

Evaluatie optimalisatie afvalwatersysteem in Brabantse Delta

In 2004 stelde Waterschap Brabantse Delta zich ten doel in drie jaar tijd aan de hand van studies voor alle zuiveringsgebieden samen met 21 gemeenten flinke kostenbesparingen in de afvalwaterketen door te voeren. Van de 17 optimalisatiestudies zijn er anno 2010 elf afgerond. Twee ervan zijn vertaald in een afvalwaterkoord (met de gemeenten Zundert en Roosendaal). Daarnaast hebben alle gemeenten en het waterschap afgelopen februari een convenant ondertekend over samenwerking in de waterketen. Die samenwerking verloopt echter nog niet zonder slag of stoot.

Het realiseren van kostenbesparingen in de afvalwaterketen vraagt om vergaande samenwerking tussen waterschap en gemeenten. In een tijdperk van economische crisis lijkt dit een zware, maar uitdagende opgave. Hoe voorkom je het terugtrekken van organisaties op kerntaken ten gunste van het hogere, maatschappelijke belang (een optimaal milieurendement met een positieve maatschappelijke kostenbatenerhouding op de lange termijn)? Het vraagt om politieke moed en het samen investeren in verkennen van mogelijkheden en risico's.

In economisch gunstigere omstandigheden begon Waterschap Brabantse Delta in 2004 aan een ambitieus programma Optimalisatie Afvalwatersysteem (OAS). In drie jaar tijd wilde het waterschap samen met alle 21 gemeenten mogelijkheden verkennen voor kostenbesparingen. In aansluiting daarop moesten afvalwaterakkoorden worden gesloten met daarin concrete maatregelen en de planning en financiering ervan. De praktijk blijkt echter weerbarstig. Diverse verdragen treden op en zes jaar later worden pas de eerste twee afvalwaterakkoorden ondertekend. Om te leren van de opzet, het verloop en de (eerste) resultaten voert het waterschap, samen met een aantal interne en externe betrokkenen, een procesevaluatie uit. Een 17-tal interviews en een zogeheten spiegelsessie, waarin de bevindingen worden besproken met geïnterviewden, vormen de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

Alle 21 West-Brabantse gemeenten en Waterschap Brabantse Delta hebben in februari het convenant 'Samenwerken in de afvalwaterketen' getekend. Het convenant kan gezien worden als een uitwerking van het Bestuursakkoord Waterketen, dat het Rijk en de koepelorganisaties (Unie van Waterschappen, IPO, Vewin en VNG) in 2007 sloten. Het convenant heeft als doel de samenwerking tussen de gemeenten en het waterschap en tussen de gemeenten onderling te bevorderen. Verhoging van de doelmatigheid in de afvalwaterketen is het uiteindelijke streven. Het convenant beoogt onder andere samenwerking op het gebied van het ontwikkelen en uitwisselen van kennis en innovatie, uitvoeren van OAS-studies, communicatie, onderzoek, uitwisseling van personeel.

Uit de evaluatie blijkt dat veel gemeenten en het waterschap hun basisgegevens over het afvalwatersysteem op orde gebracht hebben en dat de kwaliteit ervan sterk verbeterd is. De meeste gemeenten uiten wel hun zorgen over het op orde houden van deze gegevens. De gemeenten vinden over het algemeen dat de spelregels van het optimalisatieproces lange tijd te eenzijdig door het waterschap zijn bepaald. Men signaleert wel een geleidelijke verandering naar meer evenwicht in de samenwerking. Terwijl theorieën over complexe processen leren dat het verstandig is om bij aanvang van een proces samen de spelregels vast te leggen, is de Handleiding OAS pas in maart 2009 verschenen. In dit lijvige document, dat overigens alleen het logo van het waterschap voert, worden de afspraken en spelregels (op basis van de praktijkervaringen) gedetailleerd op een rij gezet. Een (beperkt) aantal gemeenteambtenaren heeft er aan bijgedragen. Toch ligt het document niet onder het hoofdkussen van de meeste betrokkenen.

Start een beoogde samenwerking met het opstellen van een gezamenlijke agenda en spelregels (proces en inhoud) voor alle fasen van het proces. Evalueer de agenda en spelregels bij aanvang van elke nieuwe fase in het proces.

Samen investeren vanuit een gedeelde filosofie

Gaat het waterschap aanvankelijk voortvarend van start, de direct betrokkenen van verschillende afdelingen en regiokantoren verkondigen soms uiteenlopende boodschappen. Dit riep vragen op bij een aantal betrokken gemeenten. Daarbij komt dat wensen van individuele gemeenten niet in alle gevallen worden gehoord of naar (volledige) tevredenheid gehonoreerd. In sommige gevallen staan die wensen op gespannen voet met het uitgangspunt van kosteneffectieve maatregelen. Verder valt op dat gemeenten het waterschap wel aanspreken op zaken die minder goed lopen, maar elkaar onderling niet confronteren met de afspraken en verantwoordelijkheden. Verschillende snelheden tussen gemeenten in een zuiveringsgebied hebben mede daardoor de voortgang lastig gemaakt met frustratie van 'koplopers' tot gevolg. In sommige gevallen is daarom gekozen om een zuiveringsgebied (tijdelijk) op te knippen in deelgebieden. De ambtelijke capaciteit is in een aantal gevallen (zowel bij het

waterschap als bij gemeenten) onvoldoende geweest, waarbij de meeste deelnemers aantekenen dat niet alles met behulp van inhuur is op te lossen. Ten slotte bestaan verschillen in filosofie over de gewenste procesaanpak bij betrokken adviesbureaus. Volgens sommigen kiest het waterschap een te zware focus op projectmatige voortgang die weinig ruimte biedt voor creatieve denkprocessen. Meer creativiteit en flexibiliteit zijn dan het devies om beter te kunnen inspelen op onverwachte ontwikkelingen.

Samenwerken = samen investeren. Van alle betrokken partijen mag worden verwacht dat ze voldoende mensen en middelen reserveren. Daarbij is het van belang dat men vertrekt vanuit een gezamenlijke procesfilosofie.

De bestuurder is je beste vriend

Tijdige bestuurlijke borging is een belangrijk aandachtspunt in complexe gebiedsprocessen. In het programma zijn ambtenaren vaak lang zelf aan het stoeien met dilemma's en belangrijke keuzes. Bestuurders worden vaak te lang, onder het mom van 'te technisch, niet politiek belangrijk genoeg' op een veilige afstand gehouden. Riolerings zijn ook niet spannend, politiek kun je er niet zichtbaar mee scoren. Bestuurders worden vaak pas ingeschakeld als conflicten dreigen te ontstaan. Toch verdient het aanbeveling om bestuurders juist vanaf de start mee te nemen in het proces en belangrijke keuzemomenten expliciet te verankeren. Een heldere communicatiestrategie (zowel intern als extern) is daarbij belangrijk, waarbij successen bij voorkeur samen door de partners worden gevierd. De bestuurders zijn je beste vrienden, ze kunnen uitgroeien tot gemotiveerde ambassadeurs.

Betrek bestuurders vanaf het begin en op belangrijke keuzemomenten. Laat ze samen successen vieren en geef ze een rol als ambassadeur.

Samen onderhandelen met het Rijk

In het optimalisatieproces van de afvalwaterketen programma vormde het ontbreken van een helder, eenduidig landelijk beleid een lastig dilemma. Zo zijn waterschappen verschillend omgegaan met afspraken over het aandeel verhard oppervlak. Er bestaan



De zuiveringsinstallatie Bath.

ook verschillende invullingen en snelheden ten aanzien van het voldoen aan de basisinspanning. Met de komst van NBW Actueel is er uiteindelijk meer expliciete ruimte gekomen om alternatieven uit te werken. Lokale partijen kunnen zelf zorgen voor een gedeelde interpretatie van landelijke spelregels en afspraken maken over het benutten van de beleidsruimte die wordt geboden.

Overweeg het gezamenlijk investeren in het lobbyen op andere bestuurlijke schaalniveaus waar beslissingen worden genomen die van grote invloed kunnen zijn op het lokale gebiedsproces.

Aanbevelingen

Samenvattend zijn uit de evaluatie zeven aanbevelingen afgeleid voor complexe

gebiedsprocessen, zoals het OAS-programma:

- Start een proces altijd met het opstellen van een gezamenlijke agenda, procesarchitectuur en spelregels;
- Respecteer daarbij kernwaarden/kernbelangen van de deelnemers. Geef deze een herkenbare plaats in het procesontwerp, waaronder de keuze van varianten. Een brede variëteit bij aanvang van een verkenning verdient de voorkeur. Keuzes maken ('trechtersen') volgt dan later, na het samen vaststellen van feiten en waarden;
- Vrijwillige deelname betekent niet vrijblijvende deelname. Vooraf committeren partijen zich aan deelname aan het proces, niet aan de uitkomsten;
- Het is belangrijk om verwachtingen en risico's voorafgaand aan elke fase in beeld te brengen en afspraken te maken over het beheer (sen) ervan;

- Ga voor een realistische ambitie, houd het klein en beheersbaar. Kies proefprojecten niet te groot qua schaalniveau, wel voldoende complex qua inhoud en organisatie;
- Zorg voor gunstige procescondities voor interactie, met voldoende ruimte voor creativiteit en het flexibel kunnen anticiperen op onverwachte ontwikkelingen. Pak het daarbij wel zo projectmatig mogelijk aan met heldere deadlines, randvoorwaarden en spelregels. Deadlines zullen aanvankelijk meer procesmatig van aard zijn, later in het proces volgen geleidelijk inhoudelijke keuzes;
- Scheidt de fases van inhoudelijke verkenningen en onderhandelingen over kosten en baten scherp. Zo voorkom je mogelijk te vroege politieke stellingen in het proces en kun je de energie richten op het gezamenlijk vaststellen van feiten en waarden.

Evalueren om te leren

Evalueren kun je leren en doe je om te leren. Waterschap Brabantse Delta heeft zich voorgenomen om periodiek een complex programma of gebiedsproces onder de loep te nemen. Pittige (zelf)reflectie en de bereidheid tot het invoeren van aanpassingen zijn essentieel om samen tot betere processen te komen. Het verdient aanbeveling om in elk samenwerkingsproces periodieke evaluatiemomenten in te bouwen. Vergeet daarbij niet de bevindingen terug te koppelen met betrokkenen, ambtelijk en bestuurlijk. Organiseer ook gezamenlijke sessies met ambtenaren en bestuurders zodat men van elkaar kan leren. Creëer hierbij een vertrouwelijke sfeer waarin men openhartig durft te spreken. Het waterschap heeft op grond van de evaluatie in ieder geval een aantal procesmatige ingrepen gepleegd.

Leo Santbergen
(Waterschap Brabantse Delta)