

Modern waterbeheer bij een ‘oud’ hoogheemraadschap

Efficiënt en doelmatig waterbeheer staat in de belangstelling. De waterschappen zijn anno 2006 groter en professioneler geworden. Het landelijk beleid wordt door het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Kaderrichtlijn Water concreter qua doelen. Hierbij aansluitend past een werkwijze van een moderne regionale waterbeheerder die op concrete doelstellingen is gebaseerd en die open en helder is. Het Hoogheemraadschap van Rijnland heeft de afgelopen twee à drie jaar een ontwikkeling doorgemaakt van taakgericht naar doelgericht denken en werken. De werkstructuur is uitgekristalliseerd in een nieuw waterbeheerplan. Werken en denken in doelstellingen schiep ook structuur aan het werken aan water. Theoretische hulpmiddelen zijn vertaald in zogeheten SMART-doelstellingen en -maatregelpakketten. Dit alles leidde tot doelstellingen met draagvlak en een concrete beschrijving van verwachte resultaten.

Elke organisatie heeft doelen nodig om te kunnen bestaan. Een organisatie heeft om te beginnen een missie en visie: waar staan we voor en waar gaan we voor? Deze missie en visie zijn relatief abstract. Ze moeten echter concreet gemaakt worden in doelen voordat je er werkelijk wat mee kunt. Vervolgens kun je gaan organiseren: bepaling van strategie, managementstijl, structuur, systemen, personeel en cultuur.

Dit proces geldt voor alle organisaties. Waterschappen onttrekken zich daar niet aan. Een missie en visie hebben alle waterschappen wel, hoewel twijfels mogen worden geuit over het proces dat heeft geleid tot de formulering ervan. De stap naar het formuleren van concrete doelen voor inhoud, proces en organisatie blijkt in de praktijk aanzienlijk lastiger. Dit uit zich onder andere in de verschillende waterbeheerplannen die thans vigeren. Slechts enkele plannen bevatten concrete doelen met een duidelijke tijdslijmieet. Deze doelen zijn dan in ieder geval specifiek, meetbaar, aanvaardbaar en tijdsgebonden (SMART). Of ze ook realistisch zijn, is een tweede, maar binnen de huidige inspanningsverplichting bieden ze voldoende houvast om een beheer op te voeren, niet alleen voor de medewerkers maar ook voor het bestuur. Het bestuur, omdat ergens naartoe gestuurd of bijgestuurd kan worden en de medewerkers, omdat ze dan weten waar het bestuur de prioriteiten legt. In dit proces naar concretere en heldere doelen staan de waterbeheerders niet alleen. Deze tendens is ook bij de rijks-overheid en bij gemeenten zichtbaar, veelal ook met bestuurlijke persoonlijke doelen met bijbehorende bestuurlijke afrekenbaarheid.

Het Waterbeheersplan 2000 van de voormalige waterschappen Rijnland, Groot Haarlemmermeer, De Oude Rijnstromen en Wilck en Wiericke onttrok zich niet aan de slechts beperkt aanwezige concrete doelen. Daarom is bij Rijnland het project ‘Doelstellingen voor het Waterbeheer’ gestart en in het najaar van 2005 afgerond, met als doel het Waterbeheerplan 2006 van het nieuwe

hoogheemraadschap te voorzien van concrete doelen.

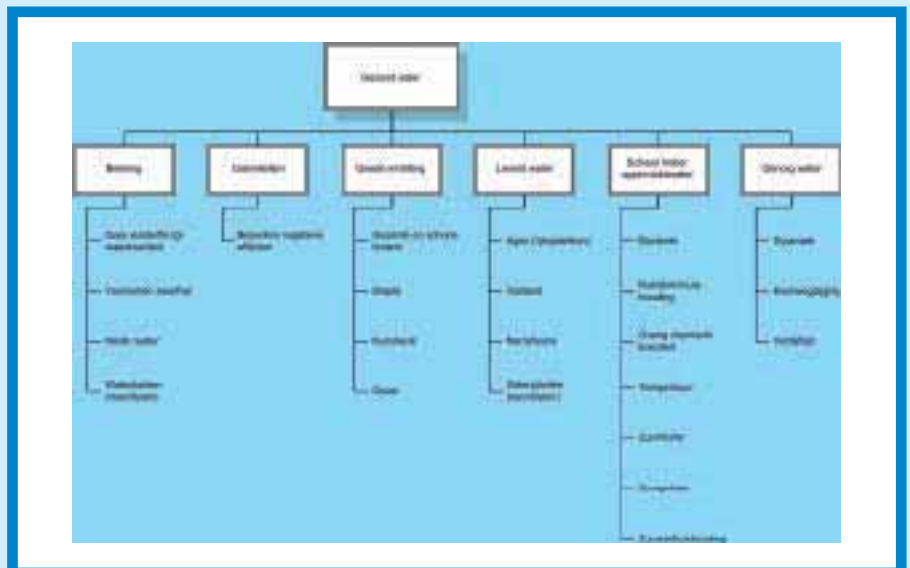
Het project is niet zonder slag of stoot uitgevoerd: een belangrijke zoektocht was die naar een methode om de doelen uiteindelijk te benoemen ofwel een zoektocht naar een structuur.

De eerste stap in het definiëren van doelen was het opzetten van een structuur waarin de doelen vervat konden worden. Enerzijds moeten de doelen bruikbaar zijn voor het bestuur (doelen op hoofdlijnen), anderzijds moeten ze bruikbaar zijn voor alle medewerkers van Rijnland. Op basis hiervan is gekozen voor het gebruik van zogeheten doelenbomen. De essentie hiervan is het aanbrengen van een hiërarchisch verband tussen strategische doelen, daaronder zijn SMART mogelijk geformuleerde tactische doelen, met daaronder de eveneens zo SMART mogelijk geformuleerde operationele doelen. De strategische doelen volgen uit de missie; tactische doelen zijn de belangrijkste stuurmiddelen voor het bestuur en het

hogere management en operationele doelen tenslotte vormen de directe verbinding met het dagelijks beheer. Doelen kennen dus verschillende niveaus. Een doel van het bestuur is van een andere orde dan een doel op de werkvloer, maar ze moeten wel op elkaar en op de taken van Rijnland zijn afgestemd. Deze getrapte doelenstructuur is opgenomen in een doelenboom. Het opstellen ervan resulteert uiteindelijk in een samenhangend overzicht van doelgerichte activiteiten van de waterbeheerder Rijnland.

Omdat de organisatie niet is ingericht op doelen maar op maatregelen of taken, is in de doelenbomen ook de verbinding gelegd naar maatregelen. Hiermee wordt inzichtelijk welke maatregel bijdraagt aan welk doel. Voor de uitvoering kunnen de werkzaamheden vervolgens worden gekoppeld aan bepaalde thema’s. Een poging tot ordenen van de activiteiten van een waterschap leidt tot een bezinning rond de vraag waarom activiteiten in welke mate worden uitgevoerd.

Afb. 1: Doelenboom ‘gezond water’.



Naast de maatregelen is aan elk doel ook gekoppeld de huidige situatie ten aanzien van het doel en de kritieke succesfactoren.

Voor Rijnland zijn drie strategische doelen benoemd: 'gezond water' (de waterkwaliteit), 'voldoende water' (waterkwantiteit) en 'veiligheid tegen overstromingen'. Duidelijk herkenbaar zijn de primaire taken van een waterschap. Belangrijk om te onderkennen is dat het actieve kwaliteitsbeheer, de zuivering van afvalwater, niet in een doelenboom als aparte doelstelling is terug te vinden. Het zuiveren van afvalwater is namelijk een taak, maar geen doel op zich. De taak is gericht op 'gezond water', zuiveren van afvalwater is een middel voor schoon water. In afbeelding 1 is als voorbeeld van een doelenboom die voor 'gezond water' opgenomen. Dit strategisch doel is onderverdeeld in een aantal tactische doelen. Het aantal hiervan is variabel oftewel de doelenbomen zijn verschillend in complexiteit. Onder elk tactisch doel valt een variabel aantal operationele doelen.

Aan de operationele doelen zijn maatregelen gekoppeld die tot realisatie van doelstellingen leiden. Ook is getracht om via deze maatregelen de verbanden tussen de verschillende doelen in te schatten. Hiertoe zijn de doelenbomen opgenomen in een databestand en is een zekere standaardisatie doorgevoerd in de benoeming van maatregelen. Op deze manier is het eenvoudig om in beeld te brengen aan welke doelen een specifieke maatregel bijdraagt.

Het databestand bevat per operationeel doel de meetgrootte, eventuele normen, de actuele situatie en mogelijke maatregelen. Van de verschillende maatregelen is de effectiviteit en het verband met een taak opgenomen. De effectiviteit is indien onvoldoende bekend zo goed mogelijk ingevuld/geschat met behulp van het oordeel van deskundigen. Op dit punt hebben we een overzicht van de doelen (benoeming, meeteenheid), de mogelijke maatregelen en een indicatie van hun effectiviteit. Om nu ook werkelijk

doelen te definiëren, moet allereerst de huidige situatie van het watersysteem worden bepaald in termen van knelpunten en wateropgaven en moet een schatting worden gemaakt van de financiële/personele gevolgen van verschillende doelen. Omdat de huidige situatie ruimtelijk variabel is, zullen ook de financiële en personele inspanning ruimtelijk variabel zijn. Dit hoeft echter geen beperking te zijn voor het definiëren van doelen. Op basis hiervan kunnen dan ook uiteindelijk keuzes worden gemaakt.

Waterbeheerplan

Rijnland heeft het Waterbeheerplan 2006-2009 met de titel 'Waterwerk Rijnland' opgesteld. Voor dit plan zijn de resultaten van het project over de doelstellingen gebruikt. Dit project leverde het geraamte waarin alle doelen voor het waterbeheer benoemd zijn en waarin de eenheden zijn aangegeven om de realisatie van de doelen te kunnen meten. De doelen zelf zijn nog niet ingevuld; dat gebeurde tijdens het opstellen van het waterbeheerplan. Invulling van doelen voor het waterbeheer is een bestuurlijke opgave. Het bestuurlijke krachtenveld bepaalt de ambities en prioriteiten. Een bestuur wordt in de bepaling van de doelen begrensd door de vrije beleidsruimte, de financiële ruimte en de binnen Rijnland beschikbare menskracht. De vrije beleidsruimte wordt bepaald (en beperkt) door Europees, landelijk of provinciaal beleid, die in meer of mindere mate een bindend kader vormen.

Bij de ontwikkeling van 'Waterwerk Rijnland' zijn in een vroeg stadium van het proces keuzes aan het bestuur voorgelegd. In de vorm van scenario's voor de verschillende tactische doelen is gevraagd de ambitie te bepalen. De scenario's bevatten naast een beschrijving van het resultaat en tijdsplan ook de (indicatieve) kosten. Op basis van de gekozen ambities is het waterbeheerplan vervolgens uitgewerkt. Dit kwam neer op het doorvertalen van de ambities en prioriteiten van de tactische

doelen naar de operationele doelen op maatregelenniveau.

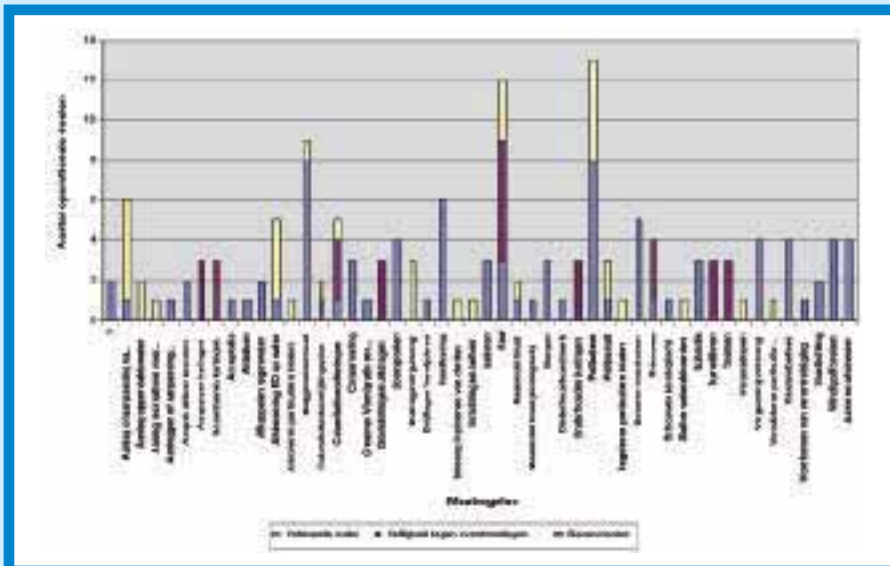
Met de opzet van het waterbeheerplan, gericht op doelstellingen en niet langer op taken en thema's, is nauwe samenwerking en afstemming tussen de verschillende afdelingen noodzakelijk. Dit heeft ertoe geleid dat het waterbeheerplan binnen Rijnland op een integrale wijze tot stand is gekomen en draagvlak heeft.

Conclusie

Het opstellen van doelenbomen is een lastige exercitie geweest die de moeite meer dan waard was. De beperkingen bleken uiteindelijk vooral te liggen in het bepalen van de huidige situatie. De monitoring was tenslotte nog niet op de doelen ingericht. Uiteindelijk denken wij met het project een goede en werkbaar basis te hebben neergelegd voor het beleid van Rijnland. Dat dat zo is, blijkt uit het nieuwe waterbeheerplan.

Het project over de doelstellingen was meer dan het voorbereiden van een nieuw waterbeheerplan. Het idee is dat met het goed definiëren van doelen ook het denken van medewerkers en bestuur verandert (draagvlak voor werkwijze). In de huidige situatie is het denken gericht op het uitvoeren van taken. Een uitspraak die regelmatig gedaan wordt, ambtelijk of bestuurlijk, is of iets wel 'onze taak' is. Het ultieme doel van het project was dat in de toekomst de vraag 'bereiken we daarmee wel ons doel?' wordt gesteld. Met de werknormen voor wateroverlast uit het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Kaderrichtlijn Water is deze tendens ook al landelijk beleidsmatig ingezet. Het proces van omdenken van taakgericht naar doelgericht wordt versneld indien er concrete beschrijvingen van eindresultaten liggen. Hierdoor wordt de opzet snel minder theoretisch en meer praktisch en tastbaar.

Afb. 2: Maatregelen en het aantal operationele doelen waarop ze ingrijpen.



We moeten erop letten dat het streng definiëren van doelen niet tot een dogma verwordt. Soms is het verstandig om iets minder strenge doelen te stellen om op die manier de organisatie flexibel te houden en ruimte bieden voor creativiteit. Soms wordt een doel een molensteen die ervoor zorgt dat de organisatie de eerste methode die zich aandient voor het bereiken van het doel ook direct toepast zonder te kijken of te zoeken naar alternatieven. Het Hoogheemraadschap van Rijnland heeft in ieder geval een belangrijke stap gezet naar een meer doelgericht beleid en doelgericht functioneren.

Peter de Vries (Royal Haskoning)
Gé van den Eertwegh (Waterschap Rivierland)
Len Nooteboom (Hoogheemraadschap van Rijnland)