

SPRAAKWATER

HET BESTUURLIJK PROCES

OP Z'N KOP

Aart Haitjema*

■ Vanuit een ongenoegen dat er vaak weinig te kiezen valt heeft het Algemeen Bestuur (AB, bij Rijnland heet dit Verenigde Vergadering VV) de wens uitgesproken meer in het voortraject betrokken te willen zijn. Door de economische crisis (2011) wilde het bestuur ook “anders” denken en creatieve oplossingen zien: “hoe kunnen we met minder middelen toch zo veel mogelijk van onze doelstellingen behalen?”. Om een beter beeld van de effecten op langere termijn te kunnen zien, heeft het AB om een visie 2020 gevraagd. Het wilde ook graag betrokken worden bij het ontwikkelen van die visie. Deze visievorming is een belangrijke sturende activiteit op het gebied van Water Governance

■ In de traditionele verhouding bepaalt formeel het AB wel het beleid, maar door de wijze van voorbereiding is de ruimte van beleidsbepaling toch gering. Daarom is in het Rijnland 2020 traject een andere werkwijze gevolgd: het bestuurlijk proces op z'n kop.

Traditionele gang van zaken

De voorstellen worden traditioneel door de ambtelijke organisatie voorbereid. Het Dagelijks Bestuur (DB, bij Rijnland heet dit Dijkgraaf & Hoogheemraden (D&H)) doet een politiek-bestuurlijke keuze. Deze keuze wordt aan het AB ter besluitvorming voorgelegd. Deze handelswijze leidt meestal tot een doordacht en uitgedacht voorstel, soms met meerdere scenario's, maar vaak met een duidelijke voorkeur. Het AB heeft daarbij vaak het gevoel alleen nog maar “ja of ja” te kunnen zeggen.

Het AB heeft vooral een taak in het maken van beleid, dat kaderstellend is voor het DB om uitvoering te geven aan dit beleid. Het AB *bepaalt* het beleid, het DB *vertaalt* dit beleid en de ambtelijke organisatie voert dit beleid uit (*doen*). In de praktijk is dit onderscheid niet zo scherp. De rollen lopen nogal eens door elkaar. De verschillende partijen houden zich niet altijd aan die rolverdeling. Zo wil

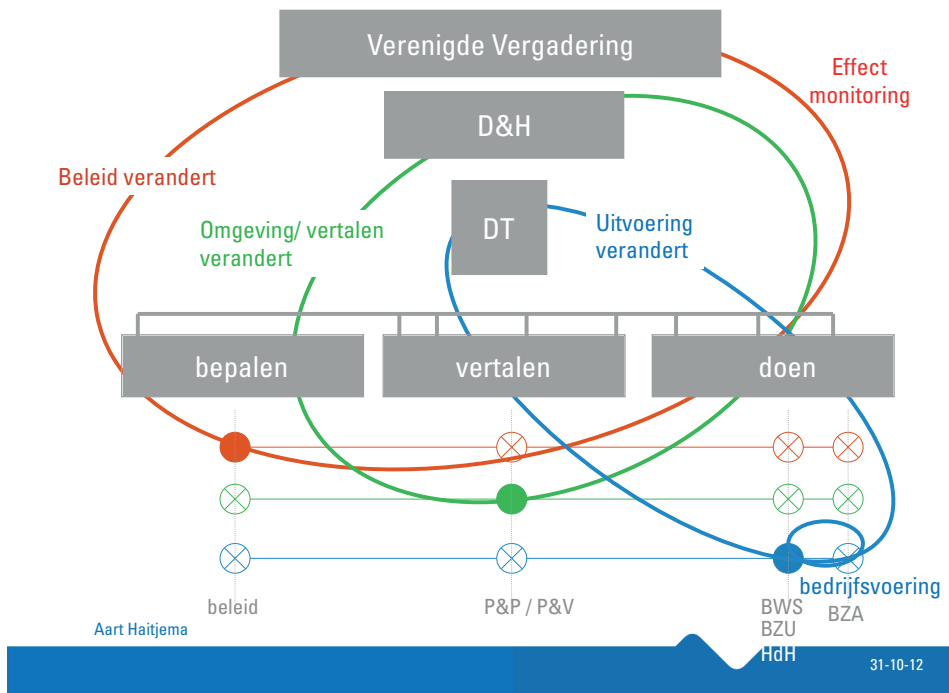
het DB nogal eens op de stoel van de ambtelijke organisatie zitten en wil het AB nog al eens op de stoel van het DB zitten of soms wel eens op de stoel van de ambtelijke organisatie. Overigens wil de ambtelijke organisatie nog al eens de rol van de bestuurder oppakken door zelf keuzes te maken. Het AB komt zeker in conflict met de andere belangrijke rol, namelijk de rol van *toezichthouder*. Als je op de stoel van vertaler of doener gaat zitten dan houd je toezicht op jezelf en dat kan natuurlijk niet. Voor de rolvastheid is het daarom belangrijk voldoende betekenis te geven aan de invulling van je eigen rol. Voor het AB betekent dat hoe je beleidsvorming ook daadwerkelijk inhoud geeft.

Het bestuurlijk proces op z'n kop

Het gevolgde proces om tot een visie Rijnland 2020 te komen kun je beschouwen als “het bestuurlijk proces” op z'n kop, omdat:

- er geen voorstellen zijn voorbereid;
- het AB is uitgedaagd zelf kaders aan te geven;
- het DB pas aan het werk is gegaan nadat de kaders voldoende scherp waren;
- de ambtelijke organisatie pas met scenario's is gekomen nadat het DB de kaders heeft vertaald;
- het uiteindelijk een behoorlijke cultuurinterventie is

* Ir. **Aart Haitjema** is secretaris-algemeen directeur van het Hoogheemraadschap van Rijnland.



Afbeelding 1.
Hoogheemraadschap van Rijnland



Afbeelding 2.
“dit boek is goud”, aldus een bestuurder

Er zijn geen voorstellen voorbereid

De voorbereiding is gericht op een strategische sessie voor het AB, waarin het AB zelf de kaders vaststelde. In de voorbereiding zijn geen voorstellen voorbereid, maar is het “rugzakje” van ieder AB-lid gevuld met informatie en inspiratie. Dat is gedaan door twee parallelle sporen te volgen:

- het feitenspoor;
- het inspiratiespoor.

HET FEITENSPOOR

Het feitenspoor bestond uit het verzamelen van rapporten, artikelen, meningen over onderwerpen die relevant zijn voor visie 2020. Een ambtelijke begeleidingsgroep koos artikelen, rapporten etc., waarvan korte samenvattingen werden gemaakt: “factsheets”. Ook algemeen bestuursleden of andere medewerkers konden artikelen en rapporten voor dit spoor aanleveren. De indeling van deze factsheets is als volgt:

- Veiligheid (o.a. Het Deltaprogramma, Bestuursprogramma veiligheid)
- Voldoende water (o.a. Nationaal Bestuursakkoord Water, Deltaprogramma Zoet water)
- Gezond water (o.a. Water Kwaliteit Rijnland, Canon Europese Richtlijn voor Rijnland)
- Afvalwaterketen (o.a. Strategisch Zuiveringsplan Rijnland, Duurzame Energie)
- Ruimtelijke ordening (o.a. Ontwikkelingen RO/

- Groen Hart, Structuurvisie Schiphol)
- Organisatie van het waterbeheer (o.a. Grip zonder bestuurlijke drukte, Moderne overheid)
- Economische ontwikkeling (o.a. Nederland 2040, Gevolgen wet Hof)
- Arbeidsmarkt en personeel (o.a. De Nederlandse arbeidsmarkt 2011-2015, De wendbare organisatie)
- Overig en algemeen (o.a. Toekomstvisie als wonderolie, Innovatie)

Nieuw is dat de informatie ongecensureerd is aangereikt, feitelijk, ook wilde ideeën, soms hier en daar een eigen (politieke) mening door fracties aangeleverd. De informatie is een verzameling “puzzelstukjes”, je kunt elk stukje informatie gebruiken of het is een grabbelton, te gebruiken wat je wilt gebruiken.

HET INSPIRATIESPOOR

In het inspiratiespoor werden bestuurders los gemaakt van de dagelijkse praktijk. Rond 3 thema’s zijn de bestuurders, na een professionele inleiding, via een soort Lagerhuisdebat met elkaar in gesprek gegaan. Voor- en tegenstanders van stellingen staan tegenover elkaar voor een microfoon en aan twee zijden wordt het publiek uitgedaagd ook naar de microfoon te springen. Dit spoor had met name tot doel de bestuurders te inspireren, anders te laten denken, op langere termijn te laten denken. De gekozen thema’s waren zo, omdat zij als richtinggevend waren ingeschat voor de ontwikkeling van het hoogheemraadschap Rijnland:



Afbeelding 3. Een inspiratiesessie

- de wereld verandert, verandert u mee (demografische ontwikkelingen en vergrijzing);
- kwaliteit kost geen geld (ontwikkelingen in ruimtelijke ordening);
- innovatie (technologische- en sociale innovatie).

Voor deze sessies hadden wij sprekers van buiten: Gertjan Baas (PWC) vergrijzing en demografische ontwikkelingen, Dirk Sijmons (TU Delft) over ruimtelijke ontwikkeling en Jacqueline Cramer (Universiteit van Utrecht en oud minister milieu) over innovatie.

Het publiek was een mix van bestuurders en ambtenaren. Ook waren vertegenwoordigers van de provincie Noord Holland en Zuid Holland uitgenodigd. Immers, de provincies zijn een belangrijke partner voor de waterschappen: zij stellen de kaders voor het regionale watersysteem, maar zeker zo belangrijk zorgen zij voor de inpassing van het watersysteem in de ruimtelijke ordening en het milieubeleid.

Door de mix ontstond een levendige discussie en verkenning. Het totale resultaat van beide sporen was een gevuld rugzakje voor iedere bestuurder met “feiten” en inspiratie.

Het AB is uitgedaagd zelf kaders aan te geven

De beide sporen mondden uit in een strategische sessie. In deze sessie zijn de bestuurders gevraagd om het gezamenlijke beeld Rijnland 2020 in te vullen. Met name ook om elkaar inzicht te geven in de persoonlijke zienswijze, maar ook het waarom van die zienswijze, als het gaat om Rijnland 2020. Van tevoren hebben we de bestuurders uitgedaagd om na te denken over dilemma's.

De bestuurders zijn voor de sessie ingedeeld in kleinere groepen van ca 8 man elk. Elke groep kende 2 facilitatoren: een inhoudelijke en een procesmatige.



Afbeelding 4. Bestuurders aan het werk

De inhoudelijke facilitator lette op het scherp krijgen van de dilemma's en de standpunten. De procesmatige facilitator zorgde ervoor dat iedereen meedeed en zijn/haar ruimte kreeg. De samenstelling van de groep is bepaald op een mix van de diverse partijen of fracties. Door dit in twee rondes te doen had iedereen een redelijk intensief gesprek met 15 collega bestuurders.

De facilitatoren zorgden voor de registratie en verslaglegging op een flipover. Een analyseteam zorgde voor een indeling over de groepen heen:

- waar lijkt consensus over te bestaan?
- waar zijn de verschillen?
- wat valt nog meer op?

Deze laatste vragen zijn plenair aan het eind behandeld. Dit heeft tot een aanvulling op het consensusdeel geleid. Het antwoord op bovengenoemde vragen was dus het gezamenlijk beeld Rijnland 2020.

De bestuurders hebben dit een mooi traject gevonden en het heeft hen veel energie gegeven, omdat zij nu aan de basis stonden van de beleidsvorming: mee verkennen, mee analyseren, interactief met de ambtelijke organisatie.

DB is pas aan het werk gegaan nadat de kaders voldoende scherp waren

Op basis van dit beeld is door de ambtelijke organisatie een vertaling gemaakt naar kaders voor het MeerJarenPerspectief 2013-2016. Dat lukte onvoldoende. Het beeld was niet scherp genoeg. Het DB heeft op basis hiervan geconcludeerd dat opnieuw een dialoog met het AB nodig is. Daarom is een opvolgende sessie met het AB georganiseerd. De AB leden zijn nu in groepen gaan praten, conform hun normale commissie-indeling. In die groepen hebben zij voorzeten over nadere keuzes per Bestuursprogramma besproken (Veiligheid, Voldoende Water, Gezond



Afbeelding 5. Plenaire sessie met bestuurders, ambtenaren en vertegenwoordigers provincies

Water, Bestuur, Organisatie en Diensten). Voorlopige keuzes uit het eerdere traject zijn aangevuld met de ideeën uit deze sessie. Dit leverde scherpere beelden per Bestuursprogramma op. Op basis van deze scherpere beelden heeft het DB besloten dat de kaders voldoende zijn voor een vertaling en nadere uitwerking.

De ambtelijke organisatie is pas met scenario's gekomen nadat het DB de kaders heeft vertaald

De ambtelijk organisatie heeft de scenario's uitgewerkt. Op basis van die scenario's kon nu het AB tot keuzes komen. Maar dat deze benadering naar meer smaak bewijst het feit dat het AB ook dacht aan een soort no-regret begroting voor 2013, waardoor er in het najaar meer tijd en gelegenheid is om op dezelfde interactieve manier gezamenlijk meer vat te krijgen op de uitwerking van de visie voor de langere termijn. Een no-regret begroting kan gemaakt worden zonder de doorvertaling naar de jaren daarna precies te kennen. Een begroting dus, waar je later geen spijt van krijgt. Deze reactie is het bewijs dat deze aanpak, "het op de kop zetten van het traditionele bestuurlijke proces", het AB beter in zijn rol zet als beleidsmaker.

Het is een behoorlijke cultuurinterventie gebleken

Dit traject heeft een groot effect gehad op de interactie van 3 lagen in dit proces: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie.

NOG EVEN WENNEN VOOR HET AB OM IN DE VOORFASE "VUILLE HANDEN TE MAKEN"

Het AB wilde dit graag, maar moest zelf toch ook heel erg wennen aan het nemen van verantwoordelijkheid in dit vroege stadium van het proces. Zij werd immers vroeg uitgedaagd richtinggevende uitspraken te doen. Omdat in de strategiesessie de groepen gemixed zijn geweest qua fracties, werden ze ook gedwongen persoonlijk uitspraken te doen, zonder ruggespraak



Afbeelding 6. Plenair bespreken van resultaten van de strategiesessie Rijnland 2020

in de eigen fractie. Uitspraken doen betekende in dit stadium geen standpunten innemen of besluiten nemen, maar het was wel een vorm van "vuile handen maken": je bouwde als bestuurder mee aan de verkenning, de analyse en je gaf daarmee richting aan de beleidsvorming.

LOSLATEN BLIJKT VOOR HET DB LASTIG EN BLIJFT NOG EEN UITDAGING

Het DB moest wel erg wennen aan het "loslaten" van het beleidsproces. Zij had erg het gevoel richting te moeten geven aan de beleidsvorming, het AB keuzes voor te houden en daar ook haar eigen DB-beleid in te laten doorklinken. Het proces was gericht op eerst *luisteren* naar het AB, het verkennen van de speelruimte en het *(aan)voelen* van de gevoeligheden. In de diverse sessies zijn DB leden aangemoedigd om zich als AB lid zoveel mogelijk in de discussie te mengen, wat ook goed is gelukt. Zij konden goed gebruik maken van hun dossierkennis en die inbrengen, zonder dat dit de vrije meningsvorming bij de AB leden hinderde.

AMBTELIJK ORGANISATIE MOEST LEREN OM MINDER STUREND TE GAAN ADVISEREN

De ambtelijke organisatie vond dit aanvankelijk ook een lastig proces. Dat begon bij de factsheets. Bij het maken van deze sheets ging het om overdragen van informatie, zo feitelijk mogelijk en zo compact mogelijk. Dus niet streven naar volledigheid, naar details, maar concentreren op de hoofdboodschap. De informatie moest ook divers zijn, niet sturend. Heilige huisjes zijn er niet. Hoe vaak hoorde ik niet, "*dit moeten we toch niet opschrijven, want dit zou je toch niet moeten willen?*". Dan moesten we de medewerkers overtuigen dat niet zij de keuzes maken, maar de bestuurders en dat je beïnvloedingsvermogen niet zit in het onthouden van informatie, maar de kracht van je argumenten. Naarmate het proces vorderde, met name ook door de combinatie met de inspiratiesessies, zagen de medewerkers dat er beweging en ruimte ontstond voor nieuwe invalshoeken. Niet voor

iedereen, maar voor een groot aantal medewerkers werkte dit inspirerend en uitdagend.

HET PROCES IS NOG EEN ZOEKTOCHT

Het proces was een zoektocht naar visie 2020 waarbij de diverse gremia (AB, DB en ambtelijke organisatie) beter hun eigen rol moesten pakken. De afbakening van die rollen is niet met een schaarstje te knippen en dus ook moeilijk in definities te vatten. De eerder genoemde benadering met cirkels (zie kader bij de inleiding) geeft hiervoor een richting aan.

Dit traject heeft laten zien dat een procesmatige aanpak met interactiviteit, met tijdens het proces zoeken naar de overgangen in rollen, er een natuurlijke invulling komt. Ieder gremium krijgt de kans zijn eigen rol goed in te vullen en ook op tijd het stokje door te geven: immers, je ondergaat het gezamenlijk en de rol invulling geschiedt door het verschuiven van accent en intensiteit van je inbreng.

Een ander voordeel van een dergelijk traject is dat je een collectief geheugen opbouwt; de kennis en ervaring zit nu bij meerdere mensen, verdeeld over de drie gremia, in hun hoofd. Een bestuurswisseling leidt daardoor minder tot verlies van (bestuurlijke) kennis en ervaring.

De ervaring en de dossierkennis van bestuurders is voornamelijk bepalend voor wanneer je in een dergelijk traject de accenten van inbreng verlegt. Daarom is een dergelijke procesaanpak geschikt voor zowel ervaren als minder ervaren besturen. Ik heb mij voorgenomen zo'n interactief traject vaker te gaan toepassen.

WE GAAN HIER ZEKER MEER DOOR

Ondanks de hierboven genoemde drempels gaan we hier zeker meer door, omdat hiermee het AB beter in zijn rol komt als beleidsmaker en steller van kaders. Er is, na het hierboven beschreven proces, een vervolg opgestart, waarin nogmaals bleek dat het durven experimenteren met zienswijzen en het "loslaten" voor de bestuurders de grootste uitdaging blijft. Het is nog even wennen en door het een aantal malen te doen geven wij met deze aanpak de Water Governance een flinke zet. ■