



Bedrijfsvergelijking rioleringszorg: Een haalbare kaart?

KARST JAN VAN ESCH, GRONTMIJ ADVIESAFDELING WATER
AAD OOMENS, GRONTMIJ ADVIESAFDELING WATER

De komende jaren staan gemeenten voor belangrijke investeringsbeslissingen voor renovatie en vervanging van de riolering. Goed inzicht in de eigen prestaties en die van anderen helpt dan in het maken van de juiste keuzes. Daarnaast wil de overheid de verschillen tussen de lokale lasten verklaren. Hoe kan het dat deze bij de ene gemeente hoger zijn dan bij de andere, terwijl het geleverde product hetzelfde is? Benchmarking, het vergelijken met anderen, is een uitstekend hulpmiddel om inzicht te krijgen in de eigen rioleringszorg en te leren van de 'best practices' van collega's.

Steeds meer bedrijven en organisaties doen aan benchmarking, of beter gezegd, bedrijfsvergelijking: ze vergelijken hun eigen prestaties met die van concurrenten of branchegenoten. Op allerlei gebied: financiën, administratieve processen en bedrijfsvoering in het algemeen. Het is een systematisch meetproces dat de onderzochte ondernemingsprocessen binnen de eigen organisatie vergelijkt met die van de 'overeenkomstig best presterende'. Uit deze vergelijking kan worden afgelezen op welke punten de eigen bedrijfsvoering of werkwijze kan verbeteren.

In Nederland zijn de afgelopen jaren bedrijfsvergelijkingen uitgevoerd onder waterleidingbedrijven en waterschappen. Ook de rioleringswereld heeft behoefte aan een instrument om de inzichtelijkheid en doelmatigheid te vergroten. Een aantal gemeenten heeft het initiatief genomen en de Stichting RIONED gevraagd gezamenlijk de mogelijkheden te onderzoeken. Met ondersteuning van het Ministerie van VROM gaf Stichting RIONED opdracht tot het onderzoeken van de haalbaarheid van een dergelijke bedrijfsvergelijking in de rioleringszorg.

Als onderdeel van het haalbaarheidsonderzoek hebben zes gemeenten deelgenomen aan een kleinschalige bedrijfsvergelijking. Hiermee is de haalbaarheid van bedrijfsvergelijking op kleine schaal ook in de praktijk getoetst. De waterketen 'drinkwaterwinning en distributie', 'afvalwaterinzameling en transport' en 'afvalwaterzuivering' is daarmee verbonden.

Advies- en ingenieursbureau Grontmij heeft in samenwerking met Rijnconsult en de TU Delft de haalbaarheidstudie onlangs afgerond. Onderzocht is of in de rioleringszorg

- processen kunnen worden gemeten,
- meetgegevens kunnen worden vergeleken en of er
- (organisatorische) verbeteringen uit af te leiden zijn.

Het onderzoeksproces

In augustus 2000 is met het haalbaarheidsonderzoek begonnen. Het doorlopen onderzoeksproces is weergegeven in afbeelding 1. De interactie met de deelnemende gemeenten vormde één van de belangrijkste punten. Die vond plaats via workshops en bezoeken aan gemeenten. Ook zijn rondom de pilotgemeenten regio's geformeerd die als een gesprekspartner hebben gediend voor de pilotgemeenten.

In de workshops kwamen achtereenvolgens aan de orde: de afbakening van de behoefte en de selectie van thema's, de resultaten van een eerste datacollectie en het bedrijfsvergelijkingsmodel, de resultaten van de kleine pilot en de consequenties daarvan voor de haalbaarheid.

Daarna zijn ook van de klankbordgroep en van de begeleidingsgroep adviezen gevraagd op grond van de resultaten van de kleine pilot.

Deze adviezen zijn tezamen met het advies van het projectteam verwerkt in de eindrapportage die in oktober 2001 aan de opdrachtgever is aangeboden.

Thema's

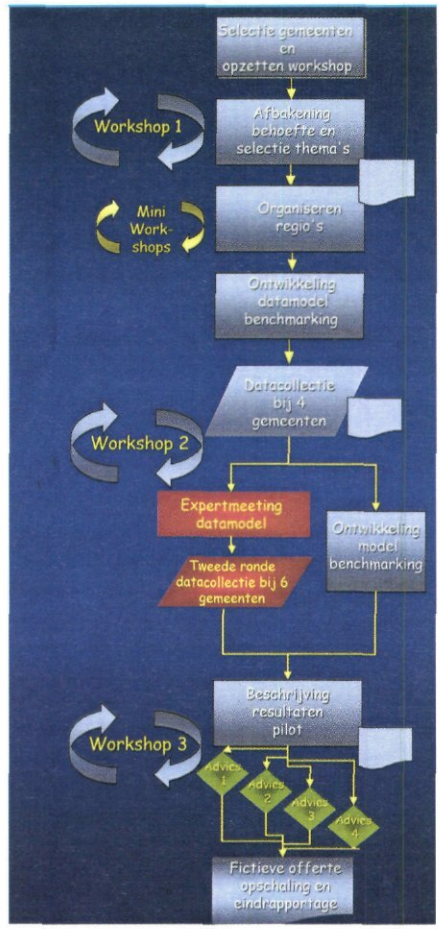
De prestaties van rioleringsbeheerders zijn vergeleken op de volgende gebieden:

- overlast/klanttevredenheid,
- inzicht in toestand en functioneren,
- milieu-inspanning,
- organisatievermogen en
- uitgaven.

Met 'overlast/klanttevredenheid' en 'milieu-inspanning' meten we de effecten van de rioleringszorg op onze omgeving. In hoeverre hebben inwoners overlast? Spannen we ons voldoende in om de effecten van onze rioleringszorg op het milieu te verminderen? En als sprake is van verschillen: waar komen deze dan vandaan? Met 'inzicht in toestand en functioneren' kunnen we uitspraken doen over de kwaliteit van de voorzieningen die samen de riolering vormen.

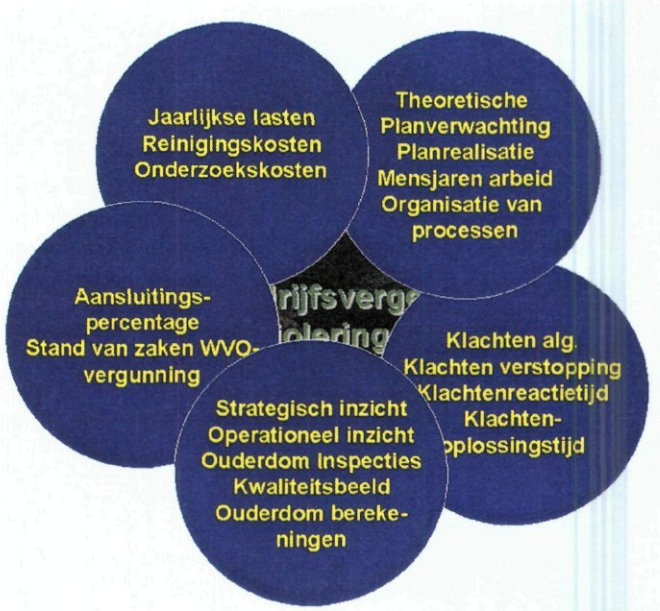
Natuurlijk speelt de context waarin een organisatie opereert en de context waarin de voorzieningen worden gerealiseerd en beheerd een belangrijke rol. Daarom zijn ook kenmer-

Afb. 1: Het onderzoeksproces.





Afb. 2: De thema's van de bedrijfsvergelijking.



Afb. 3: De belangrijkste ratio's, die de basis vormen voor de vergelijking.

ken van de omgeving gevraagd (= context indicatoren).

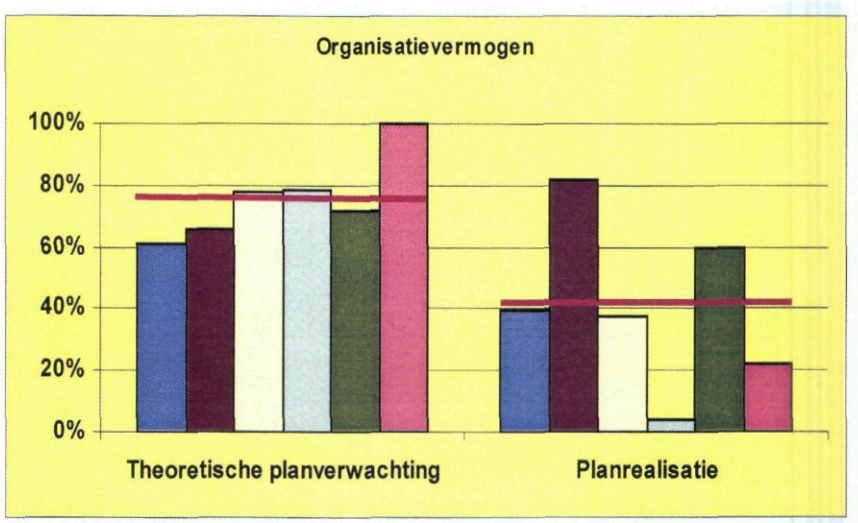
Basis voor vergelijking

Voor elk van de vijf thema's zijn ratio's bepaald die zich richten op een onderdeel van het presteren. Deze ratio's vormen de basis voor de vergelijking. Een set van 22 ratio's is ontwikkeld. Hierbij valt te denken aan mensjaren arbeid, jaarlijkse lasten per inwoner en reinigingskosten per kilometer riolering. Afbeelding 3 toont de belangrijkste ratio's. De uitkomsten op de ratio's geven aanleiding om na te denken over het presteren op de thema's en leiden tot vragen over de onderliggende werkwijze.

Leereffecten

In het onderzoek naar de haalbaarheid van bedrijfsvergelijking voor de rioleringszorg is het belang van het onderliggende proces opnieuw duidelijk geworden. De momenten van interactie met en tussen de deelnemers (de workshops en bezoeken) waren belangrijk voor de ontwikkeling van de methodiek. De interactie is niet alleen nodig om achtergronden te schetsen en uitleg te geven, maar ook om deelname te verkrijgen en ervaringen uit te wisselen. Deelname is bepalend voor de resultaten. Investeren in deelname is daarom noodzakelijk.

Een tweede punt is de competentieontwikkeling bij de deelnemers. Het vergelijkbaar maken van aanpak en werkwijze vraagt om openheid. Contacten met collega's uit andere gemeenten over werkwijze en aanpak roept kritische vragen op en verlangt een grotere mondigheid.



Afb. 4: Organisatievermogen - Theoretische planverwachting en planrealisatie.

Het komen tot verbeteringen vraagt daarnaast om het ontwikkelen van een eigen opvatting bij de deelnemers over hun prestaties, hun eigen rol in het bedrijfsvergelijkingsproces en de voorspelbaarheid en haalbaarheid van prestatieniveaus. Bedrijfsvergelijking speelt daarmee een rol in de verdere professionalisering van de rioleringszorg en bij het ontwikkelen van realistische prestatieniveaus. Door op grote schaal onderling te vergelijken kan door de sector worden bepaald welke prestatie op lokaal niveau zou moeten kunnen worden gehaald.

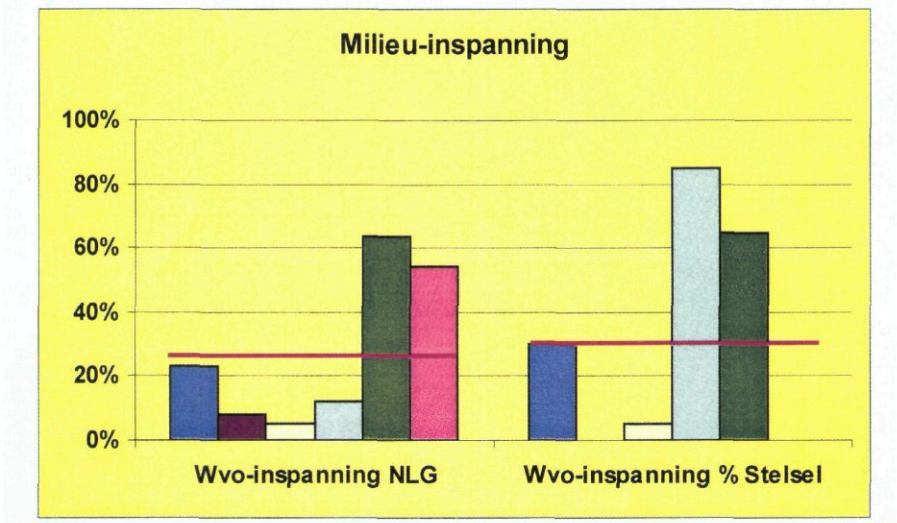
Eerste uitkomsten

Om een beeld te schetsen van de uitkomsten wordt hier een aantal ratio's nader belicht. Allereerst is in het thema 'organisatievermogen' gekeken naar de ratio 'theoretische planverwachting'. Deze geeft inzicht in de verhouding tussen de te verwachten investeringen (vervanging, verbetering/wvo-inspanning en aanleg buitengebied) en de in de gemeentelijke plannen (GRP en meerjarenplannen) opgenomen investeringen. De te verwachten investering is afgeleid uit leeftijdsopbouw stelsel, gemiddelde levensduur en inspectieresultaten.

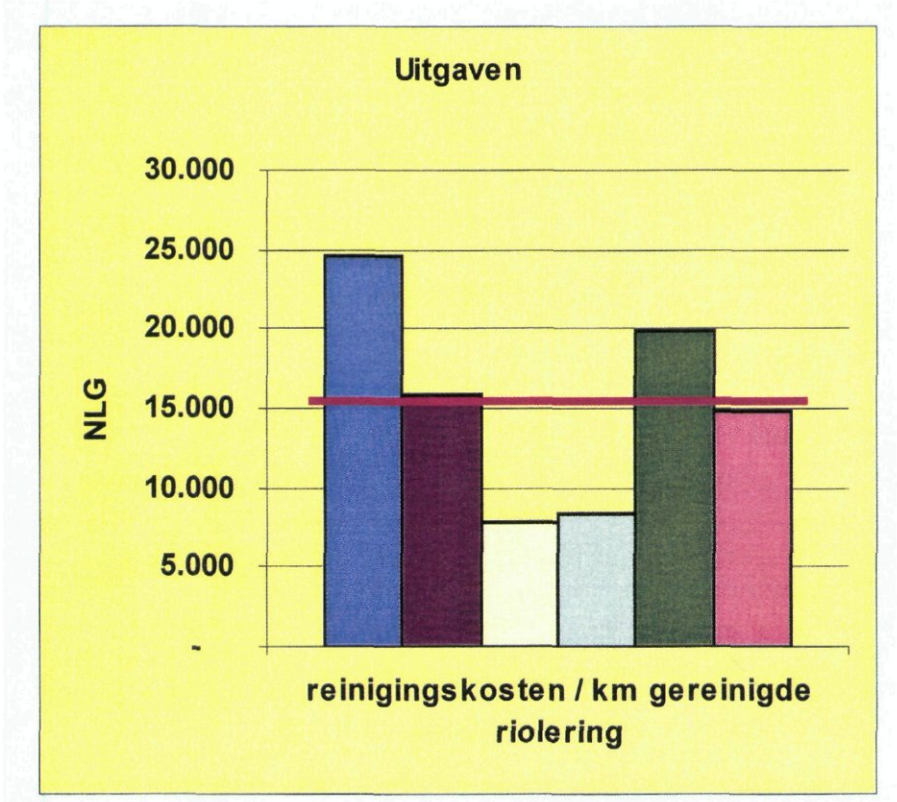
Ook is gekeken naar wat van de voornemens in het GRP is terechtgekomen (theoretische planrealisatie).

Wat opvalt is dat de theoretische planverwachting varieert tussen de 60 en 100 procent met een gemiddelde van 76 procent. Dit wil zeggen dat in de plannen minder investeringen zijn opgenomen dan op grond van stelselkenmerken en invloedsfactoren kan worden verwacht.

Als vervolgens wordt gekeken naar de theoretische planrealisatie, dan valt op dat de variatie hier groter is: tussen de vier en 80 pro-



Afb. 5: Milieu-inspanning - Wvo-inspanning in guldens en een percentage van het rioolstelsel.



Afb. 6: Uitgaven - Reinigingskosten per kilometer gereinigde riolering.

cent. Dit is het percentage van de voornemens in het GRP dat ook daadwerkelijk in 1999 en 2000 is uitgevoerd. Dit betekent dat gemeenten de wel opgenomen investeringen veelal niet tijdig kunnen realiseren.

In het prestatieperspectief 'milieu-inspanning' is onder andere gekeken naar de stand van zaken met betrekking tot de Wvo-vergunning. Wat moet er nog gedaan worden om aan de eisen van de Wvo-vergunning te voldoen en hoe ver is men? Dit is uitgedrukt in een percentage van het geld dat moet worden geïnvesteerd en in een percentage van het stelsel dat al voldoet.

Twee deelnemers niet konden aangeven hoeveel procent van het stelsel voldoet. Oorzaak hiervan was een grote verwevenheid van het gehele stelsel. Daarnaast valt op dat bij één gemeente (D) 15 procent van het geld is besteed en dat al 85 procent van de stelsels voldoet. Dit betekent dat 85 procent van de middelen nodig is om de laatste 15 procent van het stelsel op orde te brengen.

In het perspectief 'uitgaven' is onder andere gekeken naar de reinigingskosten per kilometer gereinigd riool. Ook hier vallen de grote verschillen op. Deze uitkomst heeft al geleid tot nader overleg tussen deelnemers, hetgeen aangeeft dat het proces van bedrijfsvergelijking werkt: verschillen vallen op en bekeken wordt hoe dat komt en of verbeteringen mogelijk zijn.

Voor het opsporen van 'best practices' en trends kunnen naast bovenstaande enkelvoudige ratio's ook diverse combinaties worden gemaakt. Dit is in wezen een zoektocht naar de aantoonbare logische verbanden. Door het opsporen van deze verbanden kan worden aangegeven wat de invloed is van beleid op de techniek. Door de te bereiken professionalisering van de rioleringszorg moet het mogelijk zijn om in de toekomst beleidskeuzes te koppelen aan prestatieniveaus. Ter illustratie wordt een combinatiegrafiek (afb. 7) getoond. Opgemerkt wordt dat de omvang van deze kleine pilot te gering is om hieraan enige statistische waarde toe te kennen. De grafiek biedt inzicht in de mogelijkheden.

Een voorbeeld is het product van de planverwachting en planrealisatie, afgezet tegen het aantal mensjaren arbeid dat wordt besteed. Is het zo dat een gemeente die veel arbeid in de rioleringszorg investeert ook een betere planverwachting/planrealisatie heeft (hetgeen betekent dat er goede, realistische plannen worden gemaakt)?

Wat levert het op?

Transparantie

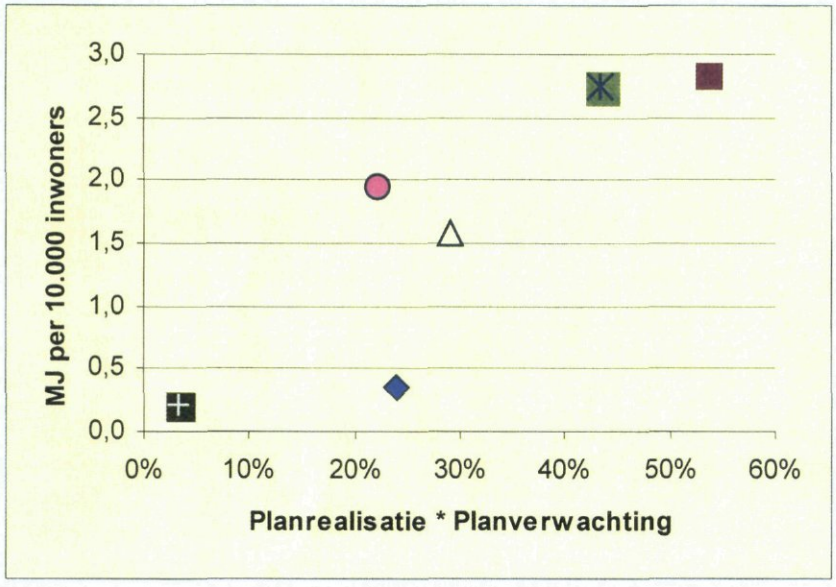
Eén van de resultaten van de bedrijfsvergelijking is het bereiken van een grotere transparantie: wat gebeurt er in de rioleringszorg, hoe verhoudt zich het presteren van de lokale organisatie met dat van anderen? Dit is een belangrijke factor vanuit politiek oogpunt, ook als wordt gekeken naar de discussie omtrent de omvang van de lokale lasten. Opgemerkt wordt dat het gemeentelijk rioleringsplan in eerste instantie het instrument is om deze discussie op lokaal niveau te voeren.

Bedrijfsvergelijking zorgt ervoor dat gegevens van andere gemeenten op een evenwichtige manier in deze discussie kunnen worden betrokken.

Bedrijfsvergelijking is gericht op het vergroten van het inzicht in de aanpak en werkwijze bij de invulling van de rioleringzorg. Inzicht dat moet leiden tot verbeteringen in de eigen werkwijze. Ondersteuning van het proces waarbij mogelijke verbeteringen worden voorafgegaan door de nodige inspanningen door bestuurders is van wezenlijk belang.

Herkennen en onderkennen van sleutelprocessen

Vanuit de bedrijfsvergelijking moeten in de eigen organisatie de sleutelprocessen duide-



Afb. 7: Combinatiegrafiek.

lijk worden: waarom presteert de organisatie zoals het presteert? De bedrijfsvergelijking moet handvatten bieden om deze processen op te sporen en te determineren.

Beoordelen eigen prestaties (wat is haalbaar?)

Binnen de rioleringssector bestaan weinig vaste normen of grenzen (hoe vaak moet worden geïnspecteerd, welke toestandsaspecten zijn vereist, wanneer moet riolering worden vervangen?). Aan de hand van uitkomsten van het bedrijfsvergelijkingsproces kunnen normen of grenzen worden ontwikkeld. De potentie hiervoor moet in de ratio's aanwezig zijn.

Definitie van de beste 'methoden'

Vanuit de ratio's worden de 'best practices' opgespoord. Discussie over werkwijzen in relatie tot gemeten prestaties biedt de mogelijkheid om de beste werkmethoden te onderkennen.

Leer- en ontwikkelproces naar verbeteren en vernieuwen

De ratio's moeten aangrijpingspunten bieden naar leer- en ontwikkelingsmogelijkheden. Vanuit de vergelijking is het mogelijk om aan te geven of het presteren wordt veroorzaakt door contextfactoren of dat er mogelijkheden voor verbetering van de processen aanwezig zijn.

Door bedrijfsvergelijking wordt het mogelijk de werkwijzen binnen organisaties te gaan vergelijken en daarmee het eigen functioneren te verbeteren. Bedrijfsvergelijking vormt daarmee een hulpmiddel in de verdere professionalisering van de rioleringzorg.

Beoordeling haalbaarheid

Uit de adviezen van de verschillende partijen in het haalbaarheidsonderzoek zijn de volgende conclusies getrokken:

- De kleine pilot heeft aangetoond dat processen in de rioleringszorg zijn te meten. In totaal 22 ratio's zijn ontwikkeld die het presteren vanuit vijf thema's (prestatieperspectieven) aangeven;
- De meetgegevens zijn vergelijkbaar of kunnen vergelijkbaar worden gemaakt. In een volgende fase moeten hiertoe de ratio's en de benodigde gegevens worden fijngeslepen. Ook moet een ontwikkeling naar standaardisering van gegevens worden ingezet;
- Door een koppeling van de ratio's met de deeltaken in de rioleringszorg zijn mogelijkheden tot verbetering af te leiden.

Hoe nu verder?

Bedrijfsvergelijking in de rioleringszorg is zinvol en haalbaar. Het haalbaarheidsonderzoek heeft dat aangetoond. In een volgende fase wordt de methodiek nader uitgewerkt. Daarna wordt een 'grote' pilot uitgevoerd met 25 gemeenten. In deze grote pilot wordt ook onderzocht of gemeenten middels een aantal typologieën zijn in te delen. Hierdoor kunnen verschillende platforms van gemeenten ontstaan die in de toekomst regelmatig een bedrijfsvergelijking uitvoeren.

De uitvoering van de grote pilot is de eerste stap op weg naar een grootschalige bedrijfsvergelijking van rioleringsbeheerders in Nederland. De sector laat hiermee zien een volwassen stap te zetten op weg naar een verdere professionalisering van de rioleringszorg. ¶