

Waterschap verander de verhoudingen, intern en met de omgeving!

Water

De uitdagingen voor waterschappen worden complexer, kennen een bredere scope en zijn politieker. Hiermee verandert de rol en positie van het Algemeen Bestuur van een waterschap. Wat betekent dit voor het functioneren van het Algemeen Bestuur en daarnaast voor dat van het Dagelijks Bestuur en de ambtelijke organisatie? En wat vraagt dit van het samenspel tussen Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en ambtelijke organisatie?

Inleiding

Een aantal ontwikkelingen in de watersector roept de vraag op of de huidige verhoudingen tussen Algemeen Bestuur (AB), Dagelijks Bestuur (DB) en ambtelijke organisatie in de toekomst nog voldoen. Deze ontwikkelingen maken dat er een behoefte is aan een proactief en integraal werkend waterschap, met een sterk en kaderstellend AB dat eigenstandig visie ontwikkelt en daarin de ruimte heeft. Visie op de kerntaken, maar zeker ook breder dan dat. Visie op de plaats van water in de regionale fysieke leefomgeving, visie op de positie en rol van het waterschap in het bestuurlijke en maatschappelijke landschap van Nederland, visie op de samenwerking met partneroverheden en andere organisaties. Over deze ontwikkelingen later meer. Onderstaand volgt eerst een beeld van de huidige verhoudingen tussen AB, DB en ambtelijke organisatie.

De huidige verhoudingen

Kijkend naar de huidige verhoudingen en rolinvulling, zien we dat het AB haar kaderstellende rol doorgaans beperkt invult, hierin vooral volgend is aan het DB en zich toelegt op het controleren (aan de achterkant en op een hoog detailniveau) van het DB. Dit ondanks het monistische stelsel binnen waterschapsbesturen, waarin een AB in principe meebestuurde en een DB 'slechts' uitvoering geeft aan de door het AB gedelegeerde en gemandateerde taken. Het DB is in de praktijk echter veel meer dan een uitvoerend orgaan. Het DB kent een bezetting van gemiddeld zo'n 3 FTE (verdeeld over meerdere bestuurders) en ondanks dat dit voor de individuele bestuurder aan de lage kant kan zijn, kunnen DB-leden een gevulde portefeuille dragen en kan de interactie met de ambtelijke organisatie bij het opstellen van beleid groot zijn. DB-leden kunnen hierdoor beschikken over voldoende inhoudelijke kennis en een goed netwerk, bijvoorbeeld met partneroverheden. Het DB is in staat om op een professionele manier te opereren.

Het DB beschikt over een grote en professionele ambtelijke organisatie, waarin veel technische en gebiedskennis aanwezig is. De huidige waterschapsorganisaties zijn grote all-in waterschappen; organisaties met gemiddeld zo'n 500 mede-



werkers, verantwoordelijk voor waterkwaliteit, -kwantiteit en -veiligheid. Hierdoor kan integraal waterbeheer gerealiseerd worden, gericht op alle aspecten van het waterdomein en in relatie met natuur, milieu en ruimtelijke ordening. Dit laatste heeft als gevolg dat waterschappen zich in toenemende mate op meer dan alleen kerntaken richten. Het zijn regionale waterautoriteiten met veel kennis en ervaring in de ambtelijke organisatie. De schaalvergroting van waterschappen is duidelijk gepaard gegaan met een professionaliseringsslag van deze ambtelijke organisaties. De mate waarin deze ambtelijke organisaties politiek denken en betrokken zijn bij de afwegingen van het AB, is echter relatief beperkt.

DB en ambtelijke organisatie hebben dus een professionaliseringsslag doorgemaakt. In 2008 is geprobeerd ook het AB mee te nemen in de schaalvergroting en professionalisering van de waterschappen. Tot dat moment werden AB-leden verkozen via een personenstelsel. Dit systeem werkte goed in de tijd dat waterschappen nog een veel kleinere schaal hadden. Kiezers kenden de kandidaten namelijk vaak persoonlijk. Deze herkenbaarheid geldt echter veel minder bij de huidige schaal van de waterschappen en daarom is het lijstenstelsel ingevoerd. Gevolg hiervan is dat de politiek zijn intrede heeft gedaan in het waterschapsbestuur. Overigens is het politieke gehalte van het waterschapsbestuur nog steeds relatief beperkt, aangezien veel AB-leden goed inhoudelijk waterbeheer belangrijker vinden dan politieke discussie en hun eigen politieke kleur. Men is van mening dat de taken van de waterschappen zich daar minder voor lenen. Tevens is het zo dat een deel van het Algemeen Bestuur bestaat uit geborgde zetels, met name vanuit een belangenperspectief en niet vanuit een politiek perspectief.

De invoering van het lijstenstelsel is dus een poging geweest het AB te professionaliseren. Onder andere de tijdsbesteding en de mate van ambtelijke ondersteuning, maken echter dat het AB een kennisachterstand heeft op DB en ambtelijke organisatie en minder geprofessionaliseerd is. Een van de gevolgen hiervan is dat het AB beperkt kaderstellend is voor het DB en de ambtelijke organisatie en het hierin dus vooral volgend is. (Dichtgetimmerde) Voorstellen van het DB worden dan ook bijna altijd aangenomen, vaak door een grote meerderheid van het AB. Er is echter een aantal ontwikkelingen in de watersector te voorzien dat meer van een AB vraagt dan dat en daarmee van de verhoudingen tussen AB, DB en ambtelijke organisatie. Deze ontwikkelingen volgen in onderstaande kaders.



De **Omgevingswet** vraagt dat het AB een actievere rol gaat spelen in de fase van visie- en beleidsvorming, haar kaderstellende rol dus. Het vroegtijdig en op strategisch niveau borgen van het waterbelang in de fysieke leefomgeving (in het visievormingsproces van gemeenten en provincies) vraagt immers politieke keuzes. Bijvoorbeeld de keuze tussen het 'inbrengen' van waterbelangen bij andere overheden of het daadwerkelijk 'verbinden' van deze belangen. Ook de ruimte die de Omgevingswet aan de samenleving laat om te komen met initiatieven, vraagt visie en keuze van het AB. Keuzes omtrent de mate van participatie en de rol die het daar als volksvertegenwoordiger zelf in speelt. Op strategisch niveau wordt ook de waterschapsverordening 'spannender' met de komst van de Omgevingswet en vraagt dit scherpe keuzes van het AB. Het gaat hierbij immers om de (ambitie)keuze om de geest van de Omgevingswet, van 'weren' naar 'uitnodigen tot ontwikkeling', in meer of mindere mate door te laten werken: wat willen we (blijven) beschermen met regels en wat willen we meer de ruimte geven door middel van deregulering en het duidelijk neerzetten van onze waarden? Deze actieve rol in de fase van visie- en beleidsvorming moet het AB ook gegeven worden. Dit vraagt van het DB en de ambtelijke organisatie ruimte en het besef dat keuzes soms minder op basis van inhoudelijke en meer op basis van politieke afwegingen worden genomen.



Ontwikkelingen op het gebied van **energie** hebben gevolgen voor waterschappen en vragen om visie en keuzes. Waterschappen moeten, onder andere vanuit het Energieakkoord voor Duurzame Groei en de Energie-Efficiency (MJA3), doelen realiseren op gebied van energie. Zo dienen alle waterschappen in 2020 40% van het energieverbruik zelf duurzaam op te wekken. Veel waterschappen voegen daaraan toe dat zij op termijn volledig klimaatneutraal willen zijn. De inzet op deze doelen, brengt nieuwe vragen met zich mee. Politiek geladen vragen die losstaan van de kerntaken van waterschappen en visie en keuze van het AB vragen. Dit betreft onder andere de politieke afweging over de ambitie die het waterschap op het gebied van klimaatneutraliteit stelt en het wel of niet verworden tot energieproducent.



De EU stelt eisen rondom **waterkwaliteit**, vertaald in de Kader Richtlijn Water. Waterschappen verrichten hiermee grote inspanningen om de waterkwaliteit te verbeteren. De benadering hierbij is echter nog niet voldoende integraal, terwijl het noodzakelijk is om samen te werken om de belasting op de waterkwaliteit te verminderen. Dit met onder andere de landbouwsector en de afnemers hiervan. Een nog meer integrale benadering, bijvoorbeeld door samen op te gaan met het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, kan tot meer doelmatigheid leiden. Dit vraagt om politieke afwegingen, die een bredere scope vragen dan voorheen; onder andere de afweging tussen economische landbouwbelangen, natuurbelangen en gezondheidsbelangen.



Vanwege **klimaatverandering** wordt het steeds kostbaarder om veilig en prettig te kunnen wonen, werken en recreëren en moet er stevig geïnvesteerd worden in het klimaatadaptief maken van bebouwd gebied. Dit vraagt keuzes van het waterschap over de ambitie rondom klimaat, de rol die het hiervoor wil nemen in bebouwd gebied en de samenwerking met gemeenten hierbij en tot slot de bekostiging van deze opgave en het aandeel van huishoudens/ingezetenen hierbij. Ook dit vraagt dus in toenemende mate politieke keuzes van het waterschap en daarmee het AB.

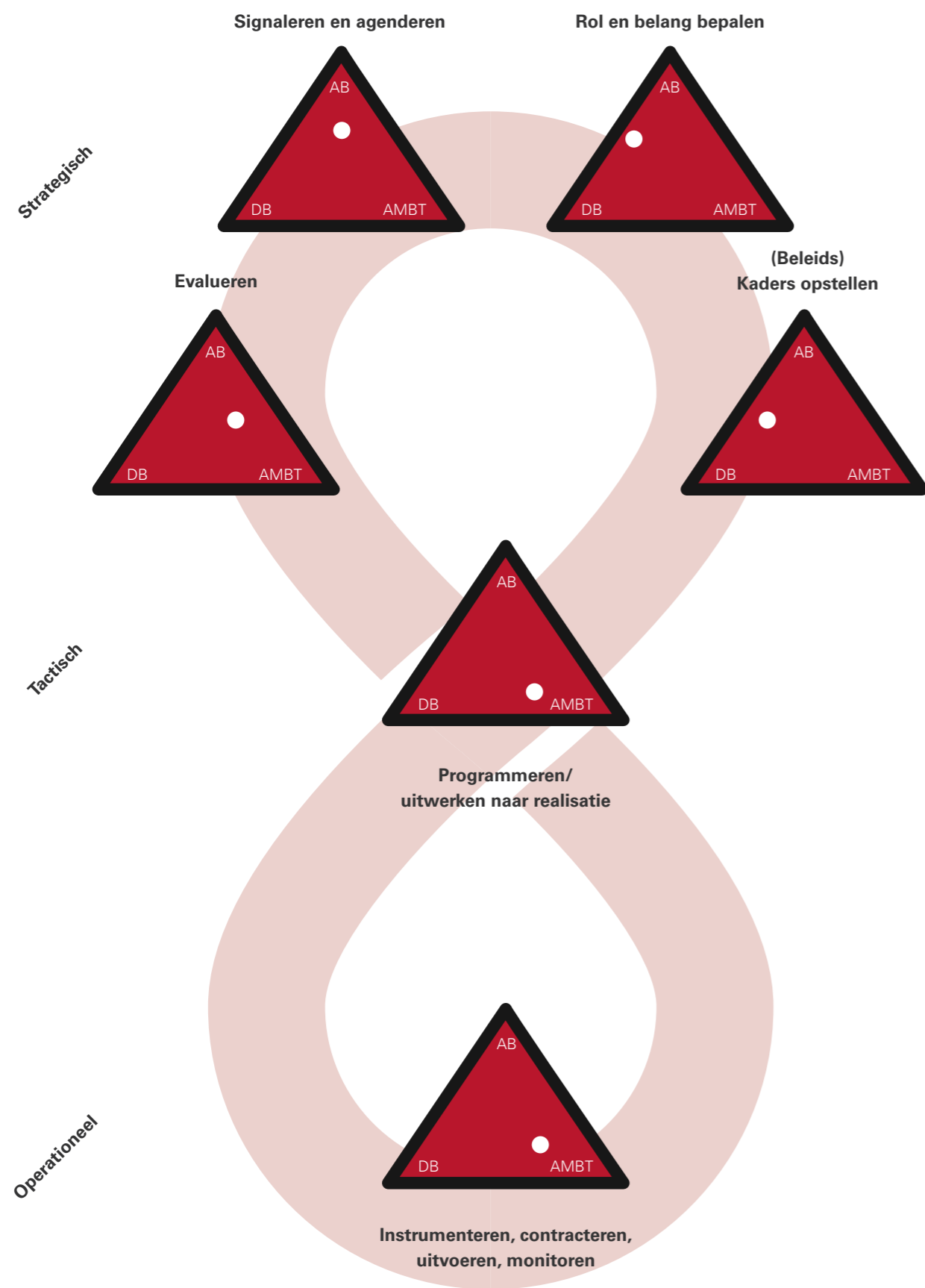
Heroverweeg het samenspel

De hiervoor genoemde ontwikkelingen hebben gevolgen voor de samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties (waaronder waterschappen), waardoor deze genoodzaakt zijn nog intensiever dan voorheen met elkaar samen te werken. Daarnaast hebben deze ontwikkelingen consequenties voor het waterschap als organisatie en de rolinvulling van en verhouding tussen het AB, DB en ambtelijke organisatie. Dit vraagt om een nieuw samenspel tussen bestuurders onderling (AB en DB) en tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Het moment is gekomen, zeker met het oog op de komende waterschapsverkiezingen, om dit samenspel en de wijze waarop AB, DB en ambtelijke organisatie functioneren te bezien. Dit om te komen tot een optimale waterschapsorganisatie, waarin keuzes hierover expliciet en onderbouwd zijn. Een organisatie die op alle vlakken voorbereid is op genoemde ontwikkelingen en daarop ingericht is.

Een van de manieren om deze heroverweging op rolinvulling en verhoudingen vorm te geven, is een doorlichting van de **beleidsdoorwerking**, bijvoorbeeld aan de hand van de Beleids8. Dit geeft een beeld van de taken die het waterschap heeft en de uitgangspunten en (beleids)kaders die het hierbij hanteert. De Beleids8 wordt hiermee ook ingezet om per

stap de rol en invloed van AB, DB en ambtelijke organisatie inzichtelijk te maken en deze bijvoorbeeld af te zetten tegen de gewenste rol, invloed en verhoudingen (zie figuur 1 als voorbeeld). Dit geeft dus een gestructureerd inzicht in de veranderende rollen en taken.

Ook **serious gaming** biedt uitkomsten bij deze heroverweging. Om te ervaren welke eisen genoemde ontwikkelingen stellen aan het samenspel tussen AB, DB en ambtelijke organisatie, is een spelsimulatie effectief. In een goede spelsimulatie komen de effecten van nieuwe verhoudingen en werkstructuren in korte tijd aan het licht. Deelnemers worden zich bewust van rollen, dilemma's en uitdagingen die hierbij komen kijken. Dat biedt een goede basis voor nieuwe afspraken over gedrag en samenwerking. Een voorbeeld van een game die hierbij behulpzaam is, is K.IN.G. (Kleuren INterventie Game). Deze game geeft inzicht in de mogelijke veranderopgave voor het samenspel tussen AB, DB en ambtelijke organisatie en de effecten van de keuzes hierin. Het zet betrokkenen aan het denken over de complexiteit en succes- en faalfactoren van de verandering, waarmee het een eerste stap is voor een veranderplan voor het samenspel.



Figuur 1: De beleidsicht met per stap het zwaartepunt van de activiteiten en besluitvorming aangegeven.

Tot slot helpt het werken aan **tweebenigheid**¹ bij het samenspel tussen AB, DB en ambtelijke organisatie. Dit samenspel binnen een organisatie bevat spanningen, onder andere over belangen en werkwijzen van de verschillende organisatieonderdelen. De mensen die beide kanten van de spanning kunnen combineren, zijn succesvoller. Zij lossen de spanningen niet op, maar maken de tegenstellingen hanteerbaar en productief. Het werken aan de tweebenigheid van mensen en organisaties, maakt het makkelijker te komen tot een optimaal samenspel. Een tweebenige ambtenaar bijvoorbeeld, kan technische expertise, gebiedskennis en zorgvuldigheid verbinden met het feit dat een waterschap een politieke organisatie is, waarin keuzes niet alleen op basis van inhoudelijke overwegingen worden gemaakt en beleidswensen van bestuurders bestaan. Hiermee kan deze ambtenaar de verschillende belangen begrijpen en effectief omgaan met het politiek-bestuurlijke aspect van een waterschap en de ruimte die AB en DB hierin hebben.

Een AB-lid kan door tweebenig te zijn zowel zijn kaderstellende als controlerende rol goed invullen, waarmee aan die eerste dan over het algemeen meer invulling gegeven zal worden dan nu. Met het linkerbeen kan het op een gestructureerde en zorgvuldige manier controleren of uitvoering van beleid binnen de geschapen kaders plaatsvindt. Met het te ontwikkelen rechterbeen is het in staat om vroegtijdig initiatief te nemen tot het ontwikkelen van visie, op basis van onder andere belangen uit het gebied. Het kan hiermee dus proactiever en meer sturend zijn aan DB en ambtelijke organisatie.

Wilt u meer weten over tweebenigheid binnen waterschaporganisaties? Lees dan het artikel [‘Gaan voor een acht: Spannend samenwerken tussen beleid en uitvoering’](#).



Twynstra Gudde is een onafhankelijk Nederlands organisatieadvies-bureau dat al ruim 50 jaar resultaatgericht adviseert en management-functies vervult. Kerncompetenties van Twynstra Gudde zijn project- en programmamanagement, veranderkunde, organisatiekunde en samenwerkingskunde.

Meer weten? Neem contact met ons op:



Evelien van der Kuil
eki@tg.nl



Arjan Löesink
ale@tg.nl



Susan Arts
sar@tg.nl

Twynstra Gudde

Amersfoort
Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
033 - 467 77 77

www.twynstragudde.nl

ROA | Ingeschreven in het
kwaliteitsregister
organisatieadvies

Cordence
WORLDWIDE | Member of the
Cordence World-
wide Partnership

Twynstra Gudde *Anders denken, gewoon doen*