

Borging publieke belangen in waterketen kan beter

De dominantie van de overheid in de uitvoering van het waterketenbeheer bevordert een vanzelfsprekende oriëntatie op publieke belangen, maar heeft ook enkele nadelen. Dit is de belangrijkste conclusie van het onderzoek van PwC Consulting naar de borging van publieke belangen in de waterketen.

PwC Consulting is door de gezamenlijke ministeries gevraagd de huidige organisatie van de waterketen en de borging van publieke belangen in beeld te brengen, evenals de ontwikkelingen die van invloed zijn op deze borging en de ervaringen in enkele andere landen (Engeland, Frankrijk) en sectoren (afval, energie, openbaar vervoer).

Huidige organisatie

De bestuurlijke en financiële organisatie van het waterketenbeheer in Nederland wordt gekenmerkt door een sterke dominantie van lagere overheden: de drinkwatervoorziening is vrijwel overal door gemeenten en provincies opgedragen aan regionale publieke nutsbedrijven; voor de afvoer en

zuivering van afvalwater zijn respectievelijk gemeenten en waterschappen verantwoordelijk. Waterleidingbedrijven, gemeenten en waterschappen bekostigen hun activiteiten uit de opbrengsten van eigen heffingen en prijzen: de drinkwaterprijs, het rioolrecht en de verontreinigingsheffing.

Waterleidingbedrijven, gemeenten en waterschappen beschikken binnen hun beheersgebied over een monopolie: burgers en kleine bedrijven kunnen niet overstappen naar een andere aanbieder. Grote bedrijven hebben wel keuzevrijheid; zij kunnen zelf voorzien in industrie- en proceswater en de zuivering van afvalwater, of gebruik maken van de waterdiensten van concurrerende aanbieders. Met het oog hierop hebben ver-

schillende waterschappen en waterleidingbedrijven - soms samen, soms apart - Waterketen-BV's opgericht, die grote bedrijven van 'diensten op maat' voorzien.

Ruimte voor verbeteringen

De sterke betrokkenheid van de overheid bij de uitvoering heeft belangrijke voordelen voor de borging van publieke belangen. Publieke belangen zijn de belangen die de individuele klantenbelangen overstijgen, zoals volksgezondheid, leveringszekerheid, lage maatschappelijke kosten en minimale milieubelasting. Het gaat hierbij om belangen waarvan wordt verwacht dat zij zonder bemoeienis van de overheid niet tot hun recht komen.

Het belangrijkste voordeel van uitvoering in publieke handen is dat het bestuur direct invloed kan uitoefenen op de prestaties van de organisatie. Maar belangrijker is

wordt geconcretiseerd. Algemeen overheerst het gevoel dat het Rijk zich verre moet houden van bemoeienis met de organisatie van de uitvoering van het waterketenbeheer. Waar de realisatie van publieke belangen en andere prestaties in het geding is, moet het Rijk lagere overheden en instellingen hierop kunnen aanspreken, maar het Rijk hoort in eerste instantie te faciliteren en voorwaarden te scheppen voor een maatschappelijk optimaal waterketenbeheer.

Als belangrijkste aandachtspunten voor de rijksvisie werden uiteindelijk genoemd:

- meer scherpte in het definiëren publieke belangen,
- concrete beschrijving wat verstaan wordt onder maatschappelijke meerwaarde,
- strategische visie op organisatie water-

keten (in dynamische context) in samenhang met het watersysteem en de maatschappelijke leefomgeving,

- stimuleren van een gezamenlijke planvorming (waterplan, afvalwaterplan en/of waterketenplan wettelijk verankeren),
- aandacht voor de financieringsstructuur en de asymmetrische verdeling van kosten en baten in de waterketen,
- verbeteren van de efficiëntie en klantgerichtheid in de waterketen door het verder uitbouwen van (verplichte) bedrijfstakvergelijkingen en het verspreiden van goede voorbeelden,
- stimuleren van samenwerking door het faciliteren van de verspreiding van ervaringen
- en stimuleren dat in de waterketen de maatschappelijk meest optimale oplossingen worden gezocht en geïmplementeerd.

Een uitgebreid verslag van deze dag kan worden opgevraagd bij Mettsje de Boer van het ministerie van VROM (070) 339 33 90 of Jetske Bouma van RIZA (0320) 29 76 36.

Rioolwaterzuiveringsinstallatie Amersfoort (foto: Photo Holland).



wellicht dat sprake is van een sterke 'institutionele borging'. De wens tot het behartigen van publieke belangen bij medewerkers en het management is geïnternaliseerd.

Uitvoering door de overheid kent echter ook (potentiële) nadelen. Ten eerste is geen sprake van een vanzelfsprekende aandacht voor goede dienstverlening aan de 'klant' tegen de laagst mogelijke kosten; een tweede nadeel is dat veelal niet expliciet wordt gemaakt welke publieke belangen precies behartigd moeten worden en welke kostenbatenafweging daaraan ten grondslag ligt. Ten derde kan worden geconstateerd dat de kennis en betrokkenheid van de politieke bestuurders niet altijd voldoende is voor een professionele aansturing. Als vierde nadeel heeft het huidige model dat uitvoering en toezicht/handhaving in een aantal gevallen teveel zijn verweven.

Organisatie is sub-optimaal

De uitvoering van taken in de waterketen is in Nederland verdeeld tussen verschil-

lende organisaties. Dit heeft onder meer als voordeel dat eenvoudige afstemming plaatsvindt met andere aspecten zoals openbare werken en ruimtelijke ordening bij gemeenten en watersysteembeleid bij waterschappen.

Nadeel van deze situatie is echter dat de afstemming binnen de keten te wensen overlaat, hetgeen tot sub-optimale prestaties en ondoelmatigheid leidt. Door de inrichting van samenwerkingsverbanden wordt gepoogd deze nadelen te beperken, maar de resultaten hiervan zijn nog beperkt.

Aandachtspunten voor de rijksvisie

Het waarborgen van publieke belangen door de overheid, zal in de toekomst een ander karakter krijgen. Door nieuwe technieken, grotere mondigheid van de burger, Europese regelgeving en voortgaande (zij het minder dogmatische) liberalisering dient de overheid zijn rol aan te passen. Een aantal mogelijkheden vragen om nadere uitwerking:

- concretiseren van de publieke belangen en de kosten die ermee zijn gemoeid,
- vergroten van de kennis en betrokkenheid van lokale bestuurders,
- verbeteren van efficiëntie en klantgerichtheid,
- scheiden van uitvoering en toezicht,
- organiseren regie, afstemming en samenwerking
- en verbeteren van het financieringsinstrumentarium.

Voor meer informatie: Edwin Roos van PwC Consulting (036) 545 60 98.

Edwin Roos en Eddy van Hijum
(PwC Consulting)