

Invulling onderdeel stok achter de deur: Visitatie en interventieladder

1 Inleiding

In het bestuursakkoord water (BAW) is een afspraak opgenomen over zogenaamde stok achter de deur wetgeving voor het geval de afspraken in het waterketendeel van het akkoord eind 2012 onvoldoende voortgang en resultaat opleveren. Deze afspraak is overgenomen uit het akkoord tussen VNG en UvW van 2010.

In 2011 heeft een verkenning plaats gevonden van de (on)mogelijkheden van deze stok achter de deur wetgeving. Dit heeft geresulteerd in het voorstel om een zogenaamde interventieladder te hanteren. Op basis van dit voorstel heeft de stuurgroep doelmatig waterbeheer in januari 2012 besloten een interventieladder met zowel bestuurlijke als juridische onderdelen als stok achter de deur te beschouwen in de zin van het bestuursakkoord water.

Uit het Bestuursakkoord Water:

In 2011 vindt een verkenning plaats naar de mogelijkheden om de samenwerking verder te stimuleren en af te dwingen. Onderdeel hiervan is de voorbereiding van wetgeving, voor het geval de uitvoering van de afspraken in het Bestuursakkoord Water over de waterketen onvoldoende resultaat en voortgang heeft. Deze wetgeving wordt uiterlijk 1 januari 2013 in procedure gebracht. Als de resultaten wel tijdig worden bereikt, kan inwerkingtreding van die wetgeving achterwege blijven.

Het doel van de interventieladder is om bestuurlijke en juridische druk te hanteren bij de uitwerking van de afspraken uit het bestuursakkoord door gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven en daarmee te sturen op tempo en voortgang. Uitgangspunt is dat partijen in ieder geval in de eerste stappen van de interventieladder de ruimte behouden om zelf keuzes te maken en invulling te geven aan het bestuursakkoord water.

In onderstaand schema zijn de stappen in de interventieladder benoemd. Het betreft een serie van maatregelen die achtereenvolgens in werking treden bij voortdurend achterblijven van een regio of een partij binnen een regio. De maatregelen nemen toe van stimuleren en visitatie/audits tot aan (dwingend) toezicht op juridische gronden.

stap	wat	wanneer
0	Stimuleren en ondersteunen	2010-2012
1	Visitatie/kwaliteitsaudits	2013- 2014
2	Bestuurlijke interventie (mediatie)	2015
3	Verplicht gezamenlijk investeringsprogramma	2016
4	Toezicht	2017

In het begin zijn gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven aan zet ('horizontaal aanspreken'), geleidelijk zal de provincie een steeds zwaardere rol vervullen ('verticaal aanspreken'). De geleidelijke opbouw van de interventieladder past bij het karakter van de afspraken in het bestuursakkoord water, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering is gelegd bij gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Stap 4 sluit aan bij de toezichthoudende rol van de provincies.

Het voornemen van de Staatsecretaris van I&M is om in januari 2013 mede namens de partners te rapporteren aan de Tweede Kamer. In de rapportage naar de Tweede Kamer wordt de interventieladder als invulling van de stok achter de deur regelgeving voorgesteld en aangegeven op welk moment het onderdeel wetgeving van de interventieladder (stap 3) in werking treedt. Gezien de demissionaire status van het kabinet en de komende verkiezingen is het exacte tijdsplan nog niet duidelijk.

De interventieladder en de criteria die daarvoor gelden zullen voor 1 januari 2013 verder worden uitgewerkt. Dat betekent concreet dat de interventieladder in oktober 2012 door het bestuurlijk overleg doelmatig waterbeheer zal worden vastgesteld. Het eerste onderdeel van de interventieladder (stap 1) is visitatie/audit.

Deze notitie bevat een concrete uitwerking van de stap visitatie/audit. Hierbij worden de WAT (doel, beoogd resultaat), WAAR, WANNEER (criteria, omvang), HOE en WIE (proces, bevoegdheden) vragen ingevuld. De uitwerking van deze stap is inmiddels bestuurlijk vastgesteld.

2 Visitatie/audit in de waterketen

De uitwerking van de afspraken uit het bestuursakkoord water vindt momenteel in circa 65 regio's plaats. Veelal betreft dit samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en waterschap rond een of meerdere zuiveringskringen. Soms is het beperkt tot intergemeentelijke samenwerking en soms zijn ook de drinkwaterbedrijven actief betrokken.

2.1 Doel

De visitatie/audit kent meerdere doelen:

1. Tijdig zicht krijgen op regio's c.q. partijen die achterblijven in het zetten van concrete stappen om de doelstellingen uit het bestuursakkoord water te realiseren.
2. Het verkrijgen van een objectief landelijk beeld over de voortgang en (inhoudelijke) uitwerking in de regio met het oog op het bereiken van de doelstellingen uit het bestuursakkoord.
3. Het aandragen van mogelijkheden aan de regio om de doelstellingen te realiseren en manieren waarop de kansen kunnen worden verzilverd.

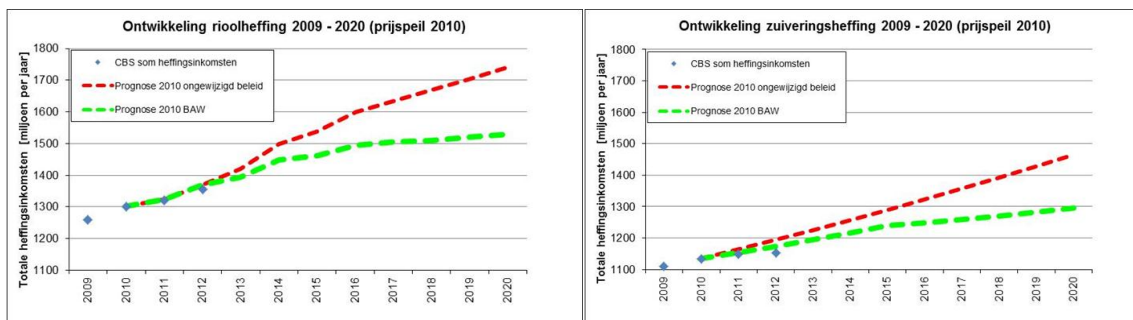
Naast het beoordelen van de voortgang en invulling heeft de visitatie/audit dus ook een belangrijke functie in termen van leren en verbeteren.

2.2 Relatie met andere trajecten

Drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen voeren eenmaal per drie jaar een uitgebreide benchmark uit, waarin prestaties en kenmerken van de sectoren in beeld worden gebracht. De benchmarks zijn sectoraal en richten zich op output, zoals kosten en voldoen aan milieudoelstellingen.

De (financiële) doelen van het bestuursakkoord water worden jaarlijks gemonitord en gerapporteerd aan de Tweede Kamer middels de uitgave Water in Beeld. Daarin worden zowel de (resulterende) lokale lasten als de doelmatigheidswinst in beeld gebracht. In figuur 1 is voor de riool- en zuiveringsheffing geïllustreerd op welke wijze op landelijk niveau de financiële doelen van het bestuursakkoord worden gemonitord. Voor de ontwikkeling van het drinkwatertarief geldt eenzelfde aanpak.

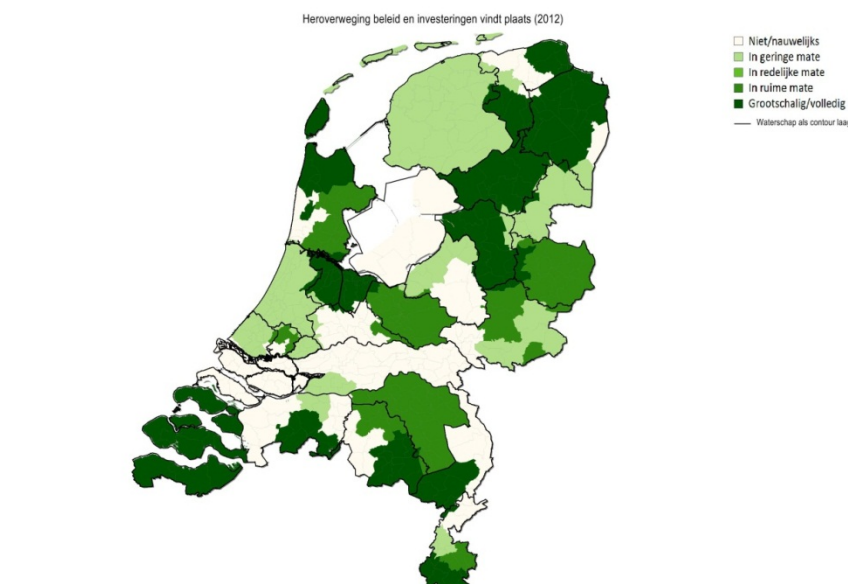
Figuur 1: Verloop totale heffingsinkomsten (a) riool- en (b) zuiveringsheffing.



Naast deze jaarlijkse monitor die specifiek is gericht op de financiële doelen van het bestuursakkoord, zal er eenmaal per drie jaar monitoring plaats vinden van prestaties, gebaseerd op de sectorale benchmarks.

Sinds 2011 brengen VNG en UvW tweemaal per jaar de voortgang en het resultaat van het uitwerkingsproces van de afvalwaterketen op hoofdlijnen in beeld. Met kaartbeelden wordt aangegeven of regionale doelen/ambities zijn geformuleerd, of er een maatregelenprogramma is uitgewerkt en vastgesteld, en of dit programma daadwerkelijk wordt uitgevoerd (figuur 2). Hierbij wordt concreet aangegeven op welke werkprocessen wordt samengewerkt en in welke mate de drinkwaterbedrijven betrokken zijn.

Figuur 2: Gezamenlijke beleidsvoorbereiding en investeringsprogrammering: heroverweging vindt plaats (januari 2012).



De visitatie/audit neemt binnen dit speelveld een eigen positie in, zoals weergegeven in onderstaand overzicht.

	Eigen	Extern
Landelijk	Benchmarks <ul style="list-style-type: none"> - sectoraal - gericht op output 	Water in Beeld <ul style="list-style-type: none"> - focus realisatie landelijke (financiële) doelen - toetsen bereikte resultaten
Regionaal	VNG-UvW <ul style="list-style-type: none"> - eigen beoordeling vanuit regio - ambities en maatregelen Vewin <ul style="list-style-type: none"> - plannen individuele bedrijven 	Visitatie/audit <ul style="list-style-type: none"> - onafhankelijke toets - regionale uitwerking BAW - ambities en maatregelen - toets proces om doelstellingen te halen

De visitatie/audit kenmerkt zich door een onafhankelijke toets, gericht op de regionale uitwerking en invulling van de afspraken in het bestuursakkoord. Er wordt daarbij gekeken of en hoe ambities zijn vastgesteld en maatregelen zijn geformuleerd en geëffectueerd om de ambities te realiseren. Vanuit de visitatie/audit worden de regio's ondersteund door het aanreiken van inhoudelijke ideeën en mogelijke processtappen om doelstellingen te realiseren.

2.3 Waar en Wanneer

Benchmarks, Water in Beeld en de monitor van VNG en UvW geven onvoldoende inzicht in de voortgang in de regio of zijn te zeer gebaseerd op een eigen beoordeling. Om in een later stadium zo nodig op te kunnen schalen naar een volgende stap in de interventieladder is een onafhankelijke (inhoudelijke) beoordeling noodzakelijk. Daarom zal een inventarisatie bij *alle* circa 65 regio's plaatsvinden. Deze inventarisatie start in 2013.

De eerste schriftelijke ronde ('inventarisatie') levert een geobjectiveerd beeld op in welke regio's de voortgang goed is ('groen'), welke regio's nog stappen kunnen zetten ('geel') en welke regio's onvoldoende voortgang kennen ('rood'). De bevindingen worden gerapporteerd. In de gele en rode regio's zal na circa een half jaar schriftelijk worden getoetst of inmiddels verbetering is opgetreden. In de regio's die bij deze tweede beoordeling rood scoren, zal een visitatieronde plaatsvinden, waarbij de oorzaken van het achterblijven worden besproken en verkend wordt op welke wijze voldoende voortgang kan worden bereikt.

2.4 Hoe

Bij de audit/visitatie wordt een regionaal toetsingskader gehanteerd, dat is afgeleid van een landelijk kader. Het regionale toetsingskader gaat wel een niveau concreter: naast een toets of het proces zal leiden tot de afgesproken doelen, wordt ook bezien of effectieve initiatieven/maatregelen worden genomen ('de goede dingen doen'). Over de resultaten van de audit/visitatie wordt gerapporteerd.

2.4.1 Landelijk kader

Het *landelijke* kader is afgeleid uit het bestuursakkoord water:

- a. Gemeenten en waterschappen realiseren een besparing in de afvalwaterketen, oplopend tot jaarlijks 380 miljoen euro per jaar in 2020 ten opzichte van de autonome kostenontwikkeling. Omgerekend in percentages van de jaarlijkse kosten in 2020 is dit ruim 12,5% van de kosten in de afvalwaterketen.
- b. Drinkwaterbedrijven realiseren een besparing oplopend tot 70 miljoen euro per jaar in 2020 ten opzichte van de autonome kostenontwikkeling. Omgerekend in percentages van de jaarlijkse kosten in 2020 is dit 5%.

Aanvullend aan deze financiële kaders zijn in het bestuursakkoord water ook afspraken gemaakt over de manier waarop de doelen gerealiseerd zullen worden:

- c. Partners in de afvalwaterketen maken regionaal afspraken met de drinkwaterbedrijven over gebruik en benutting van hun ervaring en kennis.
- d. In het perspectief van de gewenste cultuur van het oplossen van vraagstukken onder gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen partijen in de waterketen de ruimte om op basis van nieuwe kennis en inzichten bestaande afspraken over investeringen te heroverwegen.
- e. Gemeenten en waterschappen werken samen op basis van afspraken en gelijkwaardigheid in plaats van op basis van eenzijdige voorschriften en vergunning.
- f. Gemeenten gaan onderling en samen met de waterschappen kennis en capaciteit slim bundelen. Dit betreft zowel operationele, uitvoerende taken als de investeringsprogrammering. Doel is het professionaliseren van het beheer en het verminderen van de (personele) kwetsbaarheid.
- g. Op 31 december 2012 wordt in meer dan 75% van de regio's effectief en doelmatig samengewerkt.
- h. Beschikbare kennis wordt lokaal toepasbaar gemaakt bij het nemen van investerings- en beheerbeslissingen.
- i. Er wordt ruimte gecreëerd voor de ontwikkeling en verkenning van innovatieve oplossingen voor het verduurzamen van de waterketen.

2.4.2 Regionaal toetsingskader

Het *regionale* toetsingskader, dat bij de audit/visitatie wordt gehanteerd, is afgeleid van het landelijke kader en kent twee sporen:

1. Voortgang uitwerkingsproces (peildatum januari 2013)

- i. Zijn er door gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven bestuurlijk ambities geformuleerd voor besparingen in 2020?
 - a. Besparingen bij gemeenten en waterschappen door een gezamenlijke aanpak in de afvalwaterketen
 - b. Aanvullende besparingen bij gemeenten
 - c. Aanvullende besparingen bij waterschappen
 - d. Besparingen bij drinkwaterbedrijven
- ii. Is er een maatregelenprogramma uitgewerkt en vastgesteld door gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven om de geformuleerde ambities te realiseren?
- iii. Worden de geformuleerde maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd?

2. Inhoudelijke beoordeling maatregelenprogramma

De inhoudelijke beoordeling van de geformuleerde maatregelenprogramma's zijn in essentie gericht op de vraag: "Doen we de goede dingen?". Met andere woorden: worden op hoofdlijnen de juiste stappen gezet om de door de regio zelf geformuleerde ambities te realiseren? In het bestuursakkoord water zijn al enkele algemene elementen vastgelegd om de ambities te kunnen realiseren (zie landelijk kader, punten c t/m i)

Het referentiekader voor de vraag of het maatregelenprogramma volledig, verstandig en realistisch is, is opgebouwd uit de meest cruciale werkprocessen voor doelrealisatie. Deze werkprocessen en de noodzakelijke stappen die daarbij aan de orde zouden kunnen zijn, zijn gebaseerd op de werkwijzen in een aantal koploper gebieden¹. Het gaat er bij het referentiekader om dat er over onderstaande werkprocessen bewuste en beargumenteerde keuzes zijn gemaakt in het maatregelenprogramma. De vooronderstelling hierbij is dat onderstaande onderdelen van de beheertaak tenminste aan bod zouden moeten komen om tot doelbereik te komen.

¹ Het toetsingskader zal nog een stap concreter worden uitgewerkt en voorzien in de belangrijke werkprocessen en keuzes die daarbij aan de orde zijn om de doelen van het bestuursakkoord te realiseren. De uitwerking van het toetsingskader zal plaats vinden op basis van de ervaringen in de regio's die als koploper kunnen worden aangemerkt en op basis van de kennis van de kennisplatforms Stichting RIONED, STOWA en KWR.

Referentiekader maatregelenprogramma

Beleidsvoorbereiding en investeringsprogrammering

- Gezamenlijke visievorming over de fysieke inrichting van de waterketen en mogelijkheden voor een meer duurzame inrichting.
- Gezamenlijk planproces afvalwaterplan (in combinatie met per organisatie eigen beheerplan) in nauwe relatie met planvorming op het gebied van wegbeheer, inrichting openbare ruimte en watersysteembeheer.
- Gezamenlijke optimalisatiestudies afvalwaterketen met kostentoedeling van investeringsopgaven
- Stroomlijnen/uniformeren kostendekkingsplannen riolering om vergelijkbaarheid te vergroten.
- Het afwegen van beheerinspanningen en investeringen in relatie tot de functie van de beschikbare voorzieningen en risico's bij disfunctioneren. Bijvoorbeeld: optimaliseren vervangingsstrategie voorzieningen riolering, zuivering en/of drinkwaterleidingen op basis van grondig inzicht in feitelijke toestand en functioneren en afgewogen tegen risico's.
- Overwegen benutten alternatieven voor vervanging (renovatietechnieken).
- Heroverwegen verbeterinvesteringen waterberging, bergbezinkbassins, afkoppelen e.d.
- Heroverwegen beleid lozingen buitengebied en vervangingsstrategie voorzieningen

Onderzoek

- Gezamenlijks planproces afvalwaterketen
- Implementeren van een meet- en monitorstrategie in de afvalwaterketen
- Beschikbaar maken/hebben van gekalibreerde en actuele rekenmodellen
- Gezamenlijk onderzoek om onzekerheden te reduceren, bijvoorbeeld onderzoek naar effecten van lozingen op lokaal/regionaal water.
- Onderzoek naar innovatieve technieken om de waterketen te verduurzamen.

Uitvoering operationele taken

- Plannen van aanpak voor het bundelen van kennis en capaciteit op operationele taken zoals gegevensbeheer (meten, databeheer en analyse), gemalen beheer en procesautomatisering.
- Benutten kennis en expertise bedrijfsleven
- Verkennen opschalen deelprocessen zoals inkoop energie, laboratorium en slibverwerking

2.4.3 Schriftelijke ronde (inventarisatie)

- 1a. Het regionale toetsingskader geldt als vertrekpunt en wordt gepubliceerd.
- 1b. Een vragenlijst wordt opgesteld om de voortgang in de regio's in beeld te krijgen.
- 1c. De regio's wordt gevraagd de vragenlijst in te vullen en onderliggende documenten (zoals bijvoorbeeld afspraken, maatregelenprogramma e.d.) aan te leveren. Daarnaast wordt bestaande informatie gebruikt zoals o.a. de gegevens uit de benchmark 2013.
- 1d. Op basis van de beschikbare informatie wordt een analyse gemaakt van de voortgang in de regio en bij de drinkwaterbedrijven.

- 1e. De audit/visitatiecommissie rapporteert per regio en per drinkwaterbedrijf over haar bevindingen ten aanzien van de voortgang.
- 1f. De regio c.q. het drinkwaterbedrijf wordt de mogelijkheid geboden haar/zijn zienswijze te geven op de bevindingen en voorstellen te doen voor verbetering.
- 1g. De audit/visitatiecommissie stelt een definitieve beoordeling op over de voortgang in de regio en bij het drinkwaterbedrijf op basis van haar eigen bevindingen en neemt daarbij de ingebrachte zienswijzen in acht.
- 1h. Bij het constateren van tekortkomingen in de voortgang ('geel' of 'rood') zal na een half jaar een herbeoordeling plaatsvinden op basis van nieuw aangeleverde informatie.
- 1i. Als er alsnog ernstige tekortkomingen worden geconstateerd, zal een visitatieronde volgen.

Het is denkbaar dat het in geval van tekortkomingen de regio's (op eigen kosten) worden ondersteund bij het uitwerken van een verbeterplan door de inzet van een kenniscoach. De kenniscoach fungeert dan als katalysator van het leer- en verbetertraject.

2.4.4 Evaluatie schriftelijke ronde (inventarisatie)

- i. De visitatiecommissie rapporteert na de inventarisatie kernachtig over de voortgang in de verschillende regio's (groen, geel, rood). Zij geeft daarbij aan in hoeverre de in de regio's geformuleerde ambities aansluiten bij de landelijke doelstellingen. Bij de rapportage geeft de commissie ook de zienswijzen uit de regio weer.
- ii. De commissie formuleert tevens algemene leerpunten en maakt kenbaar waar de visitatieronde in de verschillende 'rode' regio's zich op zal richten.
- iii. De rapportage vindt plaats richting het landelijke bestuurlijk overleg water.
- iv. De rapportage komt ook beschikbaar voor algemene besturen en directies zodat horizontale verantwoording mogelijk is (algemeen bestuur ziet toe op dagelijks bestuur)

2.4.5 Visitatieronde

Na het signaleren van (ernstige) tekortkomingen wordt een visitatie uitgevoerd.

- 2a. De duur van de visitatie hangt af van de geconstateerde tekortkomingen tijdens de inventarisatieronde.
- 2b. De te houden gesprekken worden afgestemd op de tekortkomingen die tijdens de inventarisatieronde zijn geconstateerd. In principe worden alle partijen in de regio geïnterviewd, dus ook individuele gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijf.
- 2c. De visitatiecommissie rapporteert haar feitelijke bevindingen.
- 2d. De regio wordt de mogelijkheid geboden haar zienswijze te geven op de geconstateerde feiten en voorstellen te doen voor verbetering.
- 2e. De commissie beoordeelt de ontwikkeling van de voortgang in de regio op basis van haar eigen bevindingen en neemt daarbij de zienswijze van de regio in acht. Zij geeft duidelijk aan of de aangedragen verbetervoorstellen voldoende krachtig zijn om de tekortkoming op te lossen.
- 2f. Na een half jaar volgt een tweede gesprek over de voortgang.

2g. Als de audit/visitatiecommissie de voortgang na het tweede gesprek als onvoldoende beoordeelt, zal worden voorgesteld om stap 2 van de interventieladder voor de regio c.q. het drinkwaterbedrijf toe te passen.

Het is denkbaar dat het in geval van tekortkomingen de regio's (op eigen kosten) worden ondersteund bij het uitwerken van een verbeterplan door de inzet van een kenniscoach. De kenniscoach fungeert dan als katalysator van het leer- en verbetertraject.

2.4.6 Evaluatie visitatie

- i. De audit/visitatiecommissie rapporteert na de visitatie over de voortgang in de verschillende regio's. Zij geeft daarbij opnieuw aan in hoeverre de in de regio's geformuleerde ambities aansluiten bij de landelijke doelstellingen.
- ii. De commissie legt gemotiveerd vast in welke regio's ook na de visitatie onvoldoende voortgang is gerealiseerd. Bij de rapportage geeft de commissie de zienswijzen uit de regio weer.
- iii. De rapportage vindt wederom plaats aan het landelijk bestuurlijk overleg water. Het bestuurlijk overleg water beslist voor welke regio's, c.q. partijen de volgende stap van de interventieladder van kracht wordt. Hierbij kan als alternatief ook worden besloten tot een volgende visitatie ronde.

2.4.7 Planning

De schriftelijke inventarisatieronde vindt plaats in het eerste kwartaal van 2013. Over de rapportage van de inventarisatie wordt voor de zomer gesproken in het landelijk bestuurlijk overleg water. De schriftelijke herbeoordeling vindt eind 2013 plaats. Kort daarna zal in het landelijk bestuurlijk overleg worden vastgesteld voor welke regio's c.q. bij welk drinkwaterbedrijf een visitatieronde gaat plaatsvinden. De visitatiegesprekken vinden in de eerste maanden van 2014 plaats. Eind 2014 wordt in een tweede ronde gesprekken getoetst of inmiddels voldoende voortgang is bereikt. Eind 2014 is er zicht op welke regio's of partijen onvoldoende voortgang boeken. Voor deze regio's of partijen zal in principe stap 2 van de interventieladder in werking treden. Formele besluitvorming daarover kan begin 2015 plaatsvinden op basis van een rapportage van de audit/visitatiecommissie.

2.5 Wie: organisatie

De audit/visitatiecommissie is neutraal, onafhankelijk. Zij rapporteert aan het landelijk bestuurlijk overleg water.

De commissie bestaat uit een boegbeeld met ervaring op het gebied van auditing/visitatie en met bestuurlijke affiniteit. Het boegbeeld is in staat om waar nodig het samenwerkingsproces een impuls te geven.

Naast dit boegbeeld bestaat de commissie uit circa vier secretarissen/deskundigen die de schriftelijke inventarisatie uitvoeren, rapportages opstellen en het boegbeeld ondersteunen bij het voorbereiden

en houden van de gesprekken in de visitatieronde. De secretarissen/deskundigen kunnen bijvoorbeeld afkomstig zijn van universiteiten of adviesbureaus. De commissie kan deskundigen raadplegen en inzetten om tot een kwalitatief hoogwaardige audit/visitatie te komen. De commissie opereert onder eindverantwoordelijkheid van het boegbeeld.

De audit/visitatiecommissie kan ook in latere stappen van de interventieladder een objectiverende rol blijven vervullen door in de probleemregio's op geregelde tijden een audit uit te voeren en daarbij dus een rol hebben bij de voorstellen van het inwerkingtreden van de overige stappen van de interventieladder. Ook kan gedacht worden aan een tussentijdse beoordeling in alle regio's, bijvoorbeeld in 2016.

C
O
N
C
E
P
T