WATERSCHAP REGGE EN DINKEL EN TWENTSE GEMEENTEN HANTEREN BEDRIJFSKUNDIGE EN SOCIOLOGISCHE THEORIEËN BIJ SAMENWERKING

Waardecreatie in de (afvalwater)keten

Ongeacht wie de waterketendienst levert, de burger moet het gevoel hebben dat de geleverde dienst meer waard is dan hij ervoor betaalt. Dit betekent dat waarde gecreëerd moet worden. Naar aanleiding van het Interdepartementale Beleidsonderzoek Water is door de koepelorganisaties van de waterschappen en gemeenten aangegeven dat samenwerking tussen deze overheden hiertoe mogelijkheden biedt. Ten behoeve van strategievorming is in het voorjaar van 2004 binnen de Twentse afvalwaterketen een actorenanalyse uitgevoerd. De verschillen tussen de bestudeerde actoren bleken niet van dien aard dat zij samenwerking in de weg staan. Voldoende reden om te adviseren de strategie van het waterschap Regge en Dinkel te richten op langdurige samenwerking in de afvalwaterketen. Het waterschap legt daarbij het accent op kostenreductie en de gemeenten op woongenot. Door binnen de samenwerking deze accenten te leggen, kan gedurende langere tijd waarde gecreëerd worden voor de Twentse burger.

Ondanks de vermeende voordelen wordt tijdens symposia en in beleidsstukken herhaaldelijk aangegeven dat de samenwerking in de afvalwaterketen onvoldoende tot stand komt. Gebrek aan vertrouwen, een gering ervaren noodzaak tot samenwerken en verschillen tussen gemeente en waterschap worden verondersteld hieraan ten grondslag te liggen. Twente lijkt in dit opzicht niet af te wijken van de rest van Nederland. Een vraag van het management binnen Waterschap Regge en Dinkel was dan ook 'Hoe de samenwerking vorm te geven vanuit het perspectief van de klant?'. Normaliter wordt een dergelijke vraag beantwoord op basis van een analyse van de actuele ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie en het nodige gezond verstand. Ditmaal bestond echter ruimte om naast de reguliere benadering ook bedrijfskundige en sociologische theorieën te gebruiken bij beantwoording van de managementvraag. Hiertoe is de vraag vertaald naar de onderzoeksvraag 'Op welke wijze kan de sector waterketen waarde creëren in de Twentse afvalwaterketen binnen de wettelijke kaders en de mogelijkheden van het afvalwaterakkoord?'

Waarde creëren

Waardecreatie is hierbij gedefinieerd als het positieve verschil dat de eindgebruiker ervaart tussen de oplossing van zijn probleem en de prijs die daarvoor betaald wordt. Diensten in de keten lijken ogenschijnlijk weinig mogelijkheden te bieden om binnen deze definitie te vallen. Voor de gebonden klant heeft de ketendienst veel weg van een vanzelfsprekend iets, waarbij alleen de prijs belangrijk is. Dit zou er dan ook voor pleiten om de goedkoopste aanbieder de dienst te laten aanbieden. Een waterketenbedrijf sluit aan bij deze gedachte. In recente discussies over de wenselijkheid van waterketenbedrijven hebben Unie en VNG echter aangegeven dat het zuiverings- en rioolbeheer beter in handen van waterschap en gemeente kunnen blijven, dit vanwege de koppeling tussen watersysteem en zuivering en de koppeling tussen rioolbeheer en infrastructuur. Unie en VNG stellen hiermee dat de klant door samenwerking beter bediend wordt dan door een ketenbedrijf. Oftewel: het waardebod dat de klant bij samenwerking wordt gedaan, is beter dan het waardebod dat een waterketenbedrijf kan doen.

Bij nadere analyse blijkt dat het bod, van zowel het waterschap als de gemeente, bestaat uit woongenot bieden tegen een lage prijs. Hierdoor ligt het voor de hand dat door intensivering van de samenwerking waardecreatie mogelijk is. Enerzijds kan door samenwerking de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren, anderzijds kan de lastenstijging worden beperkt.

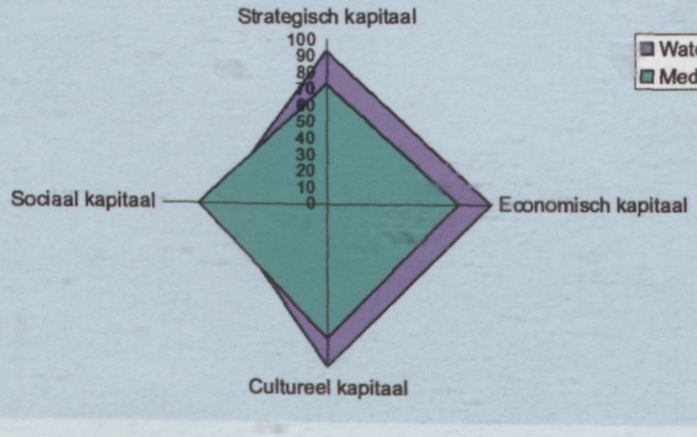
Analyse van de Twentse keten

Samenwerking is geen nieuw fenomeen. In navolging van het bedrijfsleven hebben diverse overheidsorganisaties een ontwikkeling ingezet naar een netwerkgerichte organisatie. Hierdoor zijn diverse goed onderbouwde theorieën beschikbaar om actoren in de afvalwaterketen te analyseren. Voor analyse van de actoren in Twentse afvalwaterketen zijn de theorie van het sociaal systeem en de contingentietheorie geïntegreerd.

De theorie van het sociaal systeem beschouwt interactie tussen twee actoren als een sociaal proces dat gekleurd wordt door het strategisch, economisch, cultureel en sociaal kapitaal waarover de actoren beschikken. De mate waarin de actoren dit kapitaal ontwikkeld hebben, bepaalt de mogelijkheden tot samenwerking. Hoe meer de actoren qua kapitaal op elkaar lijken, des te makkelijker zij samenwerking kunnen aangaan.

Samenwerking tussen actoren vindt plaats om de effectiviteit te laten toenemen. In het uitgevoerde onderzoek is effectief gedefinieerd als het creëren van waarde. De contingentietheorie stelt dat er niet één ultiem werkmodel of één organisatievorm bestaat om als organisatie effectief te zijn. Effectiviteit is het resultaat van de mate waarin de organisatie en de omgeving op elkaar aansluiten. Beschikken over veel kapitaal hoeft dus geen garantie te zijn voor

Afb. 1: Positief beantwoorde interviewvragen uitgedrukt als percentage van totaal.



effectiviteit in de vorm van het creëren van waarde.

Het model waarin beide theorieën geïntegreerd zijn, is geoperationaliseerd door indicatoren te benoemen voor het kapitaal en de waardecreatie. Strategisch kapitaal bestaat onder andere uit het hebben van een visie en doelstellingen met betrekking tot de afvalwaterketen. Economisch kapitaal hangt samen met inwoneraantallen, omvang van de investeringen en omvang van de exploitatiebegroting. Cultureel kapitaal vloeit voort uit het gebruik van een managementmodel voor aansturing van de organisatie en de mate waarin in multidisciplinaire projectteams wordt gewerkt. Sociaal kapitaal wordt verkregen door een positie in een netwerk en het hebben van vertrouwen in de partners binnen dat netwerk. Indicatoren voor waardecreatie in de keten zijn de lasten voor de klant en het woongenot dat hij of zij ervaart door afname van de dienst. Genoemde indicatoren zijn uitgewerkt tot een vragenlijst. Deze is gebruikt om medewerkers van twaalf Twentse gemeenten, alsmede vijf waterschapsmedewerkers te interviewen.

Resultaten

Zowel het waterschap als de mediane gemeente hebben de verschillende vormen van kapitaal in vergelijkbare mate ontwikkeld (afbeelding 1). Op strategisch, economisch en cultureel vlak beschikt het waterschap over iets meer kapitaal dan de mediane gemeente. De mediane Twentse gemeente heeft echter meer sociaal kapitaal dan het waterschap. Gemeenten blijken namelijk meer vertouwen te hebben in het waterschap dan andersom. Bij het waterschap schort het niet aan vertrouwen in personen, maar aan vertrouwen in de gemeentelijke organisatie. Een verklaring hiervoor kan liggen in de afhankelijkheid van gemeentelijke medewerking die de waterschapsmedewerkers ervaren bij realisatie van de wateropgaven. Een afhankelijke actor kent bij interactie veelal enige argwaan jegens de minder afhankelijke actor. De verschillen in kapitaal zijn echter niet van dien aard dat zij samenwerking in de weg staan. Versterken van de samenwerking is mogelijk door de overeenkomsten verder te laten toenemen, dus het kapitaal in balans te brengen.

Ondanks leefbaarheids- en klanttevredenheidsonderzoeken heeft geen van de actoren informatie over het woongenot dat de gebonden klanten ervaren door afname van de diensten in de afvalwaterketen. Klachten die gerelateerd zijn aan deze dienstverlening, worden wel nauwkeurig geregistreerd en vormen een negatieve weergave van het ervaren woongenot. Het waterschap ontvangt minder ketengerelateerde klachten dan de gemeente en vraagt een lagere prijs voor de geleverde dienst. Indien inzameling, transport en zuivering van afvalwater als één afvalwaterketendienst beschouwd wordt, dan blijkt het waterschap dus meer waarde te creëren in de keten dan de mediane Twentse gemeente.

Bij de gemeenten bestaat geen lineaire relatie tussen enige vorm van kapitaal en de gecreëerde waarde. Deze constatering strookt met de contingentietheorie en is vooral relevant indien gestreefd wordt naar het in balans brengen van het kapitaal. Om de samenwerking effectief te laten zijn, is binnen ieder samenwerkingsverband het in balans brengen van het kapitaal te beschouwen als maatwerk. Het afvalwaterakkoord biedt goede mogelijkheden om dit maatwerk te leveren.

Conclusie

Kijkend naar de onderzoeksvraag blijkt het Waterschap Regge en Dinkel waarde te kunnen creëren in de Twentse afvalwaterketen door het quotiënt van woongenot en prijs te vergroten. Samenwerking met de gemeenten biedt hiertoe goede mogelijkheden. Om langdurige samenwerking tot stand te brengen is het wenselijk het beschikbare kapitaal van gemeente en waterschap in balans te brengen. Hiermee wordt een basis verkregen voor continue waardecreatie. Het afvalwaterakkoord biedt

Het woongenot komt in het gedrang door ondergelopen straten (foto: gemeente Rijssen).



daarbij de mogelijkheid de samenwerking te formaliseren binnen de kaders die het watersysteem en de wettelijk verankerde zorgplicht stellen.

Aanbevelingen

Door uitwerking van het kabinetsbesluit om te komen tot één waterketentarief of één waterketennota, zal op termijn voor de klant het beeld ontstaan dat er één dienst wordt geleverd in de afvalwaterketen. Binnen deze gezamenlijke waterketendienst kan het waterschap de grootste bijdrage leveren aan de waardecreatie door te zorgen voor lage kosten in het zuiveringsbeheer. Zowel bij waterschap als gemeenten komen slechts weinig klachten binnen die direct toegeschreven kunnen worden aan het zuiveringsbeheer. Meer klachten betreffen situaties van wateroverlast, overstortingen en stank in bebouwd gebied. Gemeenten hebben daarom meer mogelijkheden dan het waterschap om het woongenot te laten toenemen. Dit legitimeert voor het waterschap een strategische keuze voor aandacht voor kostenreductie.

Een gezamenlijke visie van bestuur, management en medewerkers van het waterschap dient de keuze voor extra aandacht voor de kosten te onderbouwen. Deze keuze kan operationeel worden gemaakt in een werkmodel.

Standaardiseren, automatiseren, optimaliseren van werkprocessen en voorkomen van verspilling zijn hierbij kernbegrippen. Als eerste invulling van het werkmodel is op basis van het uitgevoerde onderzoek reeds een functionele strategie opgesteld, welke het karakter heeft van een stappenplan.

Urgentie creëren

Een door beide actoren ervaren urgentie om te gaan samenwerken is een voorwaarde om samenwerking van de grond te krijgen. In- en extern zal vanuit het zuiveringsbeheer het bestaan van deze urgentie gecommuniceerd worden. De voorziene stijging van lokale lasten en het remmende effect dat samenwerken daarop kan hebben, vormen samen een krachtig argument.

Optimalisatiestudies uitvoeren

Reductie van investeringsniveaus is mogelijk door in optimalisatiestudies investeringen van waterschap en gemeente op elkaar af te stemmen, binnen de ruimte die het watersysteem daartoe biedt. Een gezamenlijk project dat resulteert in een kostenbesparing zal het wederzijdse vertrouwen laten toenemen en draagt direct bij aan de waardecreatie. Door het plukken van dit laaghangende fruit wordt een basis gelegd voor intensievere samenwerking.



Foto: gemeente Rijssen.

Afvalwaterakkoorden invullen

Het resultaat van de optimalisatiestudie wordt per gemeente vastgelegd in een afvalwaterakkoord. Daarnaast worden ook afspraken gemaakt die gericht zijn op het in balans brengen van het beschikbare kapitaal in het betreffende samenwerkingsverband. Hiermee wordt afgeweken van groslijst in de 'Handreiking afvalwaterakkoord' van de Unie en de VNG. Betreffende groslijst bevat veel afspraken die in Twente al in een aansluitvergunning geregeld zijn (H_2O nr. 21 uit 2002). Bij het in balans brengen van het beschikbare kapitaal moet bijvoorbeeld gedacht worden aan afspraken met betrekking tot gezamenlijke visievorming, klanttevredenheidsonderzoeken (strategisch en sociaal kapitaal) en het beschikbaar stellen van specialisten of projectleiders (cultureel, sociaal en economisch kapitaal) voor gezamenlijke projecten in de keten.

Implementatie

Niet het hebben van een strategie is de sleutel tot succes, maar de implementatie ervan. Inmiddels worden door Waterschap Regge en Dinkel dan ook acties ontplooid in lijn met de gedane aanbevelingen.

- Deze winter wordt door bestuur, management en medewerkers een waterketenvisie/-strategie opgesteld. De aanbeveling tot extra aandacht voor kostenreductie kan hierin een plaats krijgen;
- Interne en externe communicatie over de wenselijkheid van samenwerking in de afvalwaterketen is reeds opgepakt en zal geïntensiveerd worden;
- In 30 procent van de verzorgingsgebieden van de Twentse zuiveringen zijn optimalisatiestudies opgestart. Deze worden in 2005 of 2006 afgerond in de vorm van een afvalwaterakkoord. Voor de komende jaren is een programma opgesteld voor uitvoering van optimalisatiestudies en het opstellen van afvalwaterakkoorden in de overige verzorgingsgebieden;
- Samen met de gemeenten is het initiatief genomen tot het formeren van een 'Twents waternet': een kennisuitwisselingsnetwerk om de informele contacten en daarmee het wederzijds vertrouwen te versterken.

Kijkend naar investeringen als bepalende factor voor de zuiveringslasten, wordt verwacht dat implementatie van de voorgestelde strategie in de periode tot en met 2008 tenminste zal resulteren in een besparing van 1,7 miljoen euro op het geraamde investeringsniveau van 21,5 miljoen euro voor aanpassing van zuiveringstechnische werken. Exploitatie en langetermijnvoordelen, alsmede reductie van het gemeentelijke investeringsniveau, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten, maar zullen zeker optreden.

De beperking van de lastenstijging die het waterschap hierdoor realiseert, draagt bij aan de waardecreatie in de Twentse afvalwaterketen. Toekomstige (ketenbrede) benchmarks met een klanttevredenheidscomponent zullen inzichtelijk maken of implementatie van de geadviseerde strategie in de Twentse afvalwaterketen tot continue waardecreatie leidt.

Tom Voskamp
(Waterschap Regge en Dinkel)