</sup>. Het procesverloop van een project kenmerkt zich vaak door vertragingen, incidenten en heeft veelal een onvoorzien verloop. Dit roept de vraag op naar de wijze van aansturing van het proces; het procesmanagement. Bij procesmanagement kunnen vier belangrijke pijlers worden onderscheiden, die van invloed zijn op het succes van het project:<sup>17</sup> openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. Bij elk van deze elementen kan een aantal managementprincipes worden beschreven. Deze principes zullen als checklist dienen bij het analyseren van het besluitvormingsproces van het waterketenproject.

#### Openheid

- Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken
- Inhoud wordt proces; eerst procesafspraken, dan inhoudelijke keuzes/afspraken
- Het proces en projectmanagement kenmerken zich door openheid en transparantie

#### Veiligheid

- Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld, de toekomst biedt voor iedere partij ruimte.
- De centrale belangen van partijen worden beschermd

---

<sup>16</sup> Bos, J. Harting, E., Projectmatig creëren, Schiedam, 1999

<sup>17</sup> De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E., In 't Veld, Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming, 1999



- Het proces kent exit-mogelijkheden
- Het proces kent een zachte koppeling tussen de besluiten tijdens het proces en tussen het resultaat van het proces en de hierop volgende activiteiten.

#### Voortgang

- Het proces genereert winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag
- Het proces kent een zware bemensing
- Het procesmanagement maakt een actief gebruik van de omgeving van het proces
- Het procesmanagement investeert in extern gezag en uitstraling

#### Sturing van de inhoud

- Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt. De rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten in de procesarchitectuur.
- Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie

Ook wordt in het volgende hoofdstuk in de paragraaf sturing gebruik gemaakt van de risico-analyse: het inventariseren van kansen en bedreigingen. Wat zijn de risicofactoren en wat zijn de bijbehorende acties?

#### Ten slotte:

Uit onderzoek bij complexe stedelijke ontwikkelingsprojecten in Engeland is gebleken dat de aard van publiek-publieke en publiek-private samenwerking in verschillende fasen van het project verschillend kan zijn, en dat daarbij dan ook een andere invulling aan het procesmanagement gegeven moet worden.<sup>1819</sup> Lowndes en Skelcher maken onderscheid tussen drie verschillende typen van sturing: hiërarchische, markt- en netwerksturing. Een netwerkaanpak is in de beginfase erg belangrijk (vertrouwen moet worden opgebouwd), dan is soms een korte fase van hiërarchische sturing nodig (spelregels en condities moeten worden vastgelegd en gewaarborgd), waarna marktsturing (partijen werken hun eigen onderdeel van de afspraken in relatieve autonomie uit) en netwerksturing (verbreek het vertrouwen niet) samengaan.

Ook deze theorie wordt in beschouwing genomen in de paragraaf over sturing.

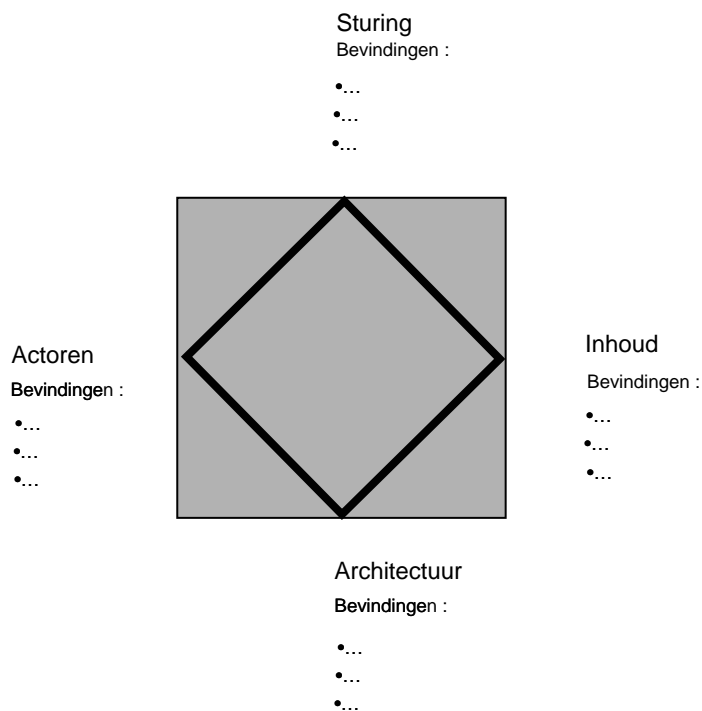
---

<sup>18</sup> Lowndes en Skelcher, The dynamics of multi-organisational partnerships, an analysis of changing modes of governance, 1998.

<sup>19</sup> Considine en Lewis, Bureaucracy, networks or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand, 2003

## 4. Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt allereerst het project Waterketen Limburg geanalyseerd op basis van de interviews met betrokken partijen. Het hoofdstuk sluit af met een opsomming van geleerde lessen. De rangschikking van de bevindingen heeft niet op basis van prioriteit plaatsgevonden.



Figuur 3: Het analysekader met bevindingen

### 4.1. Actoren

Bij het waterketenproject zijn verschillende actoren op verschillende momenten en in verschillende vormen betrokken of van invloed geweest. Voor elke stakeholder gelden andere belangen en doelen. Hieronder worden de belangrijkste stakeholders en hun doelen besproken zoals de RMNO deze heeft geïdentificeerd. Persoonlijke belangen die mogelijk een rol hebben gespeeld, zoals het verkrijgen/behouden van posities en relaties worden niet belicht. Na het overzicht van de stakeholders volgt een relatieanalyse en een overzicht van de belangrijkste knelpunten rond de actoren.

*Directe stakeholders (in Limburg):*

#### Stuurgroep

De stuurgroep bestond uit de directeur van WML, de voorzitter van het Zuiveringsschap Limburg, en een gedeputeerde uit de Provincie Limburg en de wethouders van vijf gemeenten (Weert, Roermond, Stein, Beek en Landgraaf). Landgraaf werd in het begin in de stuurgroep vertegenwoordigd door de Burgemeester. In de stuurgroep hadden die gemeenten zitting die de meeste interesse hadden om in een vroeg stadium toe te treden tot een waterketenbedrijf. De Burgemeester van Venlo, tevens ex-gedeputeerde Water trad op als voorzitter van de stuurgroep. Belangrijkste doel voor de stuurgroep was het tot een goed einde brengen van het project.

### Projectleider

Doel van de projectleider was het ondersteunen van de stuurgroep. De projectleider was afkomstig uit de WML-organisatie (zie hieronder) en hield ter plaatse kantoor.

### WML

De Waterleidingmaatschappij Limburg (WML) levert drinkwater aan alle inwoners van de provincie Limburg. De doelstellingen van WML zijn in belangrijke mate gericht op kostenbesparingen en klanttevredenheid. Zo beoogt de waterleidingmaatschappij een klanttevredenheid van 98% en een bevroering van het tarief<sup>20</sup>. Verder heeft WML verschillende doelstellingen met betrekking tot kostenreductie en omzetverhoging. De aandeelhouders van de WML (de gemeenten en het waterschapsbedrijf) lieten de directie werken aan het tot stand brengen van een waterketenbedrijf als middel tot schaalvergroting. Alternatief was (en is) samenwerken met andere waterleidingbedrijven.

Een waterketenbedrijf maakt het mogelijk om schaalvergroting te realiseren met het oog op de beoogde kostenreductie en omzetverhoging. Daarnaast biedt de integratie van diensten in één waterketenbedrijf de mogelijkheid om de service naar de klant te verhogen. WML werd vertegenwoordigd door de directeur. WML werkt bedrijfsmatiger dan andere betrokken organisaties en de directeur is aangetrokken vanuit het bedrijfsleven. Zoals al eerder vermeld, leverde WML de projectleider.

### Waterschappen

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het kwantitatieve en kwalitatieve beheer van het regionale watersysteem en voor het zuiveren van afvalwater. Het Waterschapsbedrijf Limburg (voorheen Zuiveringsschap Limburg) zuivert sinds 2004 in opdracht van de Limburgse waterschappen het afvalwater in de hele provincie Limburg. Doelen voor het Waterschapsbedrijf zijn bedrijfsmatigheid, efficiëntie, kwaliteit, zuinigheid en transparantie voor de burger<sup>21</sup>. Sommigen vermoeden dat de waterschappen na hun reorganisatie 'fusiemoe' waren en daarom weinig enthousiasme konden opbrengen voor een waterketenbedrijf.

De waterschappen werden vertegenwoordigd door de voorzitter van het Zuiveringsschap Limburg. Op 1 januari 2004 werd hij geïnstalleerd als waarnemend Dijkgraaf van 1 van de twee Limburgse waterschappen.

### Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Ze hebben daarmee de wettelijke taak om de riolering te beheren en te onderhouden.

Binnen de groep van gemeenten kunnen verschillende actoren worden onderscheiden. Grote gemeenten hebben vaak al een vrij efficiënte inrichting van hun watertaken. Bij kleine gemeenten vallen de watertaken vaak onder verantwoordelijkheid van 1 persoon, die vaak tevens belast is met andere taken. In deze gevallen kan een zekere expertise ontbreken of worden externe bureaus ingeschakeld. Binnen gemeenten is het onderscheid tussen politieke en ambtelijke spelers van belang. Ook kunnen er verschillende belangen zijn bij burgemeesters en wethouders. Wethouders openbare werken bijv. maken liever goede sier met projecten op andere gebieden dan het riool. Er kan door wethouders of ambtenaren huiverig gereageerd worden op een waterketenbedrijf, omdat dit betekent dat taken en bevoegdheden moeten worden overgeheveld. Gemeenten zouden als één van de vele

---

<sup>20</sup> [www.WML.nl](http://www.WML.nl)

<sup>21</sup> Waterschappen Limburg: Jaarverslag 2003

gemeenten, samen eenderde zeggenschap krijgen in het nieuwe bedrijf. Dit kan als bedreigend ervaren worden, m.n. door de ambtelijke top.<sup>22</sup>

Een ander belang van gemeenten zou kunnen liggen in de relatie die er is tussen riolering en wegbeheer. "Omdat rioleringsvervangingen vrijwel altijd samengaan met het opbreken en herstellen van wegverhardingen ontstaat telkens weer de vraag welke kosten worden toegerekend aan rioolbeheer en welke aan wegbeheer. Hoewel de toekenning geen gevolgen heeft voor de hoogte van de kosten, heeft het wel effect op de hoogte van het rioolrecht"<sup>23</sup> Het is daardoor in principe mogelijk voor gemeenten om het geld dat ze verkrijgen uit rioolrecht, te gebruiken voor wegonderhoud. Bij het totstandkomen van waterketenbedrijven kan dat geld ook minder makkelijk op die wijze gebruikt worden. Het kan hier gaan om grote bedragen.

### Provincie

Hoofddoel van het provinciaal waterbeheer is het behoud en herstel van een veerkrachtig watersysteem<sup>24</sup>. Als initiatiefnemer van het Waterketenbedrijf Limburg beoogt de Provincie een efficiënte en doelmatige afwikkeling van de watertaken door middel van een waterketenbedrijf. De provincie werd in de stuurgroep vertegenwoordigd door de gedeputeerde .

### *Indirecte stakeholders (buiten Limburg):*

- VNG, heeft als belangenbehartiger van (Limburgse) gemeenten o.a. belang bij het zoveel mogelijk in stand houden van gemeentelijke bevoegdheden.
- UvW, als belangenbehartiger van de waterschappen o.a. belang bij het zoveel mogelijk in stand houden van bevoegdheden van waterschappen.
- VEWIN (Vereniging van waterbedrijven), als koepelorganisatie geïnteresseerd in mogelijkheden tot schaalvergroting, waarvan het waterketenbedrijf een belangrijke is
- Ministerie van VROM, als verantwoordelijke voor de waterketen
- Ministerie van V&W, als verantwoordelijke voor het watersysteem

### *Relatieanalyse*

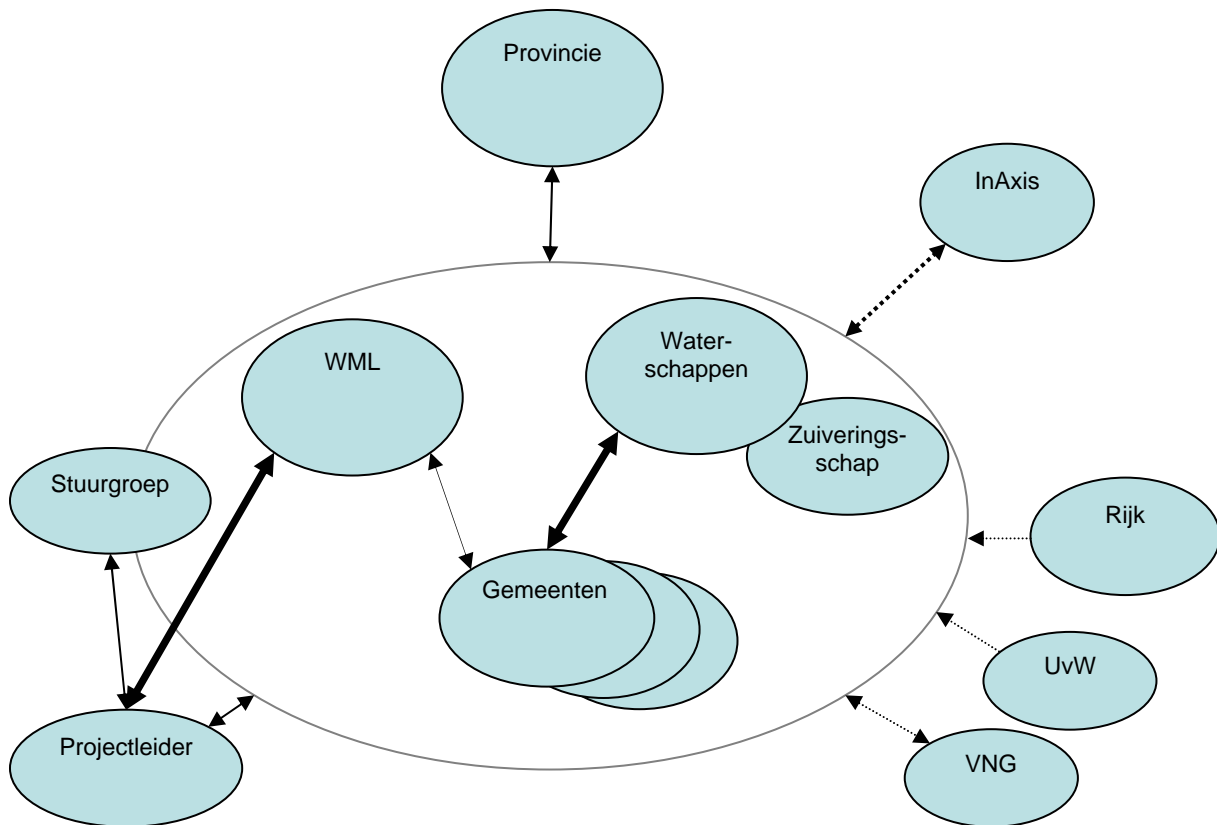
De gemeenten en de waterschappen leken beiden niet warm te lopen voor het project, omdat beiden aan invloed konden verliezen ten gunste van de WML. De waterschappen zagen mogelijk een bedreiging in het waterketenbedrijf, de gemeenten vreesden het verlies van macht en invloed. Daar kwam bij dat gemeenten en waterschappen in Limburg zich gesterkt konden voelen door de afwijzende opvatting van het UvW en de VNG. De WML kwam alleen te staan in de stuurgroep.

---

<sup>22</sup> Binnenlands Bestuur, Schouwstra, A. Kopje Onder. Het waterbedrijf dat niemand wilde., nr. 2, januari 2005, p.25

<sup>23</sup> Witteveen & Bos (1999): Verkenning doelmatigheid uitvoering rioleringsbeleid. Den Haag.

<sup>24</sup> Provinciale Staten Limburg (2001): Provinciaal Omgevingsplan Limburg



Figuur 4: Relaties tussen de actoren

Opvallend is de passieve rol van zowel het Rijk als de provincie. Beide leken voorstander van een waterketenbedrijf maar hebben niet sterk sturend opgetreden. Er lijkt geen netwerk van relaties te bestaan dat het waterketenbedrijf wil.

#### Conclusies t.a.v. de actoren

- **Verschillende belangen bij de betrokken stakeholders** De drie voordelen die samenwerking in de waterketen met zich meebrengt zijn: een grotere doelmatigheid, betere service voor de klant en positieve effecten voor het milieu (zie ook hoofdstuk 1). Een grotere doelmatigheid is in het belang van iedereen, maar WML was primair gericht op schaalvergroting als middel tot een grotere doelmatigheid. WML had mogelijk meer invloed doordat zij de projectleider leverde en de kantoorruimte.
- **De provincie heeft gaandeweg haar enthousiasme verloren.** De provincie was in eerste instantie initiatiefnemer, maar heeft ervoor gekozen om de aansturing aan andere partijen over te laten. Na de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 2003, is de belangstelling vanuit de provincie afgenomen, wat vrij opmerkelijk is gezien de mogelijkheid te behalen successen en het feit dat zij initiatiefnemer was. Belangrijk is ook dat de provincie in de stuurgroep een vrij neutrale rol vervulde temidden van de te fuseren partijen en daarmee een belangrijke functie had kunnen vervullen.
- **Veel van het gemeentelijke commitment in de beginfase kwam van burgemeesters, terwijl de latere beslissing vooral lag bij wethouders, voor wie een waterketenbedrijf vaak minder aantrekkelijk is.** De gemeenten werden in de beginfase veelvuldig vertegenwoordigd door hun burgemeesters. In latere fasen werd vaker gesproken met wethouders en ambtenaren, die andere belangen hadden.
- **Indirecte stakeholders waren niet betrokken in het besluitvormingsproces.** De invloed van VNG met het artikel 'Baas in eigen buis' was daardoor onverwacht groot.

Ook het initiële enthousiasme van waterschappen temperde nadat UvW zich had uitgesproken.

- **Opstelling van de Rijksoverheid leek eerst dwingend maar was dat later niet meer.** De vraag is of het gebrek aan sturing of juist de aanvankelijke dwingende opstelling die het Rijk voor ogen stond negatief heeft gewerkt.

## 4.2 Architectuur

Als het gaat om projectarchitectuur kunnen we het volgende opmerken:

Er was sprake van een stuurgroep, maar niet van een klankbordgroep. In de stuurgroep waren vijf gemeenten betrokken. De projectleider was afkomstig van WML en hij werd ondersteund door drie projectgroepen (zie hoofdstuk 2). Er is niet gekozen voor een onafhankelijke facilitator.

Wat betreft de procesarchitectuur is er nagedacht over planning, exit-opties en eisen. Men koos voor de volgende fasering:

*Fase 1: Initiatiefase*

*Fase 2: Haalbaarheidsonderzoeken*

*Fase 3: Blauwdruk voor organisatie, commitment voor start en uitwerken plannen*

Na afloop van die fase zou men een "go- no go" beslissing nemen, waarna het proces kon worden beëindigd.

Na het afblazen van het waterketenbedrijf zijn er overigens geen bijeenkomsten meer geweest, ook geen evaluatie. Uit gesprekken bleek tot nu toe bijna niemand daar voor te voelen. Veel (alle?) betrokkenen zijn inmiddels wel bereid nog een keer om tafel te gaan zitten, vooral om naar de toekomst te kijken.

Als het gaat om proceseisen is één harde eis gesteld, namelijk dat er minimaal vijf gemeenten bereidheid zouden moeten tonen om in het waterketenbedrijf deel te nemen.

Verder is een aantal randvoorwaarden gesteld:

- De wettelijke zorgplichten van de participanten zouden moeten blijven bestaan
- Het eigendom van de riolering en het opdrachtgeverschap van gemeenten voor ondergrondse en bovengrondse openbare ruimte zouden gehandhaafd moeten blijven.

### Conclusies t.a.v. de architectuur

- **In een klankbordgroep hadden de indirecte stakeholders plaats kunnen nemen.**
- **Er was geen (externe) onafhankelijke facilitator.** De Provincie had die rol eventueel kunnen spelen, of een externe partij. Het laten vervullen van deze rol is geen vereiste maar had wellicht kunnen helpen.
- **Pilots waren bureaustudies.** Stakeholders geven na beëindiging van het project te kennen dat het aan overtuigingskracht ontbrak en een praktijkvoorbeeld op basis van samenwerking tussen twee gemeenten, WML en waterschap wellicht beter was geweest.
- **Niet alle actoren waren betrokken bij het samenstellen van de proces- en projectarchitectuur.** Zij werden aldus voor voldongen feiten geplaatst.
- **De lange looptijd van het traject heeft mogelijk gezorgd voor een onderschatting van de daardoor nodige langdurige en herhaalde inspanningen**

**voor het politiek draagvlak.** Het feit dat er sprake was van tussentijdse verkiezingen, heeft gezorgd voor een wisseling van de wacht. Dit heeft mogelijk negatieve gevolgen had voor het draagvlak voor de waterketen in de politiek. Na het verkrijgen van commitment van de gemeenten in de intentiefase is er weinig gedaan aan het behouden van draagvlak.

### 4.3 Inhoud

Voor de stand van het debat wordt grotendeels verwezen naar hoofdstuk 2, waar een chronologische omschrijving van de gebeurtenissen is opgenomen.

#### *Probleemdefinitie*

De Provincie als initiatiefnemer heeft zich tot doel gesteld de taken uit de waterketen op efficiënte en doelmatige wijze uit te laten voeren door middel van een geïntegreerd waterketenbedrijf. De vraag die zij hierbij aan de stuurgroep stelde was te onderzoeken welke exacte voordelen er te behalen waren, op welke wijze een waterketenbedrijf vorm zou moeten krijgen en hoe het waterketenbedrijf te realiseren zou zijn.

#### *Probleemtypering*

Het probleem waar alle betrokkenen een oplossing voor willen is het niet optimaal zijn van doelmatigheid en service en transparantie voor de klant. Aan dit probleem kan op verschillende manieren worden gewerkt, o.a. door middel van het oprichten van een waterketenbedrijf. Dit is wel direct een vergaande vorm. Minder vergaande vormen zijn bijv. te vinden in optimalisatiestudies en afvalwaterakkoorden. De mogelijkheden van deze samenwerkingsvormen zijn in het proces nauwelijks verkend omdat men zich richtte op het tot stand brengen van de vergaande samenwerkingsvorm van het waterketenbedrijf.

Een vraag die hierbij rees was, of met het losweken van de rioleringsgelden uit de gemeentelijke begroting, geen nadelen zouden ontstaan die uit het zicht zouden blijven als er alleen naar de waterketen gekeken zou worden. Een andere vraag is of het werkelijk veel moeilijker wordt om rioolbeheer en wegbeheer op elkaar af te stemmen, zoals o.a. de VNG stelde in "Baas in eigen buis".

#### Conclusies t.a.v. de inhoud

- **Er was geen sprake van een gedeeld probleem, oplossing en doel.** Er was wel een doel waar partijen formeel aan geëncmitteerd waren (het tot stand brengen van een waterketenbedrijf), maar feitelijk was het waterketenbedrijf geen doel maar een middel om het doel "grotere doelmatigheid" te bereiken.
- **De stap naar een waterketenbedrijf was een te grote stap ineens.** Gemeenten wilden in de voorgestelde vorm geen handtekening zetten onder het voorstel. Het verlies van taken en bevoegdheden was in het huidige voorstel te groot voor de gemeenten.
- **Er bestond onvoldoende duidelijkheid over de werkelijke inhoudelijke voordelen van samenwerking tussen de genoemde partijen.** Landelijke onderzoeken naar waterketenbedrijven en naar één waternota op basis van drinkwatergebruik wezen niet eenduidig uit dat er financiële voordelen voor de burger te behalen waren. Experimenten met opgerichte waterketenbedrijven sneuvelden in 2003 en 2004 op verschillende plaatsen in het land.<sup>25</sup> De inhoudelijke notities van

---

<sup>25</sup> Bijvoorbeeld bij het bedrijf Trideau, beschreven door Schouwstra (2005)

UvW en VNG beschreven meer nadelen dan voordelen van (gedwongen) waterketenbedrijven.

#### *4. 4 Sturing*

De sturing van het waterketenproject heeft vermoedelijk een hybride karakter gehad. Van een projectleider –die is aangesteld om het waterketenbedrijf te verwezenlijken- kan een hiërarchische, rationele benadering verwacht worden. Stuurgroepleden met bestuurlijke ervaring zullen vermoedelijk gewend zijn aan een netwerkbenadering waarin zij veel oog hebben voor belangen, strategisch gedrag en opportuniteiten. Stuurgroepleden met een commerciële achtergrond zullen waarschijnlijk een marktgerichte sturing toepassen. In een dergelijke hybride vorm van sturing zal geen sprake zijn van één gedeelde sturingsfilosofie. Hieronder zullen we de sturingsvraagstukken punt voor punt uitlichten, conform het model uit paragraaf 3.7.

##### *Openheid*

- Niet alle relevante partijen waren bij het besluitvormingsproces betrokken. De stuurgroepleden moesten 2 waterschappen, het zuiveringsschap, 45 gemeenten en een waterleidingbedrijf vertegenwoordigen. Dat is een moeilijke opgave. Er lijkt weinig terugkoppeling geweest vanuit de stuurgroep.
- Procesafspraken en inhoudelijke afspraken wisselden elkaar af: de fasen van het project zijn eerder vastgesteld dan de beslissing hoe het bedrijf er precies uit moest zien. Daarna is men weer het proces ingegaan om die vastgestelde inhoud te verwezenlijken.
- Het hele traject van de waterketen lijkt in een behoorlijke mate van openheid te hebben plaatsgevonden.

##### *Veiligheid*

- Het commitment in de beginfase (intentieverklaring) was vrij losjes geregeld (partijen verklaarden hun bereidheid tot actieve deelname) en bood genoeg ruimte voor de partijen. Later in het proces werd de koppeling tussen genomen besluiten en resultaten vrij hard doordat de eis van minimaal vijf deelnemende gemeenten vastgelegd werd en van mogelijk uitstel om aan die eis te kunnen voldoen geen sprake lijkt te zijn geweest.
- De belangen van de partijen zijn beschermd door middel van het formuleren van randvoorwaarden (zie 4.1.2) en wellicht ook door het stellen van de eis van deelname van minimaal vijf gemeenten. Of uiteindelijk voldoende oog is geweest voor de belangen van de gemeenten kan worden betwijfeld.

##### *Voortgang*

- Er waren tussentijds weinig prikkels voor gemeenten en waterschappen om zich coöperatief op te stellen.
- Na de intentieverklaring heeft een groot deel van de gemeenten geen rol meer gehad in het besluitvormingsproces van de waterketen.
- Er werd weinig gebruik gemaakt van de omgeving van het proces. Er werd niet gepoogd om indirecte stakeholders als de VNG en het UvW bij het proces te betrekken. Zij hadden daardoor ongemerkt een grote invloed op gemeenten en waterschappen. Er is wel gebruik gemaakt van de omgeving van het proces door contact te onderhouden met de Staatssecretaris van VROM en regelmatig presentaties te verzorgen over het project als daarom werd gevraagd. Ook het aanvragen van subsidie bij InAxis is een teken van het goed gebruik van de omgeving van het proces.



### *Sturing van de inhoud*

- Er zijn vraagtekens gezet bij de onafhankelijkheid van de projectleider. WML wilde koste wat kost het project realiseren, vonden de overige partijen.
- Er is sprake geweest van selectie uit meerder opties. In fase 2, voorafgaand aan het deel dat door InAxis is gesubsidieerd, is geconcludeerd dat een nieuw te stichten gezamenlijk nutsbedrijf de meest efficiënte vorm van organisatorische samenwerking is. De keuze voor een waterketenbedrijf uit verschillende opties voor samenwerking had toen dus al plaatsgevonden.

### *Risicoanalyse*

Belangen, doelen en risico's zijn niet expliciet in kaart gebracht. Daardoor is de stuurgroep zich waarschijnlijk niet van alle risico's bewust geweest.

### *Conclusies t.a.v. sturing*

- **Er lijkt weinig gedaan om gemeenten die niet in de stuurgroep zaten betrokken te houden.**
- **De intentieverklaring gaf geen garanties, wellicht zijn de (veranderende) belangen van gemeenten, waterschappen en hun koepelorganisaties onvoldoende erkend.**
- **Van mogelijk uitstel om aan de eis van minimaal vijf gemeenten te kunnen voldoen geen sprake lijkt te zijn geweest.**
- **Een expliciete risicoanalyse aan het begin van het traject had behulpzaam kunnen zijn.**

## 5. Algemene lessen ketenprojecten

De voorgaande hoofdstukken geven inzicht in de bevindingen en lessen voor het waterketenproject. Om deze kennis toegankelijk te kunnen maken voor toekomstige vergelijkbare projecten, zullen deze bevindingen en lessen in dit hoofdstuk naar een niveau worden getrokken waarop algemene lessen voor keten-/samenwerkingsprojecten geformuleerd kunnen worden.

De RMNO constateerde eerder<sup>26</sup> dat bij publieke en publiek-private samenwerkingsprojecten verschillende soorten kennis nodig zijn:

- inhoudelijke kennis (onder meer over de kansen en mogelijkheden die in een gebied benut kunnen worden)
- informele kennis (over context, ervaringskennis, kennis onder meer over de eigenschappen van de in een proces betrokken partijen)
- proceskennis, waaronder kennis over PPS-achtige constructies.

De RMNO stelde vast dat als het gaat om regionale ruimtelijke ordening (inclusief complexe samenwerkingprojecten zoals gebiedsontwikkeling), met name de proceskennis vaak onvoldoende aanwezig is. Ook de vaardigheden die nodig zijn om proceskennis toe te passen, ontbreken vaak. Het lijkt erop dat ook het project Waterketen Limburg had kunnen profiteren van meer aandacht voor proceskennis en het gebruik ervan.

Bij de analyse van het Limburgse project dringt zich de vergelijking op met een ander project dat evenmin succesvol kon worden afgerond: de oprichting en ondergang in 1996 van de Nederlandse sportzender Sport 7. Het mislukken van dat project is diepgaand geanalyseerd. Als centrale verklaring van het falen van Sport 7 wordt genoemd dat het initiatief sterk projectmatig is aangestuurd, terwijl een procesmatige aansturing meer voor de hand had gelegen.<sup>27</sup> De auteurs van deze studie stellen dat het niet ging om een unieke situatie: in veel publiek-publieke en publiek-private samenwerkingsprojecten ontbreekt voldoende aandacht voor de belangen van de stakeholders, de onderlinge afhankelijkheid van hen, en de veranderingen van die afhankelijkheidsrelaties in de tijd. Daarnaast is de grens tussen overheid en bedrijfsleven vager geworden door de intrede van marktwerking bij de overheid, waardoor een vage mix ontstaat van publieke en private elementen, waarden en normen.

Een projectmatige benadering in een netwerksamenwerking leidt tot mechanismen die zorgen voor sterke tegenkrachten, zoals<sup>28</sup>:

- er ontstaan prikkels voor verzet: een gedetailleerd plan jaagt verzet aan en prikkelt nauwelijks tot medewerking;
- prikkels om problemen op te lossen worden vernietigd: er is geen mede-eigenaarschap van het project, en daarom zullen partijen zich niet geroepen voelen zich in te spannen als er problemen ontstaan;
- points of no return voor de initiatiefnemer: is eenmaal een projectmatige benadering ingezet en is er verzet ontstaan, dan ontstaat vaak een moeilijk te beheersen dynamiek.

Hoewel het project waterketen Limburg geen publiek-private samenwerking was, kan toch wel degelijk gesproken worden van een botsing tussen verschillende werkwijzen. Het drinkwaterbedrijf heeft een uitgesproken bedrijfsmatige manier van werken, terwijl binnen de gemeenten en de waterschappen nog duidelijk sprake is van een overheidscultuur. In die zin

---

<sup>26</sup> Kennis maken met de regio: advies over de kennishuishouding voor ruimtelijk ontwikkeling. RMNO-reeks nr. A.03 (2004). Den Haag.

<sup>27</sup> de Bruijn, Hans, Ernst ten Heuvelhof en Martijn Kuit (1999: 119): Sport 7. De opkomst en ondergang van een Nederlandse sportzender. Rotterdam: Aristos.

<sup>28</sup> de Bruijn et al. (1999: 122).

vallen uit het mislukken van Sport 7 zeker parallellen te trekken naar het mislukken van de totstandkoming van het waterketenbedrijf.

Uit de interviews met betrokkenen bij het project Waterketen Limburg is helder naar voren gekomen dat ook bij dit project een projectbenadering de nadruk heeft gehad. Lessen zoals die uit het mislukken van Sport 7 en vele andere projecten zijn in de bestuurskundige literatuur in ruime mate beschreven. Blijkbaar is deze literatuur niet bekend of onvoldoende toegankelijk voor degenen die belast zijn met het ontwerpen en aansturen van dergelijke projecten.

Samengevat kunnen uit bovenstaande inzichten de volgende algemene lessen voor ketenprojecten worden geformuleerd:

- Betrek naast directe ook indirecte actoren bij het proces. Dit kunnen partijen zijn die het besluitvormingsproces kunnen verrijken maar vooral ook partijen die in het proces een hindermacht kunnen opwerpen. Door deze partijen in een vroeg stadium bij het project te betrekken kan het risico dat de hindermacht met zich meebrengt in het proces worden geïncorporeerd.
- Zorg ervoor dat inhoudelijke voor- en nadelen, zoals bekend uit onderzoeken en beleidsnota's van de koepels, goed worden besproken, en dat gezamenlijke, gedeelde standpunten over de voordelen en wenselijkheid van voorgestaan beleid worden ingenomen en vastgelegd.
- Houd als rijksoverheid in gedachten, dat dwingend opleggen van structuren aan de decentrale overheden en het voeren van institutionele discussies een "hakken-in-het-zand"-gedrag kan opleveren, dat innovatie en voortvarende voortgang van ontwikkelingen in de kiem kan smoren.
- Bewaar voldoende flexibiliteit binnen de proces- en projectarchitectuur zodat op de dynamiek ingespeeld kan worden. Procesafspraken zijn noodzakelijk maar kunnen partijen afschrikken en het project onnodig dichttimmeren. Fixatie leidt tot frustratie.
- Laat in de sturing van het project voldoende aandacht uitgaan naar procesmanagement. Door teveel aandacht voor de inhoud van het project kan het verminderen van commitment of het verschuiven van belangen ongemerkt aan de projectleiding voorbijgaan.
- Garandeer een extern en onafhankelijk projectmanagement. Hiermee wordt gevaar uitgesloten dat het management in zijn intenties met argwaan wordt beschouwd en dat het management in zijn gedrevenheid en enthousiasme teveel doelgericht stuurt en zichzelf geen ruimte gunt om een stap terug te doen wanneer dat nodig is.
- Garandeer in het proces een vorm van reflectie. Dit kan door middel van een klankbordgroep.
- Tijdens een samenwerkingsproject dient het probleem, de probleemeigenaar en de win-winmogelijkheden gedurende het gehele traject duidelijk in beeld te zijn.
- Plan een dergelijke hervorming zoveel mogelijk binnen een bestuurstermijn. Bij verkiezingen kunnen er immers hele andere bestuurders naar voren komen, die het project weer zelf op zijn merites willen beoordelen.
- Mocht een bestuurswisseling onontkoombaar zijn: investeer dan in het bijpraten en het committeren van de nieuwe bestuurders.
- Zorg ervoor dat de verantwoordelijke portefeuillehouders voldoende deelnemen aan het proces.

## *Vertaling naar lessen InAxis*

In 2004 heeft InAxis in het kader van een serie expertmeetings rondom ketensamenwerking een lijst van 'do's en don'ts'<sup>29</sup> geformuleerd met betrekking tot samenwerking in ketenprojecten. Wanneer we deze do's en don'ts naast de bevindingen uit het project Waterketen Limburg leggen, kan geconcludeerd worden dat op verschillende punten overlap bestaat tussen de lessen. Duidelijk wordt echter ook dat de do's en don'ts van InAxis op enkele belangrijke punten verschillen van de lessen voor toekomstige ketenprojecten zoals uit het project Waterketen Limburg naar voren zijn gekomen.

### *Overeenkomsten*

InAxis stelt dat het belangrijk is om zorg te dragen voor open relaties en korte lijnen. Hierbij staat het enthousiasmeren door middel van frequente multidisciplinaire overleggen en periodieke netwerkbijeenkomsten centraal. Het project Waterketen Limburg geeft dezelfde voorlopige inzichten; een stuurgroep zou meer en op multidisciplinaire wijze overleg moeten hebben met (indirect) betrokken partijen en zich frequent laten consulteren door onafhankelijke experts in de vorm van een klankbordgroep.

Ook stelt InAxis in haar do's en don'ts dat dominantie in sturing vermeden dient te worden. Ketensamenwerking is 'mensenwerk' en vraagt om win-win situaties. Het waterketenproject leert hetzelfde; om het commitment van de betrokken partijen gedurende het gehele proces te bewaren is aandacht voor 'mensenwerk' essentieel en dient voortdurend naar win-win situaties gezocht te worden. Verder vragen de lessen van InAxis aandacht voor het creëren van een 'sense of urgency' bij bestuurders en professionals. Voor de Limburgse situatie geldt deze les ook omdat betrokkenen aangegeven hebben dat de rol van opdrachtgever langzaam weggevallen lijkt te zijn door de afnemende betrokkenheid van de Provincie. Bij bestuurders van de verschillende betrokken gemeenten lijkt van dezelfde afname van commitment sprake te zijn. Door een gevoel van urgentie bij de initiatiefnemer of opdrachtgever (of belanghebbende in het geval van de gemeenten) te bewaren, zal deze rol gedurende het proces blijven ingevuld. Het zorgen voor bekendheid van de voordelen van het project en de reeds behaalde successen –zoals InAxis voorstelt- biedt hier een mogelijkheid voor.

### *Verschillen*

Een belangrijk verschil tussen de lessen van InAxis en die van het Waterketenproject heeft betrekking op de balans tussen een project- en procesbenadering van sturing in een ketenproject. De do's en don'ts zeggen dat harde afspraken gemaakt moeten worden tussen de ketenpartners over het gezamenlijk resultaat en de processen. Het project waterketen Limburg laat echter juist zien dat harde afspraken die in de beginfase zijn gemaakt het proces meer gefrustreerd dan gestimuleerd lijken te hebben. Juist een open benadering van het proces zorgt ervoor dat winstmogelijkheden gecreëerd en, indien nodig, bijgesteld kunnen worden. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld stellen in hun 'ontwerpprincipes'<sup>30</sup> voor procesmanagement dat hiertoe in het proces ruimte geboden dient te worden voor aanpassingen als gevolg van de dynamiek in het project en het zoeken van win-win situaties. Een dergelijk open proces genereert daarmee prikkels voor coöperatief gedrag gedurende het gehele proces in plaats van een afnemend commitment zoals bij het waterketenproject. Hiermee is niet gezegd dat in een project geen duidelijke afspraken gemaakt moeten worden. Wel dient er een zachte en flexibele koppeling te zijn tussen afspraken tijdens het proces en het resultaat van het proces.

<sup>29</sup> 'Do's en don'ts', InAxis, Commissie Innovatie Openbaar Bestuur, Expertmeetings InAxis, BZK, BKWI, Ketennetwerk, KLICT en JB Tool Factory, 2004

<sup>30</sup> De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E., In 't Veld, R.J., Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming, 1999

## 6. Fictieve reconstructie van het project

Op verzoek van de opdrachtgever van dit onderzoek, de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur, heeft de RMNO zich tenslotte nog een gedachteoefening veroorloofd: Wat zou er gebeurd (kunnen) zijn als het project 'volgens het boekje' (van hoofdstuk 4) van start was gegaan?

Een bezwaar van zo'n oefening is dat het achteraf altijd gemakkelijk is om te bedenken wat er beter had gekund. Na afloop is vaak pas alle (sturings)informatie beschikbaar die vereist is om steeds optimale keuzes te maken. Toch denken wij dat een fictieve reconstructie van een deel van het project aanknopingspunten kan bieden voor een eventueel vervolg in het Limburgse, en voor andere, vergelijkbaar complexe projecten elders in Nederland. De navolgende exercitie is echter geen recept voor een succesvol project.

### Leren van anderen?

Ook elders in Nederland tracht men voordelen te halen uit intensievere samenwerking in de 'waterketen'. Het Waterleidingbedrijf Amsterdam (WLB) en de Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR) hebben besloten om het gemeentebestuur van Amsterdam en het bestuur van het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht voor te stellen in beginsel te besluiten tot een fusie van Waterleidingbedrijf Amsterdam en DWR. Eind 2005 wordt een definitief besluit genomen.

De situatie in Amsterdam verschilt in zoverre van de situatie in Limburg dat er sprake is van samenwerking met één gemeentelijke instelling (ondanks het feit dat Amsterdam uit deelgemeenten bestaat). Ook is men nog niet even ver met de voorbereidingen.

Het valt te overwegen voor betrokkenen in waterketeninitiatieven om intensiever dan tot nog toe informatie uit te wisselen over wat wel en niet werkt in welke situatie.

We gaan in gedachten terug naar het jaar 2000. De provincie Limburg besluit om vergaande samenwerking in de waterketen te gaan stimuleren. De gedeputeerde laat eerst een *omgevingsanalyse* maken, die bestaat uit verschillende onderdelen. Per onderdeel worden conclusies getrokken die van belang zijn voor de te ontwerpen procesarchitectuur.

Men herinnert zich dat in andere grote projecten, zoals de Betuweroute, te weinig aandacht is besteed aan de actorenanalyse. In dat project had bijvoorbeeld in eerste instantie gekeken kunnen worden naar de problemen van de verladers, en niet die van de vervoerders.<sup>31</sup> Vervolgens had bezien moeten worden hoe actoren elkaar kunnen versterken. Bij het project waterketenbedrijf had overwogen kunnen worden om technologische innovatie (grijs water) als primaire invalshoek te nemen, of consumentenwinst.

Uit de actorenanalyse van het project waterketenbedrijf Limburg blijkt dat er twee groepen te onderscheiden zijn. Een groep van centrale spelers zonder wie de ketensamenwerking onmogelijk is: de waterschappen, de gemeenten, en het waterleidingbedrijf. De provincie ziet zichzelf als een tamelijk neutrale actor. Daarnaast is er een *tweede groep actoren*. Zij kunnen het slagen van het initiatief beïnvloeden als zij in hun belangen kunnen worden geschaad, maar kunnen mogelijk ook bijdragen aan het succes van het project: de Unie van Waterschappen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, en de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat. InAxis wordt geconsulteerd voor een financiële bijdrage.

- Conclusie: Men besluit om de groep betrokken actoren in eerste instantie ruim te nemen: hierdoor wordt het speelveld vergroot en worden de kansen op (onverwachte, niet-bedachte) win-win situaties groter.

<sup>31</sup> Een analyse van o.a. het Betuwelijnproject is te vinden in de RMNO-publicatie Willens en Wetens (2000).

- Conclusie: de eerste groep actoren wordt uitgenodigd om in een stuurgroep zitting te nemen. De tweede groep wordt gevraagd om in een klankbordgroep zitting te nemen.

Uit de factorenanalyse (om welk probleem gaat het en wiens probleem is dat?) blijkt dat de uitdaging om een waterketenbedrijf in Limburg van de grond te krijgen, niet door alle partijen even hard wordt ondersteund. De veronderstelde 'winst' gaat niet naar alle partijen in gelijke mate. Dit betekent dat hoge eisen moeten worden gesteld aan het samenwerkingsproces: partijen zullen een vrijwillige samenwerking alleen tot een goed einde brengen als ze er alle voordeel bij zullen hebben.

- Conclusie: de provincie besluit dat de projectleiding zal bestaan uit een ervaren procesmanager (die de supervisie krijgt) en een ervaren projectmanager (die verantwoordelijk is voor de inhoudelijke kwaliteit en de beheersing van de middelen die voor het project beschikbaar zullen worden gesteld).

De factorenanalyse laat ook zien, dat er ruim tijd genomen moet worden om tot een geconsolideerde probleem- en doelstelling te komen waarbij voor alle partijen voordeel te behalen is.

- Conclusie: Afgesproken wordt dat de doelstelling van het project 'vloeiend' wordt gehouden, in elk geval tot er overeenstemming is over het feit dat een gekozen doelstelling voor alle partijen voldoende winst opleveren kan (win-win). Daarmee wordt het in principe mogelijk om op een andere samenwerkingsvorm dan een waterketenbedrijf uit te komen

Uit de krachtenveldanalyse blijkt dat er belangrijke verschillen in onderling vertrouwen tussen partijen bestaan. Deels historisch bepaald, deels doordat men elkaar nog onvoldoende kent.

- Conclusie: Om elkaar beter te leren kennen en elkaars ideeën en wensen te horen, zal een gezamenlijke startbijeenkomst worden georganiseerd van stuurgroep en klankbordgroep.

Een argumentatieanalyse beschrijft het project in de (historische) context van het lopende debat. Hierin valt op dat de motieven van de verschillende partijen nogal uiteenlopen. Het waterleidingbedrijf redeneert tamelijk bedrijfsmatig. Zoals bij veel publieke bedrijven heeft het doelstellingen zoals omzetvergroting, efficiencyvergroting en continuïteit van het bedrijf overgenomen uit het marktdenken in de private sector. Ook bij gemeenten is dit 'New Public Management'-denken aangeslagen, maar zij redeneren daarnaast ook sterk vanuit hiërarchische principes, zoals het waarborgen van goede publieke voorzieningen. De provincie is vanuit zijn overkoepelende en regisserende positie geneigd om te denken in termen van netwerksamenwerking. De rijksoverheid redeneert vanuit marktdenken: initiatieven moeten vooral van onderop komen. Decentrale overheden zijn hierbij relatief autonoom.<sup>32</sup>

Conclusie: De stuurgroep belegt een bijeenkomst om de argumentatie van de diverse partijen transparant te maken, vanuit de gedachte dat dit misverstanden voorkomt en het project tegelijkertijd 'rijker' maakt doordat meer ideeën ter tafel komen.

Ten slotte geeft de stuurgroep opdracht tot het maken van een risicoanalyse. Welke typen risico's zijn bij het project te onderscheiden, hoe belangrijk lijken ze en in welke mate zijn die te beïnvloeden?

Conclusie: de stuurgroep besluit op basis van de risicoanalyse dat vooral aandacht zal worden besteed aan het 'management' van de politieke, maatschappelijke en organisatorische risico's van het project. Technologische en ecologische risico's lijken klein, maar dat kan veranderen indien besloten zou worden tot gebruik van innovatieve technieken.



Een fictieve reconstructie van een project waarin het proces zo'n belangrijke rol speelt, heeft minder zin naarmate de blik wordt gericht op latere projectfasen. Uit bovenstaande reconstructie van de omgevingsanalyse blijkt dat van daaruit het aantal mogelijke vervolgstappen bijzonder groot is. De mogelijkheden nemen exponentieel toe. Dit illustreert nog eens hoe belangrijk het is om een complex, multi-actor, multi-level project

<sup>32</sup> Recent is uit onderzoek gebleken dat de 'laissez-faire' trend van de rijksoverheid bij decentrale overheden lang niet altijd van harte wordt ontvangen. Kalders et. al.(2004) merken o.a. op dat decentrale overheden nationale kaderstelling soms nodig hebben als 'duwtje in de rug' om samenwerking te realiseren met partijen tot wie zij niet in een hiërarchische sturingsrelatie staan. Anders gezegd: voor netwerksamenwerking is soms een topdown incentive nodig.

als het onderhavige niet als een klassiek project – dat zoals het bouwen van een huis een grote mate van voorspelbaarheid kent – te benaderen, maar als een gemeenschappelijk zoekproces naar optimale oplossingen voor alle (dan wel: zoveel mogelijk) belanghebbenden.

## Bijlagen

### Bijlage A: adviesaanvraag aan RMNO

 <i>commissie innovatie openbaar bestuur</i>		<b>Datum</b> 2 maart 2005
Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek Prof. dr. R.J. in 't Veld Postbus 93051 2509 AB DEN HAAG		<b>Ons kenmerk</b> 2005-000029500
<b>Onderwerp</b> Adviesverzoek InAxis aan RMNO		<b>Onderdeel</b> DGMOS/DIOS/S&I- InAxis
<i>ONTVANGEN 04 MAART 2005</i> <i>poststuknr. 001-05PI</i> <i>cc LM/JS</i> <i>RV</i> <i>LD</i>		<b>Inlichtingen</b> drs C.F.M. Boot T (070) 4268746 F (070) 4268543
Geachte heer In 't Veld, <i>Amiel Roel</i>		<b>Uw kenmerk</b> -
In vervolg op de diverse gesprekken en contacten die InAxis met medewerkers van uw bureau hebben gehad, verzoek ik de RMNO hierbij om een advies op te stellen over een aantal kennisaspecten met betrekking tot het door InAxis gesubsidieerde project Waterketen Limburg.		<b>Blad</b> 1 van 2
Het project Waterketen Limburg beoogde te komen tot de oprichting van een Waterketenhuis, een nutsbedrijf dat alle onderdelen van de Limburgse drinkwaterketen, van waterwinning tot afvalwaterzuivering, zou gaan beheren. Aan het project deden gemeenten, de waterleidingmaatschappij en de waterschappen mee. Het sluiten van de waterketen moet leiden tot kwaliteitsverbetering, kostenbesparingen en één aanspreekpunt voor de burger. In aanloop van het project is in 2001 door alle partijen (incl. 47 gemeenten) een intentieverklaring getekend. Haalbaarheid en voordelen zijn onderzocht. InAxis heeft gesubsidieerd op het maken van een blauwdruk voor het Waterketenhuis en de mogelijke implementatie daarvan in 2004. De halverwege het project te nemen 'go / no go' beslissing door de stuurgroep is een 'no go' geworden waarmee het Waterketenhuis er niet is gekomen.		<b>Aantal bijlagen</b> 0
De stuurgroep van het project heeft haar werkzaamheden beëindigd en haar opdracht teruggegeven aan Gedeputeerde Staten, waarmee het project voortijdig is gestopt. Ik meen dat dit gegeven ons in staat stelt te leren van ervaringen, opgedaan bij de uitvoering van het project. Zo zijn enkele kennisproducten beschikbaar die interessant kunnen zijn voor partijen in de waterketen, die nu wellicht ongebruikt blijven. De RMNO kan als kennisintermediar ons adviseren over een aanpak waarbij deze kennis niet verloren gaat. Daarnaast bleek het vernieuwen van het bestuur van de waterketen via dit project niet te realiseren. De RMNO kan onderzoeken wat verklaringen zijn voor het vroegtijdig beëindigen van het project, waarbij lessen zijn te trekken uit de ervaringen, mogelijke in de procesmatige sfeer.		<b>Bezoekadres</b> Schedeldoekshaven 200 2511 EZ Den Haag
		<b>Postadres</b> Postbus 20011 2500 EA Den Haag
		<b>Internetadres</b> <a href="http://www.inaxis.nl">www.inaxis.nl</a>
<small>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</small>		



**Datum**  
2 maart 2005

**Ons kenmerk**  
2005-000029500

**Onderdeel**  
DGMOS/DIIO/S&I-  
InAxis

**Blad**  
2 van 2

Centraal in deze adviesaanvraag staan de volgende vragen:

- a) welke kennis heeft het project opgeleverd en op welke manier kan die kennis het best toegankelijk worden gemaakt voor relevante partijen?
- b) welke lessen zijn te trekken uit het procesverloop waarin partijen op een cruciaal punt hun medewerking hebben ingetrokken en wat betekent dit voor het procesontwerp voor vergelijkbare toekomstige projecten?

De eerste vraag sluit aan bij het inhoudelijke thema Stromen uit het werkprogramma van de RMNO. Kennis over knelpunten en innovatiemogelijkheden in de waterketen moet enerzijds voor anderen toegankelijk worden gemaakt, anderzijds leidt het bestuderen van dit project Waterketen Limburg wellicht ook tot nieuwe onderzoeksvragen.

De tweede vraag sluit zowel aan bij de governance-invalshoek van het RMNO-thema Stromen, als bij uw constatering in uw recente advies 'Kennis maken met de regio', dat decentrale overheden nog lang niet altijd beschikken over kennis en competenties op het gebied van het organiseren van multi-stakeholder processen.

Voor materiele projectkosten van de RMNO (zoals kosten van bijeenkomsten, reiskosten, inhuur externe expertise), stelt InAxis maximaal € 17.500,- incl. BTW beschikbaar.

Graag ontvangen wij uw advies uiterlijk op 1 mei 2005.

Vanuit het programmabureau InAxis zal de heer Boot het project begeleiden.

Hoogachtend,



Prof.dr. W. Lemstra  
Voorzitter Commissie Innovatie Openbaar Bestuur



*Bijlage B: Overzicht gesprekken*

	<b>Persoon</b>	<b>Organisatie en functie</b>	<b>Rol in waterketenproject</b>	<b>Datum gesprek</b>
1.	Dhr. Vliegen	N.V. Waterleiding Maatschappij Limburg (WML), projectleider	projectleider	9/5/2005, 7/6/2005 (telefonisch), 15/7/2005 (telefonisch)
2.	Dhr. Schrijen	Waterschap Roer en Overmaas, Dijkgraaf, destijds Burgemeester van Venlo en voormalig gedeputeerde water	Voorzitter stuurgroep	9/5/2005
3.	Dhr. Hulshof	WML, algemeen directeur	Lid stuurgroep	9/5/2005
4.	Dhr. Dane	Vewin	Geen directe rol, sinds mei 2004 betrokken bij onderwerp	12/5/2005 (telefonisch), 19/5/2005 (telefonisch)
5.	Dhr. Janssen	Burgemeester Landgraaf	Enthousiaste gemeente, lid stuurgroep	31/5/2005
6.	Dhr. Van Alderwegen	Waterschap Peel en Maasvallei, Dijkgraaf. Waarnemend Dijkgraaf van begin 2004 tot november 2004 en daarvoor voorzitter voormalig Zuiveringsschap Limburg (nu Waterschapsbedrijf)	Lid stuurgroep	1/6/2005
7.	Dhr. Evers	Burgemeester Ambt Montfort sinds oktober 2004	Lid stuurgroep	1/6/2005
8.	Mevr. Fokké	VROM, programmaleider Waterketen	Betrokken bij tot stand komen Rijksbeleid	21/7/2005 (telefonisch), 28/07/2005
9.	Dhr. Van der Meide	VNG, beleidsmedewerker	Auteur Baas in eigen Buis	22/07/05 (telefonisch)
10.	Dhr. Baeten	Provincie Limburg, Afdelingshoofd Kennis en Strategie	Volger op afstand	2/08/2005
11.	Dhr. Van der Eem	Welldra, destijds Berenschot	Adviseur VROM op gebied waterketen	4/8/05 (telefonisch)
12.	Dhr. Van der Werf	Unie van Waterschappen, beleidsmedewerker waterbeleid	Betrokken bij tot stand komen Rijksbeleid	25/8/2005
13.	Mevr. Kool	Dijkgraaf Waterschap Reest en Wieden en RMNO-lid	Geen betrokkenheid bij Limburg	25/8/2005

## *Bijlage C: kennisdocumenten*

De documenten zijn zoveel mogelijk logisch (het proces volgend) gerangschikt.

- Stuurgroep Waterketen Limburg (2001): Intentieverklaring samenwerking in de waterketen
- Stuurgroep Waterketen Limburg (2003): Aanvraag Experiment subsidie InAxis
- Capgemini: Quickscan Waterketenbedrijf Limburg
- Stuurgroep Waterketen Limburg: Formele totstandkoming van het Waterketenbedrijf Limburg (juridische uitwerking in contracten)
- De Brauw Blackstone Westbroek (2004): Advies aanbestedingsrecht Waterketenbedrijf Limburg NV
- Stuurgroep Waterketen Limburg (2004): Aanbesteding en Alleenrecht
- Capgemini: Waterketenbedrijf Limburg – Financiële Aandachtsgebieden
- Capgemini: Waterketenbedrijf Limburg – Fiscale Aandachtsgebieden
- Stuurgroep Waterketen Limburg (2004), Personele consequenties
- Capgemini, Holland van Gijzen: Bestuurlijke samenvatting, resultaten fase 1
- Capgemini, Holland van Gijzen (2004): Haalbaarheidsstudie Waterketen Limburg, juridische, organisatorische en fiscale blauwdruk voor het waterketenhuis.
- Capgemini (2004): Implementatieplan oprichting Waterketen Limburg.
- Holland van Gijzen (2004): Concept Voorovereenkomst Waterketenbedrijf Limburg.
- Holland van Gijzen (2004): Concept Uitvoeringsovereenkomst.
- Holland van Gijzen: Aandeelhoudersovereenkomst Waterketenbedrijf Limburg
- Stuurgroep Waterketen Limburg (2004): Concept oprichtingsakte Waterketenbedrijf Limburg
- Stuurgroep Waterketen Limburg (2004): Concept oprichtingsakte Vereniging van Gemeenten
- Vliegen (2004): Samenvatting en Conclusies project Waterketen Limburg
- CIBIT: evaluatie oprichting waterketenhuis Limburg

## Literatuurlijst

- Bos, J., Harting, E. (1999): Projectmatig creëren. Schiedam
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, Veld, R.J. in 't (1999): Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming.
- Bruijn, Hans, Heuvelhof, Ernst ten en Martijn Kuit (1999): Sport 7. De opkomst en ondergang van een Nederlandse sportzender. Rotterdam: Aristos.
- Commissie Innovatie Openbaar Bestuur (2004): 'Do's en don'ts', Expertmeetings InAxis, BZK, BKWI, Ketennetwerk, KLICT en JB Tool Factory.
- Considine en Lewis (2003): Bureaucracy, networks or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand. In: Public Administration, maart 2003
- Duivenbode, van, H., Van Twist, M., Veldhuizen, M., In 't Veld, R. (2000): Ketenmanagement in de publieke sector. Utrecht.
- Elshof, ten, E.J. Drs. (2000): De waterketen in de stedelijke leefomgeving, tijdschrift B&G, januari 2000
- F. Engelbart (2003): Projectmanagement van ketenprojecten
- Gerritsen, E. drs., Sterks, C.G.M. prof. dr, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) (2004): Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010. Groningen.
- Groenewegen, G., (2004): Toekomstige bekostiging waterbeheer, op weg naar het waterketenbedrijf, tijdschrift B&G, september 2004
- IPO (2003), Notitie inzake samenwerking in de waterketen
- IPO (2003): Reactie op het Nationaal bestuursakkoord water, brief aan de Tweede Kamer
- IPO, VNG, UvW en het Rijk (2003): Nationaal bestuursakkoord water.
- IPO, UvW, VNG (2004): Brief aan de Vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat
- Kalders, P., Erp, J. van en Peters, K. (2004): Overheid in spagaat. Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing. Bestuurskunde (13)8:
- Lowndes, V., Skelcher, C. (1998): The dynamics of multi-organisation partnerships: an analysis of changing modes of governance, Public Administration, Oxford.
- Meijerink, M.H. prof. drs (2004): Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bekostiging regionaal waterbeheer. Den Haag.
- Meuleman, A.A.M. (2003): The Pegasus Principle, Reinventing a credible Public Sector, Utrecht, Lemma
- Ministerie van VROM (1999): Pegasus-programma Horen, zien en verbinden: De Omgevingsanalyse. Serie procesmanagement, deel 5.
- Ministerie van VROM (2003): Rijksvisie Waterketen. Den Haag.
- Provinciale Staten Limburg (2001): Provinciaal Omgevingsplan Limburg
- RMNO (2004): Kennis maken met de regio; advies over de kennishuishouding voor ruimtelijk ontwikkeling. RMNO-reeks nr. A.03 (2004). Den Haag.
- Schouwstra, A. (2005): Kopje Onder; het waterbedrijf dat niemand wilde, artikel in Binnenlands Bestuur nr. 2, januari 2005, pp. 24-27
- Staatssecretaris van Financiën (1999): Rioleringsinvesteringen en lokale lasten, brief aan de Tweede Kamer
- Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (2004): Bekostiging van het regionaal waterbeheer. Brief aan de Tweede Kamer, 16 februari 2004, 29428, nummer 1
- Staatssecretaris van VROM (2005): Rapportage samenwerking in de waterketen, brief aan de Tweede Kamer, 12 juli 2005, 28966 en 29428, nummer 4

- Tweede Kamer (2004): Interdepartementaal beleidsonderzoek; bekostiging van het regionale waterbeheer. Verslag van een Algemeen Overleg, vergaderjaar 2003-2004, 29 428, nr.5
- UvW (2004): mondelinge inbreng hoorzitting vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op 10 juni 2004
- Veld, R.J. in 't (1996): Rapportage onderzoek besturingsconcepten VROM, Bestad, Ministerie van VROM en Kadaster. Den Haag.
- Veld, R.J. in 't (red.) (2000): Willens en Wetens. RMNO/Lemma, Utrecht
- VEWIN (2003): Standpunt VEWIN Waterketen.
- Vliegen (2004): Samenvatting en Conclusies project Waterketen Limburg
- VNG (2004): Baas in eigen buis, tien acties van de VNG voor een integrale en doelmatige realisatie van de gemeentelijke wateropgaven.
- VNG (2005): VNG-visie Kaderrichtlijn water, brief aan de Tweede Kamer
- Waterschappen Limburg: Jaarverslag 2003
- Witteveen & Bos (1999): Verkenning doelmatigheid uitvoering rioleringsbeleid. Den Haag.