

Op weg naar een regionale waterautoriteit



De Unie van Waterschappen is de vereniging van alle waterschappen in Nederland en de werkgeversorganisatie van ongeveer 11.000 waterschapsmedewerkers bij 27 waterschappen in Nederland. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van waterkeringen, het regionale waterbeheer en het zuiveren van afvalwater. Het Uniebureau ondersteunt de vereniging op het gebied van beleidsontwikkeling, belangenbehartiging en lobby bij de Europese Unie, het parlement en de ministeries.

Het Uniebureau is een kleine organisatie van professionals, die met veel enthousiasme en zelfstandigheid adviseren, onderhandelen en overleggen met waterschappen en in de Haagse en Brusselse netwerken. Nationale en internationale ontwikkelingen hebben geleid tot een nieuwe visie, structuur en werkwijze van het bureau van de Unie van Waterschappen. Hiermee is het Uniebureau voor de komende jaren beter voorbereid op de rol als belangenbehartiger die past bij de veranderende rol en taakinvulling van de waterschappen.

PricewaterhouseCoopers verleent sectorspecifieke diensten op de gebieden Assurance, Tax & HRS en Advisory. Ons doel is onze klanten te helpen slagvaardig te opereren. We zien onszelf daarbij niet alleen als dienstverlener, maar ook als business partner. We geven praktische adviezen, identificeren mogelijkheden en reiken vernieuwende oplossingen aan. Resultaatgericht en vaak vanuit een verrassend perspectief. In Nederland doen we dat met zo'n 4600 collega's, wereldwijd met meer dan 146.000 mensen in 150 landen, op basis van ons gedachtegoed Connected Thinking. Dit doen we voor zowel grote nationale en internationale ondernemingen alsook voor overheden, not-for-profitorganisaties en private companies.

'PricewaterhouseCoopers' verwijst naar het netwerk van deelnemende member firms van PricewaterhouseCoopers International Limited. Iedere member firm is een afzonderlijke en onafhankelijke juridische entiteit.

Voorwoord

Een nieuwe positionering

Het imago van de waterschappen verandert. Waterschappen hebben bestaansrecht en laten dat steeds beter zien. Niet alleen met goede visies en plannen maar ook met grensverleggende projecten die tot een andere positionering voor de waterschappen zullen leiden.

Die grensverleggende projecten zijn het eerste resultaat van het project WaterWegen. WaterWegen is in 2007 gestart om duidelijk te maken dat een waterschap een moderne regionale overheid is, die vernieuwende bijdragen kan leveren aan de waterproblemen van morgen. Een groep van vijftig creatieve waterschapsmedewerkers heeft 86 innovatieve, grensverleggende projecten voorgelegd aan een externe jury. Deze jury heeft een project als topper benoemd en enkele andere genomineerd als zeer kansrijk. Het is de bedoeling in 2008 en 2009 vijf tot zeven van deze vernieuwende projecten tot uitvoering te brengen.

De vernieuwende projecten zijn enerzijds het resultaat van een beginnende cultuuromslag en een andere manier van denken, maar anderzijds moeten de projecten de cultuuromslag en de andere wijze van denken bij de waterschappen juist een impuls geven. Daarover waakt de groep van vijftig, maar ook de stuurgroep waarin een collega-dijkgraaf zitting heeft en twee secretaris-directeuren.

Daarnaast spelen de waterschappen in op de nieuwe wateropgaven door de rol van zogenoemde regionale waterautoriteit (RWA) op te pakken, zoals in de nieuwe Waterwet is voorzien. De herdefiniëring van die rol is de uitkomst van een proces dat in 2000 in gang is gezet, in afspraken met o.a. IPO en het Rijk is vastgelegd en via reorganisaties is geëffectueerd. De rol van regionale waterautoriteit brengt een aantal items met zich mee waarop de waterschappen zich verder gaan professionaliseren.

In dit boekje worden de belangrijkste van die items door mensen uit de praktijk helder benoemd en leesbaar beschreven.

Als voorzitter van de stuurgroep WaterWegen hoop ik dat dit boekje bijdraagt aan een andere manier van denken: een permanent vernieuwende manier en cultuur van denken.

Henk van Brink
Voorzitter stuurgroep WaterWegen



Inhoudsopgave

Voorwoord: Een nieuwe positionering	
Inleiding	7
Waterschappen als regionale waterautoriteit?	11
<i>Z.C. Vonk (Waterschap Rivierenland), A.F.M. Meuleman (Waterschap Brabantse Delta), A. Haitjema (Hoogheemraadschap van Rijnland), J.R. van Dijk (UvW) en J. Gronouwe (PwC)</i>	
Nieuwe rol vraagt om strategischer Human Resource Management en leiderschap	27
<i>R.E. Viergever (Waterschap De Dommel), F.M.C.M. Wesdijk (Waterschap Roer en Overmaas) en J. Gronouwe (PwC)</i>	
‘Bij het waterschap aan het roer’ – over sturing door waterschappen	39
<i>A.M. Seinstra en M.C. Deddens (PwC)</i>	
Het waterschap ‘in control’ - ontwikkelingen en waarnemingen	49
<i>P. Hellinga (Wetterskip Fryslân), Z.C. Vonk (Waterschap Rivierenland) en A.M. Seinstra (PwC)</i>	
Publieke dienstverlening: een blijvend thema	59
<i>E.Th. Meuleman (Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden) en S.M. Schütz (PwC)</i>	
Overheidsdilemma: zelf doen of uitbesteden?	71
<i>R.E. Viergever (Waterschap De Dommel), F.M.C.M. Wesdijk (Waterschap Roer en Overmaas) en H.J.C. Grafhorst (PwC)</i>	
Samen belasting heffen en invorderen is leuker, klantgerichter en goedkoper	79
<i>W. Fiddelaers (WBL) en S. van de Laar (PwC)</i>	
Rechtmatigheid biedt kans voor een efficiënter waterschap	87
<i>M.J.M. Thijssen en J. Gronouwe (PwC)¹</i>	
Gegevens co-auteurs	95
Betrokken adviseurs PricewaterhouseCoopers	97

¹ Met dank aan Wijnand Dekking (Unie van Waterschappen) voor het meelesen.

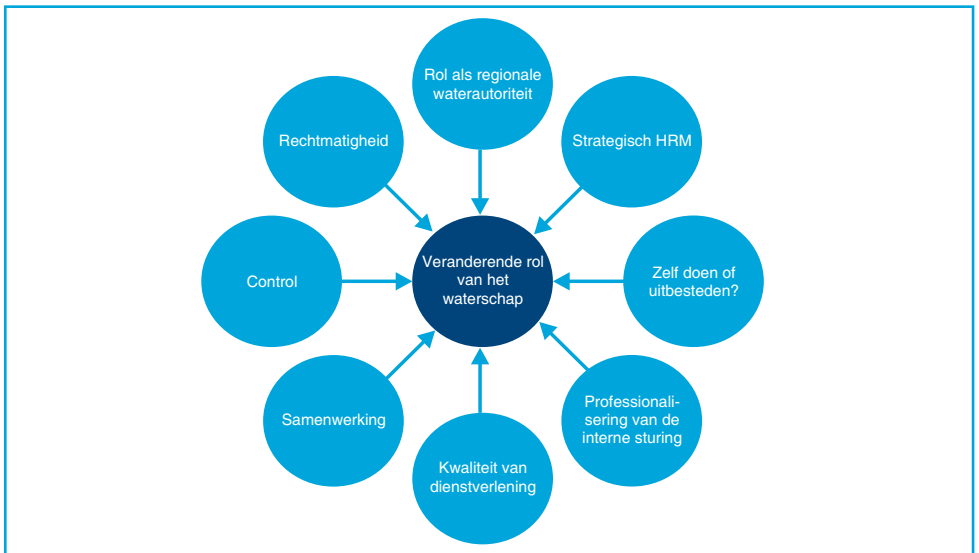
Inleiding

Waterschappen zijn volop in beweging. Diverse ontwikkelingen op het gebied van onder andere waterbeleid, politiek, maatschappij en wetgeving zorgen hiervoor. Dit boekje beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen die hun invloed hebben, of zouden moeten hebben, op de waterschappen. Het maakt een vertaalslag naar de gevolgen daarvan voor de organisatie, sturing en strategie van de waterschappen.

Het boek is ingestoken vanuit de praktijk. Het is tot stand gekomen in een samenwerking tussen PricewaterhouseCoopers (PwC), de Unie van Waterschappen en mensen die werkzaam zijn bij de waterschappen. Deze praktijkgerichte insteek is gekozen om zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij de vragen waar de waterschappen dagelijks voor staan, zodat het boek in die zin een belangrijke meerwaarde kan hebben.

Ontwikkelingen van belang voor de waterschappen

De analyse van ontwikkelingen heeft tot een achttal artikelen geleid. De beschreven ontwikkelingen hebben allemaal een effect op (de rol van) de waterschappen. Onderstaande figuur geeft dat weer.



Figuur 1: Acht ontwikkelingen die van invloed zijn op de rol van de waterschappen

Rode draad in het geheel is de ontwikkeling dat de waterschappen de rol van regionale waterautoriteit hebben opgepakt en daar een steeds verdere invulling aan geven. De overige ontwikkelingen zijn te plaatsen binnen de context van die ontwikkeling. De onderscheiden ontwikkelingen hebben geleid tot de situatie van het waterschap als regionale waterautoriteit én artikelen over de volgende onderwerpen:

- Strategisch Human Resource Management
- Professionalisering van interne sturing
- Control
- Kwaliteit van dienstverlening
- Zelf doen of uitbesteden
- Samenwerking
- Rechtmatigheid

Leeswijzer

Het eerste artikel in dit boekje gaat over het waterschap als regionale waterautoriteit. Dit artikel is te beschouwen als een ‘paraplu’ voor de overige artikelen. Bijna alle andere onderwerpen hebben op enige wijze een relatie met het waterschap als regionale waterautoriteit. Vanuit dat perspectief is het van meerwaarde het eerste artikel daadwerkelijk als eerste te lezen. De overige artikelen zijn echter zo geschreven dat ze op zichzelf en in willekeurige volgorde gelezen kunnen worden. Onderlinge relaties tussen artikelen zijn waar mogelijk aangegeven met verwijzingen in de tekst.

Dankwoord

Om de belangrijkste ontwikkelingen voor de waterschappen te destilleren zijn meerdere gesprekken gevoerd met medewerkers van de waterschappen. Op basis van die gesprekken zijn de belangrijkste ontwikkelingen geselecteerd. Vervolgens zijn over de belangrijkste ontwikkelingen artikelen geschreven en hebben wij getracht onze kennis en ervaring op verschillende terreinen in te brengen. De gesprekspartners hebben daarbij als co-auteurs opgetreden, zij zijn bij de artikelen genoemd. Uiteindelijk zijn de artikelen samengevoegd in dit boekje. Het project WaterWegen geeft ook een beeld van ontwikkelingen; afstemming met dit project is dus van belang geweest. Dat is vormgegeven door regelmatig te communiceren met de Unie van Waterschappen. De heer Henk van Brink, voorzitter van de stuurgroep WaterWegen, is bereid gevonden het boek van een voorwoord te voorzien.

Wij hebben de samenwerking met alle betrokkenen als zeer prettig, constructief en leerzaam ervaren. Wij willen alle betrokkenen dan ook hartelijk danken voor de medewerking aan de totstandkoming van dit boekje.

Tenslotte

Het uitbrengen van dit boek is een belangrijke stap. We hopen daarmee een bijdrage te leveren aan de verdere professionalisering van de waterschappen. We willen echter niet eindigen met dit boekje. Wij zouden het in gesprek zijn met de waterschappen en het gesprek tussen de waterschappen graag verder willen vormgeven. Daartoe zullen we in het najaar van 2008 een seminar organiseren. De onderwerpen van dit boek zullen daarbij centraal staan. We zullen u daar binnenkort verder over informeren.

PricewaterhouseCoopers,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by a horizontal line extending to the right.

Arno Seinstra
Director provincies en waterschappen

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized 'J' followed by a horizontal line with a dense, scribbled texture.

Jan Gronouwe
Trekker adviesgroep Waterschappen

Waterschappen en regionale waterautoriteit?

De rol van de waterschappen is aan verandering onderhevig. De wateropgave is de laatste decennia anders georganiseerd en heeft een ander karakter gekregen. Een aantal ontwikkelingen zoals onder andere een meer gebiedsgerichte benadering (bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water) en water als belangrijk ordenend principe vragen om een andere sturing van het waterbeheer. De ontwikkelingen hebben de behoefte aan een regionale waterautoriteit gecreëerd en de waterschappen pakken die rol op. Na een korte uiteenzetting over de herkomst van het begrip regionale waterautoriteit wordt in dit artikel beschreven aan welke eisen een waterschap zou moeten voldoen om zich een regionale waterautoriteit te mogen noemen en wordt aangegeven hoe de waterschappen zich tot een dergelijke autoriteit kunnen ontwikkelen.

Gewijzigde rol waterschappen

Die verandering van de rol van de waterschappen heeft zijn beslag gekregen in verschillende bestuurlijke documenten. In 'Een bestuursschouw van het waterschap' werd gepleit voor 'het delen van een visie op de identiteit van waaruit provincies en waterschappen als overheden met elkaar wensen samen te werken'. In 2003 volgde het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) waarin Rijk, Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gezamenlijk afspraken maken in relatie tot de implementatie van waterbeheer eenentwintigste eeuw (WB21).

De grote wateropgaven in het NBW (nu NBW-actueel) en de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) vragen om een krachtige sturing in het regionale waterbeheer. Dit wordt bevestigd in het Kabinetsstandpunt Bekostiging regionaal waterbeheer, dat aangeeft dat een doelmatige uitvoering van het regionale waterbeleid van groot belang is en dat de waterschappen daarbij een belangrijke rol hebben.

In dit proces is de rol van waterschappen dus een terugkerend thema. In 2005 maken IPO en UvW afspraken over de rolverdeling tussen provincies en waterschappen ('Afstemming van taken in het regionale waterbeheer', 2005). De waterschappen krijgen daarbij een belangrijke rol in de gehele beleidscyclus, een aantal taken wordt overgeheveld naar de waterschappen en er ontstaat op een aantal terreinen meer beleidsruimte voor de waterschappen. Deze bredere rol zal ook uitgangspunt zijn in de Waterwet die naar verwachting in 2009 in werking treedt.

In het proces van de laatste jaren wordt steeds duidelijker een op de regio gericht waterschap zichtbaar dat een beleidsmatige, regievoerende en uitvoerende, volwaardige functionele bestuurslaag is. De rol van de provincie wordt in de Nota Ruimte beschreven als de 'regionale gebiedsautoriteit' op ruimtelijk-fysiek terrein. De waterschappen beschouwen zichzelf meer en meer als 'regionale waterautoriteit'.

Regionale Waterautoriteit: wederkerigheid

Ook in het visiedocument 'WaterWegen, visie op rol en positie van waterschappen in de nabije toekomst' van de Unie van Waterschappen uit juni 2007 wordt het begrip regionale waterautoriteit (RWA) gebruikt om de nieuwe rol van de waterschappen aan te duiden. WaterWegen geeft aan dat het wensbeeld van een regionale waterautoriteit eigenlijk al ten grondslag heeft gelegen aan de grootschalige herstructurering die bij de waterschappen tussen 2000 en 2006 heeft plaatsgevonden. Tegelijk constateert het document dat het wensbeeld nog onvoldoende is ingevuld.

WaterWegen benoemt randvoorwaarden regionale waterautoriteit

Binnen het project WaterWegen is nagedacht over benodigdheden die de rol als regionale waterautoriteit waar kunnen maken. Het waterschap moet zijn drie kerntaken (zorgen voor veiligheid, voor voldoende en schoon water en voor het tegen de laagst maatschappelijke kosten zuiveren van het afvalwater) perfect uitvoeren. Van daaruit zijn zes zeer belangrijke randvoorwaarden benoemd die de regionale waterautoriteit goed moet oppakken en uitvoeren, te weten:

- Het waterschap stuurt mee in de ruimtelijke ontwikkeling
- Het waterschap is deel van het geheel: een netwerkorganisatie
- Het waterschap is verbonden met de omgeving, met de maatschappij
- Waterschappen zijn internationaal actief
- Waterschappen hebben de bestuurlijke organisatie die bij hen past
- Waterschappen hebben het ambtelijk apparaat dat bij hen past

Autoriteit als erkenning door anderen

Het wensbeeld wordt echter niet eenzijdig bepaald. De status van een regionale waterautoriteit spreek je niet over jezelf uit. Van Dale definieert een autoriteit als iemand van erkend gezag. Een autoriteit ben je dus niet omdat je jezelf zo noemt, maar door de erkenning door anderen. Anderen zijn in dit geval alle partijen waar een waterschap mee te maken heeft (overheden, bedrijven, burgers et cetera).

De constatering dat je de status van een autoriteit krijgt en niet neemt, is van groot belang om het onderscheid helder te maken tussen autoriteit zijn en autoritair zijn. Indien autoriteit wordt 'genomen' ('ik ben de autoriteit') komt het snel autoritair over. Indien autoriteit wordt verkregen, is autoritair zijn niet aan de orde.

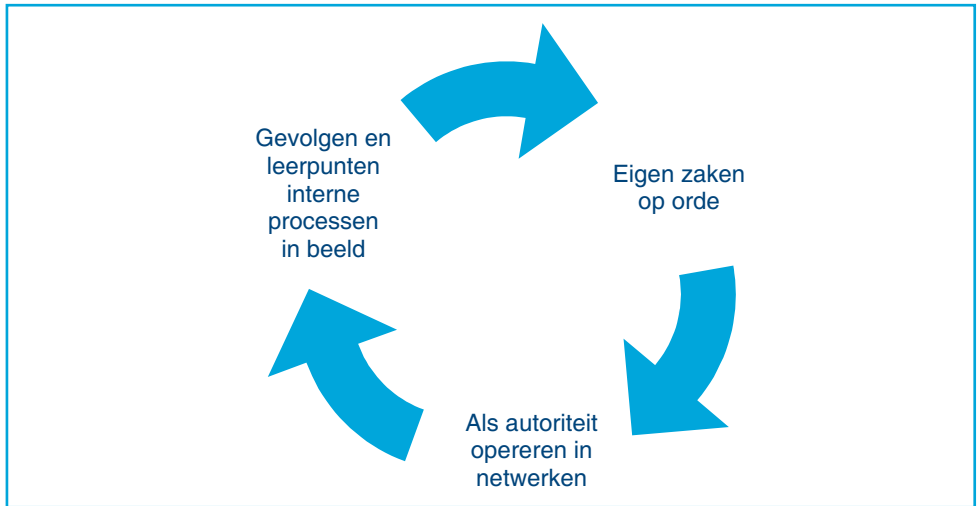
Wederkerigheid tussen krijgen en zijn is van essentieel belang. Notities van de laatste jaren en afspraken tussen de verschillende overheden lijken de erkenning door andere overheden duidelijk te maken. Dit erkend worden in de nieuwe rol van regionale waterautoriteit door de wetgever en een deel van de partners is een start.

De uitdaging voor de waterschappen ligt in het bevestigen en behouden van de erkenning als regionale waterautoriteit.

Maar wat is dan nodig om de erkenning als regionale waterautoriteit verder uit te breiden en te versterken? In ieder geval zal er sprake moeten zijn van een proces van ontwikkeling. Dit proces wordt hieronder kort beschreven. Vervolgens wordt aan de hand van de stappen van het ontwikkelingsproces beschreven wat nodig is om de rol van regionale waterautoriteit te versterken en waar te kunnen blijven maken.

Regionale waterautoriteit worden en blijven: een continu proces!

Het worden en blijven van een regionale waterautoriteit vraagt om een ontwikkelingsproces. Het is een ontwikkelingsproces zonder einde. Dat vraagt van de waterschappen dat zij zich opstellen als lerende organisatie, als organisatie die continu zijn eigen handelen evalueert en leerpunten gebruikt ter verbetering van prestaties. De eigen zaken komen daarmee ook steeds beter op orde. Figuur 2 geeft het proces van ontwikkelen weer.



Figuur 2: Proces van ontwikkelen

De drie stappen van het ontwikkelingsproces zullen worden gebruikt om inzichtelijk te maken wat nodig is om een regionale waterautoriteit te zijn en te blijven. Bij sommige onderdelen is de positionering bij een bepaalde stap uit de ontwikkelingscyclus niet even eenduidig, omdat het in de praktijk onderdeel uitmaakt van meerdere stappen.

Stap 1: Eigen zaken op orde

Van belang is dat de eigen organisatie goed functioneert en toegerust is op haar taak. Met andere woorden: de eigen zaken moeten goed op orde zijn. Het waterschap moet de primaire processen (zorgen voor veiligheid, voor voldoende en schoon water en voor het tegen de laagst mogelijk maatschappelijke kosten zuiveren van het afvalwater) perfect op orde hebben om op een efficiënte en bedrijfsmatige wijze, snel, professioneel en adequaat in te kunnen spelen op (klant)wensen. En om die primaire processen goed te laten functioneren dienen ook de ondersteunende processen goed te verlopen. Op een aantal aspecten die van belang zijn in het kader van de eigen organisatie wordt hier verder ingegaan.

Visie ontwikkelen en vertalen naar sturing van de organisatie

Om de rol van waterautoriteit waar te kunnen (blijven) maken is het van belang een goed begrip te hebben van wat dat betekent voor de organisatie en het individu in de organisatie. Het gezamenlijk ontwikkelen van een visie of beeld op wat het waterschap verstaat onder het zijn van een regionale waterautoriteit is een wezenlijke eerste stap. Laat medewerkers hun bijdragen leveren aan dat beeld, zodat ze zich er uiteindelijk mee kunnen identificeren. Het zijn van een regionale waterautoriteit zal ook vertaald moeten worden in de sturingsfilosofie van de organisatie (waar wordt op gestuurd?). Van belang daarbij is dat het management deze sturingsfilosofie niet alleen toepast, maar het ook daadwerkelijk 'voorleeft' aan zijn medewerkers en daardoor enthousiasmerend en stimulerend is. Het management van het waterschap draagt ook bij aan het draagvlak creëren voor de sturingsfilosofie door richting medewerkers expliciet te maken waar het op zal sturen en waarom. Dit helpt medewerkers het gewenste gedrag te vertonen. Lees hierover ook 'Bij het waterschap aan het roer – over de sturing door waterschappen' elders in deze publicatie.

Planning & Control aansluiten op sturingsfilosofie

Door de cyclus van Planning & Control goed aan te laten sluiten bij de sturingsfilosofie worden begrippen als geloofwaardigheid en realisme vanzelfsprekender. Is de gewenste managementinformatie snel te genereren om de control inderdaad continu te kunnen waarmaken? Zijn de systemen daarop ingericht, zodat bijsturing op de juiste momenten mogelijk is? Met andere woorden, zijn de sturingsfilosofie en de Planning & Control zo georganiseerd dat het een sluitend en elkaar ondersteunend systeem is? Allemaal vragen waarvan de antwoorden het waarmaken van de rol van regionale waterautoriteit dichterbij brengen. De bijdrage 'Het waterschap 'in control' - ontwikkelingen en waarnemingen' in dit boek gaat hier verder op in.

Resultaatafspraken met medewerkers

Uiteindelijk zouden, in overleg met de medewerkers, heldere resultaten geformuleerd kunnen worden waarop medewerkers beoordeeld worden. Dat vraagt om heldere, meetbare en realistische resultaatafspraken. De gevraagde competenties kunnen inzichtelijk gemaakt worden. Op beleidsmatige, bestuurskundige en regievoerende competenties en op samenwerking zal meer nadruk komen te liggen. Dit heeft ook gevolgen voor het Human Resource Management (HRM). Het behouden en vinden van geschikte mensen is van groot belang om de nieuwe rol waar te maken. Het HRM krijgt een meer strategische rol binnen de organisatie. Zie hiervoor het 'Nieuwe rol vraagt om strategischer Human Resource Management en leiderschap' elders in deze publicatie.

Helderheid over beleid en doelen

Het helder formuleren van beleid, bijvoorbeeld op basis van de missie/visie die in een bestuursprogramma is verwoord, is van groot belang. De provincie en gemeenten moeten helder beleid aangereikt krijgen om bijvoorbeeld een goede vertaalslag naar streekplannen te kunnen maken of om tijdig afgewogen ruimtelijke keuzes te kunnen maken. Een retentiedoelstelling van 3000 ha in tien jaar is dan onvoldoende. Het neerleggen van duidelijke doelen roept soms weerstand op, waardoor het nogal eens als lastig wordt ervaren. Achter gemaakte keuzes staan is van groot belang, omdat er vaak een relatie is tussen de keuzes die gemaakt (moeten) worden en de wijze waarop het waterschap zelf uiteindelijk uitvoering moet geven aan de uitvoering van het beleid.

Maar duidelijkheid houdt niet in dat het stringent of strabant moet zijn. Winst is te behalen in een flexibelere opstelling, als vanuit de eigen deskundigheid en doelstellingen 'gespeeld' kan worden met oplossingen. Bied niet alleen de enige juiste oplossing aan, maar geef alternatieven aan de partners die voor afwegingen van vaak grote belangen staan. Zo wordt een houding van meedenken getoond. En aldus worden de waterschappen als ware vanzelfsprekend de partner die wordt gevraagd mee te denken over gebiedsontwikkeling vanuit het waterbelang.

Deskundigheid en middelen in huis hebben

Een waterschap moet voor de stakeholders en partners van meerwaarde zijn. Vaak gaat het dan om een financiële meerwaarde. Dat is logisch: als er activiteiten en projecten uitgevoerd moeten worden, dan moeten waterschappen middelen hebben om dat daadwerkelijk te kunnen doen. Daarnaast zijn (gebieds)kennis en -deskundigheid van uitermate groot belang. De waterschappen moeten ervoor zorgen dat ze voldoende deskundigheid in huis hebben en bruikbare actuele gegevens kunnen leveren die bij ruimtelijke plannen, rioleringsplannen en dergelijke ingebracht kunnen worden.

Oplossing- en resultaatgerichte houding

De burger verlangt van de overheid dat een probleem snel en adequaat wordt opgelost, omdat hij daarvoor ook betaalt. Voor een groot aantal watergerelateerde problemen heeft het waterschap de benodigde kennis daarvoor. De meningen over de nieuwe taakverdeling inzake het grondwaterbeheer en het oplossen van grondwateroverlastproblemen variëren in waterschapsland. Niet iedereen is er blij mee. Feit is echter dat er vanuit die verdeling wel een adequaat beheer gevoerd moet gaan worden en ook problemen die er nog steeds zijn in met name stedelijk gebied, opgelost moeten worden. Vanuit het perspectief van de regionale waterautoriteit past daar alleen een coöperatieve oplossings- en resultaatgerichte houding bij.

Transparantie

Een ander aspect is dat een waterschap open en transparant verantwoording aflegt over zijn visie en ambitie. Dat houdt in dat het waterschap naar zijn ingelanden kan uitleggen, waarom een bepaald beleid gevoerd wordt en waarom op grond daarvan bepaalde doelen gehaald moeten worden. Vaak is dat nog net iets belangrijker dan alleen kennis en kunde toepassen.

Rivierenland: organisatiewijziging om beter, met partners, invulling aan taken te geven

Op dit moment wordt binnen het waterschap een wijziging van de organisatiestructuur voorbereid en geïmplementeerd. De structuurwijziging moet naast vele andere initiatieven een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de verdere verbetering van de professionaliteit en de klantgerichtheid. Bij deze herinrichting van de organisatie is versterking van de externe oriëntatie een hoofduitgangspunt. Recent is in dit kader ook de besturingsfilosofie herijkt. In deze herijkte besturingsfilosofie ligt een zwaar accent op de externe oriëntatie onder andere resulterend in relatiebeheer als belangrijk onderdeel van de bestuurlijke portefeuilles. Waterschap Rivierenland hoopt vanuit de nieuwe organisatiestructuur in combinatie met de herijkte besturingsfilosofie nog beter samen met externe partners invulling te kunnen geven aan de opgaven waarvoor we in het rivierengebied staan.

Stap 2: Als autoriteit in netwerken

Indien de zaken binnen de waterschappen goed geregeld zijn kunnen kennis en kunde met gezag (autoriteit) ingebracht worden in de netwerken waarin het waterschap opereert. Dan kunnen waterschappen als volwaardige partner naast andere 'bevoegde gezagen' vanuit een te vinden gemeenschappelijke basis samenwerken. Het gaat er dan om met alle kennis en kunde van watergerelateerde zaken op de juiste momenten de juiste rol weten te spelen in de verschillende relevante netwerken, gebiedsprocessen en projecten. En dat vraagt (proactief) de aanwezigheid van een visie en opvatting over watergerelateerde vraagstukken in andere beleidsvelden (bijvoorbeeld bij streekplan(ontwikkeling)). Het als autoriteit opereren in netwerken kent een aantal elementen waar dieper op ingegaan wordt.

Samenwerking

Ieder waterschap is er inmiddels van doorgedrongen dat samenwerking belangrijk is, want alleen krijgen ze weinig meer voor elkaar. Samenwerken met andere overheden, zoals gemeenten en provincies, maar ook samenwerken met andere partijen die actief zijn in de regio. Denk daarbij aan boeren en natuurorganisaties en dergelijke. De samenwerking zal op een wijze dienen te geschieden die bij andere partijen het gevoel oproept dat het waterschap inderdaad een autoriteit is. Anders geformuleerd door prof. H. van Gunsteren op 14 februari 2008 in Leiden: 'Macht komt voort uit samenwerking'.

In de relatie met andere overheden betekent dat dat het waterschap op bestuurlijk niveau een gelijkwaardige gesprekspartner dient te zijn. Politieke gevoeligheid, inzicht in politieke processen en kennis van méér dan alleen water zijn onder andere nodig om die rol waar te kunnen maken. Het samen bepalen van de kaders van het beleid en het daarin staan voor de waterbelangen en het opeisen van de beleidsruimte voor het waterschap vragen sterke onderhandelingskwaliteiten, beleidskennis, communicatievaardigheden en sociale vaardigheden.

Oriëntatie Rivierenland steeds meer extern gericht

De oriëntatie van waterschap Rivierenland is steeds meer extern gericht. Dit vanuit het besef dat de opgaven waarvoor we staan niet meer alleen, maar alleen in nauwe samenwerking met anderen kunnen worden gerealiseerd en vanuit het besef dat we het uiteindelijk doen voor onze klanten. Dit geldt zowel voor de opgaven in het watersysteem en in de waterketen als rond het thema waterveiligheid en op het gebied van het wegbeheer als het bijvoorbeeld gaat om onderwerpen als verkeersveiligheid en mobiliteit. Het is daarbij van groot belang te weten wie je klanten en wat de relevante doelgroepen zijn en daarmee op adequate wijze te communiceren. Ook het periodiek meten van de klantgerichtheid past hierin.

Waterschap Rivierenland heeft dat inmiddels twee keer gedaan en scoorde tweemaal een ruime voldoende. Mede vanwege de grootte van het beheersgebied wordt gewerkt met zowel bestuurlijke als ambtelijke accounts. Zo hebben alle vier de provincies en achtendertig gemeenten binnen het waterschap vaste aanspreekpunten. Belangrijke opgaven in het waterbeheer worden via gebiedsprocessen vorm en inhoud gegeven. Waterschap Rivierenland gaat daarbij uit van de deelstroomgebieden zoals deze binnen het beheersgebied kunnen worden onderscheiden.

Maar hoe geef je nu die samenwerking goed vorm, bestuurlijk en ambtelijk? Hoe zorg je ervoor dat de organisatie zich verder kan ontwikkelen van intern naar extern gericht?

Eenzijds kan dit door de structuur van de organisatie daar zo goed mogelijk op in te richten en een opener en flexibeler netwerkorganisatie te worden, die klantgerichter is en stuurt op maatschappelijke effecten. Bij diverse waterschappen wordt in dat verband al succesvol gewerkt met bestuurlijke en ambtelijke accounts.

Ook het werken met programma's of thema's (veiligheid, kwaliteit) en projecten leiden tot matrixachtige structuren die dwars door verkokerde structuren heen gaan en minder kwetsbare overdrachtmomenten kennen. Anderzijds is de verbetering van kwaliteit in processen, cultuur en human capital een stap in de richting van een professionele, participerende en interactieve overheid. Het wordt vaak als weerbaarstig ervaren, maar veel organisaties investeren in cultuurprogramma's en trainingen gericht op het beter leren samenwerken.

Daarnaast kennen een paar waterschappen een zogenoemd 'waterplatform: een ambtelijk platform waar medewerkers van waterschap en gemeenten elkaar drie à vier keer per jaar ontmoeten'. Er wordt (in)formeel kennis uitgewisseld, thema's worden besproken en veldbezoeken worden gebracht. Door dit ontmoeten kent men elkaar beter, weet men elkaar sneller te vinden en wordt er bij elkaar op niet-bedreigende wijze in de keuken gekeken. Tot wederzijds voordeel. De gerichtheid op samenwerking staat de rol van een waterschap als handelend orgaan, bijvoorbeeld in het kader van handhaving en calamiteiten, niet in de weg. Sterker nog, deze rol zou integraal onderdeel moeten zijn van de samenwerking met partners. Partners dienen het waterschap in deze rol ook werkelijk als autoriteit te kunnen zien.

Regievoerder en procesbegeleider

Het zijn van regionale waterautoriteit past bij de gebiedsprocessen die gaande zijn, bijvoorbeeld in het kader van de Kaderrichtlijn Water. Het waterschap kan daarbij de rol van regievoerder oppakken. Regievoeren betekent ook sturen, processen begeleiden, conflicten hanteren en het werken met tegengestelde belangen en het vinden van een gezamenlijke oplossing daarin. Dat kan alleen als er een bepaalde sensitiviteit aanwezig is. De regievoerder moet zich in de positie van de andere partijen kunnen verplaatsen, moet hun beleidsveld en belangen kennen en een bijdrage kunnen leveren aan het in overeenstemming brengen van die belangen, zonder zijn eigen belangen daarbij te verliezen. In gebiedsprocessen ontstaan er dus meerdere rollen. Enerzijds het waterschap als procesgerichte regievoerder, anderzijds het waterschap als één van de partijen met eigen belangen, regelgever en handhaver. Het vinden van de juiste balans in deze rollen is niet altijd even eenvoudig, leert de praktijk van de gebiedsprocessen. De rol van regievoerder en procesbegeleider stelt hoge eisen aan aspecten die eerder genoemd zijn, zoals sociale vaardigheid, communicatie en dergelijke.

Water en ruimtelijke ordening

Het waterschap kan geen regionale waterautoriteit zijn als het niet in staat is om water in de context te plaatsen van andere beleidsvelden, zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, natuur en platteland vernieuwing. Dat vraagt affiniteit met en kennis van die andere beleidsvelden en het hebben van een visie op het aspect water in andere beleidsvelden. Waterschappen zullen dat verder moeten ontwikkelen. Naast kennis vraagt het ook een proactieve houding en gevoel voor timing. Om te voorkomen dat waterschappen achter de feiten aanlopen is het van cruciaal belang dat waterschappen tijdig en goed bouwstenen vanuit hun specifieke deskundigheid aandragen aan provincies en gemeenten, maar ook aan de adviesbureaus die bijvoorbeeld voor de meeste gemeenten de waterparagraaf in het bestemmingsplan opstellen. De afzwakking van de watertoets maakt de noodzaak van het in een voorfase proactief inbrengen van visie, beleid en doelen en up-to-date, bruikbare gegevens van nog groter belang.

Invloed in RO-processen

Waterschappen moeten zich goed bedenken hoever ze willen gaan met het invullen van ruimte voor water. Ruimtelijke planvorming begint veelal met een vraag aan planners en architecten. Die bedenken vervolgens ruimtelijke concepten waaraan in een tweede fase concreet handen en voeten worden gegeven. In een derde fase worden die plannen gedetailleerder uitgewerkt en pas dan komt de watertoets in beeld. Een waterkansenkaart kan een belangrijke rol spelen in fase 2: sommige waterschappen die dit onderkennen, zijn dan ook al zeer actief in die fase. De invloed is namelijk maximaal wanneer de waterschappen meedenken aan concepten en de mogelijke waterhuishoudkundige situatie aanreiken als 'onderlegger'. Met een waterkansenkaart geeft een waterschap aan een visie te hebben op de ruimtelijke structuur in zijn beheergebied. Met de kaart wordt aangegeven waar vanuit het waterbelang zaken wel en niet mogen en kunnen.

In veel ontwerpen wordt teruggegrepen op cultuurelementen in het landschap, die worden uitgebreid of opnieuw worden blootgelegd. Denk hierbij aan het terugbrengen van water door gedempte grachten en vaarten weer uit te graven, hermeandering, enzovoorts. Daar liggen kansen. In de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening vervalt overigens de controle van het bestemmingsplan door de provincie. Provincies moeten hun (water)eisen vooraf vastleggen in een 'Plan van Eisen' en alleen als daaraan niet is voldaan, kan een gemeente worden teruggefloten. Dat betekent dat meedenken met en aandragen voor bijvoorbeeld de structuurvisie van een provincie nog belangrijker wordt.

Stap 3: Verdere kwaliteitsverbetering (interne) processen

Het opereren in netwerken levert altijd weer leerpunten op die intern door het waterschap kunnen worden opgepakt met als doel de prestaties blijvend te verbeteren. Ook daarvan worden hieronder enkele elementen beschreven.

Zichtbaarheid en communicatie

Het waterschap moet zichtbaarder worden door zijn taakuitoefening. De waterschappen investeren voor honderden miljoenen euro's elk jaar in vaak communicatief interessante projecten en programma's. Die worden communicatief niet voldoende uitgebuit of op een onduidelijke manier gecommuniceerd (bijvoorbeeld te technisch inhoudelijk), waardoor veelal niet goed overkomt wat de waterschappen voor belangrijke taak uitoefenen. Daardoor ontstaat de hoognodige waardering bij stakeholders en vooral bij de burger niet. De zichtbaarheid kan met name ook worden vergroot, wanneer het waterschap ook in het stedelijk gebied aan de slag gaat met bijbehorende intensievere communicatie. Het stedelijk gebied breidt zich in de meeste delen van het land nog steeds uit en tegelijkertijd hebben helaas weinig 'stedelingen' enig besef van wat het waterschap voor hen doet. Veel waterschappen zijn bezig met de overname van het stedelijk waterbeheer om van daaruit projecten te plannen en uit te (gaan) voeren in het kader van 'water terug in de stad' en de revitalisering van de waterfuncties in de stedelijke wateromgeving.

Het betreft vaak dure projecten in vergelijking met die in het (meer) landelijk gebied. En de meerwaarde, ook voor de beeldvorming van de waterschappen, is er wel degelijk. Zeker als de burger er meer bij betrokken wordt. Voor de naamsbekendheid en de binding aan het waterschap is dit van groot belang: het kost vaak aan de voorkant meer tijd en geld, maar er komt op den duur meer draagvlak en een langdurigere binding voor terug.

In theorie moet het waterschap zich van 'dienstverlenende overheid' verder ontwikkelen naar 'participerende overheid' (een overheid die bewoners wil ondersteunen bij de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving, maar hen daar wel de verantwoordelijkheid voor laat dragen) en 'interactieve overheid' (die partners in en buiten de stad opzoekt om draagvlak te krijgen voor de wateropgave als regionale waterautoriteit). Daar zijn al vele goede voorbeelden van in waterschapsland. Toch kan die betrokkenheid nog beter door ook de burgers te betrekken bij bijvoorbeeld renovatie van rioleringen (vaak in combinatie met waterschapswerken). Het waterschap zou zich daar ook kunnen manifesteren door burgers uit te leggen waarom dit gebeurt.

Maar de zichtbaarheid wordt ook beter door communicatie op ‘juiste’ momenten. Wat zijn die ‘juiste’ momenten? Het waterschap Rijn en IJssel heeft die eens benoemd: als de belastingaanslagen de deur uit gaan, als er ‘not in my backyard-situaties’ zijn en bij calamiteiten en verkiezingen. Op die momenten moet het waterschap achtereenvolgens zorgen voor voldoende telefonische informanten om toelichting en uitleg te geven op die aanslagen, hoorzittingen te houden en huiskamergesprekken te voeren om zeer goede uitleg te geven wat de visie is, wat het daarop gebaseerde beleid en de geformuleerde doelen zijn, en wat gedaan zal moeten worden om die te realiseren. Een en ander wel in combinatie met een kwetsbare, inleefbare opstelling naar de ingeland toe. Bij calamiteiten en verkiezingen moet het waterschap er gewoon zijn en staan voor zijn taken. Veel oefenen met name in regionaal veiligheidsverband en zorgen dat alle informatie up-to-date is, zijn onontbeerlijke voorwaarden. Bij verkiezingen: veel voorlichting geven over kandidaatsstellingen, hoe er gekozen kan worden, wat de termijnen zijn en dergelijke. Transparantie en kwalitatieve interactie zijn hierbij kernbegrippen.

Innovatie

Het is van het grootste belang dat waterschappen zich ook innovatief manifesteren op hun werkterreinen. Via het project WaterWegen wordt onder andere beoogd dat sleutelfiguren uit de deelnemende waterschappen in alle opzichten innovatieve grensverleggende projecten gaan selecteren en dat verschillende waterschappen minimaal vijf à zeven daarvan op korte termijn gaan uitvoeren van de eind mei 2008 86 aangedragen projectvoorstellen. Mede door deze projecten willen de waterschappen zich als moderne waterautoriteiten gaan manifesteren met de nodige publiciteit.

Maar er is meer. Sociale innovatie, te weten innovatie op het gebied van organisatie en manieren van werken (flexibeler, slimmer, meer thuis), wordt verwacht te worden opgepakt door het management van de waterschappen, geïnitieerd door de secretaris-directeuren. Op rijksniveau zijn diverse initiatieven en programma's gestart om op maatschappelijk vlak en op het gebied van beheer en onderhoud tot innovatie te komen. De waterschappen, veelal via de Unie, doen daar actief in mee. Er zijn zelfs ideeën om te komen tot een instituut voor Water Governance. Wat verwacht mag worden van de waterschappen is dat zij intern enthousiasme weten te genereren om op al deze ontwikkelingen in te springen en daar zelfs een krachtige slinger aan willen geven. En ook dát kan en zal de zichtbaarheid verbeteren met name via optimale communicatie daarover.

Kwaliteit en duurzaamheid in denken en doen

Hoewel de beelden over de begrippen kwaliteit en duurzaamheid verschillen, is het van groot belang dat waterschappen nog meer gaan beseffen dat in deze wereld alleen

kwaliteit en duurzaamheid de tand des tijds doorstaan. Waterschappen doen aan energiebesparing en (her)gebruiken biogassen uit eigen processen en milieuvriendelijk inkopen wordt steeds meer ingevoerd. Waterschappen grijpen via projecten vaak in het landschap in. Vroeger gebeurde dit zomaar, maar in deze tijd waarin de verrommeling van het landschap hoog op lijst van aan te pakken zaken staat, is inschakeling van landschapsarchitecten een must. Kwaliteit in denken en doen is heel breed. Hoe worden klachten behandeld: als vervelend of als cadeaus om tot verbetering te komen? Hoe worden mensen ontvangen en te woord gestaan, hoe snel worden brieven beantwoord, zijn de medewerkers wel de ambassadeurs van het waterschap en hoe dan? Is er een goed bijgewerkte, klantvriendelijke website? Hoe wordt met integriteit omgegaan? En zo zijn meer vragen te bedenken. Voor elementen van dienstverlening wordt verwezen naar het artikel 'Publieke dienstverlening: een blijvend thema' in dit boek.

Geloofwaardig en onafhankelijk

Geloofwaardigheid is een belangrijk begrip in relatie tot de status van een autoriteit. Geloofwaardigheid heeft te maken met het nakomen van afspraken, het waarmaken van ambities en het bereiken van gestelde doelen.

Er komt de komende jaren veel op de waterschappen af. Zij zullen veel en omvangrijke projecten moeten realiseren om een oplossing te vinden voor de grote wateropgaven die in Nederland zullen moeten worden ingevuld. Momenteel lopen waterschappen nogal eens tegen een tekortschietende projectrealisatie aan, waardoor de beschikbare gelden niet kunnen worden weggezet. Hoewel er vele oorzaken voor te benoemen zijn, komt het de geloofwaardigheid richting partners en burgers niet ten goede. De maatschappij vraagt om een transparant waterschap dat doelmatig en doeltreffend werkt. Ook de partners verwachten dat en stellen zichzelf die doelstellingen. Dit betekent dat het van belang is om als regionale waterautoriteit de gestelde ambities ten aanzien van beleid en uitvoering ook waar te maken (doeltreffendheid) en te tonen (transparantie) dat dat op een doelmatige wijze gebeurt. Dat begint met het stellen van doelen die binnen de bestaande context haalbaar zijn en een open communicatie met alle partijen.

Naast geloofwaardigheid is 'onafhankelijkheid' een belangrijke term in relatie tot het zijn van een autoriteit. Het betreft dan bijvoorbeeld onafhankelijkheid op financieel gebied, ten aanzien van het maken van keuzes op gebied van watergerelateerde zaken en bestuurlijke aangelegenheden. Een regionale waterautoriteit moet op alle relevante gebieden op eigen benen durven te staan.

Zo sterk als de zwakste schakel

In het bovenstaande is geprobeerd aan de hand van het noodzakelijke en continu ontwikkelingsproces de belangrijkste aspecten van het worden en blijven van een regionale waterautoriteit te beschrijven. Er zijn vast nog wel meer aspecten en invalshoeken te bedenken, maar wij denken de belangrijkste hier benoemd te hebben. De totale waterschapsschakel is naar de maatschappij, naar de burger, naar het bedrijf en naar de partners toe zo sterk als de zwakste schakel. Dat houdt in dat in elk waterschap de organisatie gericht moet zijn op het worden en zijn van een regionale waterautoriteit en dat de medewerkers zich daar ook bewust van zijn en daar voortdurend aan werken. Dat gaat niet zomaar: dat is een continu proces en het bestuur zal daar op moeten sturen en faciliteren, en het management zal de organisatie er op moeten inrichten en op moeten managen (sturen en beheersen). Bij de voorbereidingen en voorfasen voor het project 'WaterWegen' van de Unie van Waterschappen is dat diverse malen onderkend en ons ook door externen voorgehouden.

Best practices

Om te voorkomen dat veel waterschappen zelf het wiel uit gaan vinden, is het wenselijk dat in beeld komt wat de best practices zijn op de in dit artikel besproken aspecten, zodat deze kunnen worden uitgewisseld en bij meer waterschappen worden ingevoerd. Leren van elkaar en een open houding naar elkaar zijn immers een essentieel onderdeel van het zijn van een regionale waterautoriteit. Hiertoe is het belangrijk dat de Stowa in juni 2008 heeft besloten een voorstudie bij zes waterschappen te doen waarin best practices worden verzameld. In een volgende stap kunnen deze worden uitgerold naar alle waterschappen.

Geuzennaam

'We zijn geen organisatie die zich moet beperken tot het maaien van het gras en af en toe de hand op houden bij het Rijk. We moeten een organisatie willen zijn die zich hardmaakt voor integraal waterbeheer. Daar horen beheer, onderhoud, toetsing, planning en ook de wijze van financiering bij. En ik vind dat waterschappen zich met die integrale rol moeten betuigen als volwaardige speler op hun vakgebied, zodat het predicaat 'regionale waterautoriteit' geen loze kreet blijkt die alleen waterschappen zélf bezigen, maar een geuzennaam die wordt gestaafd door ons handelen in de praktijk'.
(Sybe Schaap, voorzitter Unie van Waterschappen, lezing 8-10-07).



Nieuwe rol vraagt om strategischer Human Resource Management en leiderschap

Ontwikkelingen ten aanzien van de rol van de waterschappen, de omgeving waarin waterschappen zich bevinden en de ‘markt’ waar waterschappen mee te maken hebben, maken het aantrekken en behouden van de juiste mensen tot een essentiële factor voor professionaliteit en de lerende organisatie. Human Resource Management (HRM) en de rol van leiders is daarmee onvermijdelijk een belangrijk strategisch middel. In dit artikel willen we ingaan op het belang van het strategisch inzetten van HRM.

Nieuw waterschap, ‘nieuwe’ rollen

De waterschappen hebben de laatste jaren vele veranderingen ondergaan en die dynamiek is nog niet voorbij. Er hebben zich vele fusies voorgedaan, er zijn nieuwe taken bijgekomen, het waterschap als regionale waterautoriteit is omarmd et cetera. Deze veranderingen hebben een stevige impact op de waterschapsorganisaties en creëren nieuwe verwachtingen ten aanzien van de rol en positie van de waterschappen. Nieuwe verwachtingen ten aanzien van een organisatie brengen nieuwe verwachtingen ten aanzien van de mensen met zich mee. De Graaf en Kunst (2005) gebruiken ter illustratie een oude Angelsaksische wijsheid: “There are no such things as organisations, there are only people who behave”. Uiteindelijk is niet de organisatie - op papier - bepalend, maar het gedrag van de mensen die er werken. Een organisatie bestaat niet als zelfstandige entiteit, het is een bouwwerk van afspraken van mensen.

*There are no such things as organisations, there are only people who behave.
(De Graaf & Kunst, 2005)*

De waterschappen ontwikkelen zich van een met name uitvoerende organisatie naar een organisatie die als volwaardig (bestuurlijk) partner opereert in een netwerk van andere overheidslagen, die de regie oppakt in gebiedsprojecten, die meer beleidsvormend wordt en daarbij bij haar besluiten steeds meer beleidsthema’s ten opzichte van elkaar afweegt en de uitvoering vorm blijft geven. De rol als regionale waterautoriteit vraagt om herpositionering van de organisatie en de competenties die binnen de organisatie gevraagd worden. Zie hiervoor ook het artikel over de regionale waterautoriteit.

Naast deze ‘waterschapsontwikkelingen’ zijn er algemene tendensen waar te nemen die niet aan de waterschappen voorbijgaan. De vergrijzing van de maatschappij zal zijn invloed hebben op de leeftijdssamenstelling binnen het waterschap. De afname van de bevolking en de krapte op de arbeidsmarkt hebben ook hun invloed op de beschikbaarheid en het binnenhouden van voldoende personeel binnen het waterschap (‘binden en boeien’). Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat het HRM en leiderschap van groter belang zijn en meer aandacht van het topmanagement vragen. Om als waterschappen optimaal te kunnen voldoen aan de (nieuwe) uitdagingen en om de gewenste rol waar te kunnen maken, moet het personeelsbestand bestaan uit voldoende medewerkers met de juiste kwaliteiten en competenties. Waterschappen moeten zich gaan profileren als aantrekkelijke werkgever, als lerende en op ontwikkeling van mensen gerichte organisatie.

De Dommel bewust aantrekkelijke werkgever

Waterschap De Dommel wil medewerkers behouden en aantrekken door bewust een aantrekkelijke werkgever te zijn. De Dommel heeft dit uitgangspunt ook verankerd in haar missie. De missie is opgebouwd uit twee pijlers: De Dommel als regionale waterautoriteit en De Dommel als inspirerende organisatie.

Een citaat uit de missie luidt:

“Bij de uitvoering van ons werk is er:

- zorg voor een goede werksfeer, werkomstandigheden en werkmilieu
- ruimte voor zelfontplooiing en het optimaal inzetten van de talenten van medewerkers.”

Deze missie is vastgelegd in het Directieplan. De Dommel is twee jaar achtereenvolgend overheidswerkgever van het jaar geweest.

Omgevings- en marktontwikkelingen

Omgevingsontwikkelingen

Een aantal ontwikkelingen op personeelsgebied zorgt ervoor dat een optimale samenstelling van het personeelsbestand steeds moeilijker wordt. De voortgaande vergrijzing van de Nederlandse samenleving heeft verschillende effecten. Ten eerste leidt het tot een vergrijzend waterschap. De gemiddelde leeftijd van het personeel neemt toe. Dat leidt tot relatief hogere kosten en het betekent dat de natuurlijke afvloeiing van arbeidskrachten en kennis groot is, en daarmee dat de roep om nieuwe mensen de komende jaren verder zal toenemen. Tevens kan het de afweging dichterbij brengen om

bepaalde taken uit te besteden. Immers, als de markt dezelfde kwaliteit kan leveren tegen minimaal dezelfde kosten en het in huis hebben van de benodigde competenties lastig is, wordt uitbesteden voor de hand liggend. Het artikel over zelf doen of uitbesteden gaat hier verder op in.

Een deel van de medewerkers is al vele jaren in dienst van het waterschap. Zij hebben de meeste ervaring opgedaan met het waterschap 'oude stijl'. Vernieuwing en aanpassing aan een omgeving die andere eisen stelt, is vaak niet eenvoudig. Tegelijkertijd dragen de medewerkers die al lange tijd in dienst zijn ook veel relevante kennis en ervaring met zich mee die niet onderschat mag worden en die (mits op de juiste wijze ingezet en benut) van grote waarde is voor de organisatie.

Vergrijzing betekent niet alleen een andere samenstelling van het personeelsbestand, maar ook een andere samenstelling en behoeftepatroon van de 'klanten'. Andere competenties van de medewerkers zijn nodig om goed in te kunnen spelen op deze behoeften. Een voorbeeld is dat (oudere) mensen graag naar een balie willen komen in plaats van alles digitaal te doen. Om de vergrijzing goed op te vangen en om het waterschap te voorzien van mensen die enthousiast bij kunnen dragen aan de nieuwe rollen taakopvatting is aanwas en ontwikkeling van personeel noodzakelijk. Dit staat echter op gespannen voet met de bestaande krapte op de arbeidsmarkt.

Vele organisaties zijn op zoek naar goede mensen en de hoeveelheid beschikbare mensen is beperkt. Meerdere organisaties vissen in dezelfde dunbevolkte vijver. In zo'n situatie is het van groot belang goed te kunnen concurreren met de andere 'vissers'. Maar de concurrentie met het bedrijfsleven is lastig. De beloningen en doorgroeimogelijkheden die het bedrijfsleven kan en wil bieden in een situatie met krapte op de arbeidsmarkt zijn voor een waterschap en andere overheden moeilijker waar te maken. Tegelijkertijd heeft een waterschap ook voordelen ten opzichte van het bedrijfsleven, zoals bijvoorbeeld zijn maatschappelijke taak. Het gaat er om die punten scherp te krijgen en uit te dragen.

In tijden van krapte op de arbeidsmarkt is niet alleen het aantrekken van personeel belangrijk, maar heeft zeker ook het behouden en binden van personeel extra aandacht. Het zijn van een aantrekkelijke werkgever met aandacht voor (de ontwikkeling van) het menselijk kapitaal is van groot belang. De inzet van diverse HRM-instrumenten en het kunnen bieden van een inspirerende werkomgeving kan hieraan een positieve bijdrage leveren. Te denken valt aan loopbaanmanagement, opleiding en ontwikkeling, beloning, innovatie, een veranderingsgezinde cultuur et cetera. Jongeren stellen in dat kader wellicht andere eisen dan ouderen. Jongeren hechten bijvoorbeeld over het algemeen meer aan flexibiliteit (privé- en werktijd vervaagt) en leren op een andere wijze (e-learning).

*Medewerkers komen soms binnen met de mededeling dat ze blijven tot ze zijn uitgeleerd.
(De Graaf & Kunst, 2005)*

Marktontwikkelingen

Een aantal ontwikkelingen in de 'markt' van de waterschappen leidt noodzakelijkerwijs tot het ook aannemen van mensen met andere kwaliteiten dan in het verleden. Daarmee is overigens niet gezegd dat de reeds aanwezige kwaliteiten minder relevant zijn geworden. Het gaat om een andere mix van kwaliteiten. De rol van regionale waterautoriteit vraagt om het meer naar buiten treden van het waterschap, opereren in regionale netwerken, de samenwerking zoeken, adviesvaardigheden, omgaan met tegengestelde belangen, afwegingen maken in een kader van meerdere beleidsvelden en beleidsmatig en bestuurlijk als volwaardige partner fungeren. De mondige burger wil als klant behandeld worden en stelt hoge eisen aan de dienstverlening van de waterschappen. Het gebruik van ICT-middelen neemt sterk toe om sneller en beter te kunnen samenwerken en af te kunnen stemmen met andere overheden, alsmede om de burger beter van dienst te kunnen zijn. Nieuwe wetgeving en maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een transparant waterschap dat duidelijk laat zien waar zijn meerwaarde ligt en een waterschap dat aantoont dat hij doelmatig en doeltreffend werkt. De burger wil niet het gevoel hebben dat hij slachtoffer is van onnodige bureaucratie binnen overheden. Deze wens voor minder bureaucratie en meer samenhang binnen de overheid als geheel heeft zich inmiddels vertaald in een bestuurlijke wens.

Gevolgen voor de waterschappen: mix van mensen en competenties

Deze omgevings- en marktontwikkelingen leiden tot een andere manier van werken, aanpassing van werkprocessen en andere kwaliteiten en competenties van personeel. De geschetste ontwikkelingen vragen om een andere diversiteit in de samenstelling van het personeel en om andere kwaliteiten van mensen. Het gaat dan om medewerkers die meer te typeren zijn met woorden als samenwerker, netwerker, generalist en beleids- en bestuurskundige, en eigenschappen als bestuurlijk en politiek gevoelig, resultaatgericht, klantgericht en klantvriendelijk, dienstbaar, naar buiten gericht en gericht op persoonlijke groei en ontwikkeling.

Het is niet zo dat deze kwaliteiten niet aanwezig zijn op dit moment, maar de focus is meer op deze kwaliteiten komen te liggen. Deze tendens zal zich de komende jaren doorzetten. Het personeelsbestand van waterschappen zal langzamerhand een transformatie ondergaan. De waterschappen komen voor een omvangrijke en verschuivende vervangingsvraag te staan. Daarnaast zal geïnvesteerd moeten worden in de ontwikkeling van mensen om aan de nieuwe rol te kunnen voldoen en om een aantrekkelijke werkgever te zijn. En zij zullen daarbij steeds vaker aanlopen tegen zaken waar andere organisaties ook tegen aanlopen, zoals bijvoorbeeld een tekort aan hoger opgeleiden.

HRM en leiderschap als belangrijke schakel voor verdere professionalisering

Om de in gang gezette professionalisering van de waterschappen verder door te kunnen zetten en de nieuwe rol waar te kunnen maken, is het vinden van geschikt personeel en het behouden, ontwikkelen en binden van de juiste mensen van wezenlijk belang. HRM en de rol van de leiding c.q. het management zijn daarmee belangrijke schakels in dit proces.

Geef HRM een sterker strategisch karakter

De huidige en toekomstige medewerkers van de waterschappen moeten de nieuwe rol van het waterschap waar gaan maken. Om dat realiseerbaar te maken, binnen de in dit artikel beschreven context, moet het HRM nog meer als een strategisch instrument ingezet worden. Strategisch HRM start met aandacht voor de thematiek en problematiek. Van belang is op basis van een omgevingsanalyse (wat gebeurt er in de markt en welke ontwikkelingen zien wij op ons afkomen?) een visie te ontwikkelen op en doelstellingen te formuleren ten aanzien van wat het waterschap wil zijn, wat dat van het waterschap vraagt en welke eisen dat aan de samenstelling, competenties en ontwikkeling van het personeel stelt. Van belang is de medewerkers bij deze rol- en positiebepaling te betrekken. De rol van het waterschap bepaalt immers de rol van de medewerker. De Graaf en Kunst (2005) verwoorden het als volgt: “Het is beslist nodig het doel te kennen van het systeem waarbinnen je een rol hebt. Zolang je niet weet waar het systeem toe dient, blijf je zonder kans op succes op zoek naar je rol”.

*Je kunt een rol pas goed op je nemen als je weet waar het systeem toe dient.
Een rol oppakken is nooit klaar; wat blijft is de voortdurende worsteling met de rol in
een veranderende context.
(De Graaf & Kunst, 2005)*

Na het bepalen van het 'wensbeeld' ten aanzien van de rol van het waterschap, komt de vraag in hoeverre de huidige situatie van het waterschap daaraan voldoet. De leemtes worden daarmee inzichtelijk. Dit proces van zelfevaluatie is een continu proces, want de context waarbinnen een waterschap opereert is voortdurend aan verandering onderhevig. "Een rol oppakken is nooit klaar; wat blijft is de voortdurende worsteling met de rol in een veranderende context", aldus De Graaf en Kunst (2005). De rol van het waterschap als lerende organisatie is onvermijdelijk.

Dan is de vraag op welke wijze de leemtes kunnen worden gedicht, welke kansen en bedreigingen er liggen en wat nodig is om de doelen te realiseren. In dit artikel hebben we een aanzet gegeven voor het in beeld brengen van kansen en bedreigingen. De centrale vraag is dan: Welke strategie kunnen we nu uitzetten om op een nader te deïfiniëren termijn te zijn waar we willen zijn?'

Het gaat in deze fase om de hoe- en wat- vragen. Hoe blijven we een aantrekkelijke werkgever, hoe maken we onszelf zichtbaar op de arbeidsmarkt als aantrekkelijke werkgever, welke HRM-middelen kunnen we inzetten om onze mensen te behouden en hun potentieel maximaal te benutten, wie kunnen we betrekken, is samenwerking met andere waterschappen van meerwaarde (bijv. gezamenlijke wervingsactie) en dergelijke. Van buiten naar binnen denken staat centraal.

De Dommel: Wie willen we zijn en hoe komen we daar?

Om op de toekomst voorbereid te zijn, heeft waterschap De Dommel samen met externen een visietraject doorlopen en toekomstscenario's ontwikkeld met als doel te bepalen wie ze willen zijn en hoe daarnaar op weg te gaan. De tijdshorizon is 2020. Een creatief proces met een trendworkshop en een scenarioworkshop heeft geleid tot vier inspirerende scenario's. De scenario's zijn vormgegeven in Kranten van de Toekomst. De volgende Dagbladen van de Toekomst zijn uitgewerkt:

1. Digital headlines
2. De Waterspiegel
3. De Donkele Dagelaad
4. Couleur Global

De scenario's worden gebruikt om mogelijke implicaties en opties voor actie voor de organisatieontwikkeling van het waterschap af te leiden. Ook wordt bestaand beleid voor organisatieontwikkeling bekeken in het licht van de scenario's. Op basis van de implicaties en evaluaties schrijft De Dommel haar visiedocument over de organisatieontwikkeling. Een mooi voorbeeld van het bepalen van wat je wilt zijn als basis voor de organisatieontwikkeling.

Maar het van buiten naar binnen denken moet zich uiteindelijk in de organisatie vertalen. Strategisch HRM vraagt een krachtige doorvertaling van de HR-aspecten in alle onderdelen van de organisatie, te beginnen met de sturingsfilosofie van de organisatie (waar sturen we op?). De sturingsfilosofie dient aan te sluiten bij wat je als organisatie wilt zijn. Maak in de sturingsfilosofie waar wat je wilt zijn, met andere woorden wees wat je wilt zijn. Uit de daden die je als waterschap verricht moet je ambitie duidelijk worden. John Locke heeft ooit gezegd: "I have always thought the actions of men are the best interpreters for their thoughts" (Richard Strozzi-Heckler, 2007).

Leiderschap in nieuwe rol waterschap en als belangrijkste schakel in HRM

Strategisch HRM wordt niet alleen vorm gegeven door de afdeling P&O. Het management speelt een niet te onderschatten rol om de gehele organisatie (lees: de mensen) zich te laten gedragen naar het beeld van wat het waterschap wil zijn. De organisatie dient dit beeld werkelijk te zijn. Dat zijn begint bij de managers c.q. leiders van de organisatie.

De dynamische situatie waarin de waterschappen zich bevinden, gaat niet aan de leiders voorbij. Integendeel, er wordt veel verwacht van de leiders van de waterschappen; zij zullen de dragers moeten zijn van de uitdagingen waarvoor de waterschappen staan.

De nieuwe rol vraagt niet alleen nieuwe competenties van de medewerkers, maar ook van de leiders. In het verleden gebeurde het nogal eens dat een zeer goede inhoudelijke medewerker uiteindelijk de leidinggevende werd. Leidinggeven op basis van specifieke inhoudelijke kennis sluit echter niet meer aan bij de eisen die de huidige tijd stelt. Deze leiders zullen zich moeten/willen ontwikkelen van inhoudelijke leiders naar mensenleiders zonder de inhoud te verliezen.

Het leidinggeven aan een uniforme groep uitvoerders vraagt immers andere kwaliteiten dan het leidinggeven aan een groep mensen met uitvoerders, beleidsmakers, procesbegeleiders et cetera. De diversiteit onder de medewerkers verandert en daarmee de normen, waarden en denkpatronen (cultuur). Van belang is dat de leider inzicht heeft in de normen, waarden en cultuur van het team dat hij/zij leidt, om het potentieel van mensen maximaal te benutten en mensen de ruimte te geven zich te ontwikkelen naar hun wensen en mogelijkheden. Om dat te realiseren en meer inzicht te krijgen in leiderschap in relatie tot de aangestuurd hebben Beck en Cowan (Spiral Dynamics, 2004) de volgende vuistregels voor leiderschap ontwikkeld.

- Als het denken (technisch/inhoudelijk, procesmatig et cetera) van de kritische massa van de medewerkers complexer, verder ontwikkeld is dan dat van de leider, dan kan het leiderschap alleen functioneren door intimidatie en machtsvertoon. Wanneer dit leiderschap aan de macht is, zullen degenen die complexer denken zich verbergen, in ballingschap gaan of voortijdig het loodje leggen.
- Als een groep medewerkers geen ontwikkelingspotentieel heeft, dient het leiderschap aangepast te zijn aan het bestaande niveau van ontwikkeling.
- Als de medewerkers ontwikkelingspotentieel hebben en ontwikkelingsgericht zijn, is een optimaal leiderschap een stap verder in zijn ontwikkeling van de groep. De leider zal het terrein beslaan dat de medewerkers op het punt staan te betreden en kan ze daadwerkelijk de weg wijzen.
- Als de groep zeer divers is, dient het leiderschap afkomstig te zijn van het meest complexe denksysteem, het ontwikkelingsniveau van de meest ontwikkelde medewerker, dat in de groep aanwezig is.
- Als de leider in zijn ontwikkeling en denken veel verder is dan zijn medewerkers zal dat de groep uit evenwicht brengen en overweldigen, of de reactie oproepen: 'Is er iemand die snapt waar hij het over heeft?'. Veel leiders zijn 'op de brandstapel' gezet omdat hun denken voor hun medewerkers niet meer te begrijpen was.

De juiste leider op de juiste groep medewerkers is dus van essentieel belang!

Van medewerkers van een regionale waterautoriteit wordt verwacht dat ze naar buiten toe 'autoriteiten' of anders gezegd 'leiders' zijn. De leiders binnen de waterschappen dienen dus leiders te creëren. En 'slechte leiders creëren volgelingen, goede leiders creëren leiders' (De Graaf & Kunst, 2005). Leiderschap vraagt in dat geval je organisatie of je team in staat stellen de beoogde doelen te halen. De leider faciliteert het leer- en ontwikkelproces, stelt vragen en creëert verbinding. Niet de koning, keizer of admiraal, maar de faciliterende staat centraal. Het leidinggeven vanuit macht leidt tot volgelingen. De uitdaging ligt in het leidinggeven vanuit kracht.

Leidinggeven vanuit kracht in plaats van macht biedt medewerkers de gelegenheid hun potentieel maximaal te gebruiken. Assink (2005) zegt dat er sprake is van leiderschap 'als mensen niet meer het slachtoffer zijn van omstandigheden van buiten, maar de ruimte nemen en krijgen om nieuwe en betere mogelijkheden te creëren om de potentie die ze in zichzelf hebben te ontwikkelen. Leiderschap is wat ieder mens doet die zijn al dan niet zelf opgelegde harnas breekt en zijn potentie ontwikkelt en een wezenlijke roeping volgt. Leiders zijn de mensen die de ruimte creëren en de condities scheppen waarin nieuwe gewenste realiteiten kunnen ontstaan. Het wezenlijke verschil tussen leiders en geleiden is dat leiders niet alleen dienstbaar zijn aan de ontwikkeling van zichzelf, maar ook aan de ontwikkeling van anderen of iets anders dat groter is dan zichzelf'. Dit wordt ook wel het dienend leiderschap genoemd.

Leiders inspireren en helpen de mensen in de organisatie door wie ze zijn en wat zij doen. De leider dient te passen bij waar de organisatie voor staat. Bij de uitdaging waar de waterschappen voor staan is dat essentieel. Leiders hebben hun rol 'verinnerlijkt', leven het voor, zijn de inspiratiebron, geven medewerkers maximaal de ruimte, het potentieel dat in hen zit en dat nodig is om de rol van het waterschap waar te maken maximaal te benutten. Ter illustratie een citaat van Assink (2005), die zegt: 'Vaak blijven leiders hangen in een rationeel verhaal (mentaal aspect) over de organisatiefilosofie, waardoor ze beperkte impact hebben. Mensen willen ook geïnspireerd worden (spiritueel aspect), ze willen verbinding voelen met degene die voor de troepen staat (emotioneel aspect) en ze willen weten wat het praktisch voor ze betekent (fysiek aspect). Hoe vollediger het verhaal en zijn van de leider is, hoe meer impact dit zal hebben op de mensen in de organisatie'. En hoe meer het gewenste beeld van het waterschap als aantrekkelijke werkgever en als regionale waterautoriteit werkelijkheid wordt en blijft.

Opleiding en ontwikkeling van medewerkers als strategisch middel: De Dommel Academie

Waterschap De Dommel is bezig met de ontwikkeling van de Dommel Academie. De Dommel Academie maakt een koppeling tussen de doelen van de organisatie en de ontwikkelbehoefte en wensen van de medewerkers. Alle aangeboden leertrajecten dragen bij aan de organisatiedoelstellingen. De inhoud van de leertrajecten is gekoppeld aan de visie en doelen van het waterschap in combinatie met de leerdoelen van de medewerker. De Dommel Academie biedt een omgeving voor leren van en met elkaar, werkend leren en lerend werken. Met een 'eigen' Dommel Academie wil De Dommel investeren in haar medewerkers. Daarnaast is de Dommel Academie een ontmoetingsplaats voor iedere medewerker, waar ook de (gewenste) cultuur van het waterschap tot uiting komt. Dat De Dommel serieus gelooft in opleiding van medewerkers blijkt niet alleen uit het initiatief van de Dommel Academie, maar ook uit het budget dat er voor vrijgemaakt wordt. Niet 2% voor opleiding, maar 3% per medewerker.

Ter afsluiting

Er zijn vele ontwikkelingen gaande, op het vlak van de arbeidsmarkt en binnen het veld waarop de waterschappen dagelijks opereren, die de waterschappen voor een aantal belangrijke vragen stellen. Een van die vragen betreft het menselijk kapitaal van de waterschappen. Om het benodigde menselijke kapitaal te kunnen behouden, ontwikkelen en/of aantrekken is een strategischer HRM van groot belang. Werken vanuit een in de organisatie gedeelde visie en strategie op wat het waterschap wil zijn en wat dat betekent voor het behouden, aantrekken en ontwikkelen van menselijk kapitaal is daarbij van groot belang. Als belangrijk onderdeel van de realisatie daarvan is passend leiderschap vanuit kracht onmisbaar.

De effectiviteit en het succes van de leider worden in belangrijke mate bepaald door de mate waarin de leider alle bronnen in zichzelf kan aanboren (fysiek, emotioneel, mentaal en spiritueel) om daarmee optimaal dienstbaar te kunnen zijn aan het creëren van condities voor anderen om een betere toekomst voor ons allen te realiseren (verantwoord en dienend leiderschap).

Literatuur

- Anne de Graaf en Klaas Kunst (2005)
Einstein en de kunst van het zeilen, een zoektocht naar de nieuwe rol van de leidinggevende.
- Don Edward Beck en Christopher C. Cowan (2004)
Spiral Dynamics. Waarden, leiderschap en veranderingen in een dynamisch model.
- Paulien Assink (2005)
Uit het harnas! Vier wegen naar authentiek en verantwoord leiderschap.
- Richard Strozzi-Heckler (2007)
The leadership dojo. Build your foundation as an exemplary leader.

Bij het waterschap aan het roer – over de sturing door waterschappen

Waterschappen krijgen net als andere overheidsorganisaties in toenemende mate te maken met de vraag naar een goede aansturing. Maar wat is een goede aansturing en waar staan de waterschappen nu? Wat vraagt dat van de managers en is het voor de medewerkers duidelijk wat er van hen wordt verwacht? We beschrijven de aansturing van waterschappen in theorie en aan de hand van een uitgebreide survey.

Sturing als punt van ontwikkeling

Heeft u zich als manager wel eens afgevraagd Waarop en hoe sturen we eigenlijk in onze organisatie? En wat denkt u dat uw medewerkers zullen zeggen op de vraag waarop en hoe u aanstuurt en hoe zij als individuen worden aangestuurd? Uit surveys binnen verschillende overheidsorganisaties (ook binnen waterschappen) blijkt veelal dat het op zijn minst onduidelijk is waarop er in organisaties wordt gestuurd. En dat is raar als wordt beschouwd dat er in toenemende mate optimale prestaties worden verlangd van organisaties en zeker ook van waterschappen. Prestaties in termen van projecten, dienstverlening, rechtmatigheid, maar ook het zijn (en blijven) van een aantrekkelijke werkgever (dit gelet op de toenemende vergrijzing). Lees hierover ook eens het artikel 'Nieuwe rol vraagt om strategischer Human Resource Management en leiderschap' in deze publicatie.

Bij sturing is een aantal vragen van belang:

- Waarop wil de organisatie (en haar leidinggevende) sturen?
- Tot welke sturingsprioriteiten leidt dit?
- Tot welke behoefte aan sturingsinformatie leidt dit?
- Hoe wordt er door leidinggevende(n) aangestuurd?
- Welke concrete afspraken worden er gemaakt over de wijze van sturing en het samen optrekken daarin?

We doen een aantal suggesties ter beantwoording van de vragen en we geven de resultaten van een survey die is uitgezet onder vijftien waterschappen. De vijf bovenstaande vragen zijn in deze survey verwerkt.

Mogelijke sturingsprioriteiten

Wat een organisatie ook kiest, het is erg belangrijk dat er expliciet duidelijk is waarop de leidinggevenden sturen. Uit onderzoeken blijkt dat medewerkers zich vooral storen aan leidinggevenden die geen duidelijkheid geven over de sturing.

Waarop zou het management van een waterschap kunnen of moeten sturen? Dat is een vraag die ten dele afhankelijk is van de situatie in een waterschap: is deze in ontwikkeling, zijn er specifieke knelpunten of bepaalde ambities? We kunnen verschillende sturingsgebieden onderscheiden:

1. Financiën, waaronder uitbesteding en onderbesteding
2. Output/prestaties, waaronder projecten, beleid en dienstverlening
3. Wet- en regelgeving, waaronder rechtmatigheid
4. Bedrijfsvoeringskaders, waaronder de ontwikkeling van personeel
5. Risico's
6. Medewerkertevredenheid
7. Cultuur

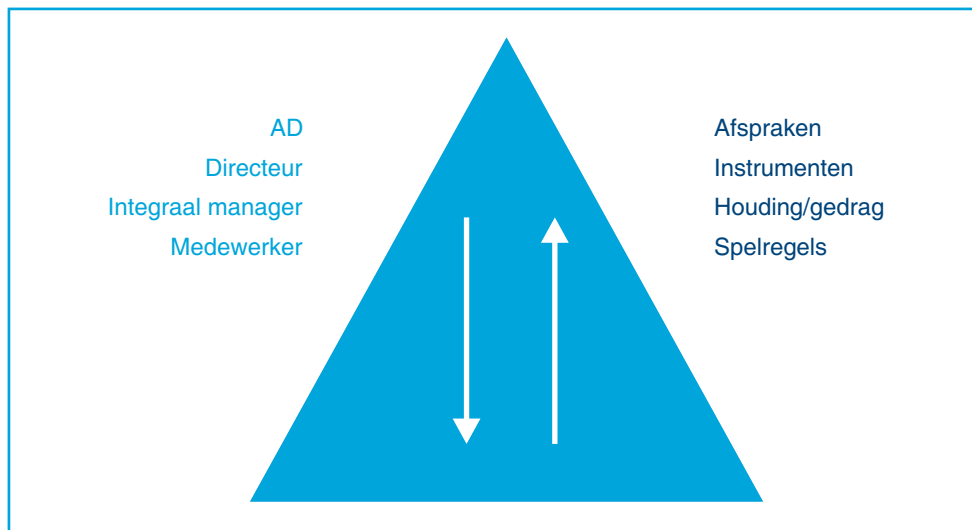
Per sturingsprioriteit kan - afhankelijk van de situatie van de organisatie - worden uitgewerkt wat de sturingsparameters zijn. Hoe concreter, hoe beter. In de praktijk blijkt het niet eenvoudig om de sturingsfilosofie te concretiseren en de vraag is hoe dat toch komt.

De sturingspiramide als instrument

Voor de werking van sturing is het belangrijk dat er een hiërarchische lijn wordt uitgewerkt. Een hulpmiddel daarbij is de sturingspiramide. De top van de organisatie geeft daarbij als eerste aan wat zijn sturingsprioriteiten zijn. Het verdient aanbeveling dat dit er niet teveel zijn, maximaal vijftien. Daarbij werkt de top van de organisatie ook uit wat deze prioriteiten voor zijn aansturende rol betekent in termen van houding en gedrag en het aanspreken van de managers. Deze sturingsprioriteiten worden doorvertaald naar de managementlaag daaronder. Zij moeten deze prioriteiten operationaliseren tot en met de betekenis voor de individuele medewerkers. Dat leidt tot een set van sturingsparameters, waarop individuele medewerkers worden beoordeeld en waar nodig op worden aangestuurd. Op het niveau van deze sturingsparameters wordt informatie vergaard en deze wordt geaggregeerd naar het niveau van de managers die deze weer vertalen in een rapportage aan het management-team. De hiërarchie heeft dus een beweging naar beneden, de informatie naar boven.

Dit werkt alleen onder een aantal voorwaarden: de sturingsprioriteiten moeten niet al te vaak wijzigen (ze zijn niet statisch, maar moeten ook niet elke week anders zijn), het is van belang deze consequent te blijven toepassen en het is belangrijk dat bijvoorbeeld een directeur zich niet gaat bemoeien met de aansturing van een individuele medewerker, de tussenliggende manager is hiervoor verantwoordelijk.

In veel organisaties ontbreekt zowel de concrete uitwerking van de sturingsfilosofie als de hiërarchie en de rapportagelijnen naar boven.



Figuur 3: Sturingspiramide

Doorwerking van sturingsfilosofie naar de opzet van het P&C-instrumentarium

Zoals aangegeven: om daadwerkelijk te kunnen sturen, is informatie nodig. De sturingsfilosofie zal dan ook door moeten werken naar de opzet en inhoud van het P&C-instrumentarium. Dit genereert immers de informatie om te sturen. De visie op control en de reikwijdte van de opzet van het P&C-instrumentarium is voor ons een indicator van de wijze waarop door een organisatie wordt gestuurd. Zie hierover ook het artikel 'Het waterschap 'in control' - ontwikkelingen en waarnemingen' in deze publicatie.

De laatste jaren zijn door toenemende eisen zoals rechtmatigheid en doelmatigheid de P&C-cycli van de meeste organisaties eerder uitgebreid dan ingekrompen. Daarnaast blijkt uit allerlei medewerkersonderzoeken dat er voor het gevoel van medewerkers steeds minder duidelijk wordt gestuurd. Een paradox ontstaat: meer informatie, maar minder sturing. De vraag voor het waterschap luidt dan ook: heeft het zelf het roer in handen, is duidelijk waar dat roer op afkoerst en kan, als dat nodig is, de koers worden bijgesteld?

Resultaten uit een survey over sturing bij zes waterschappen

Om onze uitgangspunten en stellingen ten aanzien van sturing en de doorwerking naar control te toetsen, hebben we bij vijftien waterschappen een survey uitgezet onder het management. Zes waterschappen hebben aan ons onderzoek meegedaan.

Tabel 1	Cijfer sturing	Cijfer kwaliteit P&C
Gemiddelde alle Waterschappen	7,1	7,1

We komen tot de volgende beelden en waarnemingen op grond van een in het kader van deze publicatie uitgevoerde survey. De survey heeft zich gericht op twee aspecten: de sturing binnen het waterschap en de relatie tussen deze sturing en de Planning & Control. Hieronder worden de resultaten van de survey behandeld. Eerst even een aantal cijfers (zie ook tabel 1). Wanneer de waterschappen de huidige sturing door het MT uitdrukken in een cijfer tussen 1 en 10, dan krijgt de huidige sturing gemiddeld een 7,1. In totaal geeft iets meer dan 20% een cijfer onder de 7. De kwaliteit van de Planning & Control wordt even hoog beoordeeld als de sturing, de Planning & Control krijgt ook een 7,1.

Tabel 2	Is er een sturingsfilosofie?
Ja, we hebben een sturingsfilosofie (expliciet gemaakt)	83%
Nee, we hebben geen sturingsfilosofie (wel impliciet)	17%

Bijna alle waterschappen hebben een sturingsfilosofie. De bij de filosofie behorende sturingsprioriteiten blijken op verschillende niveaus van abstractie benoemd te zijn. Waar de een het over algemene doelen heeft, zoals 'doelgerichtheid, doelmatigheid en doeltreffend werken' of 'duidelijke rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bestuur en ambtelijke organisatie', zijn de prioriteiten bij een ander op een concretere manier expliciet gemaakt, zoals 'goede veiligheid', 'zo min mogelijk milieubelastend' of 'tevreden belanghebbenden'.

Tabel 3	In hoeverre wordt er op de prioriteiten gestuurd?
We sturen de prioriteiten voor 80%-100% aan	17%
We sturen de prioriteiten voor 50%-80% aan	83%

Wordt er ook daadwerkelijk op de genoemde prioriteiten gestuurd? Ruim tachtig procent zegt ongeveer 50-80% van de prioriteiten aan te sturen. Een enkeling geeft aan meer dan 80% van de prioriteiten aan te sturen (zie tabel 3).

Hiermee verbonden is de informatievoorziening voor het management. Hier blijkt dat alle waterschappen die deelgenomen hebben aan de survey niet helemaal tevreden zijn met de voorziening van adequate managementinformatie. Oorzaken hiervan zijn veelal de systemen die gebruikt worden en de informatie die deze systemen leveren; die sluiten niet altijd aan bij de wens van het management.

Tabel 4	Visie op control aanwezig?
Ja, we hebben een expliciete visie op control	67%
Nee, die hebben we niet (wel impliciet)	33%

Hoe wordt de visie op control en de Planning & Control gebruikt bij de sturing? Allereerst blijkt de meerderheid wel een visie op control te hebben. Maar daarnaast blijkt de visie op control en de opzet en invulling van de P&C-cyclus de sturing binnen de waterschappen nog niet volledig te ondersteunen.

Tabel 5	Ondersteunt de visie op control en de P&C-cyclus de wijze van sturing?
Ja, voor het grootste deel	33%
Ja, maar niet volledig	67%

Tot slot is een aantal sterke punten te noemen van sturing en control binnen de deelnemende waterschappen en de verbeterpunten die de waterschappen zelf hebben aangedragen. Hier wordt niet alles genoemd, maar zullen de meest voorkomende punten worden belicht. Waar waterschappen trots op zijn is de duidelijkheid van het proces, de duidelijkheid in missie, visie en strategie en de duidelijkheid in (financieel) toezicht.

Waterschappen hebben ook gekeken naar de verbeterpunten voor de sturing en control. Daaruit komt naar voren dat de duidelijkheid in missie, visie, strategie nog vertaald moet worden naar duidelijke outputresultaten die op medewerkerniveau gemeten kunnen worden. Dit hangt samen met wat verder duidelijk naar voren komt: er mag meer duidelijkheid, afspraken en overeenstemming zijn over de sturing. Helder hebben waar je op stuurt en overeenstemming en helderheid hierover binnen het management wordt belangrijk gevonden. Hier kan een brug geslagen worden naar de functie van integraal manager, deze functie bleek óf onduidelijk te zijn óf in theorie wel uitgewerkt, maar in de praktijk lastig uit te voeren te zijn.

Een casus uit de praktijk - de sturing door een waterschap

Door een waterschap zijn recentelijk in een sturingsfilosofie vijf belangrijke sturingsparameters benoemd: deze liggen op gebied van inhoud, bedrijfsvoering en cultuur van de organisatie, zoals het zijn van een integere organisatie.

Binnen het betreffende waterschap is daarnaast een opzet gemaakt om naast de inhoud ook meer op processen te gaan sturen. Daarbij zijn verschillende processtappen geïdentificeerd: zoals het richtinggeven, het regievoeren, het rendement bepalen en het realiseren. Meer en meer wordt ook de sturing op programma's en processen door het waterschap als ontwikkeling gezien, naast het blijven sturen op de inhoud.

Deze aanvullende kijk op sturing vraagt wel het een ander van leidinggevenden, medewerkers en instrumenten. Het waterschap staat de komende periode dan ook voor de fase waarin de schriftelijke sturingsfilosofie, inclusief de aandacht voor procesmanagement in de praktijk geïmplementeerd dient te worden. Dat blijft een uitdaging aangezien ook de dagelijkse zaken hun aandacht vragen. Toch is het betreffende waterschap van mening dat het hebben en het laten werken van de sturingsfilosofie een belangrijke, zo niet de belangrijkste factor zal worden op het toekomstige succes van de organisatie. Door de directie zal dan ook veel worden gedaan om de voorliggende sturingsfilosofie te implementeren.

Analyse en conclusies

Uit ons onderzoek blijkt dat bij de waterschappen de sturing op papier redelijk tot goed is en dat die in de praktijk nog beter kan. Daarmee wijken waterschappen overigens niet af van gemeenten en provincies. De ontwikkelingen waar waterschappen voor staan, het behouden van medewerkers en de ambities die waterschappen hebben, vragen echter om een verdere professionalisering van de sturing, op papier en daarna vanzelfsprekend ook in de praktijk.

In het begin van dit artikel is uiteengezet wat bij een sturingsfilosofie van belang is. Hier zijn vijf vragen aangedragen die van belang zijn. In de survey zie je terugkomen dat er onduidelijkheid is over de vraag waarop de organisatie wil sturen, soms zelfs is er binnen hetzelfde waterschap onduidelijkheid. Er zijn managers die denken dat er wél een sturingsfilosofie is, terwijl managers van datzelfde team denken dat er géén sturingsfilosofie is. De tweede vraag (tot welke sturingsprioriteiten leidt dit) wordt ook niet eenduidig beantwoord. Binnen waterschappen worden verschillende sturingsprioriteiten aangedragen. Daarnaast worden er lange lijsten van prioriteiten gegeven, maar daarmee kun je het jezelf als manager steeds moeilijker maken om het transparant en duidelijk te houden.

Onduidelijkheid over sturing heeft gevolgen voor de medewerkers, het geeft onzekerheid en verwarring. Maar ook aan het middenmanagement geeft het onduidelijkheid, welke informatie moeten zij doorgeven aan het hogere management? En welke informatie moet in systemen ingevoerd worden? Welke systemen moeten er gebruikt worden?

Uit het in dit artikel beschreven voorbeeld van een waterschap blijkt dat het belang van sturing steeds meer wordt ingezien. Het betreffende waterschap heeft een nadrukkelijke visie op sturing uitgewerkt, die als leidraad moet gaan dienen voor de komende jaren. 'Moet gaan dienen', want de visie moet nog worden geïmplementeerd in de praktijk.

Sturing heeft daarmee eigenlijk twee componenten gekregen: sturing op papier (middels een sturingsfilosofie) en de sturing in de praktijk (door leidinggevenden en door medewerkers onderling). Aan beide onderdelen zal in de toekomst nog veel aandacht moeten worden geschonken, waarbij de sturing in de praktijk een blijvend onderwerp aan de managementtafel zal moeten blijven.

Sturing zal daarom de komende jaren nog wel veel aandacht moeten blijven krijgen en een belangrijk onderdeel worden van de verdere professionalisering van de waterschappen.

Om daadwerkelijk en effectief te kunnen sturen is een aantal zaken nodig:

1. Keuze in sturingsprioriteiten
2. Uitgewerkte filosofie over hoe er wordt gestuurd
3. Hiërarchie in de sturing
4. Informatie op het niveau van de sturingsparameters
5. Daadwerkelijke sturing in woord en gedrag



Het waterschap 'in control' - ontwikkelingen en waarnemingen

Waterschappen stellen zichzelf - net als andere lokale overheden - in toenemende mate de vraag of zij in control zijn. Nieuwe taken, meer budgetten en de vraag om transparantie en rechtmatigheid vraagt veel van waterschappen als het gaat om deze vraag. Maar wanneer is een organisatie eigenlijk in control, kan dit überhaupt en welke relevante trends en ontwikkelingen zien we? Een overzicht van bevindingen.

Actuele ontwikkelingen bij waterschappen stellen uitdagende eisen aan Planning & Control

Waterschappen worden anno 2008 geconfronteerd met een aantal zeer uitdagende ontwikkelingen. Een deel van deze ontwikkelingen raakt de bedrijfsvoering van het waterschap direct en stelt complexe eisen aan de inrichting en kwaliteit van P&C. In willekeurige volgorde willen we er zes noemen:

1. De opkomst van integraal management bij waterschappen heeft de behoefte aan ondersteuning door control versterkt. Als het management integraal verantwoordelijk is voor een afdeling of dienst, dat wil zeggen inclusief alle middelenfuncties, dan is control een afgeleide managementbevoegdheid of verantwoordelijkheid.
2. De nieuwe waterschapswet stelt nadrukkelijke regels aangaande doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid (zie artikel 'Rechtmatigheid biedt kans voor een efficiënter waterschap') van waterschapsorganisaties. Bij het invulling geven aan deze nieuwe regels speelt control vaak een dominante rol.
3. Een toenemende nadruk op de output van productieprocessen en projecten, de vraag om transparantie en het zichtbaar maken van de effecten van beleid heeft een nieuwe dimensie aan het controlproces toegevoegd.
4. Er is bij decentrale overheden en dus ook bij waterschappen een tendens waar te nemen van centralisatie van middelenfuncties, vaak samen met het vraaggericht inrichten van de organisatie. Deze ontwikkeling leidt vaak eveneens tot een discussie omtrent de optimale positionering van P&C binnen het waterschap.
5. Waterschappen hebben een golf van fusies en organisatie-ontwikkelingstrajecten achter de rug en komen nu in een nieuwe fase waarin vanuit een nieuwe organisatie door leren en verbeteren een doorontwikkeling moet plaatsvinden.
6. Daarmee komt een nieuwe ontwikkeling op gang gericht op programmatischer werken, dat wil zeggen dat naast de reguliere opzet van de organisatie een of meerdere programma's worden ontwikkeld om heel specifiek een aantal nieuwe taak- en doelstellingen te realiseren, zoals bijvoorbeeld de kadeversterkingen.

Het afgelopen decennium hebben waterschappen daarom de nodige energie gestoken in het op orde brengen van de bedrijfsvoering, waarbij P&C een steeds scherpere focus heeft gekregen.

De inspanningen, die de laatste jaren door de waterschappen zijn gedaan op het gebied van P&C, hebben de nodige resultaten opgeleverd in de vorm van een aantal instrumenten, een betere (financiële) beheersing en informatievoorziening en een betere verdeling van verantwoordelijkheden in de organisatie.

Echter, tegenover de genoemde resultaten staat dat het vaak nog onvoldoende is verankerd in de werkwijze van medewerkers, leidinggevend en bestuurders. P&C wordt veelal nog instrumenteel benaderd en blijft vaak hangen in financiële beheersing; er wordt weinig gestuurd op inhoud, doelstellingen en effecten. Belangrijke oorzaak hiervoor is het feit dat P&C in het verleden voornamelijk is opgepakt door de financiële afdeling binnen de organisatie. Gevolg hiervan was dat het in eerste instantie een nadrukkelijk financieel en instrumenteel karakter heeft gekregen.

Daarnaast wordt de laatste jaren binnen veel organisaties door integrale managers geklaagd over de strenge vereisten van P&C, de werkdruk die dit met zich meebrengt en het beeld dat de P&C-gegevens uiteindelijk niet of nauwelijks worden gebruikt om daadwerkelijk te sturen. Dit roept de vraag op of P&C als sturingsinstrument wel voldoende efficiënt wordt toegepast, dan wel of de instrumenten wel voldoende zijn toegerust op de taak die zij hebben. Last but not least, zijn ook steeds meer organisaties bezig met de vraag van de soft control: hoe is de cultuur en de werksfeer en zitten medewerkers lekker in hun vel. In dit artikel willen wij een visie op control meegeven vanuit een instrumentele benadering, om vervolgens aan de hand van de dagelijkse praktijk een doorkijk te maken naar de toekomst.

Planning & Control is meer dan het ‘speeltje’ van Financiën

In de loop der jaren is de scope van P&C verbreed. Naast financiële informatie bestaat binnen waterschappen behoefte aan (sturings)informatie met betrekking tot de prestaties, de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Ook organisatiedoelstellingen ten aanzien van kwaliteit (klanttevredenheid), interne organisatie (medewerkertevredenheid), arbeidsomstandigheden (voldoen aan wet- en regelgeving met betrekking tot arbeidsomstandigheden), innovatie en dergelijke dienen beheerst te worden.

Kortom, P&C is meer dan alleen financiën. Het is een instrument dat ten dienste staat van de gehele organisatie als het gaat om het systematisch sturen en beheersen van de organisatie bij het realiseren van haar doelstellingen.

Er worden meerdere omschrijvingen gebruikt. Wij verstaan onder P&C het volgende:

Planning & Control is het systematisch sturen en beheersen van de organisatie waarbij de gemeten resultaten, effecten en middelen in hun samenhang gerelateerd worden aan de concreet meetbare doelen van de organisatie.

In control zijn begint bij het bepalen van de sturingsfilosofie

Op de vraag waarop een waterschap in control kan en moet zijn, moeten we het antwoord zoeken bij de managementteams van de waterschappen: waarop wilt u in control zijn, waarop wilt u sturen? De uitwerking van het vraagstuk van in control zijn, en de doorvertaling daarvan in de P&C-cyclus, begint dus bij de vraag over sturing: waar wil ik op sturen?

Voor het uitwerken van een sturingsfilosofie bestaan meerdere modellen zoals bijvoorbeeld het INK-managementmodel, maar er zijn ook tal van andere modellen denkbaar. Wij denken dat het hebben van een duidelijke sturingsfilosofie een belangrijke voorwaarde is voor de inrichting en de werking van het P&C-instrumentarium en dus op de vraag of een organisatie in control is.

Veel organisaties (en dat geldt ook voor waterschappen) kunnen hun sturingsfilosofie nog verder verbeteren en concretiseren (zie ook 'Bij het waterschap aan het roer – over de sturing door waterschappen' elders in deze publicatie). We gaan er hier maar even vanuit dat de besturingsfilosofie in beginsel bestaat uit een aantal harde en een aantal meer zachte aspecten zoals:

1. Financiën
2. Prestaties (beleid en projecten)
3. Wet- en regelgeving, waaronder rechtmatigheid
4. Bedrijfsvoeringskaders
5. Cultuur/sfeer
6. Medewerkertevredenheid

Aan de hand van de sturingsfilosofie kunnen de organisatiedoelen worden uitgewerkt. Kort en goed komt dat onder andere neer op het maximaal benutten van de budgetten, het halen van prestaties op het gebied van beleid en projecten, het voldoen aan alle wettelijke eisen, waaronder rechtmatigheid, en het realiseren van de interne bedrijfsvoeringdoelstellingen bijvoorbeeld op het gebied van dienstverlening en Human Resource Management (HRM).

In control zijn gaat over de vraag of de organisatie op elk moment dat zij dat wil, weet hoe het er voorstaat met het realiseren van deze doelen en wat zij eventueel aan extra inspanningen moet verrichten om deze doelen alsnog te bereiken.

Naast een uitgewerkte sturingsfilosofie moet er dus de beschikking zijn over een systeem dat informatie oplevert over deze doelen: het P&C-instrumentarium.

De aanwezigheid van een expliciete en heldere sturingsfilosofie verschilt per waterschap (zie ook 'Bij het waterschap aan het roer – over de sturing door waterschappen' elders in deze publicatie) en op basis daarvan zou geconcludeerd kunnen worden dat een belangrijke voorwaarde om in control te zijn dus wisselend aanwezig is. Het is hoe dan ook aan de waterschappen aan te raden om de vraag van medewerkers te kunnen beantwoorden: waarop sturen we deze organisatie nu eigenlijk? Daarbij spelen dan zowel de harde als de zachte aspecten een belangrijke rol.

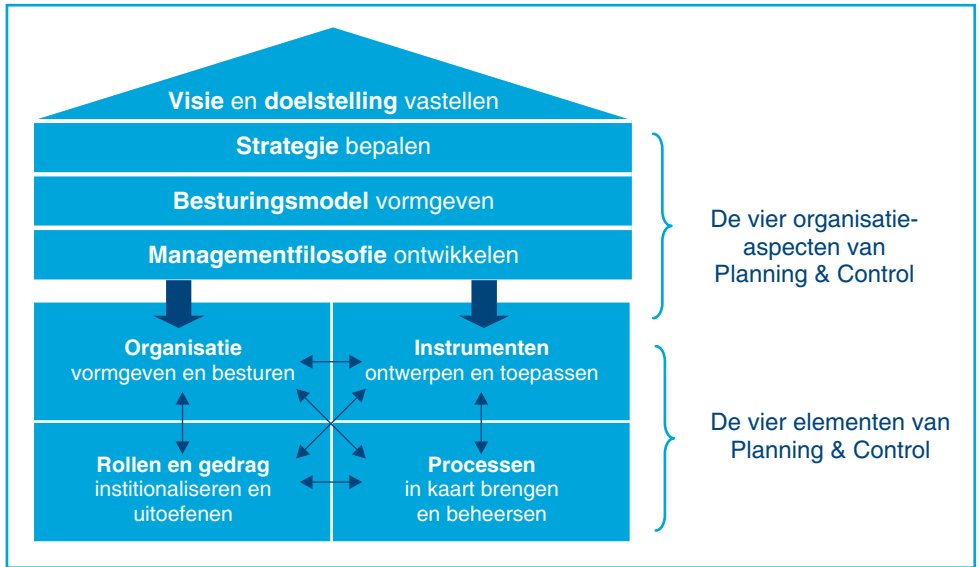
Een gedegen P&C-instrumentarium bestaat uit vier elementen

Ook voor het ontwikkelen van een P&C-instrumentarium bestaan meerdere modellen. PricewaterhouseCoopers heeft in het verleden in opdracht van het ministerie van BZK en in samenwerking met de VNG een visie op P&C ontwikkeld voor gemeenten², die evenzeer toepasbaar is op waterschappen. De visie is gestoeld op het zogenaamde P&C-huis dat de belangrijkste elementen/onderdelen van P&C grafisch weergeeft.

De uitdaging voor de waterschappen op weg naar adequate P&C ligt in de verdere ontwikkeling van de vier elementen van P&C, te weten:

1. Het P&C-instrumentarium doorontwikkelen en toepassen
2. Processen in kaart brengen en beschrijven
3. Rollen en gedrag institutionaliseren en uitvoeren
4. De Planning & Control-organisatie vormgeven en besturen

² De visie van PricewaterhouseCoopers op Planning & Control is doorvertaald naar een instrument bekend als de Responsscan.



Figuur 4: Het 'P&C-huis'

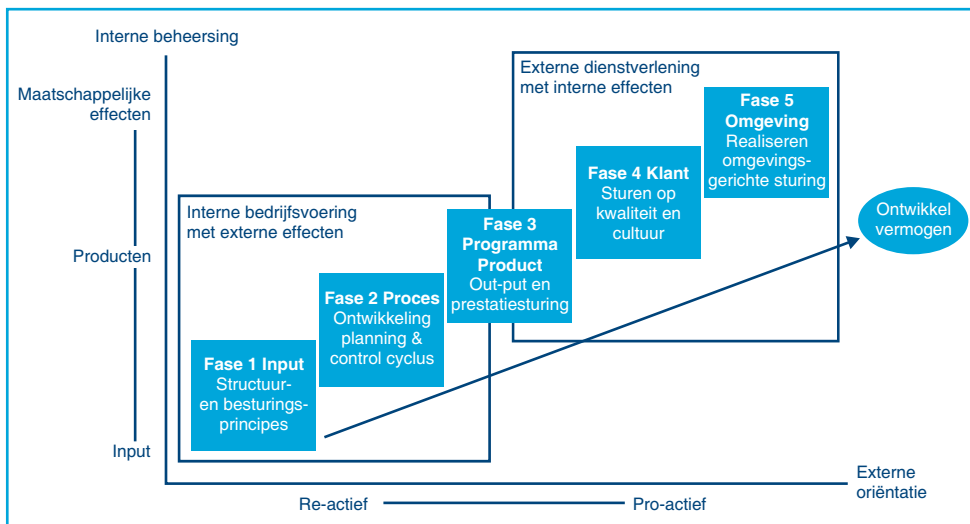
In bovenstaande afbeelding wordt de samenhang tussen de aspecten van organisatie en de elementen van P&C weergegeven.

Planning & Control dient zich voortdurend te ontwikkelen

P&C binnen een waterschap is geen constante situatie, maar is evenals, en in overeenstemming met, het waterschap waarop zij betrekking heeft, voortdurend in ontwikkeling. De P&C van een organisatie doorloopt in zijn ontwikkeling meerdere fasen:

In figuur 5 is aangegeven dat de P&C van een organisatie zich laat karakteriseren door zijn wijze van interne beheersing en de mate van zijn externe oriëntatie.

P&C kan zich ontwikkelen van een 'inputgerichte interne beheersing en reactieve externe oriëntatie' naar een 'interne beheersing gericht op maatschappelijke effecten met een proactieve externe oriëntatie'. Hierdoor ontstaan - mede afgeleid van het INK-model - verschillende ontwikkelstadia waaraan de professionaliteit van het P&C-instrumentarium getoetst kan worden.



Figuur 5: Planning & Control als continu ontwikkelproces

Iedere P&C-ontwikkelingsfase kan beschreven worden door een aantal kenmerken:

Fase	Kenmerken
Fase 1 - Input	<ul style="list-style-type: none"> • sturing op activiteiten • geen financiële planning
Fase 2 - Proces	<ul style="list-style-type: none"> • aanzet tot beheersing primaire processen • introductie budgethouderschap
Fase 3 - Programma / Product	<ul style="list-style-type: none"> • programmabegroting en productenraming • introductie integraal management • scherpere focus op externe oriëntatie
Fase 4 - Klant	<ul style="list-style-type: none"> • servicegerichtheid • samenwerking met externe partners
Fase 5 - Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • proactief inspelen op externe signalen en bijsturen (gericht op effecten) • P&C is volledig geaccepteerd en geïntegreerd sturings- en verantwoordingshulpmiddel

Tabel: Kenmerken van de verschillende ontwikkelingsfasen

Wij zien in onze dagelijkse praktijk dat de meeste waterschappen zich eind fase 2, begin fase 3 bevinden. Het daadwerkelijk afronden van fase 3 en overgaan naar fase 4 is voor veel waterschappen een lastig proces. Kijkend naar de vier elementen van het P&C-huis valt te constateren dat binnen de organisatie van waterschappen nog ruimte voor verbetering ligt in het instrumentarium, de organisatie en de processen. De doorontwikkeling staat of valt echter met de aanpassingen in het element rollen & gedrag, vooral bij dat van de leidinggevende in de organisatie.

Een casus uit de praktijk: het dashboard van Wetterskip Fryslân

Om meer sturing te kunnen geven en om daarmee meer in control te komen hebben alle afdelingshoofden van Wetterskip Fryslân onlangs een Dashboard traject uitgevoerd. Belangrijkste doel van dat traject was dat alle afdelingshoofden een aantal van maximaal tien parameters benoemden waarop zij actief willen sturen. De basis voor deze parameters was actuele adequate informatie over onderwerpen waar zij op in control wilden zijn. In dat Dashboard zijn zowel inhoudelijke als bedrijfsvoeringsonderwerpen opgenomen (zoals de voortgang van een programma, de bestrijdingsproductie, maar ook de tevredenheid van medewerkers, de vorming van medewerkers en de bijdrage van de afdeling aan het imago van het Wetterskip). Daarnaast zijn parameters aan de onderwerpen toegevoegd en maatstaven aan de hand waarvan het afdelingshoofd zijn afdeling kan besturen. Een belangrijke vraag daarbij is vanzelfsprekend: wanneer moet er worden ingegrepen?

Het werken met een Dashboard (of in andere organisaties een Balanced Score Card) is vooral bedoeld om de sturing en het in control zijn praktischer en beheersbaarder te maken, en om beter te kunnen communiceren. Daarbij lijkt een aantal van tien parameters waarop bij wijze van spreken dagelijks gestuurd wordt het maximaal haalbare.

De volgende slag die Wetterskip Fryslân wil maken, is om de Dashboards ook overkoepelend over de afdelingen toe te passen: dat wil zeggen met een aantal generieke parameters en met een aantal afdelingsspecifieke parameters. Daarnaast zullen ook bij het Wetterskip nog verdere afspraken moeten worden gemaakt met en tussen de afdelingshoofden over hun rol en gedrag ten aanzien van het gebruik van dit instrument. Immers, als het instrument niet daadwerkelijk wordt ingezet voor de sturing op het meer in control zijn, dan zal het uiteindelijk minder effectief of zelfs contraproductief kunnen werken. Het draagvlak voor dit type instrumenten zal dan namelijk spoedig afnemen.

Uiteindelijk is het doel van Wetterskip Fryslân om als organisatie meer in control te komen en meer transparantie te krijgen in prestaties en voortgang.

Analyse en conclusie

Waterschappen maken een enorme ontwikkeling door en staan aan de vooravond van een nieuwe fase van verdere professionalisering. De organisatie hoort hierbij ook het vraagstuk van in control zijn voldoende aandacht te geven. De waterschappen hebben daarbij eigenlijk niet echt een keuze: nieuwe doelen en opgaven dwingen de waterschappen meer aandacht te geven aan inzet van middelen, het bereiken van prestaties en het verantwoorden van prestaties en middelen. Ook het per januari 2009 aantreden van nieuw samengestelde algemene besturen die waarschijnlijk meer politiek gaan opereren, speelt hierbij een rol. Daarnaast worden de zachte aspecten van een aantrekkelijke en goede werkgever ook steeds belangrijker. Er zijn met andere woorden steeds meer externe prikkels die het waterschap aanzetten om meer in control te komen.

Als regel zullen de meeste waterschappen op dit moment redelijk tot goed in control zijn. De waterschappen hebben bijvoorbeeld een prima overzicht van waar de risico's zitten als het gaat om veiligheid en het niveau van de waterstanden. Ook weten ze wat te doen met het oppakken van nieuwe programma's. Verder zullen waterschappen een redelijk tot goed inzicht hebben in hun bedrijfsvoering, hoewel dat misschien nog niet altijd even transparant en expliciet te maken is.

Veel kennis en ervaring over in control te zijn is bij de waterschappen aanwezig, maar het is nog niet altijd en overal even professioneel.

Voor de toekomst is het dus belangrijk om expliciet te maken wat voor het waterschap in control zijn eigenlijk betekent. Waarop wil het waterschap nu echt sturen? Wat vraagt dat van de inrichting en de werking en kwaliteit van de instrumenten? Wat vraagt dat van de leidinggevenden? En moet er in dat kader uiteindelijk beter worden?

Aansprekende voorbeelden zoals die van Wetterskip Fryslân én onderlinge discussies en suggesties kunnen daarbij goed helpen.



Publieke dienstverlening: een blijvend thema

Dienstverlening is een blijvend thema, ook voor de waterschappen. Het waterschap moet zijn klantfocus versterken, met name door de veranderende regelgeving en rol van het waterschap en de toenemende verwachtingen en eisen van de burger. Het beter voldoen aan de wensen en eisen van de burger en het verscherpen van de klantfocus kan gerealiseerd worden aan de hand van vijf strategische succesfactoren, te weten: 1. Centraal stellen klanttevredenheid, 2. Ontkokering, 3. Versterking van de organisatie, 4. Inspelen op de verwachtingen van de klant en 5. Innovatie. Een innovatief waterschap met een hoogwaardige dienstverlening zal positief bijdragen aan de tevredenheid van burgers en een goede positionering van het waterschap in de maatschappij. In dit artikel worden de achtergronden, ontwikkelingen en het belang van een goede dienstverlening uiteengezet, waarna een link wordt gemaakt naar de huidige praktijksituatie. Op basis van bevindingen van PricewaterhouseCoopers wordt een handvat geboden waarmee waterschappen de kwaliteit van diensten, de dienst-verlening zelf en daarmee hun klanttevredenheid en imago kunnen verbeteren. Dit artikel geeft een kort overzicht van relevante onderwerpen op het speelveld van dienstverlenende waterschappen.

Achtergrond

De afgelopen jaren hebben de waterschappen een fusiegolf meegemaakt. Hierdoor zijn grote en professionele organisaties ontstaan. Ondertussen is de grootste onrust van de fusiegolf voorbij en zijn de waterschappen toe aan een volgende uitdaging: het verbeteren van de huidige dienstverlening. Eén van de gewenste resultaten daarbij is een (nog) betere zichtbaarheid en grotere herkenbaarheid van de waterschappen onder burgers. Mede door het feit dat de burger steeds veeleisender wordt en groeiende verwachtingen heeft van dienstverlening, worden waterschappen gedwongen hun dienstverleningsproces kritisch te bekijken en waar nodig te verbeteren.

Dienstverlening van waterschappen moet beter

Niet alleen van private, maar ook van publieke organisaties wenst de burger inzicht in de werkzaamheden (waarvoor wordt het belastinggeld van de burger ingezet) en verwacht hij een klantvriendelijke benadering door onder andere een goede bereikbaarheid via verschillende communicatiekanalen (telefoon, internet et cetera). Daarnaast vereist nieuwe wetgeving en de vernieuwde rol van het waterschap een betere dienstverlening.

Om tegemoet te komen aan deze en mogelijk andere verwachtingen, moeten de waterschappen duidelijk maken wat wel en niet geleverd kan worden aan de burger. Transparantie, draagvlak voor beleid, communicatie en betrokkenheid zijn hierbij sleutelwoorden. De verwachtingen van de burger en de gewenste respons daarop, vormen belangrijke uitgangspunten bij het opstellen van een visie en/of strategie met betrekking tot de dienstverlening.

Tevens is de dienstbare overheid een belangrijk speerpunt van de huidige regering. De waterschappen willen hier hun steentje aan bijdragen. Daarom hebben de waterschappen onder andere de verklaring 'Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid' mede ondertekend. Een van de belangrijkste drijfveren om een goede dienstverlening te leveren, is het creëren van tevredenheid bij de burger.

Om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren is samenwerking binnen en tussen verschillende (overheids)organisaties essentieel en zelfs door regelgeving (zoals de Wabo, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) noodzakelijk. Nieuwe vraagstukken kunnen steeds moeilijker worden geadresseerd in de huidige, veelal hiërarchische organisatie-structuren. Er moet meer proces- en projectmatig worden gedacht en gehandeld; ontkokering van en tussen de organisaties moet plaatsvinden.

Het 'hokjesdenken' moet worden doorbroken, men moet over de organisatiegrenzen heen kijken en een integrale visie ontwikkelen: wat is de invloed op de overige organisaties in de keten, wie is waarvoor verantwoordelijk en hoe raken de ontwikkelingen elkaar? Daarvoor worden ook standaarden opgezet, waarbij het Waterschapshuis een belangrijke rol voor de waterschappen vervult.

Praktijkvoorbeeld toepassing ICT voor een betere dienstverlening: het Waterschapshuis

Het Waterschapshuis is een centrale regie- en uitvoeringsorganisatie voor de waterschappen op het gebied van Informatie en Communicatie Technologie (ICT). Het waterschapshuis heeft tot doel:

- De kwaliteit van de bedrijfsvoering van de waterschappen te verbeteren
- De ICT-processen efficiënter te maken en kosten te besparen
- De innovatieve slagkracht te vergroten
- Het imago van de waterschappen als professionele moderne overheid te versterken

Het waterschapshuis maakt gebruik van standaarden die ook door gemeenten en provincies worden gebruikt. Hierdoor wordt het uitwisselen van informatie vergemakkelijkt. Integrale samenwerking zorgt voor meer efficiency in de activiteiten van waterschappen. Hierdoor worden kosten bespaard, hetgeen uiteindelijk ten goede kan komen aan de burger (zoals mogelijk lagere belasting en betere kwaliteit van het waterbeheer).

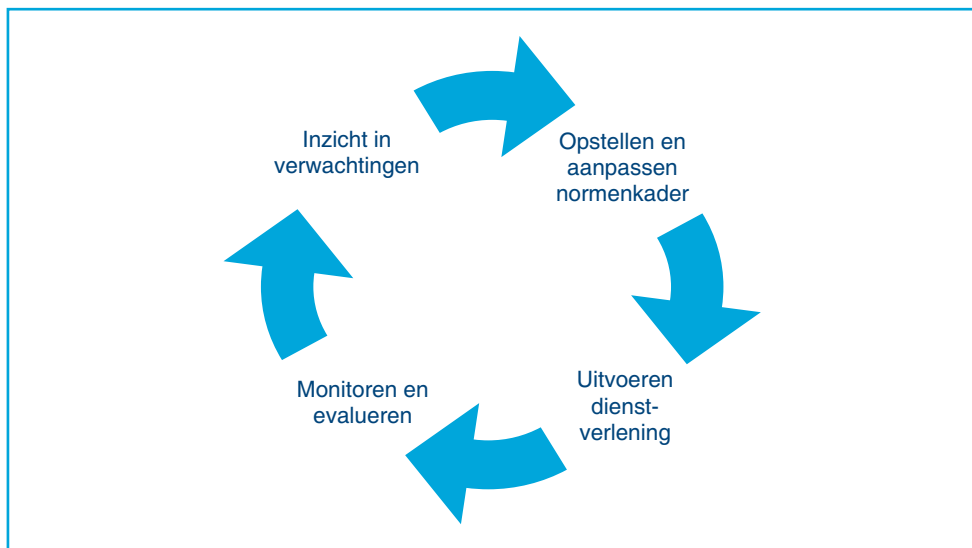
Publieke dienstverlening in de praktijk

In januari 2008 heeft PwC een vijftal waterschappen gevraagd naar hun visie op dienstverlening. Uit de gehouden telefonische interviews bleek dat slechts twee van de vijf waterschappen hun kwaliteit van dienstverlening hadden vastgelegd in de vorm van een handvest of notitie. Het opstellen van een kwaliteitshandvest is voor waterschappen een nieuw en onbekend fenomeen. Er is echter een aantal waterschappen dat hierop vooruitloopt (pilotgroep). Een visie op de kwaliteit van dienstverlening geeft aan waar de ambities van het waterschap liggen en geeft sturing aan de activiteiten die worden ondernomen. Daarbij schept de visie een kader voor een verbeteringsaanpak van de dienstverlening.

Opvallend is wel, dat - zonder uitzondering - alle ondervraagde waterschappen actief bezig zijn met het verbeteren en optimaliseren van de (e-)dienstverlening, ook wanneer het niet schriftelijk is vastgelegd en/of er geen kwaliteitsnormen zijn benoemd. Vaak is de indeling (menustructuur) van de website logisch en overzichtelijk opgebouwd. Ook wordt op de website goed uitgelegd wat de functie is van een waterschap, waar het waterschap

voor staat et cetera. Veelal is het mogelijk om online een contactformulier via de website te versturen, voor het geval de gewenste informatie niet op de website terug te vinden is. Voorbeelden hiervan zijn de websites van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (www.hdsr.nl) en Waterschap Groot Salland (www.wgs.nl). Als proef op de som heeft PwC bij de vijf geïnterviewde waterschappen een e-mailtest uitgevoerd. In de e-mail werd gevraagd naar algemene informatie over waterschappen en de e-mail is verstuurd naar de centrale informatieadressen (info@waterschapX.nl). Nog dezelfde dag hebben alle aangeschreven waterschappen op de e-mail gereageerd. De vorm en omvang van de reacties varieerden tussen een zeer uitgebreid en persoonlijk gericht antwoord tot een standaardbericht met internetlinks waar de betreffende informatie te vinden is, maar gaven allen voldoende en gericht antwoord op de vraag.

Het leveren van een klantgerichte dienstverlening kent voor waterschappen een relatief beperkte historie, maar de veronderstelling dat een goede dienstverlening belangrijk is, is inmiddels omarmd. Bij enkele waterschappen blijkt dit ook uit het feit dat er klanttevredenheidsonderzoeken worden gehouden. Ook het feit dat er kwaliteitshandvesten zijn opgesteld of op de agenda staan is een goed teken. De kwaliteit van dienstverlening blijft echter steken op het gebied van structureel monitoren en evalueren. De incidentele steekproeven en klanttevredenheidsonderzoeken zijn een goed begin, maar niet voldoende. Structurele evaluatie verplicht het waterschap om continu kritisch naar zijn dienstverlening te kijken en te bepalen in hoeverre deze aansluit op de wensen en behoeften van de burger. Waar nodig kan het waterschap zijn dienstverlening aanpassen of uitbreiden. Door continuïteit aan te brengen in het monitoren kan het waterschap ook direct zien in hoeverre de doorgevoerde veranderingen van invloed zijn op de tevredenheid en of de verandering de dienstverlening heeft verbeterd.

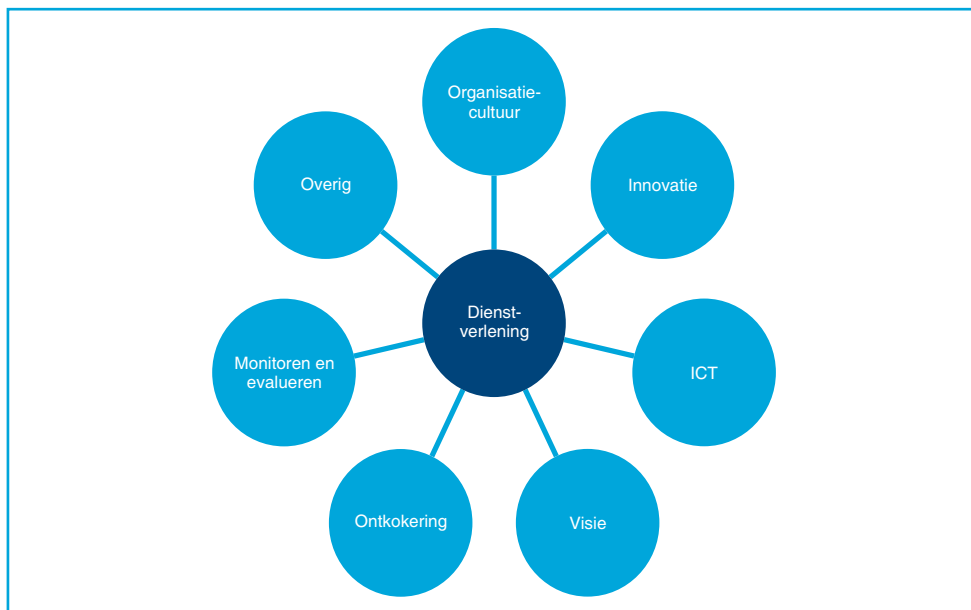


Figuur 6: Verwachtingsmanagementproces

Hiermee komen we weer terug bij het begin van het proces: om goed te kunnen monitoren en evalueren, dient er vastgelegd te worden wat de prestatie moet zijn (in kwantitatief en kwalitatief opzicht) en hoe de prestatie moet worden geleverd (wensen van de burger).

Aanknopingspunten voor een goede dienstverlening

Om zijn dienstverlening te verbeteren, dient het waterschap zijn organisatie goed in te richten en een juiste invulling te geven aan vijf strategische succesfactoren. Belangrijke elementen daarbij zijn onder andere het effectief benutten en inzetten van ICT, het opstellen van een visie op dienstverlening, innovatie en het afstemmen van de organisatiecultuur op de nieuwe rol van het waterschap.



Figuur 7: Elementen voor verbetering dienstverlening

Een goed ingerichte organisatie

Aan de basis van een goede dienstverlening staat een duidelijke en heldere visie. Voorafgaand aan het opstellen van de visie, dienen de wensen en behoeften van de burger geïnventariseerd te worden. Een goede kwaliteit van dienstverlening houdt echter niet op bij een visieontwikkeling. Nadat de visie is bepaald, is het noodzakelijk om de daadwerkelijke dienstverlening planmatig uit te voeren en vervolgens te monitoren. Het goed uitvoeren van de dienstverlening staat of valt bij de inzet en kwaliteiten van de medewerkers. De waterschappen veranderen steeds meer in dienstverlenende organisaties waar in toenemende mate met verschillende partijen gecommuniceerd en samengewerkt wordt. Hierdoor wordt van medewerkers niet slechts inhoudelijk een kwalitatief goede bijdrage verwacht, maar ook op het communicatieve vlak. Deze cultuurverschuiving vereist binnen het waterschap extra aandacht. Voor wat betreft het monitoren van de dienstverlening moet worden gekeken naar de geleverde prestaties: wordt de telefoon daadwerkelijk binnen drie keer overgaan opgenomen, zijn alle e-mailvragen binnen 48 uur beantwoord et cetera. Dit monitoren kan op verschillende

manieren. Steekproefsgewijs kunnen er controles uitgevoerd worden, maar ook is het mogelijk om periodiek een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren. Belangrijk bij het beoordelen van dienstverlening zijn drie onderdelen, te weten de kwantitatieve normen, registratie en kwaliteit.

Een goede dienstverlening vergroot de legitimiteit van de organisatie.

Door het vaststellen van kwantitatieve normen, is het mogelijk de dienstverlening te meten en de veranderingen over de jaren zichtbaar te maken. Een vorm van registratie is van belang om te kunnen beoordelen in hoeverre aan de norm wordt voldaan. Er kunnen zogezegd steekproeven worden gehouden, maar structurele registratie geniet de voorkeur. Tot slot vormen ook de kwaliteitsaspecten belangrijke indicatoren voor de dienstverlening. Wanneer de telefoon binnen de 'drie-keer-overgaan-norm' wordt opgenomen, is het ook belangrijk dat de klant naar de juiste persoon wordt doorverbonden (kwaliteit van de respons).

Kwaliteit van de dienstverlening verbeteren en waarborgen

Een goede dienstverlening vergroot de legitimiteit van de organisatie. Op basis van een internationaal onderzoek naar publieke dienstverlening ('The road ahead for public service delivery') heeft PricewaterhouseCoopers een visie ontwikkeld voor het verbeteren van de dienstverlening. Het verbeteren van de dienstverlening van het waterschap kan gerealiseerd worden aan de hand van vijf strategische succesfactoren.

1. De klanttevredenheid centraal stellen: Het leveren van klantgerichte diensten is voor een waterschap niet eenvoudig, omdat dit ten eerste niet in de 'aard' van een waterschap ligt en ten tweede omdat het waterschap te maken heeft met verschillende typen klanten en verschillende behoeften (individualisering van de maatschappij). Dat betekent dat het waterschap de klantverwachtingen moet gaan managen door het in kaart brengen van verschillende typen klanten met verschillende behoeften. Het gebruik van bijvoorbeeld klant- en medewerkertevredenheidsonderzoeken, benchmarking en imago-onderzoek levert daarbij een waardevolle bijdrage. Van essentieel belang is wel dat er daadwerkelijk met de onderzoeksresultaten aan de slag wordt gegaan: accepteer de feedback en reageer daarop door de dienstverlening (innovatief) aan te passen.

Het actief genereren van feedback kent twee doelaspecten. Enerzijds is het een verantwoording naar onder andere de provincie, het Rijk en het bestuur toe. Naar aanleiding van de resultaten dient er een gedegen plan van aanpak opgesteld te worden om het betreffende aspect te verbeteren. Anderzijds draagt het bij aan de lerende organisatie. Op dit laatste aspect wordt bij strategische succesfactor 5 verder ingegaan.

- 2. Ontkokering:** Niet alleen bij de waterschappen, maar ook bij andere overheidsinstanties wordt gewerkt aan een meer integraal beleid en meer integrale samenwerking. Eén loket voor de hele overheid is uiteraard een ideaalbeeld. Daarvoor zullen de overheidsinstanties een gemeenschappelijke klantvisie moeten ontwikkelen. Er is reeds een start gemaakt met het standaardiseren van informatiesystemen (via het Waterschapshuis) om informatie-uitwisseling tussen verschillende overheden te bevorderen en zodoende meer integraal te opereren.

Het waterschap zelf kan beginnen bij het aanpakken van de interne verkokering. Het is daarbij noodzaak om over de grenzen van de afdelingstaken heen te kijken. Mede door het feit dat de vragen van burgers steeds integraler van aard zijn. Dat betekent dat niet één specifieke, maar juist verschillende afdelingen nodig zijn om antwoord te geven op de vraag. Zoals eerder genoemd brengen deze ontwikkelingen ook een cultuurverandering met zich mee. De ‘traditionele’ ingenieurs en technici zullen zich bijvoorbeeld ook op communicatief vlak moeten ontwikkelen.

- 3. Versterk de organisatie:** Waterschappen hebben te maken met veranderende wetgeving en daaruit voortvloeiende nieuwe taken en verantwoordelijkheden. De nieuwe rollen, zoals die van een klantgerichte organisatie, vragen niet alleen om een nieuwe positionering ten aanzien van de klanten, maar ook ten aanzien van de strategie en daarmee de inrichting van de organisatie, de perceptie van de werknemers en de cultuurverandering van het waterschap die daarmee gepaard gaat. De volgende vijf factoren zijn van belang bij het versterken van het waterschap in zijn nieuwe rol:
1. Strategie: aanpassen en verbeteren van prestaties en processen, ondersteund door technologie
 2. Leiderschap: draagvlak, overtuiging en coaching op het hoogste niveau
 3. Organisatie: creëren van sterke eenheden die verantwoordelijk zijn voor het centraal stellen van de klant en het vormen van een verbonden waterschap

4. Medewerkers: realiseren van mogelijkheden om de gevraagde verandering te managen, het selecteren en managen van talent en het trainen van de medewerkers, zodat ze kunnen inspelen op de veranderende klantvraag
 5. Cultuur: verandermanagement in de hele organisatie is de sleutel tot een succesvolle klantgerichte strategie
- 4. Lever prestaties die de klant verwacht:** Een tevreden burger zorgt voor positieve Word-Of-Mouth (WOM) communication. De burger deelt zijn positieve ervaring met derden, hetgeen een positieve bijdrage levert aan het imago van het waterschap. Het is gebleken dat WOM de meest effectieve manier is voor het promoten en positioneren van een dienst en haar leverancier. Daarbij kent WOM twee grote voordelen ten opzichte van overige communicatiekanalen: in de eerste plaats zijn WOM-bronnen overtuigend en in de tweede plaats brengen ze weinig tot geen kosten met zich mee. Transparantie en duidelijke communicatie naar de burger is van groot belang voor een goede dienstverlening: wat is de rol van het waterschap, hoe wordt deze rol ingevuld en met welke middelen? Ook deze communicatie dient via diverse kanalen plaats te vinden om zoveel mogelijk op de behoeften van de (individuele) burger in te spelen. Het is aan te raden om een communicatiestrategie te formuleren en deze af te stemmen op het dienstverleningsbeleid. E-government is hiervan een goed voorbeeld.
- 5. Lerende organisatie:** Innovatie kan plaatsvinden op het gebied van techniek om zodoende de kwaliteit van het waterschap te verbeteren, maar ook door puur op de wensen en behoeften van de burger in te spelen. Innovatie is de sleutel tot een duurzame transformatie binnen het waterschap. De wensen en behoeften van de burger komen tot uitdrukking in bijvoorbeeld tevredenheidsonderzoeken en benchmarkonderzoeken. Vooral benchmarkonderzoeken zijn interessant om van elkaar te leren en gebruik te maken van 'best-practice' informatie. Zoals ook eerder in het artikel aangegeven, is het van groot belang om daadwerkelijk actief om te gaan met de resultaten die voortkomen uit de onderzoeken.

Slotwoord

Hoogwaardige publieke dienstverlening is niet van voorbijgaande aard. Een waterschap dat zich wil laten kenmerken door begrippen als transparant, presterend en doelmatig zal er continu aandacht voor moeten hebben.

Literatuur

- Anderson E.W. & C. Fornell (1993).
A Customer Satisfaction Research Prospectus.
Uit Rust, R.T. & R.L. Oliver (1994).
Service Quality; New Directions in Theory and Practice. California: Sage Publications.
241-268.
- Bitner M.J. & A.R. Hubbert (1994).
Encounter Satisfaction Versus Overall Satisfaction Versus Quality: The Customer's Voice.
Uit Rust, R.T. & R.L. Oliver (1994).
Service Quality; New Directions in Theory and Practice. California: Sage Publications.
241-268.
- Kotler P. (2003).
Marketing Management. 11e druk. New Jersey: Prentice Hall.
- Oliver R.L. (1997).
Satisfaction: A behavioural Perspective on the Customer. New York: McGraw-Hill.
- PricewaterhouseCoopers, The road ahead for public service delivery (2007).
- Zeithaml V.A. & M.J. Bitner (2003).
Services Marketing; integrating customer focus across the firm. 3rd edition.
New York: McGraw-Hill/Ir.



Overheidsdilemma:
zelf doen of
uitbesteden?

Het al dan niet uitbesteden van werkzaamheden is een vraagstuk dat in vrijwel alle organen van de publieke sector aan de orde is. Financiële taakstellingen, doelmatigheid en marktconformiteit vormen voor een gemeente, provincie of waterschap veelal een belangrijke aanleiding om de eigen werkzaamheden aan een nadere analyse te onderwerpen waarbij ‘de markt’ als een belangrijk referentiekader wordt gehanteerd.

Het wel of niet uitbesteden van activiteiten vormt ook voor de waterschappen thans een belangrijk vraagstuk. De directe omgeving verwacht dat de taken die het waterschap uitvoert, op doelmatige en doeltreffende wijze worden uitgevoerd. De vraag die door menig waterschap in dit verband gesteld wordt, luidt als volgt: ‘Is het uit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid van belang om bepaalde taken zelf uit te (blijven) voeren of dienen deze taken uitbesteed te worden?’ In deze bijdrage wordt nader ingegaan op een systematische werkwijze om een goede afweging te maken van het zelf uitvoeren van bepaalde taken of het uitbesteden van taken. Deze systematische werkwijze is ontleend aan een onderzoek dat PricewaterhouseCoopers samen met Wetterskip Fryslân heeft uitgevoerd.

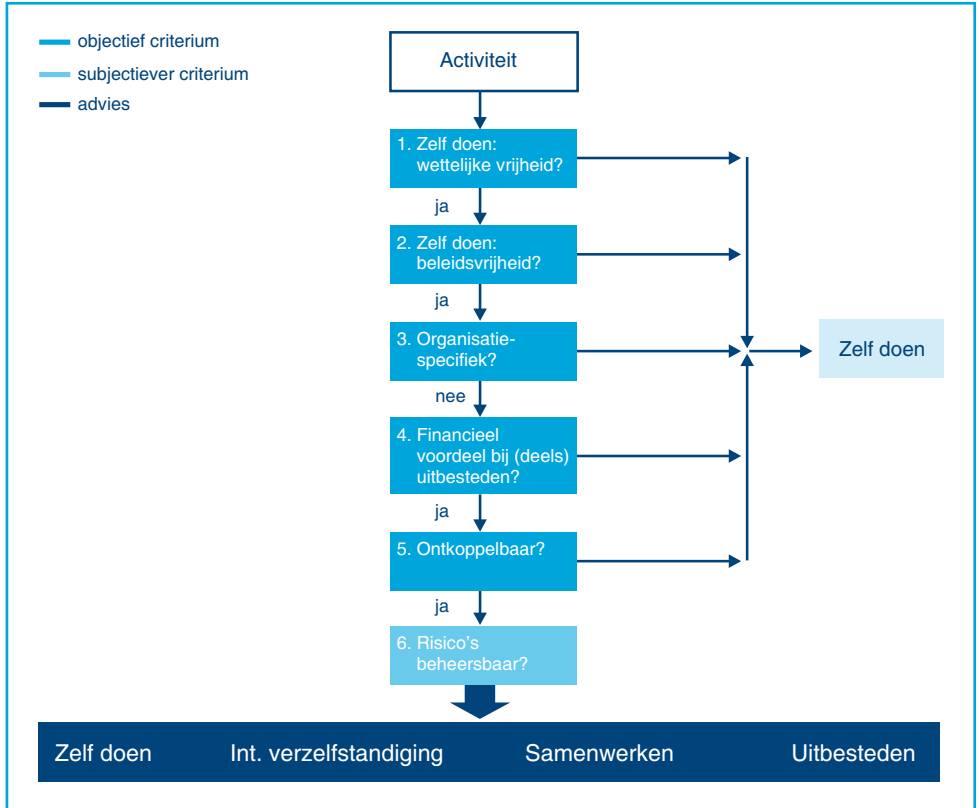
Een toetsingskader voor een systematische afweging

Voor een eenduidige systematische afweging van het zelf doen of uitbesteden van werkzaamheden is een helder toetsingskader een onontbeerlijk instrument. Het doel van het toetsingskader is dan ook: ‘Het op een transparante, rationele, objectieve en systematische wijze beoordelen of het doelmatiger is werkzaamheden zelf uit te voeren, uit te besteden of in samenwerking met andere partijen uit te voeren.’

Aan het toetsingskader liggen de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden ten grondslag:

- a. Het toetsingskader moet breed toepasbaar zijn. Alle activiteiten van waterschappen moeten met behulp van het toetsingskader kunnen worden getoetst.
- b. Het toetsingskader moet eenduidig en systematisch van opzet zijn, zodat alle activiteiten op identieke wijze kunnen worden getoetst.
- c. Het toetsingskader dient eenvoudig van opzet te zijn, zodat op effectieve en efficiënte wijze de toetsing van activiteiten kan plaatsvinden.
- d. Het toetsingskader dient subjectiviteit tot een minimum te beperken.

Het toetsingskader



Figuur 8: Toetsingskader 'zelf doen of uitbesteden'

Het toetsingskader is opgebouwd uit zes te doorlopen 'zeven', waarbij de volgorde van toetsing vaststaat: iedere toetsing begint met zeef één 'wettelijke vrijheid', vervolgens als het resultaat daar aanleiding toe geeft (geen wettelijke plicht) zeef twee 'beleidsvrijheid'. Bestaat deze beleidsvrijheid, dan volgt zeef drie 'organisatiespecificiteit'. De volgorde waarin de zes 'zeven' zijn geplaatst, is voornamelijk bepaald door twee belangrijke aspecten: objectiviteit en tijdsbeslag. De eerste vijf 'zeven' van het toetsingskader zijn als 'objectief' te bestempelen, pas bij de zesde zeef (risico's) is sprake van enige mate van subjectiviteit.

Verder neemt het ‘tijdsbeslag’ toe naarmate men meerdere ‘zeven’ doorloopt. Met name de vierde zeef ‘financieel’ vergt relatief veel tijd.

Bij het vraagstuk van zelf doen of uitbesteden kunnen deze beide vormen beschouwd worden als de uitersten van een continuüm (zie figuur 8). Binnen dit continuüm zijn tussenvormen denkbaar als het aangaan van samenwerkingsverbanden of het op afstand zetten van bepaalde taken in een aparte juridische entiteit.

De verschillende ‘zeven’ worden hieronder kort toegelicht.

- **Zeef 1: Wettelijke vrijheid.** Wetgeving (in het bijzonder de Waterschapswet en de Algemene wet bestuursrecht) beperkt de mate van vrijheid om activiteiten uit te besteden. Als de wet bepaalt dat het waterschap bepaalde activiteiten zelf moet uitvoeren, stopt de toetsing. De Waterschapswet geeft aan dat een aantal taken en bevoegdheden van het bestuur is uitgezonderd van delegatie, bijvoorbeeld het vaststellen van de begroting en het opleggen van belastingen. Dit betekent echter niet dat het waterschap zelf de voorbereiding en uitvoering ter hand moet nemen. Alleen de besluitvorming is een onvervreembare aangelegenheid van het algemeen bestuur van het waterschap. Gesteld kan worden dat voor vrijwel alle activiteiten van het waterschap de wettelijke vrijheid bestaat voor uitbesteding of voor samenwerking met andere organisaties.
- **Zeef 2: Beleidsvrijheid.** Zijn er bestuurlijke afspraken en/of lopende contracten die de mate van vrijheid beperken bij de bepaling of activiteiten kunnen worden uitbesteed? Als het antwoord op deze vraag ‘Ja’ is, kan de toetsing worden gestaakt. Verder kan het waterschap hier nadrukkelijk zijn visie met betrekking tot zijn positionering in de maatschappij afwegen. Hierbij spelen zaken als afhankelijkheid, zichtbaarheid, onafhankelijkheid en dergelijke een belangrijke rol.

Het onderhoud aan watergangen is een activiteit die in principe goed uitbesteed kan worden. Echter, door menig waterschap wordt gesteld dat het zelf uitvoeren van het onderhoud aan de watergangen van essentieel belang is om binding te houden met de ingelanden (ingezetenen) en dat op deze wijze invulling wordt gegeven aan de noodzakelijk geachte ‘oog- en oorfunctie’. Zichtbaarheid naar de ingelanden

- **Zeef 3: Organisatiespecificiteit.** Zijn de uit te voeren activiteiten organisatiespecifiek? Hiermee wordt bedoeld dat bepaalde activiteiten uniek zijn voor het waterschap. In een dergelijk geval bestaan vrijwel geen marktpartijen waaraan de activiteit zou kunnen worden uitbesteed. Wordt een dergelijke activiteit aangetroffen, dan kan de toetsing worden gestaakt. Nadere analyse van de activiteiten leert dat het merendeel van de waterschapsactiviteiten niet organisatiespecifiek zijn. Er blijken veelal voldoende marktpartijen aanwezig te zijn om de activiteiten uit te voeren.
- **Zeef 4: Financieel.** Wat zijn de kosten van zelf uitvoeren van de activiteit versus de kosten bij (deels) uitbesteden van de activiteit? Bij deze 'zeef' gaat het om de vraag of het (deels) uitbesteden van de activiteit naar verwachting tot lagere kosten zou leiden dan het zelf doen. Bij de beoordeling moeten daarom de kosten van het zelf doen worden afgezet tegen de kosten van het (deels) uitbesteden. Zijn de kosten van het uitbesteden van een activiteit substantieel hoger dan wanneer de activiteit zelf wordt uitgevoerd, dan wordt de toetsing gestaakt.

Onder kosten van het 'zelf doen' wordt begrepen:

- a. Materiaal
- b. Personeel (bestede directe uren)
- c. Interne doorbelastingen (onder andere afschrijving materieel, kosten apparatuur, huisvesting)
- d. Afdelingskosten (onder andere doorberekening indirecte uren)

Onder kosten van 'uitbesteding' wordt begrepen:

- a. Integrale kostprijs externen
- b. Desintegratiekosten (kosten die worden gemaakt om de activiteit 'buiten de deur te zetten', waaronder kosten voor afvloeiing van direct en indirect personeel, overhead die niet meer aan de activiteit kan worden toegerekend en onverkoopbaar materieel. Het 'buiten de deur zetten' kan overigens ook betekenen dat er sprake zal zijn van een geleidelijke overgang, waarbij ook de overgangskosten tot de desintegratiekosten gerekend moeten worden)
- c. Coördinatiekosten (bij uitbesteding blijft eigen personeel noodzakelijk ten behoeve van contractbeheer, procesbegeleiding, coördinatie en de beoordeling van door de externe leverancier geleverde kwaliteit)

De kosten van (deels) uitbesteden betreffen een combinatie van bovenstaande kosten.

- **Zeef 5: Ontkoppelbaarheid.** Is een bepaalde activiteit eenvoudig los te koppelen van andere activiteiten binnen het waterschap? Antwoord moet worden gegeven op de volgende vragen:
 1. Is de activiteit duidelijk te definiëren?
 2. Zijn andere activiteiten niet sterk afhankelijk van deze activiteit, zodat bij het eventueel uitbesteden ervan andere activiteiten niet meer ongestoord voortgang vinden?

Een algemeen voorbeeld hiervan is strategische planvorming. In verschillende plannen wordt het strategisch beleid van een waterschap vastgelegd ten aanzien van de verschillende beheerstaken (waterkeringzorg, watersysteembeheer, waterkwaliteitsbeheer en vaarwegbeheer). In theorie is de strategische beleidsvorming een uit te besteden taak, maar als deze taak wordt uitbesteed, moet men rekening houden met het feit dat de terugkoppeling van beleid naar uitvoering en vice versa ernstig in gevaar komt. Dergelijke plannen vormen immers de basis van alle activiteiten van een waterschap.

- f. **Zeef 6: Risico's.** Wat zijn de risico's, zowel positief (een positief risico kan als kans worden gezien) als negatief, verbonden met het uitbesteden van de activiteit? Hierbij kan (niet limitatief) worden gedacht aan:
 1. Positieve of negatieve effecten op kwaliteit (producteisen, snelheid, flexibiliteit) van de dienstverlening van het waterschap
 2. Het (on)voldoende in huis houden van capaciteit voor calamiteiten en urgente klussen
 3. Het (on)voldoende in huis houden van eigen expertise om de gewenste prestatie te formuleren en de geleverde prestatie te kunnen beoordelen
 4. De (on)mogelijkheid om de uitbestedingsbeslissing te heroverwegen in verband met de benodigde investeringen
 5. Goed werkgeverschap dat mogelijk in het geding komt
 6. Mogelijk nadelige consequenties als gevolg van juridische gebreken in contracten met leveranciers
 7. Afhankelijkheid van leveranciers
 8. Te weinig direct contact tussen medewerkers van het waterschap en de belastingbetalers (en 'ingelanden'), waardoor het waterschap niet weet wat er leeft en irritatie ontstaat bij de belastingbetalers

Toepassing van het toetsingskader

Het toetsingskader is in de praktijk succesvol toegepast. Van de ‘zeven’ van het toetsingskader blijkt dat de zeef ‘financieel’, in vergelijking met de andere zeven, de meeste aandacht vraagt. Voor het bepalen van een integrale kostprijs is een goede administratie van kosten en uren benodigd. Het kost de nodige moeite om deze gegevens boven tafel te krijgen en in veel gevallen ontbreekt betrouwbare informatie op dit punt. In dergelijke situaties dient volstaan te worden met schattingen, hetgeen afbreuk doet aan de ‘hardheid’ van de resultaten van vergelijking tussen de kosten van het zelf uitvoeren van een bepaalde activiteit versus het uitbesteden van de desbetreffende activiteit.

Toepassing van het toetsingskader leidt tot kostenbesparingen. Door op een systematische wijze naar activiteiten te kijken zijn, zo blijkt uit de praktijk, efficiencyverbeteringen gesignaleerd.

Conclusie

Het toetsingskader is voor een waterschap een goed te hanteren instrument om de eigen organisatie periodiek aan een nadere analyse te onderwerpen. Het toepassen van het toetsingskader leidt tot een systematische afweging of het effectief en efficiënt is om bepaalde activiteiten zelf uit te voeren dan wel uit te besteden aan een derde.



Samen belasting
heffen en invorderen
is leuker, klant-
gericht en
goedkoper

De veelgebruikte oneliners zoals ‘samen sterk’, ‘samen werken aan samenwerking’ en ‘samen en toch apart’ klinken aardig, maar blijken in de dagelijkse praktijk helaas nog vaak een lege huls. Toch bewijzen bijvoorbeeld de waterschappen dat met een juiste aanpak en invulling van samenwerking dergelijke kreten daadwerkelijk passend zijn voor de toegevoegde waarde op kwalitatief en kwantitatief gebied. Deze potentiële voordelen zijn onder meer onderkend door de unit waterschapsheffingen van het Waterschapsbedrijf Limburg³. Deze unit verzorgt, als gemeenschappelijk belastingkantoor, de heffing en invordering van belastingen voor inmiddels een drietal waterschappen verspreid over Nederland, en werkt met een digitaal klantconcept waarbij de mogelijkheden van ICT optimaal worden benut.

In dit artikel staan we in vogelvlucht stil bij het hoe en waarom van samenwerken en waarom samenwerkingsverbanden tussen waterschappen soms wel, soms niet en soms slechts tijdelijk succesvol zijn. Aansluitend zijn de ervaringen van de unit waterschapsheffingen van het Waterschapsbedrijf Limburg uiteengezet.

Externe ontwikkelingen als prikkel

De toenemende complexiteit en juridisering van de samenleving leidt tot samenwerking in de waterketen en daarmee tot een meer integrale benadering van vraagstukken. Deze ontwikkeling zorgt ervoor, in combinatie met de roep om een effectieve, efficiënte en klantgerichte overheid en de steeds kritischere houding van de burger, dat steeds meer waterschappen de balans opmaken betreffende hun takenpakket. De afweging tussen zelf doen, uitbesteden of samenwerken met anderen leidt binnen veel waterschappen tot de bewustwording dat samenwerking op met name uitvoerende taken kan aansluiten bij de hogere maatschappelijke verwachtingen van de prestaties van de waterschappen (zie ook het artikel over outsourcing). Waarom zou een waterschap bijvoorbeeld nog zelfstandig belastingen heffen en invorderen, als het ook samen leuker, klantgerichter en goedkoper kan? In aansluiting op de uitkomsten van het onderzoek in 2005 van de ad hoc Uniewerkgroep Samenwerking Belastingen (WSB)⁴, is het voor veel waterschappen dan ook niet langer de vraag óf samenwerking aan de orde is, maar wanneer en met wie.

³ Het Waterschapsbedrijf Limburg is een uitvoeringsorganisatie van de twee Limburgse waterschappen: Waterschap Peel en Maasvallei te Venlo en Waterschap Roer en Overmaas te Sittard.

⁴ Publicatie ‘Waterschappen zoeken fiscale partners, op weg naar samenwerking bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen’, Unie van Waterschappen, 2005.

Voordelen voor burger en opdrachtgever

Samenwerking vindt veelal plaats op die taken die niet primair tot de kerntaken van de organisatie behoren, maar een middel zijn om haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Daarom leent het heffen en invorderen van belastinggelden zich uitstekend voor het gezamenlijk invulling geven aan deze uitvoerende taak. Het bundelen van krachten kan leiden tot schaalvoordelen, die tot uiting komen in onder andere de verhoging van de kwaliteit van dienstverlening richting de burger. Maar ook voor de in de samenwerking participerende organisaties als zodanig kunnen voordelen worden gerealiseerd, zoals de reductie van de administratieve lasten (perceptiekosten), het verminderen van de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat, het bevorderen van de arbeidssatisfactie en de specialisatie van de medewerkers en tenslotte het waarborgen van de continuïteit door omvang en onderlinge vervangbaarheid.

Samenwerkingsvormen

De vorm waarbinnen voornoemde voordelen worden gerealiseerd, verschilt binnen de waterschapswereld. Op hoofdlijnen zien we een drietal samenwerkingsverbanden ontstaan: tussen waterschappen, tussen waterschap(pen) en gemeente(n) en binnen de waterketen, dus tussen waterschap, waterleidingbedrijf en gemeente. De vorm waarin dergelijke samenwerkingsverbanden gegoten worden, kan ook uiteenlopen. Afhankelijk van de beoogde doelstellingen van de samenwerkingspartners en de mate waarin zij hun bestuurlijke autonomie willen bewaken, is een aantal modellen denkbaar.

In de lichtste vorm ('netwerkmodel') zullen de partners afzonderlijk van elkaar georganiseerd blijven, maar worden bestaande informele contacten geformaliseerd en bestuurlijk gelegitimeerd. Kennisdeling en professionalisering zijn het gevolg, maar van (aanzienlijke) kostenvoordelen zal geen sprake zijn. Er kan ook voor gekozen worden om bijvoorbeeld de heffing en invordering van belastingen door één van de samenwerkingspartners te laten uitvoeren ('centrumconcept'). Indien de autonome waterschappen (en eventueel ook gemeenten) hun belastingtaken gezamenlijk onderbrengen in een uitvoeringsorganisatie spreken we van een shared service center. De beoogde voordelen zoals kostenreductie, kwaliteit van dienstverlening en professionalisering kunnen binnen deze vorm het best tot hun recht komen. Echter, dit concept vraagt ook om een goede invulling van relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en stelt het hogere eisen aan de kwaliteit van de medewerkers. Uiteraard zijn er ook tussenvormen van deze modellen denkbaar.

Enkele basisprincipes als voorwaarde voor succes

Waarom zijn sommige samenwerkingsverbanden succesvoller dan andere? En waarom komen andere initiatieven ondanks verwoede pogingen überhaupt niet van de grond? De gekozen veranderstrategie blijkt een van de belangrijke voorwaarden voor succes. Betrokkenheid, respect, vertrouwen, draagvlak en bottom-up lijken ‘open deuren’, maar zijn wel degelijk sleutelwoorden. Het onderkennen van het nut en de noodzaak van samenwerking door alle partners is ook van wezenlijk belang, zodat obstakels (die er ongetwijfeld zullen zijn) niet te snel worden aangegrepen om het initiatief een halt toe te roepen. Het helpt ook om aan de voorkant de huidige afzonderlijke situaties en concrete realistische doelstellingen in een samenwerkingsverband vast te leggen, zodat discussies en twijfels over de toegevoegde waarde achteraf kunnen worden weerlegd met feiten. Daarnaast is het raadzaam om de samenwerking ‘klein’ te beginnen, met enkele partners en beperkte taken, en bij gebleken succes te laten groeien in aantallen partners en/of het takenpakket. Tevens zal er altijd een spanningsveld bestaan tussen de mate van autonomie van de partners in de samenwerking en het streven naar efficiency, dat eigenlijk vraagt om meer confectie. Een goede invulling van opdrachtgever- versus opdrachtnemerschap kan bijdragen aan het feit dat de samenwerking in ieder geval niet strandt op dit punt.

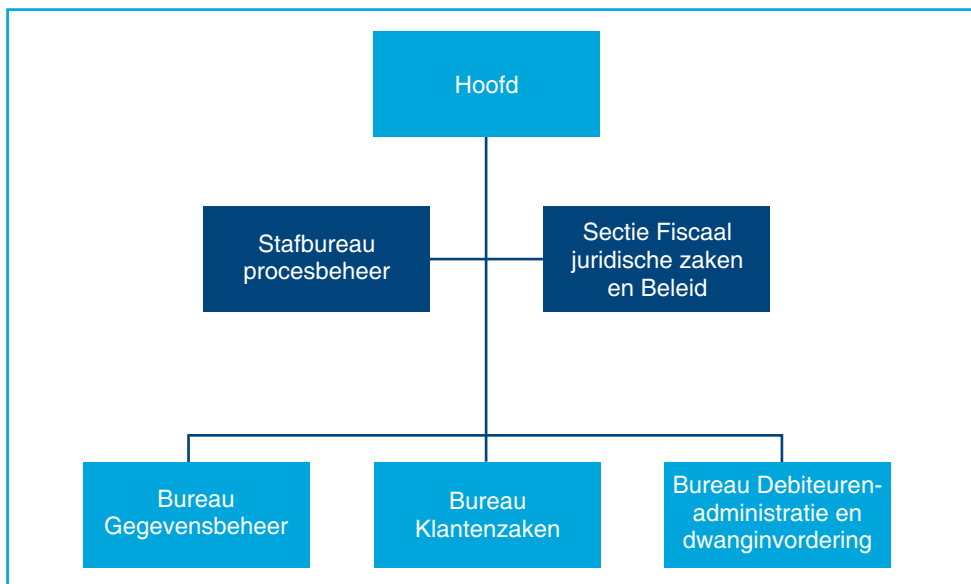
Het Limburgs model

De unit waterschapsheffingen van het Waterschapsbedrijf Limburg is een voorbeeld van een samenwerkingsverband, op het terrein van belastingheffing en -invordering, dat succesvol tot stand is gekomen. Deze organisatie heeft haar dienstverlening, met behulp van de inzet van ICT, in enkele jaren geoptimaliseerd, de manier van werken geniet daardoor inmiddels bekendheid als het ‘Limburgs model’. De organisatie opereert als ‘shared service center’ voor twee waterschappen, verleent haar diensten inmiddels aan een derde waterschap en voert zelfs besprekingen om haar dienstverlening uit te breiden naar onder meer andere waterschappen en gemeenten in de regio. Wat maakt dit samenwerkingsverband nu zo uniek en succesvol?

Inrichting van de organisatie

Het Waterschapsbedrijf Limburg is van oorsprong de uitvoeringsorganisatie voor de twee Limburgse waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas. De unit

waterschapsheffingen daarbinnen is vraaggericht ingericht en te kenmerken als een dienstverlenende organisatie in plaats van de traditionele heffende organisatie. De drie uitvoerende organisatieonderdelen binnen de unit, te weten 'gegevensbeheer', 'klantenzaken' en 'debiteurenadministratie en invordering', werken in de dagelijkse praktijk vanuit één proces 'heffing en invordering', waarbij geldt dat de kwaliteit van de basisgegevens bepalend is voor de prestaties in het vervolgproces.



Figuur 9: Organisatiemodel unit waterschapshellingen

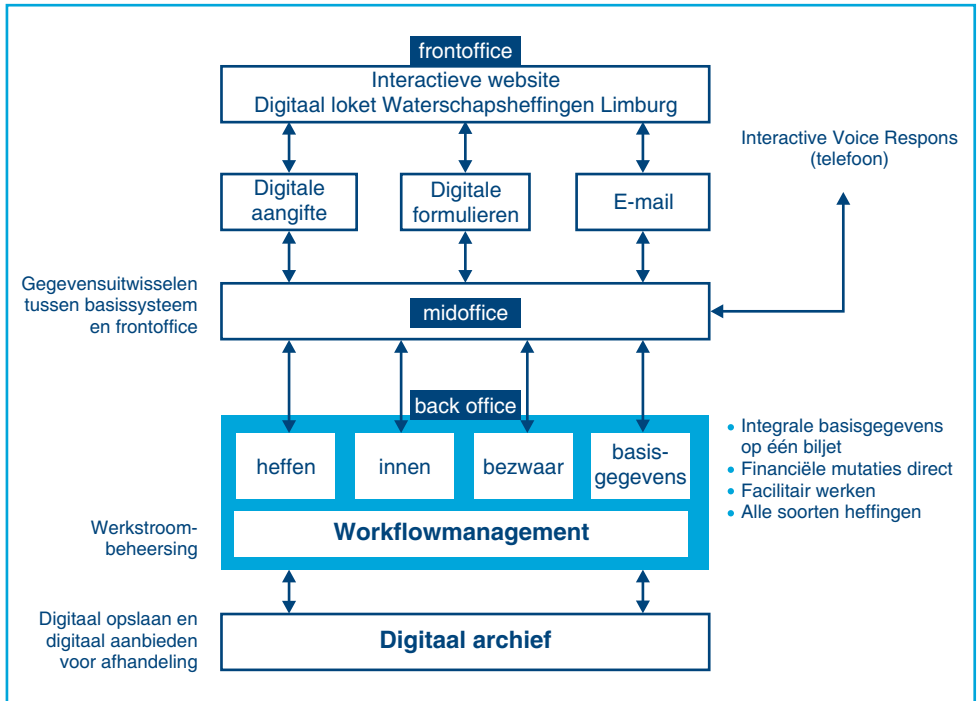
De organisatie wordt gekenmerkt door een bestuurlijke aansturing op hoofdlijnen en op afstand, waarbij de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie zijn belegd. Er wordt geopereerd volgens een bedrijfsmatig karakter gekenmerkt door een cultuur van resultaatgerichtheid, continue verbetering, transparantie, samenwerking en leiderschap met 'leef'. De geïntegreerde klantbenadering vereist een hoge mate van professionaliteit en 'allround' medewerkers, die het gehele proces van heffing en invordering kunnen doorlopen.

De unit waterschapsheffingen heeft de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met het optimaliseren en standaardiseren van haar werkprocessen, vanuit haar kernwaarden integrale dienstverlening en klantgerichtheid, de één-loket-benadering en een flexibele inrichting van de organisatie. De uitvoeringskosten zijn hierdoor aanzienlijk gereduceerd, en de dienstverlening aan en tevredenheid van de burger is sterk verbeterd. Dit succes van de unit waterschapsheffingen is zoals gezegd in het land niet onopgemerkt gebleven.

De klant staat centraal

Samenwerking op het terrein van de belastingheffing en -invordering is vanuit de unit waterschapsheffingen ingericht op basis van een visie en ontwerp waarin de klant centraal staat. De vraag is of het probleem van de klant/burger bij het eerste contact moet worden afgehandeld via het kanaal en op het tijdstip dat de klant zelf kiest. Het digitale klantconcept helpt persoonlijke klantinteractie te voorkomen, te versnellen en kwalitatief te verbeteren en is daarmee dé steunpilaar van deze visie.

Hierdoor wordt de burger via internet volledig en direct voorzien van specifieke klantinformatie ('self-service'). De werkprocessen van de unit sluiten dan ook direct aan bij deze interactiesystematiek met de klant. Hierbij wordt uitgegaan van vergaande digitalisering van informatiestromen en werksystemen zowel in de front-, mid- als backoffice.



Figuur 10: Werkproces en systeemconcept heffing en invordering 'Limburgs model'

Deze unieke aanpak resulteert erin dat er een continu dalende lijn is waar te nemen in het aantal klantcontacten (telefoon, post, e-mail) naar aanleiding van de verzending van belastingaanslagen. Het concept vormt tevens de verbindende schakel in het succes van de gezamenlijke uitvoering van de belastingheffing en -invordering, doordat plaats en tijd van uitvoering niet langer relevant zijn. Oftewel, samenwerkingspartners zijn in staat om ongeacht locatie en afstand gezamenlijk deze taken uit te voeren. Juist de combinatie van een gedigitaliseerd klantconcept en samenwerking met partners leidt tot het reduceren van de administratieve lasten en het verhogen van de tevredenheid van de belastingplichtige.

Optimalisatie en groei van de samenwerking

De unit waterschapsheffingen heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt voor wat betreft het terugdringen van de perceptiekosten en het verhogen van de kwaliteit van dienstverlening. Na perioden van ‘verkennen en pionieren’ en ‘monitoren en verbeteren’ bevindt de organisatie zich nu in een fase van verder optimaliseren, waarbij de mogelijkheden van verdere uitbreiding van de samenwerking worden onderzocht. Het digitaal klantconcept maakt maatwerk binnen de samenwerking mogelijk, waardoor het partners vrijstaat om al dan niet fysiek tot samenvoeging over te gaan en tot de bestuurlijke zeggenschap van de samenwerking toe te treden, dan wel te kiezen voor een klant-/leverancierrelatie. Op deze wijze streeft de unit waterschapsheffingen naar een optimale borg voor de herkenbaarheid en autonomie van ieder van de samenwerkende partners. Dit alles met het doel om de burger een optimale dienstverlening te bieden tegen zo laag mogelijke kosten.

Rechtmatigheid
biedt kans voor
een efficiënter
waterschap

Wetgeving is continu aan verandering onderhevig. Het nieuwe ziektekostenstelsel, de hervorming van de WAO en nu ook de 'Wet modernisering waterschapsbestel'. Met de invoering van deze wet beoogt men de democratische legitimatie te versterken en de transparantie en de externe verantwoording van de waterschappen naar een hoger niveau te tillen. Rechtmatigheid is daar expliciet onderdeel van. Het is de bedoeling dat burgers weer vertrouwen krijgen in de overheid en het nut inzien van de werkzaamheden die worden verricht. Voor de interne organisatie van de waterschappen biedt rechtmatigheid ook een mooie kans; een kans tot het komen tot een efficiëntere organisatie. Wat houdt de wetswijziging in, wat verandert er voor de waterschappen?

Waterschappen en de 'Wet modernisering waterschapsbestel'

Door middel van het invoeren van de 'Wet modernisering waterschapsbestel' worden er diverse wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de huidige waterschapswet. Deze nieuwe wet brengt onder andere een twaalfstal wijzigingen aan in de bepalingen uit de Waterschapswet over de cyclus van beleidsvoorbereiding tot en met verantwoording en de wijze waarop daarbinnen aandacht wordt besteed aan (controle op) doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Deze wijzigingen zijn grotendeels dezelfde als waarmee gemeenten en provincies in 2004 te maken kregen.

Het onderdeel rechtmatigheid zal haar impact krijgen op de inrichting van de organisatorische processen en de interne controles binnen de waterschappen. De impact van deze wet zal spoedig merkbaar zijn, ondanks het feit dat deze betrekking heeft op de verantwoordingen voor 2009. Het waterschap zal bijvoorbeeld de nodige maatregelen moeten treffen om deze nieuwe vereisten in de organisatie te verankeren.

Het onderdeel rechtmatigheid zal zijn impact krijgen op de inrichting van de organisatorische processen en de interne controles binnen de waterschappen.

Het klaarstomen van het waterschap voor de rechtmatigheidscontrole is niet iets wat over één nacht ijs gaat. De organisatie en de betekenis van alle wetten voor de eigen organisatie zullen in beeld gebracht worden en er zullen waar nodig aanpassingen moeten komen in de reeds aanwezige Administratieve Organisatie en Interne Controle (verder AO/IC). Dergelijke aanpassingen moeten zorgvuldig en weloverwogen in de organisatie worden uitgevoerd. In 2010 zullen de waterschappen voor het eerst een rechtmatigheidsverklaring ontvangen over de verantwoording van 2009. Oftewel, wil het waterschap in 2009 alles op orde hebben, dan zal het in het boekjaar 2008 moeten starten met de implementatie van een rechtmatigheidstraject.

Huidige stand van zaken

De Unie van Waterschappen (verder genoemd de Unie) weet hoe moeizaam de invoering van het rechtmatigheidstraject bij gemeenten en provincies is verlopen. De reden hiervoor was dat er voor alle partijen veel onduidelijkheden bestonden. Het rechtmatigheidstraject loopt daar nu al enkele jaren. Inmiddels bestaat er een 'Platform Rechtmatigheid' en wordt periodiek een update gegeven over de nieuwe ontwikkelingen (www.platformrechtmatigheid.nl).

De Unie wil gebruikmaken van deze best practices en is lid van het Platform Rechtmatigheid. Daarnaast is er een pilot gestart met drie waterschappen waaruit lering getrokken kan worden uit de implementatie van de nieuwe wetgeving voor waterschappen. Het doel van de Unie is dat 100% van de verantwoordingen van de waterschappen over het jaar 2009 een goedgekeurde rechtmatigheidsverklaring ontvangen.

Het begrip rechtmatigheid

Het begrip rechtmatigheid is al diverse keren aan bod gekomen, maar wat betekent het nu? De definitie van rechtmatigheid is: 'Het voldoen aan wettelijke kaders en regelgeving.' De Waterschapswet legt daarbij een specifiek accent op financiële rechtmatigheid, dus alleen op die wetten en regels die een financiële impact kunnen hebben. De accountant zal controleren of er een rechtmatige toestandkoming heeft plaatsgevonden van de baten en lasten en de balansmutaties. Dit wil niet zeggen dat niet-financiële rechtmatigheid genegeerd wordt. De accountant kan hier echter in volstaan door het interne proces van risicoafwegingen te beoordelen.

Veranderingen binnen het waterschap en voor de accountantscontrole

De algemene strekking omtrent rechtmatig handelen verandert niet door de ‘Wet modernisering waterschapsbestel’. Voorheen moesten de financiële transacties binnen het waterschap ook rechtmatig worden uitgevoerd. Deze primaire verantwoordelijkheid blijft ook na de wetwijziging in handen van het waterschap. Het zal ervoor moeten zorgen dat het financiële beleid geborgd blijft, in het financiële beheer en in de inrichting van de financiële organisatie met betrekking tot de rechtmatigheid.

Echter art. 109 lid 3 verplicht nu om een accountantsverklaring te ontvangen waarin rechtmatigheid onderdeel uitmaakt van het oordeel van de accountant. Dit betekent dat de accountant anders en meer moet controleren (doelmatigheid wordt rechtmatigheid), aangezien zijn oordeel meeromvattend is geworden. Wat ook tot gevolg heeft dat interne controles met betrekking tot de rechtmatigheid nu op een dusdanige wijze vastgelegd dienen te worden, dat werkzaamheden gecontroleerd kunnen worden. Aantoonbaar rechtmatig handelen wordt dit genoemd.

*De overheid merkt dagelijks dat de samenleving steeds kritischer wordt en geen genoegen meer neemt met ‘simpelweg je best doen’. Alleen professionaliteit en betrokkenheid voldoen niet meer. Overheden zullen steeds vaker verantwoording moeten afleggen over hun handelen. Ombudsman, Rekenkamer, publieke verantwoording, beleidsparticipatie: het zijn begrippen waar waterschappen niet aan voorbij kunnen gaan. Hetzelfde geldt voor onze bedrijfsvoering en ons werkgeverschap.
(lezing Schaap 8, oktober 2007)*

Criteria van getrouwheid en rechtmatigheid

Bij het beoordelen van de getrouwheid van een verantwoording wordt op een zestal criteria getoetst:

1. Calculatiecriterium
2. Valuteringcriterium
3. Leveringscriterium
4. Adresseringscriterium
5. Volledigheidscriterium
6. Aanvaardbaarheidscriterium

Om tot een oordeel te komen omtrent de rechtmatigheid zal er nog op een drietal andere punten gelet worden, namelijk:

- Het voorwaardencriterium, wordt er aan de voorwaarden voldaan uit wet- en regelgeving
- Het M&O-criterium, vindt er geen misbruik en oneigenlijk gebruik plaats van financiële mogelijkheden
- Het begrotingscriterium, passen de mutaties binnen de begrotingskaders

Verantwoordelijkheden binnen de rechtmatigheidscontroles

Hoewel binnen de waterschappen nog steeds sprake is van een monistisch systeem zal in de praktijk het algemeen bestuur van het waterschap de opdrachtgever zijn. Het stelt het kader vast en zal een controlerende rol vervullen ten opzichte van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. Het moet ervoor zorgen dat de beleidsuitvoering conform de relevante wet- en regelgeving is en dat de AO/IC zo is ingericht dat de bestedingen en inningen van publieke gelden rechtmatig plaatsvinden. De accountant zal een controle uitvoeren om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties, door de processen en transacties die daaraan ten grondslag liggen op rechtmatigheid te beoordelen.

Om te waarborgen dat een waterschap in 2009 een goedkeurende verklaring zal ontvangen, zal zij de nieuwe wet in de organisatie moeten implementeren.

Het stappenplan

Om te waarborgen dat een waterschap in 2009 een goedkeurende verklaring zal ontvangen, zal het de nieuwe wet in de organisatie moeten implementeren. Het verdient de aanbeveling om deze implementatie als een project uit te voeren. Er zal hier een korte omschrijving volgen van een stappenplan voor het rechtmatigheidstraject. Een gedetailleerd stappenplan is te vinden in diverse handreikingen van de Unie en in de kadernota die wordt uitgegeven door het Platform Rechtmatigheid. Wanneer het plan van aanpak voor het waterschap is opgesteld is het raadzaam om dit plan voor de daadwerkelijke implementatie met de accountant door te nemen.

1. Opstellen normenkader

Het normenkader is een overzicht waar alle wetten en regels in vermeld zijn die van belang zijn voor het waterschap, zowel externe als interne regelgeving gericht op financiële en niet-financiële rechtmatigheid. (De Unie heeft overigens geadviseerd het alleen te baseren op financiële rechtmatigheid.) Dit overzicht zal door het waterschap zelf opgesteld moeten worden. Het is van belang dat het waterschap de volledigheid van dit kader waarborgt. Het is raadzaam dat eerst centraal een concept wordt opgezet en dat deze wordt doorgenomen en waar nodig wordt gecompleteerd op decentraal niveau door budgetverantwoordelijken. Het dagelijks bestuur biedt het normenkader aan, ter vaststelling aan het algemeen bestuur. De accountant moet dit normenkader toetsen aan volledigheid. De accountant mag dit kader niet zelf opstellen in het kader van de onafhankelijkheid.

2. Opstellen toetsingskader

Het toetsingskader is geen verplichte stap in het rechtmatigheidsproces. Maar zeker voor de eerste keer dat uw waterschap met rechtmatigheid aan de slag gaat, is het raadzaam om deze stap niet over te slaan. Het doel van het toetsingskader is het verfijnen van het normenkader. Per wet of interne verordening wordt aangegeven welke bepalingen financiële consequenties hebben. Het is raadzaam om een risicoanalyse uit te voeren op de wetten en bepalingen zoals vermeld in het toetsingskader, omdat alle bepalingen in de volgende stap in de AO/IC verwerkt dienen te worden. Door middel van deze risicoanalyse ontstaat een overzicht van wetten en bepalingen met een hoog risicoprofiel en een laag risicoprofiel.

3. Operationaliseren normen- en toetsingskader

Aangezien voor de waterschappen het rechtmatigheidstraject nieuw en omvangrijk is, is het van belang om niet alles in één keer op te willen pakken. Het is raadzaam om op basis van een risicoanalyse te starten met de activiteiten met een hoog risicoprofiel en daarna in te gaan op de processen met een laag risicoprofiel. Nu is bepaald in welke volgorde de processen worden aangepakt, is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in hoeverre de interne controle op de rechtmatigheid reeds zichtbaar is verankerd in de bestaande processen. Daarom is het aan te bevelen per proces de volgende stappen in acht te nemen:

- Inventariseren van het huidige proces
- Analyseren van het huidige proces

- Verbeteringen aanbrengen in het proces inclusief controlepunten voor de interne controle
- Implementeren van het nieuwe proces en de nieuwe interne controlepunten

Aangezien in deze fase toch al naar de processen wordt gekeken, is het verstandig om tegelijkertijd deze processen te beoordelen op hun efficiency en kwaliteit.

Er moet wel in het oog worden gehouden dat de IC-werkzaamheden zichtbaar worden uitgevoerd. Er kan voor gekozen worden om de IC-controles te bundelen in een Interne Controleplan. Op het moment dat de Interne Controleplannen aanwezig zijn, verdient het de aanbeveling om deze wederom door de accountant op toereikendheid te laten beoordelen.

4. Toetsing door de accountant

De accountant heeft al meegekeken tijdens het inrichten van de nieuwe processen. Deze zullen wel nog in de controle meegenomen moeten worden, maar wanneer goede communicatie heeft plaatsgevonden tussen de accountant en het waterschap zullen hier geen bevindingen uit naar voren komen. Vervolgens zal de accountant de bevindingen van de interne controlewerkzaamheden evalueren en rapporteren in het verslag van bevindingen.

5. Decharge verlenen

Wanneer de jaarrekening, het jaarverslag, de accountantsverklaring en het accountantsverslag bekend zijn, zal het algemeen bestuur een oordeel vellen over het feit of het dagelijks bestuur erin geslaagd is om rechtmatig te handelen. Wanneer het algemeen bestuur tot een positief oordeel komt (onafhankelijk van de uitkomst van de accountantsverklaring) zal zij het dagelijks bestuur decharge verlenen.

Zou het algemeen bestuur geen positief oordeel kunnen vellen over de verantwoording en het handelen van het dagelijks bestuur, dan kan zij een indenniteitsprocedure starten. Dit houdt in dat het algemeen bestuur het dagelijks bestuur vraagt een voorstel voor een indenniteitsbesluit te doen. In zo'n besluit dient het dagelijks bestuur de door het algemeen bestuur genoemde zaken nader uit te leggen en/of verbetervoorstellen te doen. Vervolgens kan het algemeen bestuur dit besluit aannemen of verwerpen.

Conclusie

Er zal veel werk verzet moeten worden om alles op orde te krijgen voor een goedkeurende verklaring over het jaar 2009. Het is echter ook een kans om tijdens het herinrichten van de processen met name eigen regelgeving op te schonen en puntjes op de i te zetten als het om het voldoen aan regelgeving gaat, zodat processen minder bureaucratisch en efficiënter zullen verlopen. Tevens is het een kans om de interne regelgeving af te stoffen. We noemen deze projecten ook wel eens ZORRO-projecten: Zoek Overbodige Regelgeving en Ruim Op.

Het rechtmatigheidsproces moet vooral een praktische insteek hebben. Zodat het niet alleen voor meer transparantie en verantwoording naar buiten zorgt, maar dat het ook voordelen oplevert voor het waterschap zelf.

Gegevens
co-auteurs

Onderstaande personen hebben als co-auteur een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het boekje:

Naam	Waterschap
Ir. Z.C. Vonk	Waterschap Rivierenland Directeur Veiligheid en directeur Zuivering
Ir. A. Haitjema	Hoogheemraadschap van Rijnland Secretaris-directeur
Mr. J.R. van Dijk	Unie van Waterschappen Projectleider WaterWegen
Dr. A.F.M. Meuleman	Waterschap Brabantse Delta Sectorhoofd Strategisch Beleid & Onderzoek
Drs. R.E. Viergever	Waterschap De Dommel Secretaris- directeur
Drs. F.M.C.M. Wesdijk	Waterschap Roer en Overmaas Secretaris-directeur
Drs. E.Th. Meuleman	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden Secretaris-directeur
De heer W.C.G. Fiddelaers	Waterschapsbedrijf Limburg Hoofd unit Waterschapsheffingen
Ir. P. Hellinga	Wetterskip Fryslân Hoofd Beheer primaire waterkeringen en muskusrattenbestrijding
Ir. J.W.C. Dekking ⁵	Unie van Waterschappen Beleidsmedewerker

⁵ Ir. J.W.C Dekking heeft als contactpersoon namens de Unie van Waterschappen gefungeerd en was mee-lezer van het artikel over rechtmatigheid

Betrokken
adviseurs PwC

Arno Seinstra

Arno Seinstra (1970) is director bij de adviesgroep Binnenlands Bestuur en in die hoedanigheid eindverantwoordelijk voor de dienstverlening van PwC aan waterschappen. Hij studeerde bestuurskunde aan de Universiteit Twente en werkt ruim veertien jaar als organisatieadviseur voor gemeenten provincies en waterschappen, waarvan tien jaar bij PwC. Zijn ervaringen liggen op het vlak van strategie, organisatieontwikkeling, sturing en verandermanagement. Hij begeleidde verschillende grote reorganisatietrajecten en over zijn ervaringen schreef hij verschillende publicaties. In het kader van de voorliggende trendanalyses voerde hij verschillende gesprekken en begeleidde hij twee onderzoeken naar dienstverlening en sturing.

Jan Gronouwe

Jan Gronouwe (1972) is senior advisor bij de adviesgroep Binnenlands Bestuur en trekker van de advisering aan waterschappen. Hij heeft beleidswetenschappen gestudeerd aan de Universiteit van Nijmegen en is werkzaam geweest bij waterschappen en provincies. Jan is geruime tijd organisatieadviseur. Hij kent de waterschappen en de vraagstukken waar de waterschappen mee te maken hebben goed. Zijn kennis en ervaring liggen op het vlak van verandermanagement, strategie, en sturings- en organisatievraagstukken. Hij heeft verschillende verandertrajecten, reorganisaties en doorlichtingen begeleid. Hij voerde verschillende gesprekken in het kader van de trendanalyse, heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan een deel van de artikelen en heeft de totstandkoming van de trendanalyse getrokken.

Hein Grafhorst

Hein Grafhorst (1968) is ruim elf jaar aan PwC verbonden en principal manager binnen de adviesgroep Binnenlands Bestuur van PwC. Hein Grafhorst, van huis uit chemisch technoloog, is organisatieadviseur bij de adviesgroep Binnenlands Bestuur en heeft verschillende opdrachten binnen de waterschapsector uitgevoerd. Hein heeft o.a. opdrachten verzorgd voor de laboratoria van Wetterskip Fryslân, waterschap Hunze en Aa's, waterschap Rivierenland en waterschap Brabantse Delta. Verder heeft hij zich met name ingezet op het terrein van kostenvergelijkende onderzoeken, doelmatigheids- onderzoeken en het begeleiden van reorganisaties binnen de publieke sector.

Recentelijk heeft Hein meerdere strategische plannen, organisatieplannen en ondernemingsplannen ontwikkeld voor overheidsgedomineerde organisaties.

Maurice Thijssen

Maurice Thijssen (1969) is werkzaam als director en lid van de Public sectorgroep, alsmede van de sectorgroep Binnenlands Bestuur van PwC. Relevante opleidingen: NIVRA, Doctoraal Informatiemanagement, Universiteit Nijenrode 1998 en Erasmus Universiteit Rotterdam, module Strategic Management. Tevens is Maurice docent aan de Hogeschool Zuyd, Financieel Management, en docent voor interne en externe cursussen waaronder rechtmatigheid. Maurice is gespecialiseerd in doorlichtingen en heeft ruime ervaringen met betrekking tot adviesopdrachten bij overheidsorganisaties en aan overheid gelieerde organisaties, de ontwikkeling van planning & control, dualisme en rechtmatigheid. Maurice is accountant-adviseur van organisaties in de publieke sector in Limburg/Brabant waaronder Waterschap Aa en Maas, hij verricht advieswerkzaamheden voor Brabantse Delta en in het verleden voor Waterschapsbedrijf Limburg. Eveneens is hij accountant-adviseur van diverse gemeenten in Limburg en accountant van Provincie Limburg en Provincie Noord-Brabant.

Stan van de Laar

Stan van de Laar (1977) is senior advisor bij de adviesgroep Binnenlands Bestuur en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de dienstverlening op het terrein van 'shared services en outsourcing'. Hij studeerde bestuurskunde en bedrijfswetenschappen en verricht in deeltijd een promotieonderzoek naar de verklarende factoren voor het succes en falen van shared services, waarbij in het bijzonder aandacht is voor de gehanteerde veranderaanpak. Over zijn (onderzoeks)ervaringen schreef hij diverse publicaties. Stan werkt ruim negen jaar als organisatieadviseur voor gemeenten, provincies en waterschappen. Zijn kennis en ervaringen liggen op het terrein van strategie en organisatie- en besturingsvraagstukken, specifiek ten aanzien van samenwerkingsverbanden.

Saskia Schütz

Saskia Schütz (1981) is werkzaam als adviseur bij de adviesgroep Binnenlands Bestuur. Saskia heeft een bedrijfseconomische achtergrond en heeft zich tijdens haar studie gespecialiseerd in dienstverlening. Daarnaast heeft zij ervaring als projectleider Kenniseconomie & Innovatie bij de gemeente Zoetermeer. Vanuit PwC voert Saskia opdrachten uit voor diverse organisaties (ministeries, waterschappen, provincies en gemeenten) op het gebied van onder andere organisatieverandering, onderzoek, marketing en dienstverlening.

Marinka Deddens-Josse

Marinka Deddens-Josse (1984) is werkzaam als adviseur bij de adviesgroep Binnenlands Bestuur. Marinka heeft een organisatiepsychologische achtergrond met de focus op veranderingsprocessen in organisaties. Marinka heeft ervaring met onderzoeken naar cultuur en veranderingsbereidheid. Binnen de adviesgroep Binnenlands Bestuur doet zij opdrachten in diverse provincies, gemeenten en waterschappen op het gebied van implementatie, organisatiedoorlichting, organisatieontwikkeling. Ook voert zij verschillende onderzoeken uit.

Notities

Contact

Wilt u meer informatie?

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u contact opnemen met:

Jan Gronouwe

Telefoon: (020) 568 16 49

E-mail: jan.gronouwe@nl.pwc.com

Deze publicatie is uitsluitend opgesteld als algemene leidraad voor relevante kwesties en dient niet te worden geïnterpreteerd als professioneel advies. U dient niet te handelen op basis van de in deze publicatie vervatte informatie zonder nader professioneel advies te hebben ingewonnen. Er wordt geen enkele expliciete of impliciete verklaring verstrekt of garantie geboden ten aanzien van de juistheid of volledigheid van de in deze publicatie vervatte informatie, en voor zover toegestaan krachtens de wet, aanvaarden PricewaterhouseCoopers, aan haar gelieerde ondernemingen, medewerkers en vertegenwoordigers geen enkele aansprakelijkheid, en wijzen zij iedere verantwoordelijkheid af, voor de gevolgen van enige handeling dan wel omissie door hetzij uzelf hetzij enige andere persoon op basis van de in deze publicatie vervatte informatie of voor enig besluit waaraan die informatie ten grondslag ligt.

