

'Besturing van de afvalwaterketen niet effectief'

In de zogeheten besturingstheorie zijn vijf voorwaarden benoemd om een systeem effectief te kunnen besturen. Aan geen van die vijf voorwaarden wordt voor de afvalwaterketen voldaan. De doelen die in de afvalwaterketen moeten worden bereikt, zijn diffuus. Het gekozen besturingsmodel is niet het meest voor de hand liggend. De getroffen besturingsmaatregelen zijn onvoldoende onderbouwd. De informatie die over de afvalwaterketen wordt verkregen, is niet adequaat én de informatieverwerkingscapaciteit is sterk verdeeld en kwetsbaar. Er kan dan ook geen sprake zijn van een effectieve besturing van de afvalwaterketen, aldus Hanco de Labije, die vorig jaar onderzoek verrichtte in het beheergebied van Waterschap Aa en Maas. Hoewel de resultaten niet één op één kunnen worden vertaald naar andere regio's in Nederland, is volgens de onderzoeker te verwachten dat onderzoek daar vergelijkbare resultaten oplevert.

In dit artikel worden de vijf randvoorwaarden besproken die noodzakelijk zijn voor een effectieve sturing in de afvalwaterketen. De Leeuw¹⁾ heeft aangegeven dat een besturend orgaan dat een bestuurd systeem wil besturen, te maken heeft met vijf voorwaarden voor effectieve besturing:

- Een doelstelling die dient als evaluatiemechanisme. De beïnvloeding zou anders ook niet gericht kunnen zijn;
- Een model van het bestuurd systeem waarmee het effect van een besturingsmaatregel te voorspellen valt;
- Informatie over de omgeving en toestand van het systeem, omdat de besturing niet los gezien kan worden van de omstandigheden in de omgeving en in het systeem;
- Voldoende stuurmaatregelen waarmee verstoringen te beheersen zijn. Dit is het geval wanneer voor elke verstoring van het systeem een stuurmaatregel voorhanden is;
- Voldoende informatieverwerkende capaciteit waarmee het mogelijk wordt informatie te benutten die noodzakelijk is voor het nemen van maatregelen.

Vertaald naar de afvalwaterketen moet eerst gedefinieerd worden wat het besturend orgaan is en wat het bestuurd systeem is. In dit artikel is ervan uitgegaan dat de fysieke infrastructuur het bestuurd systeem is en dat de waterschappen en gemeenten de besturende organen zijn. Binnen de waterschappen en gemeenten kan nader gekeken worden naar de interne besturing, maar dat valt niet binnen de reikwijdte van dit artikel. Wel wordt aandacht gegeven aan de besturing van de besturing (metabesturing). Voor elk van de vijf voorwaarden wordt nu bekeken in hoeverre er aan is voldaan voor de afvalwaterketen.

De theorie in de praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat de doelstelling van de besturing diffuus is. Er zijn veel actoren die allen hun eigen doelstellingen hebben. Gemeenten hebben hun doelstellingen veelal vastgelegd in de gemeentelijke plannen; het waterschap heeft haar Waterbeheerplan. Er zijn nog nauwelijks gezamenlijke doelstellingen en plannen. Zowel gemeenten als waterschappen richten zich voornamelijk op de eigen 'bedrijfsomgeving'. Hierover heeft Moore²⁾ aangegeven dat het onvoldoende is als een organisatie, die verantwoordelijk is voor het publieke belang, zich beperkt tot het optimaliseren van zijn eigen 'operationele capaciteit'. Ook het leveren van *public value* en het verkrijgen van legitimiteit en steun noemt Moore hoofdonderwerpen voor een publieke organisatie. Daarop moet zij de operationele capaciteit inrichten.

Besturingsmodel en besturingsmaatregelen

Er blijkt nog beperkt zicht te zijn op de effectiviteit van de besturingsmaatregelen die worden getroffen. Er is nog geen model beschikbaar waarin mogelijke besturingsmaatregelen worden afgewogen om te komen tot die maatregelen die per euro het meeste rendement opleveren. Vooral nog worden vooral de 'wettelijk verplichte' maatregelen getroffen, zoals saneringen van lozings in het buitengebied via IBA's en persdrukriolering, het aanleggen van voorzieningen door gemeenten om aan de basisinspanning te voldoen, het voldoen aan de afnameverplichting door het waterschap en het voldoen aan de lozingsnormen door de rwzi's.

In hoeverre deze maatregelen ook leiden of hebben geleid tot het bereiken van de doelstellingen is niet bekend, mede omdat

de doelstellingen diffuus zijn. Met het uitvoeren van de (ook opgelegde) OAS-studies is een begin gemaakt om uit de sfeer van verplicht handelen te komen.

Model voor besturing van de besturing

De meeste gemeenten en waterschappen hebben ervoor gekozen om de besturing van de afvalwaterketen analoog aan de wettelijke zorgplichten te organiseren. De gemeente zamelt het afvalwater en het regenwater in en levert het af bij een overnamepunt, het waterschap neemt het daar van de gemeente over, transporteert het verder en zuivert het. Er zijn in Nederland inmiddels een paar voorbeelden van andere besturings- en organisatievormen. Voorbeelden zijn uitbesteding aan de markt (Delfland), gezamenlijk met meerdere waterschappen bedrijfsmatig oppakken (Waterschapsbedrijf Limburg), inrichten als watercyclusbedrijf (Waternet) of gezamenlijk met gemeenten en waterschap oppakken van een aantal taken (Aquario). Een andere mogelijkheid is om in een netwerkbesturingsmodel te denken.

Provan en Kenis³⁾ (pag. 237) hebben een viertal voorspellende factoren onderscheiden voor de waarschijnlijke effectiviteit van de netwerkbesturingsvorm: mate van vertrouwen in het netwerk, het aantal deelnemers in het netwerk, de overeenstemming over de met het netwerk te bereiken doelen en de noodzaak voor competenties op het gebied van netwerkmanagement.

In de tabel is met kleuren weergegeven wanneer welke netwerkbesturingsvorm effectief is in het geval van de besturing van de afvalwaterketen door het waterschap en de gemeenten. Een groene kleur betekent

Effectiviteit van netwerkstructuren.

factoren besturingsvorm	vertrouwen	aantal deelnemers	consensus over doel	noodzaak voor aanwezige netwerkcompetenties
gedeelde verantwoordelijkheid	hoog	weinig	hoog	laag
hiërarchische organisatie	lage dichtheid, sterk geconcentreerd	gemiddeld	gemiddeld / laag	gemiddeld
netwerkororganisatie	gemiddelde dichtheid, gemonitord door deelnemers	gemiddeld tot veel	gemiddeld / hoog	hoog

dat aan deze factor is voldaan, geel dat deels is voldaan, rood dat niet is voldaan.

Uit deze tabel blijkt dat een netwerkorganisatie het meest voor de hand liggende besturingsmodel lijkt te zijn om de besturing van de besturen van de afvalwaterketen vorm te geven. Het bestuur van de Duitse Wasserverbanden kan als een dergelijke organisatie worden gezien. In dit bestuur zitten vertegenwoordigers van de waterschappen, gemeenten en grote bedrijven.

Informatie(verwerkingscapaciteit)

Poiesz en Fred van Raaij⁴⁾ hebben informatie en het gebruik daarvan benoemd als één van de drie strategische ontwikkelingen in de marketing (naast het leveren van maatwerk en het aangaan van langdurige relaties). Marketing kan ondersteunen bij het denken over het leveren van meerwaarde. Informatie- en communicatietechnologie wordt genoemd als een beslissende factor om goede marketing te kunnen verrichten en daarmee meerwaarde te creëren. Hoewel de gemeenten en waterschappen nog geen marketing verrichten voor de afvalwatersystemen, biedt de benadering van Poiesz en Fred van Raaij goede aanknopingspunten bij het analyseren van de rol van informatie om meerwaarde te leveren aan klanten. Zij onderscheiden vier ontwikkelingsfasen voor de toepassing van informatie- en communicatietechnologie: ICT als ondersteuning (fase 1), functies en databanken koppelen (fase 2), ongelimiteerde informatie beschikbaar stellen (fase 3) en ICT met actieve aanlevering van informatie door de klanten (fase 4).

Idealiter bevinden waterschap en gemeenten

ideale situatie nog ver te zoeken is. In de praktijk zitten de gemeenten en waterschappen veelal in fase 1. Informatie wordt zelfs nog per post met elkaar gedeeld, denk bijvoorbeeld aan periodieke overstortrapportages die gemeenten het waterschap toezenden.

De capaciteit om de informatie te verwerken, is beperkt. Vaak is het iets wat medewerkers bij gemeente of waterschap erbij moeten doen. Er is een grote afhankelijkheid van adviesbureaus en de continuïteit binnen de organisaties is veelal laag. Ook binnen het waterschap zijn er verschillende afdelingen bezig met het verzamelen en verwerken van informatie uit de afvalwaterketen. De betreffende informatie is niet voor iedereen beschikbaar, laat staan dat die op doelmatige wijze wordt verkregen.

Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande constatering worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Ontwikkel samen met gemeenten een visie op en doelstellingen voor de afvalwaterketen. Stel deze ook gezamenlijk met de gemeenten bestuurlijk vast;
- Kies voor een ander besturingsmodel van de afvalwaterketen. Een model van een netwerkorganisatie ligt meer voor de hand dan het huidige model van organiseren volgens de wettelijke zorgplichten. Met een dergelijke organisatie vermindert de kwetsbaarheid die er nu op veel plaatsen is, sterk. Kennis van de afvalwaterketen wordt gebundeld. Veel dubbelingen in werkzaamheden worden daarmee voorkomen en de inhuur van extern personeel wordt vermindert;

- Verbeter het gebruik van informatie sterk. Laat de afdelingen die zich intern bezig houden met het verzamelen van informatie over de afvalwaterketen op korte termijn werken aan gezamenlijke informatievoorziening waarmee in de eerste plaats functies en databanken verder worden gekoppeld (fase 2). Ontwikkel zo snel mogelijk de informatievoorziening door naar fase 3 met onbeperkte informatie waarin ook de informatie van de gemeenten wordt gebundeld en fase 4, waarin ook de informatie van klanten en afvalwaterketenpartners wordt betrokken.

Hanco de Labije (Waterschap Aa en Maas)

NOTEN

- 1) De Leeuw A. (1982). Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering. Van Gorcum.
- 2) Moore M. (1985). Creating public value. Strategic management in government. Harvard University Press.
- 3) Provan K. en P. Kenis (2007). Modes of network governance: Structure, management and effectiveness. Journal of public administration research and theory nr. 18, pag. 229-252.
- 4) Poiesz Th. en F. van Raaij (2007). Strategic marketing and the future of consumer behavior. Introducing the virtual guardian angel. Edward Elgar Publishing Limited.

Dit artikel is gebaseerd op een masterthesis van Hanco de Labije over sturing in de afvalwaterketen. De volledige masterthesis is verkrijgbaar via hdelabije@aaenmaas.nl.

