

# Beheer van riolering in een waterketenbedrijf: hype of fictie?

Het Rijk, enkele provincies, een aantal waterschappen en niet te vergeten een beperkt aantal marktpartijen hebben het waterketenbedrijf ontdekt als het ultieme doel in de strijd tegen elke vorm van ondoelmatigheid in de waterketen. In dit artikel gaat ondergetekende in tegen de mening dat een dergelijke structuuroplossing bijna per definitie leidt tot de gewenste besparingen in de waterketen (doel: tien tot 20 procent over een periode van tien jaar; deze - marginale - besparing is alleen al te bereiken als men de ogen open doet en zijn verstand gebruikt). Organisatorische oplossingen zijn altijd maatwerk. Een institutionele aanpak lijkt niet voor de hand te liggen. Organisatorische oplossingen hangen af van de gegroeide situatie, de te bereiken doelstellingen, de ervaren knelpunten in termen van effectiviteit en efficiency en van de lokale ambtelijke en bestuurlijke cultuur.

Een waterketenbedrijf kan worden gedefinieerd als een geïnstitutionaliseerd samenwerkingsverband van organisaties in de waterketen. Deze organisaties kunnen zijn een waterschap, een drinkwaterleidingbedrijf of een gemeente en al dan niet met overige marktpartijen. Het bedrijf heeft een ondernemingsleiding en een bestuur bestaande uit de representanten van de samenwerkingspartners in een met een commissarissenmodel vergelijkbare vorm. De beleidsmatige regie en de wettelijke verantwoordelijkheden voor de taken binnen het waterketenbedrijf kunnen in meer of mindere mate bij de samenwerkende partijen achterblijven. Het waterketenbedrijf onderscheidt zich ten opzichte van andere vormen van (structurele) samenwerking door het institutionele karakter.

## Hype?

Een hype? Wanneer je op internet het woord 'waterketenbedrijf' intypt, heb je gelijk meer dan 2000 verwijzingen. Het Rijk ziet - onder meer in de toespraak van minister Cramer op de RIONED-dag 2008 - een waterketenbedrijf als onontkoombaar. De directeur van het water'cyclus'bedrijf Waternet in Amsterdam vindt zijn aanpak normatief voor heel

Nederland. Het Hoogheemraadschap van Rijnland is sinds 2000 samen met drinkwaterbedrijf DZH met een waterketenbedrijf bezig in de gemeente Noordwijkerhout. Aquario Watermanagement timmert commercieel aan de weg en realiseert besparingen binnen begrotingsmarges. Leden van de Tweede Kamer vertonen bijna Pavlov-achtige reacties bij de verwachting van het vrijkomen van middelen die ze elders kunnen besteden.

Dat bij het perspectief van waterketenbedrijven er op zijn minst een weg van vallen en opstaan is, zien we aan de mislukkingen: Trideau (een samenwerkingsverband tussen enkele waterschappen in Zuid-Holland en een drinkwaterbedrijf) kwam niet van de grond, omdat de toegevoegde waarde aan partijen onvoldoende duidelijk kon worden gemaakt. Het waterketenbedrijf Limburg liep vast in het moeras van 'botsende' bestuurlijke culturen en in Gelderland onderneemt de Stuurgroep Toekomst Waterketen Gelderland al zes jaar lang pogingen om enige vorm van structurele samenwerking van de grond te tillen. In overige gevallen blijkt vaak dat, als al wordt samengewerkt, dit beperkt blijft

tot sterk routinematige en operationele beheertaken en projectmatige samenwerkingsverbanden. Opvallend is dat daarbij vooral grootse bestuurlijke ambities worden uitgesproken. De samenwerking blijft meestal beperkt tot het waterschap en de inliggende gemeenten en verzandt voor het drinkwaterbedrijf in een discussie of het mee mag doen. De opgepakte projecten hebben vaak het karakter van "waarom hebben we dit vijf jaar geleden niet al bedacht?". Het Nationaal Bestuursakkoord Waterketen uit 2007 opteert voor doelmatigheid in de waterketen door permanent samen te werken, afvalwaterakkoorden en "ruimte bieden aan regionale initiatieven om de kerncompetenties van de partijen doelmatig te verdelen" (eufemisme?), maar spreekt zich terecht niet uit over de te kiezen structuur. Waarom dan toch zo'n sterke lobby voor waterketenbedrijven?

## Motieven voor samenwerken

Uit de 2.000 verwijzingen blijkt het belangrijkste motief voor een waterketenbedrijf doelmatigheid te zijn. De stelling is: als je de activiteiten maar bedrijfsmatig binnen een vooraf vastgestelde structuur organiseert, dan wordt 'het' vanzelf

| component  | criteria van effectiviteit |   | aard van het probleem                   |
|--|----------------------------|---|---|
|  | criterium                  | omschrijving  |   |
| middelen   | efficiency                 | mate waarin de doelstellingen zijn bereikt met opoffering van zo weinig mogelijk middelen   | technische en economische doelmatigheid |
| interne belanghebbenden (leden van de organisatie)   | voldoening                 | mate waarin de behoeften van de organisatieleden worden bevredigd   | psycho-sociale doelmatigheid            |
| externe belanghebbenden (partijen in de maatschappelijke omgeving)                             | behoeftevoorziening        | mate waarin aan eisen en behoeften van partijen in de externe omgeving wordt voorzien   | maatschappelijke doelmatigheid          |
| organisatie als geheel in een veranderende maatschappelijke omgeving op korte en lange termijn | continuïteit               | zelfhandhaving door flexibiliteit en slagvaardigheid: de mate waarin en de snelheid waarmee gereageerd kan worden op zich wijzigende externe omstandigheden met betrekking tot strategie, structuur en operationele uitvoeringsdoelstellingen | bestuurlijke doelmatigheid              |

doelmatiger en spaar je geld uit. Bij nadere analyse van de verwijzingen op internet blijken onderliggende argumenten te zijn: schaalvergroting, integrale aanpak, oplossen personeelstekort, milieukwaliteit, betere dienstverlening naar gebruikers en het bundelen van kennis. Motieven liggen vrijwel nooit aan de kant van medewerkers (of het moet het tekort zijn op de arbeidsmarkt). Vooral bestuurders gebruiken het motief van doelmatigheid om te kunnen scoren met overigens nog nooit concreet gemaakte lastenverlaging.

De waterketen omvat aan de ene kant winning en distributie van water en aan de andere kant inzameling, transport en zuivering. Deze keten is niet consequent gesloten: regenwater vormt bijvoorbeeld een versturende factor. De veronderstelling is dat de onderdelen van deze waterketen onderling meer samenhang vertonen dan de samenhang die deze onderdelen hebben met de taken in het overige overheidsbeleid. In de dagelijkse praktijk blijkt dat in ieder geval beleidsmatig de samenhang tussen rioleringsbeheer en beheer van de openbare ruimte veel groter is dan de samenhang tussen riolering en de afvalwaterzuivering c.q. de drinkwatervoorziening.

Wettelijk gezien ligt de regie op de openbare ruimte en de zorgplicht voor de riolering (autonoom) bij de gemeente. Met de komst van het waterloket (het contact tussen burger en overheid over het afvalwater- en het grondwatersysteem) en de ingang voor water bij de Wabo ligt de *front-office* eveneens bij de gemeente. Ook het ruimtelijke aspect van het watersysteem is primair een gemeentelijke zaak, waarop het waterschap invloed heeft via de watertoets. De relatie tussen rioleringsbeheer en het beheer van de afvalwaterzuivering is eenmalig oplosbaar door het uitvoeren van een 'echte' optimalisatiestudie en het opzetten van sturingsprotocollen bij RTC. De relatie tussen het drinkwaterbedrijf en het afvalwatersysteem is vooral besparing op het drinkwatergebruik. Dit is echter voor het drinkwaterbedrijf uit oogpunt van bedrijfsvoering ondoelmatig en komt daarmee dus niet op de voorgrond. Kortom, het doelmatigheidsmotief in de samenwerking heeft geen betrekking op beleid, of op externe- en interne belanghebbenden en blijft zodoende beperkt tot operationele activiteiten.

### Doelmatig

Een activiteit is doelmatig wanneer met die activiteit de gestelde doelen worden bereikt. Doelmatig is niet synoniem aan effectief (doeltreffend). We willen in de waterketen uiteindelijk effectiviteit; doelmatigheid is een criterium voor effectiviteit. Doelmatigheid heeft niet uitsluitend betrekking op middelen, maar ook op in- en externe belanghebbenden en de organisatie als geheel (zie tabel hiernaast).

De discussie over doelmatigheid in de waterketen beperkt zich onnodig tot de middelen en daarmee eenzijdig tot de

technische en economische doelmatigheid. Een organisatie is echter pas succesvol wanneer positief wordt gescoord op alle criteria in de tabel. Het totaalbeeld binnen een succesvolle organisatie vertoont een zekere mate van evenwicht. Als bijvoorbeeld om economische redenen bestuurlijk wordt besloten tot uitbesteding van activiteiten, kan dit leiden tot dermate verlies aan arbeidsvreugde of maatschappelijke ondoelmatigheid dat de nieuw gestelde doelen verre van worden bereikt.

Overigens heeft een waterketenbedrijf geen doel op zichzelf, maar is bedoeld als middel in een zo doelmatig mogelijk beheer binnen de waterketen. Voor dit doel is naast een waterketenbedrijf een veelheid aan andere, vaak veel meer flexibiliteit dienende structuren voorhanden (projectorganisatie, netwerkorganisatie, zelfsturende teams, etc.): kortom structuren rondom een bepaald doel en zonder de overbodige bestuurlijke drukte van een extra organisatie.

### Structuur

Structuur is het speelgoed van de *manager*. Deze denkt dat sleutelen aan de structuur synoniem is aan effectief organiseren: als taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en functiebeschrijvingen maar goed zijn vastgelegd, komt het resultaat vanzelf. Helaas! Deze aanpak, kenmerkend voor techneuten of opgelegd door bestuurders, werkt niet. Afhankelijk van het niveau van activiteiten is een waterketenbedrijf een uitvoeringsorganisatie met routine gestuurde operationele activiteiten of een kennisorganisatie waarin ook beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling kan plaatsvinden (tactisch niveau). In het laatste geval zitten de deskundigen in een kennisorganisatie. In dit type organisatie ligt in het primaire proces de 'macht' bij die deskundigen. De wijze waarop deze met elkaar samenwerken, vormt een informele structuur die je niet moet willen doorbreken. Het informele netwerk en de samenwerking (zelfsturing) daarbinnen is voor het bereiken van resultaten veel belangrijker dan een formele structuur.

### Schaalvergroting

Schaalvoordelen zijn haalbaar als de mogelijkheid bestaat te groeperen naar aard of naar gelijksoortige activiteiten voor wat betreft deskundigheid, kennis en bekwaamheden, bijvoorbeeld door standaardisatie. In dat geval streeft men naar maximale concentratie en benutting van deskundigheid (synergie). Sturing vindt centraal en sterk hiërarchisch vanuit de top plaats. Alleen operationele zaken worden gedelegeerd; strategie en beslissingen over de structuur zijn voorbehouden aan de leiding. Beheer van de riolering vereist gedegen kennis van de lokale situatie en deskundigheid over de opbouw en werking van het lokale systeem of - iets breder - het afvalwatersysteem op één afvalwaterzuivering. Maatregelen en dienstverlening aan burgers vereisen kennis van en afstemming met het beheer van de openbare ruimte. Dit vereist lokaal specialisme, waarvoor voldoende kennis en capaciteit lokaal beschikbaar moet zijn.

Indien dit ontbreekt, lost men het probleem niet op door deze kwestie op te schalen naar het regionale niveau. Ook daar is tenminste deze capaciteit nodig, maar wordt tegelijk de afstand tussen lokaal en regionaal vergroot, hetgeen leidt tot coördinatieproblemen. Deze coördinatieproblemen vergen compensatie, waardoor een extra laag in de organisatie wordt gecreëerd, hetgeen afbreuk doet aan flexibiliteit en slagvaardigheid.

Schaalgrootte kent een optimum afhankelijk van de omvang van de organisatie, de aard van de activiteiten, de competenties, de *span-of-control* van het management en het niveau in de organisatie. Een gemeente van rond de 10.000 inwoners is niet in staat voldoende specialisme te mobiliseren voor beleidsmatig goed beheer van de riolering: deze ene specialist is voor 0,7 fte betrokken bij de riolering en voor de rest beheert hij lantaarnpalen. Opzoeken van intergemeentelijke samenwerking en het samenvoegen van kennis kan oplossingen bieden. Schaalvoordelen behalen door gezamenlijk op de markt uitbesteden van activiteiten zijn marginaal, gelet op de aanbestedings- en inkoopregels die overheden moeten volgen en de bestaande concurrentieverhoudingen tussen de aanbieders in de markt.

### Cultuur en historie

Waternet bestond voor het grootste deel al voordat het werd geformaliseerd. Amsterdam beheerde van oudsher zijn gehele afvalwatersysteem, ook al deed het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht nog zo zijn best om de afvalwaterzuivering zelf in beheer te krijgen. Het toevoegen van het gemeentelijk drinkwaterbedrijf en de operationele taken van AGV aan deze centrale organisatie was na het opgeven van het verzet en het verkrijgen van inzicht dat samenwerken meer oplevert, relatief eenvoudig. De opbrengst lag vooral in de sfeer van *overhead* en had bij efficiënt organiseren ook bij elk van de afzonderlijke organisaties kunnen worden bereikt. Het opzetten van Aquario, waarbij de operationele beheerstaken voor de riolering van een zestal gemeenten in Friesland is overgenomen, was ook niet spannend om de eenvoudige reden dat men geen kans zag dit als kleine gemeenten zelf te organiseren. De motieven voor Noordwijkerhout waren weer anders.

Deze voorbeelden laten zien dat elke situatie in Nederland anders kan zijn en in de praktijk ook is. De achtergronden van de samenwerkende partijen (de cultuur van de organisaties), de wijze waarop regie wordt gevoerd, de bestuurlijke situatie, de interpretatie van de taken vanuit de wetgeving en de historische ontwikkeling verschillen sterk. Verder is een organisatie een doelgericht samenwerkingsverband van mensen. Dit samenwerkingsverband heeft een cultuur die gekleurd wordt door traditie, normen en waarden, de aard van de activiteiten en vooral de bereidheid van mensen om zich op een bepaalde wijze in te zetten (psychosociale doelmatigheid). Organiseren van

de samenwerking vergt daarom een op maatwerk gebaseerde aanpak. Dat tussen de partijen in de waterketen wordt samen- gewerkt aan het bereiken van gezamenlijke doelen is belangrijker dan de wijze waarop dit gebeurt. De betrokken deskundigen zijn meer dan goed in staat om de effectiviteit van deze samenwerking te beoordelen. Een waterketenbedrijf staat niet a priori garant voor de (vaak veel te hoog gegrepen) kosten- besparingen die men met enige regelmaat in publieke uitingen aantreft. Samenvoegen van organisaties (en onderdelen) leidt bovendien absoluut niet per definitie tot een meer integrale aanpak. Soms juist tot het tegenovergestelde.

### Samenwerken loont, maar hoe?

Veel te lang hebben gemeenten en water- schappen tegenover elkaar gestaan en stellingen betrokken, waarbij men elkaar afrekende op al dan niet arbitraire normering en discutabele vergunningverlening. Samenwerken vindt plaats op basis van vertrouwen. Vertrouwen vraagt gelijkwaar- digheid, elkaar kennen en elkaar weten te vinden. Bij samenwerken gaat het om een combinatie van willen, kunnen en moeten. 'Willen' heeft te maken met hoe mensen met elkaar omgaan, het vertrouwen van voordeel te behalen door 'halen en brengen', 'kunnen'

heeft te maken met voldoende (bestuur- lijke) ruimte en gelegenheid om gebruik te kunnen maken van elkaars mogelijkheden en competenties, 'moeten' heeft te maken met het morele besef bezig te zijn met gemeen- schaps geld en de (politieke) maatschappe- lijke verantwoordelijkheid voor een optimale dienstverlening aan de gebruikers tegen de laagste kosten.

Samenwerken begint en eindigt in een netwerk van mensen die elkaar op een gemeenschappelijk platform ontmoeten. Hoe minder structuur, des te meer ruimte voor initiatieven en activiteiten.

Samenwerken is coördinatie van activiteiten, gebruik maken van elkaars competenties en uitwisselen van informatie uitgaande van gemeenschappelijke doelen en niet te ver uiteenlopende ambities. Samenwerken loont. Samenwerken betekent in de leiding en het bestuur van de achterliggende organi- saties de noodzaak van consistentie tussen beleid en uitvoering. Bij besturen van de organisaties zal daarom een realistisch beeld moeten bestaan over de mogelijkheden en vooral de beperkingen die inherent zijn aan de activiteiten binnen de waterketen.

De wijze waarop zich samenwerking ontwikkelt, is afhankelijk van de ambities (gezamenlijke doelstellingen) en de lokale

mogelijkheden. Vooraf domineert niet een duidelijk *business*-model of een elders ontwikkeld concept dat eenvoudig valt te kopiëren. Laat staan dat we ons moeten spiegelen aan het buitenland. Samenwerking ontwikkelt zich en loopt uiteen van intergemeentelijke samen- werking op projectbasis, een waterschap dat operationele activiteiten van een gemeente uitvoert, centraal databeheer op grond van een regionaal meetplan, etc. Of die samen- werking ooit groeit tot een waterketenbe- drijf, is afwachten en vooral niet opleggen. Structuur volgt immers strategie.

Samenwerken in de waterketen hadden we natuurlijk al veel eerder moeten doen. Water- ketenbedrijven nu? Ik houd het voorlopig op een hype die hopelijk gauw overgaat: je bouwt toch geen fabriek als je niet weet wat voor product je wilt gaan maken?

Gaat iemand echt harder lopen als je hem duwt in de richting die hij al gaat? In het ergste geval valt hij voorover en je bent weer terug bij het begin van dit verhaal.

**Kees Snaterse**  
**(Snaterse Civiele Techniek & Management)**