

# Experimenten met nieuwe bestuurlijke werkwijzen in waterschapsland

Met de waterschapsverkiezingen van eind 2008 is een nieuw hoofdstuk geopend in het democratisch bestuur van de waterschappen in Nederland. Voor het eerst konden politieke partijen kandidaten stellen. De zetelverdeling binnen de besturen werd op een nieuwe leest geschoeid. Daarbij werd een klein deel van de zetels toegewezen aan boseigenaren, landbouwers en bedrijfsleven. Om de overige zetels werd via directe verkiezingen gestreden door een bonte groep van partijen. Nu willen de gekozen partijen hun ambities gaan maken. Hiervoor is het nodig dat bestuursleden directer betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van het waterschapsbeleid. Uitsluitend sturen tijdens vergaderingen volstaat niet meer. Waterschap Rijn en IJssel heeft, met de verkiezingen in zicht, in 2007 en 2008 al geëxperimenteerd met nieuwe bestuurlijke werkwijzen. De meerwaarde hiervan bestaat onder meer uit beter ingevoerde bestuursleden, een duidelijker inbreng van belangen en een grotere betrokkenheid bij het besluitvormingstraject.

**W**aterschap Rijn en IJssel kende tot de verkiezingen van 2008 nog drie afdelingsbesturen, naast het algemeen bestuur. Daardoor waren er 60 bestuursleden aan het waterschap verbonden, afkomstig uit alle delen van het beheergebied. Op grond van de gewijzigde Waterschapswet zijn deze afdelingsbesturen opgeheven en daarmee is de directe regionale binding van het bestuur flink afgenomen. Wel kent het waterschap van oudsher een nauw aan het gebied gebonden manier van werken bij de uitvoering van projecten. Daar wordt op verschillende manieren invulling aan gegeven. Veel gebruikte methoden zijn inspraakbijeenkomsten en inloopavonden. Medewerkers leveren dan een inhoudelijke bijdrage en dagelijks bestuursleden geven een aftrap, maar hebben verder geen vooraf bepaalde rol.

De bestuurlijke experimenten van het waterschap hebben juist tot doel om zowel algemeen en dagelijks bestuursleden als burgers in duidelijk vooraf bepaalde *settings* bijdragen te laten leveren aan de planontwikkeling en zo mogelijk de uitvoering ervan. Om te beoordelen of dit doel is bereikt, zijn het verloop en de uitkomsten van de experimenten geëvalueerd aan de hand van enkele criteria. Wat leveren de uitgevoerde bestuurlijke experimenten aan kennis en inzichten op?

## Waterplan Zutphen

Het eerste bestuursexperiment betrof het opstellen van een overkoepelend waterplan samen met de gemeente Zutphen. Dit stond jarenlang op de wensenlijst van gemeente en waterschap, maar werd vaak uitgesteld omdat deelplannen en uitvoeringsprojecten voorrang kregen. Een waterplan bevat een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van het gemeentelijk watersysteem en de waterketen in relatie tot de ruimtelijke ordening, inclusief een uitvoeringsprogramma. In 2007 bleek de tijd rijp om

hiermee te beginnen en werd bestuurlijk initiatief genomen om aan dit proces een bestuursexperiment te koppelen. Het experimentele karakter werd als volgt ingestoken: waterschap en gemeente vormden een 'tandem' die het proces zou trekken, samen met Waterschap Veluwe, Rijkswaterstaat en Vitens. Participatie door raadsleden en algemeen bestuursleden werd verzekerd door voor deze doelgroep twee bijeenkomsten te houden. Daarbij werd gemikt op één vertegenwoordiger per gemeentelijke raadsfractie en per bestuurs-groepering van het waterschap. Participatie door burgers en belangenvertegenwoordigers werd verzekerd door voor hen, samen met raadsleden en algemeen bestuursleden, drie bijeenkomsten te houden. De aftrap voor het waterplan Zutphen vond halverwege 2007 plaats en is half 2008 afgerond met het opleveren van het concept-waterplan aan waterschap en gemeente. De participatiebijeenkomsten vonden in deze periode plaats.

## Waterkwaliteitsspoor Rheden

Het tweede bestuursexperiment betrof het uitvoeren van het waterkwaliteitsspoor samen met de gemeente Rheden. Waterschap Rijn en IJssel begon in 2007 een programma om met alle gemeenten in het beheergebied samen te werken aan verbetering van het gemeentelijk oppervlaktewater. Concreet betreft dit het gezamenlijk uitvoeren van kwaliteitsonderzoek en het vaststellen van maatregelen voor het oppervlaktewater, waarbij ook op de samenhang met het rioleringsstelsel (riooloverstorten e.d.) wordt gelet. De gemeente Rheden was één van de eerste partijen in dit traject. Daarom heeft het waterschap deze gemeente verzocht om aan het traject een bestuursexperiment te koppelen. Het experimentele karakter van het waterkwaliteitsspoor werd als volgt ingestoken: waterschap en gemeente verzochten een vaste groep raadsleden en AB-leden plaats

te nemen in een 'bus', die werd bestuurd door een heemraad (dagelijks bestuurder) van het waterschap en een wethouder van de gemeente. De 'bus' zou de start en de uitvoering van het traject nauw volgen en de functie krijgen van klankbordgroep voor de dagelijks bestuurders en ambtenaren. De deelnemers werden uitgenodigd voor zowel de openbare bijeenkomsten in Rheden als voor eigen bijeenkomsten 'tijdens de rit'. Participatie door burgers en belangenvertegenwoordigers werd verzekerd door voor hen twee openbare bijeenkomsten te houden. De aftrap van dit traject vond halverwege 2007 plaats en is half 2008 afgerond met het opleveren van een adviesrapport aan waterschap en gemeente. De participatiebijeenkomsten vonden in deze periode plaats.

## Baakse Beek-Veengoot

Het bestuursexperiment in het stroomgebied van de Baakse Beek en Veengoot startte begin dit jaar en loopt nog. In dit gebied ligt een groot aantal wateropgaven die de Provincie Gelderland en het waterschap in een integraal gebiedsproces willen realiseren. Het benutten van gebiedskennis en opinies van alle participanten in het gebied is hierbij het belangrijkste credo. Daarom wordt voor het formuleren en mede-uitvoeren van deelopgaven niet alleen gebruik gemaakt van bestaande structuren in het gebied, zoals gebiedscommissies. Evenmin willen het waterschap en de provincie gebiedsnabij werken hier beperken tot gevestigde organisaties zoals gemeenten, LTO en terreinbeheerders. Het doel is om juist ook intermediaire organisaties, zoals dorpsraden, agrarische natuurverenigingen, stichting kerkepaden en bewoners uit het gebied hierbij te betrekken. Ook worden informele netwerken opgespoord met behulp van een krachtenveldanalyse. Daarnaast is een rol weggelegd voor bestuursleden van het waterschap en de betrokken gemeenten. Het idee is om AB-leden op basis van hun



Het waterplan van Zutphen diende als één van de casussen voor bestuurlijke samenwerking (foto: J. Liefink).

wensen en mogelijkheden in te zetten, met deelname van één persoon per fractie per activiteit. Hierdoor kunnen zijn rechtstreeks kennis nemen van de opinies van direct betrokkenen uit het gebied.

### Meerwaarde van gebiedsnabij werken

De meerwaarde van de gekozen manieren van werken is te schetsen aan de hand van enkele evaluatiecriteria. Allereerst hebben de activiteiten in Rheden en Zutphen bijgedragen aan een *beter werkende functionele democratie*, omdat de deelnemende raadsleden en AB-leden rechtstreeks kennis hebben genomen van de mening en ideeën van belanghebbenden en burgers. Met name voor de AB-leden was dit relatief nieuw en droeg dit naar eigen zeggen bij aan een beter begrip voor de achterban. Ook zijn contacten gelegd tussen raadsleden en AB-leden, wat leidde tot meer inzicht in het functioneren van elkaars bestuursvorm. Naast het ontstaan van de contacten tussen raadsleden en AB-leden waren de contacten tussen de betrokken wethouder en heemraad intensiever dan bij vergelijkbare projecten.

Wel bleef onduidelijk in hoeverre de bestuurlijke experimenten eraan bijgedragen

hebben dat burgers en andere belanghebbenden de *processen als meer legitiem* zijn gaan zien. Enerzijds is te stellen dat sprake is geweest van een verhoging van de legitimiteit, omdat betrokken partijen en burgers het waardeerden om mee te kunnen praten over het gemeentelijk waterbeleid. Anderzijds bleek hier dat de deelnemende burgers moeite hebben het verschil te zien tussen een waterschap en de gemeente. Dit werd versterkt door een beperkte introductie van beide partijen en hun rol in het waterbeleid aan het begin van de trajecten. In ieder geval hebben de extra activiteiten en de contacten die daardoor zijn ontstaan, geleid tot *meer bewustwording voor de rol die waterproblemen spelen* in de gemeenten, zowel bij burgers, belanghebbenden als gemeenteraadsleden. De deelnemers hebben op actieve, kleinschalige en informele wijze zelf naar eigen zeggen kennis van het thema 'water' opgedaan. Door de variatie in de werkvormen kwam dit nadrukkelijker naar voren dan bij vergelijkbare trajecten.

Toetsing van de uitgevoerde experimenten aan het criterium '*betere belangenbehartiging en bescherming*' levert geen duidelijk voordeel of nadeel op. Met name in Rheden is nadrukkelijk geprobeerd om een represen-

tatieve groep inwoners 'aan tafel' te krijgen, door per postcodegebied aan een selectie van adressen een uitnodiging te sturen. Dit is in beperkte mate gelukt. Wel waren bij de openbare bijeenkomsten de georganiseerde belangenorganisaties goed vertegenwoordigd. Door de openheid van het proces kon een ieder zijn belang goed inbrengen. Scherpe tegenstellingen bleven daardoor uit.

Waren de bestuursexperimenten een bron van *nieuwe ideeën* voor het beleid? In ieder geval leverden de bijeenkomsten veel informatie op voor het vervolgproces die aanwijsbaar heeft doorgewerkt. In het waterplan Zutphen zijn diverse zaken opgenomen die voortkomen uit het participatietraject. In Rheden is de informatie van de burgers gebruikt als toets op de ideeën van het ambtelijke projectteam over het toekennen van 'streefbeelden' aan watergangen. Daarnaast zijn de reacties op conceptversies gebruikt om verbeteringen door te voeren.

In de evaluatie spraken betrokkenen uit dat het *draagvlak voor waterbeleid* is toegenomen. Door de grotere investering in het proces, in de vorm van verschillende activiteiten en een gericht uitnodigingsbeleid, zijn meer en andere partijen betrokken geweest. Dit leidde tot verbreding van de kennis van waterproblemen en van het draagvlak voor de gekozen oplossingen.

### Mogelijke rollen voor bestuursleden

De hoofdconclusie uit de bestuurlijke experimenten is dat het meerwaarde heeft om met name algemeen bestuursleden intensiever bij het ontwikkelen of uitvoeren van plannen te betrekken. De meerwaarde ligt niet zozeer in te leveren inhoudelijke bijdragen, maar in het vergroten van de zichtbaarheid van het waterschap, opbouw van informele netwerken, inbreng van een breder palet aan argumenten, het beter ingevoerd zijn en daardoor betere voorbereiding op besluitvorming. Wel is het van belang om de rol

typering rol	omschrijving
participerend observeren	In deze rol bestaat de participatie bestaat vooral uit luisteren en observeren. Het AB-lid zoekt geen actief vragende, informerende of discussiërende rol, maar kan op verzoek wel deelnemen.
actief presenteren	In deze rol heeft het AB-lid niet alleen een actief luisterende rol, maar verstrekt ook actief informatie over bijvoorbeeld het doel van het bestuursexperiment of het waterschapsbeleid.
mengen in de discussie	In deze rol mengt het AB-lid zich in discussies, geeft zijn mening en deelt argumenten.
integrale bijdrage	In deze rol probeert het AB-lid actief bij te dragen aan de doelstellingen van het waterschap, door bijvoorbeeld te lobbyen bij partners.



*Het nieuwe kantoor van Waterschap Rijn en IJssel in Doetinchem vlak voor de oplevering in maart van dit jaar.*

van deelnemende AB-leden vooraf duidelijk te definiëren. Hiervoor zijn vier verschillende rollen te onderscheiden, oplopend in mate van beïnvloeding (zie kader op vorige pagina).

Uit het verloop van de bestuursexperimenten blijkt dat bij een minimale en onduidelijke rol AB-leden dreigen af te haken. Bij een duidelijke en grotere rol kunnen echter problemen ontstaan ten aanzien van beschikbare capaciteit en de heersende bestuurscultuur. Capaciteit heeft zowel betrekking op het hebben van voldoende tijd als op het hebben van noodzakelijke kennis om in een rol te kunnen opereren. AB-leden geven zelf aan dat ze hierbij behoefte hebben aan ambtelijke ondersteuning en kennis. Daarnaast dient het aantal activiteiten te passen in de agenda van de deelnemers.

De cultuur bij Waterschap Rijn en IJssel was dat vooral het college van dijkgraaf en heemraden voor de externe contacten zorgt. Het spelen van een externe rol als vertegenwoordiger van het waterschap of als (functionele) volksvertegenwoordiger is veel AB-leden nog vreemd. Waar men in de bestuursexperimenten ziet dat gemeenteraadsleden de rol van volksvertegenwoordiger als vanzelf spelen, is er bij de AB-leden veel onwennigheid. Een verklaring hiervoor is dat gemeenteraadsleden vanaf hun kandidaatstelling worden gesocialiseerd en getraind in deze rol. Hun contacten met de bevolking zijn vaak intensief evenals contacten met (eigen) wethouders. Gemeenten zijn ook al meer dan 20 jaar bezig met processen van bestuurlijke vernieuwing om de kloof tussen gemeen-

telijke kiezer en gekozenen te verkleinen. AB-leden in waterschapsbesturen kennen deze cultuur nog niet. Ze vergaderen in een lagere frequentie en hebben minder contacten met burgers en heemraden. Door de wijziging van de Waterschapswet hebben politieke partijen echter hun intrede in de waterschapsbesturen gedaan. Dit geeft mogelijkheden om te werken aan een bestuurscultuur waarin de rollen van het algemeen bestuur en die van het college meer gaan lijken op die van gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders.

### **Praktische aanbevelingen voor waterschapsbesturen**

In de eerste plaats is het van belang de inhoudelijke aard van het proces of project te beoordelen op geschiktheid voor participatie door bestuursleden. De besluitvorming moet niet te concreet zijn of alleen uitvoeringszaken betreffen, omdat daardoor overlap kan ontstaan met het ambtelijk taakveld. Anderzijds ook niet te veel visievorming; dit voorkomt dat de rol van AB-leden die van het college gaat overlappen. Ook moet in het traject sprake zijn van mogelijkheden tot contact met belanghebbenden, burgers en gemeenten. Verder is het van belang om de (extra) proceskosten af te wegen tegen de reeds bestaande projectkosten. De vraag is bijvoorbeeld of een beoogd maatregelenpakket van 100.000 euro een grote aanvullende procesinspanning in de vorm van workshops en vergaderingen rechtvaardigt.

In de tweede plaats dient de externe 'impact' van het traject op geschiktheid te worden beoordeeld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gelet op de omvang van de doelgroep,

de ruimtelijke schaal van het project en de gevolgen van het project voor externe betrokkenen.

Tot slot is het belangrijk om richting de deelnemende AB-leden duidelijk te zijn over hun inbreng en om AB-leden te ondersteunen in hun rol. Voorafgaand aan de uitvoering kan dit met goede informatie worden opgevangen, waarin staat welke beleidsopgave al vaststaat en welke ruimte er nog is voor nadere invulling door het waterschap en andere betrokkenen. Ook kan de rol van de deelnemers daarin worden omschreven: participierend observeren, actief presenteren, mengen in de discussie of een 'integrale bijdrage'. Tijdens de uitvoering moeten AB-leden inhoudelijk en praktisch worden ondersteund, met aandacht voor zowel kennis over het betreffende waterthema en het beleid als over de bevoegdheden en posities van partijen die deelnemen aan het project. Tegelijkertijd dient zuinig met de tijd van bestuursleden om te worden gegaan. De ervaringen bij Waterschap Rijn en IJssel leren dat de opkomst en inbreng van bestuursleden het grootst is als vernieuwende activiteiten zoveel mogelijk worden gekoppeld aan bestaande overlegmomenten of structuren. Dit gold bijvoorbeeld voor ontmoetingen tussen AB-leden en gemeenteraadsleden waarbij, mede op advies van de raadsgriffiers, praktisch gebruik is gemaakt van informatieavonden, commissievergaderingen en gebiedsconsultaties die al waren gepland.

**Bram Zandstra (Waterschap Rijn en IJssel)**  
**Frans Coenen (Universiteit Twente)**