

innovatie, kennisontwikkeling en deelname aan AM-gerelateerde congressen. Bij een centraal georganiseerde asset management afdeling is alle personele capaciteit gebundeld, waardoor er eenvoudiger capaciteit vrijgemaakt kan worden voor verdere professionalisering.

■ **SAMENWERKING VOLGENS MATRIXORGANISATIE**

Door de inrichting van asset management binnen de discipline georiënteerde bedrijfsonderdelen, wordt een zogenaamde matrixorganisatie gecreëerd. Hierbij krijgen de MT-leden voor wat betreft asset management een dubbele rol. Enerzijds vormen de MT-leden gezamenlijk de Asset Owner. In deze rol zijn ze gezamenlijk eindverantwoordelijk voor de inhoudelijke besluiten op het gebied van asset management. Anderzijds zijn ze leidinggevende binnen hun eigen bedrijfsonderdeel. In deze rol hebben ze officieel geen inhoudelijke verantwoordelijkheid in het asset management proces en de besluiten die daarin worden genomen. Ze zijn wel verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit en middelen om de benodigde werkzaamheden uit te voeren en voor de inspiratie en motivatie van de medewerkers binnen het bedrijfsonderdeel. De Asset Managers leggen inhoudelijk verantwoording af aan de (Gedelegeerd) Asset Owner. Door middel van het PAM en soortgelijke directe samenwerking tussen de Gedelegeerd Asset Owner en de Asset Managers, wordt de inhoudelijk verbinding verder verstevigd. Bij een centraal georganiseerde asset management afdeling is de rolverdeling minder complex. De manager van het bedrijfsonderdeel Asset Management vervult dan zowel de rol van Asset Manager als de rol van hiërarchisch leidinggevende.

Analyse voor- en nadelen

Evides hecht belang aan het ontwikkelen van vakmanschap. De huidige inrichting van asset management bij Evides stimuleert dit, doordat de operatie actief deelneemt aan het optimaal inzetten van de assets, zowel vanuit het meedenken als meewerken. Daarbij is juist door de sterke binding met de operatie ook de inhoudelijke kennis binnen de asset management afdelingen op een hoog niveau, wat zorgt voor een hoge kwaliteit van de inhoudelijke besluitvorming. De expliciete invulling van de rol van Asset Owner en de vrijheid binnen de verschillende bedrijfsonderdelen geeft daarnaast veel flexibiliteit.

Om de verkokering en de beperkte focus op professionalisering te beperken, wordt binnen het PAM expliciet gewerkt aan de verbinding tussen de bedrijfsonderdelen en wordt gezamenlijk invulling gegeven aan het Strategisch Verbeterproject “Asset

management”. Dit verbeterproject heeft een sterk strategisch karakter en beslaat verschillende aspecten van asset management. De voortgang wordt periodiek gerapporteerd aan het directie/MT.

Al met al wegen de voordelen voor Evides voldoende op tegen de nadelen en behouden we onze decentrale belegging van asset management. Door middel van focus op samenwerking (o.a. in PAM) wordt getracht de kracht van de huidige inrichting maximaal te benutten en de minder positieve kanten zoveel mogelijk te beperken. Het blijft daarbij zoeken naar de balans tussen “centraal en uniform waar het moet, decentraal en divers waar het kan”.

Asset management binnen Evides blijft in ontwikkeling

Een bijzondere uitdaging voor de komende periode is de formele en operationele invulling van de rollen net buiten het primaire asset management model. Zo worden er kaders gesteld waaraan de drinkwaterkwaliteit moet voldoen die de productielocaties leveren. Daarnaast vindt op dagdagelijkse basis besturing plaats van de waterstromen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de beschikbare assets, zowel de leidinginfrastructuur (sturing van de waterstromen) als de productielocaties (hoeveelheden productie en engros levering). Bij Industriewater worden de kaders van kwaliteit en kwantiteit vastgelegd in de afzonderlijke klantcontracten. De asset management systemen worden derhalve ingericht en gerelateerd aan de klantacceptatiematrix, die daarmee veelal klantspecifiek zijn. Heldere afspraken over de formele rolbelegging, taken en verantwoordelijkheden, en de wijze van invulling zijn nodig om de volgende stap te kunnen maken op het vlak van asset management.

Daarnaast blijven de datakwaliteit en uniforme toepassing van het onderhoudsbeheersysteem (EAM) belangrijke aandachtspunten. Ten aanzien van de data gaat het niet alleen om de kwaliteit en volledigheid van data, maar ook om het breed toepasbaar maken van de data en deze te combineren met andere interne en externe databronnen. Ondanks dat databeheer formeel een onderdeel is van asset management, is hier ruimte voor verbetering bij alle bedrijfsonderdelen. Ten aanzien van het gebruik van het onderhoudsbeheersysteem zijn eveneens aandachtspunten die worden opgepakt. Doordat het systeem bedrijfsbreed wordt toegepast, hebben deze betrekking op performance, flexibiliteit in inrichting en ontwikkelbehoefte.

Door op bovenstaande aspecten verder te ontwikkelen, kan asset management maximaal bijdragen aan de invulling van de bedrijfsvisie van Evides en de waarde van de assets maximaliseren voor de organisatie en haar stakeholders. ■

EEN GEZAMENLIJKE TAAL VOOR VOLHOUDBAAR WATERBEHEER

Observaties en inzichten vanuit de adviseurspraktijk

*Hermine Koskamp, Frank van Berkum**

■ **Aanleiding** – Waterschappen zijn de oudste vorm van democratisch bestuur in Nederland. Ze staan van oudsher voor voldoende water en veiligheid en sinds enkele decennia ook voor schoon water. Waterschappen hebben een specifieke werkwijze, die gekenmerkt wordt door de ontstaansgeschiedenis en de lange historie. Die ligt in het directe mandaat van ingelanden, met name boeren, vanuit het principe belang-betaling-zeggenschap. Dit artikel is een beschouwing van twee adviseurs, die vanuit hun eigen waarneming een aantal observaties en inzichten delen over waterschappen en hun beheertaak, gevolgd door enige perspectieven ten aanzien van actuele bestuurlijke en ambtelijke uitdagingen in het waterbeheer – in het licht van de opkomst van asset management. Het pretendeert niet dat de observaties en inzichten altijd en overal van toepassing zijn; auteurs zijn zich ervan bewust dat de realiteit per waterschap verschilt.

De oude wereld van de waterschappen

Waterschappen zijn in hun werkwijze sterk inhoudelijk georiënteerd, dat wil zeggen gericht op het oplossen van praktische vraagstukken met een technisch karakter, zoals het aanleggen of verleggen van watergangen, bouwen van gemalen en maaien van watergangen. Hierbij is een dienstverlenende houding kenmerkend: de ingeland betaalt naar rato van zijn/haar belang en heeft daarmee het recht dat het waterschap hard werkt voor dat belang. In de praktijk betekende dit lange tijd dat de waterschappen een steeds verder geoptimaliseerde exploitatie van het land hebben gefaciliteerd, met de nadruk op het mogelijk maken van een steeds grotere landbouwopbrengst. Hierbij is de periode van de ruilverkavelingen na de oorlog van grote invloed geweest.

Waterschappen voeren hun werk van oudsher dan ook vooral zelf uit. Weliswaar met een taakverdeling en zekere samenwerking met andere overheden en terreinbeheerders, maar ze zijn gewend zelf te weten wat nodig is en hoe, en hun belastingbetalers verkeerden lange tijd in min of meer dezelfde belevingswereld. De provincies hebben formeel een

toezichhoudende rol, maar die wordt in de dagelijkse praktijk heel beperkt ervaren.

De werkwijze van waterschappen is dus dienstverlenend, waarbij wateroverlast als grootste risico wordt beleefd. De wensen en eisen vanuit grondgebruikers worden geaccepteerd als hard kader. Klachten van ingelanden voorkomen is een belangrijke drijfveer. Met standaard normen en werkwijzen stuurt het waterschap de waterhuishouding en kiest een inrichting gebaseerd op het minimaliseren van wateroverlast, met regulatievoorzieningen die een gedetailleerde sturing mogelijk maken. Dreigt watertekort, dan voert het waterschap (waar mogelijk) water aan, soms over grote afstanden en met (opnieuw) zo veel regulatievoorzieningen dat de waterbeschikbaarheid desnoods per individuele ingeland te regelen is. Het onderhoud van het watersysteem is gericht op het schoon houden van dit aan- en afvoersysteem, om zeker te zijn van een onbelemmerde doorstroming onder alle omstandigheden. Als meerdere functies dicht bij elkaar voorkomen en verschillende eisen stellen aan het watersysteem, maakt het waterschap extra peilvakken,

* In: **Hermine Koskamp-Kielich**, senior adviseur waterbeheer, Antea Group (hermine.koskamp@anteagroup.com), Mr. ing. **Frank van Berkum**, senior adviseur organisatie-ontwikkeling, Frank van Berkum Consultancy & Initiatives (frank@frankvanberkum.nl)

met extra kunstwerken en daardoor meer beheer en onderhoud, om nog steeds aan alle wensen tegemoet te kunnen komen.

Deze manier van werken lijkt steeds minder goed te werken. Of beter gezegd: de werkwijze sluit steeds minder goed aan bij de omgeving waarin de waterschappen werken. Dit komt door een veranderende context, die begonnen is met integraal waterbeheer en het watersysteemdenken, gevolgd door complexer geworden vraagstukken, een veranderende rol van de overheid, het geloof in maakbaarheid van alle functies en de naar verwachting stijgende kosten.

Een veranderende context

Wij zien vijf ontwikkelingen die het krachtenveld voor de waterschappen wezenlijk hebben veranderd. De focus ligt hierbij op het watersysteembeheer.

WATERSYSTEEMDENKEN, MET ALS GEVOLG MEER EN ANDERE GELUIDEN IN HET BESTUUR

Met het groter en integraler worden van de waterschappen, begonnen zij zelf meer aandacht te krijgen voor het denken in watersystemen. Daarbij kwam in de jaren negentig van de vorige eeuw het stedelijk water meer in beeld, als onderdeel van die watersystemen. In die tijd ontstond ook de ingezetenenheffing: de waterbeheerders overwogen dat het redelijk is dat ook huurders meebetalen aan het waterkwantiteitsbeheer, en daarmee kwam de categorie ingezetenen nieuw in het bestuur (vanwege het principe belang-betaling-zeggenschap). Tegelijk startten de waterschappen trajecten met gemeenten om te komen tot meer zeggenschap over het water in stedelijk gebied. De nieuwe categorie ingezetenen bleek een veelkleurig gezelschap, met over het algemeen een grote afstand tot de agrarische wereld. In deze categorie kreeg het natuurbelang een eigen stem en ook stonden er bij een aantal waterschappen mensen op met een zeer kritische grondhouding ten opzichte van het waterschap zelf. Het afleggen van verantwoording vindt hierdoor plaats aan meer verschillende belanghebbenden.

Daarnaast trad de partijpolitiek in in het waterschapsbestuur. Daarmee wordt naast een inhoudelijke discussie nu ook een politieke discussie binnen het waterschap gevoerd. Deze kan afleiden van een inhoudelijke afweging. Concreet betekent dit dat waterschappen hun inspanningen en resultaten uit moeten kunnen leggen naar verschillende politieke belangen, en in ‘politieke taal’. En daarbij de politiek in staat moeten stellen om goed onderbouwde politieke keuzes te maken.

Dit betekent ook dat er verschillende resultaatsdefinities zijn ontstaan: verschillende beelden binnen bestuur en ambtelijke organisatie over wanneer het waterschap zijn werk goed doet. Bijvoorbeeld: als de tarieven lager

zijn dan bij het buurwaterschap, als de landbouw maximaal wordt bediend, of als realiseren van de natuurdoelen prioriteit heeft.

COMPLEXERE VRAAGSTUKKEN

Lange tijd konden de waterschappen zich concentreren op het landbouwbelang. Die tijd is voorbij. Een eerste toevoeging die het werk ingewikkelder maakte waren de natuurdoelen die van hogerhand werden opgelegd. Met de komst van de Kaderrichtlijn Water, Natura 2000 en de Flora- en Faunawet werden dit serieuze eisen met wettelijke kaders. Tegelijk hebben de waterschappen uit eigen beweging ervoor gekozen om meer aandacht aan het stedelijk gebied te gaan geven (zie ook voorgaand kopje). Ten derde kwam de klimaatverandering, als een moeilijk grijpbare bedreiging op langere termijn, van het type ‘zwaard van Damocles’. Ten vierde komt hier in een deel van Nederland de bodemdaling bij, die versterkend werkt op de verwachte effecten van klimaatverandering. Er bestaat ook onzekerheid over de impact van deze ontwikkelingen. We nemen daarbij soms aarzeling waar om te communiceren over deze onzekerheden, en zo ja hoe daarover te communiceren. Die onzekerheid geldt soms ook voor (de mate van) het draagvlak onder ingelanden voor het huidige en toekomstige werk van het waterschap.

VERANDERENDE ROL VAN DE OVERHEID

De rol van de overheid is in beweging: van de enige vertegenwoordiger van het publieke belang naar medespeler in maatschappelijke vraagstukken. Zo experimenteren waterschappen met het zelf innemen van een andere rol in gebiedsprocessen. Onder andere in de rol van facilitator: men hoopt dan dat burgers zelf elkaar weten te vinden en de handen ineen slaan om gebiedsontwikkelingen te entameren. Daarnaast ook in de rol van (mede-) initiatiefnemer, samen met andere overheden en maatschappelijke partijen. Met de opkomst van de participatiesamenleving, waarbij wellicht actieve burgers zich komen melden, is een intensivering van deze ontwikkeling te verwachten.

GELOOF IN MAAKBAARHEID VAN ALLE FUNCTIES

Als Nederlanders zijn we eraan gewend wat betreft waterbeheer het land aan te passen aan onze behoeften. Tegelijk zijn we welvarender geworden en is het (voor velen) mogelijk om het leven vergaand te bepalen naar eigen wensen. In dat licht is men niet geneigd zich aan te passen aan randvoorwaarden vanuit de fysieke omgeving. Men verwacht dat het waterschap met de betaalde belasting alles regelt en kan zich moeilijk voorstellen dat het waterschap grenzen gaat stellen aan de eigen plannen en wensen. Voor de landbouw geldt deze verwachting al heel lang, inmiddels zijn daar eisen vanuit andere belangen nadrukkelijk bij gekomen. Een voorbeeld is ‘wonen aan het water’: gemeenten, projectontwikkelaars en burgers verwachten dat het waterschap ervoor zorgt

dat het water waar huizen langs gebouwd zijn altijd beleefd kan worden, waterkwaliteitsproblemen die verklaarbaar optreden en nogal eens ook te verwachten waren, worden moeilijk geaccepteerd.

FINANCIËLE HAALBAARHEID IS BELANGRIJKE FACTOR

Een toenemend aandeel van de belastingbetalers heeft weinig gevoel met het waterschapswerk, anders gezegd is zich beperkt bewust van zijn/haar belang daarbij. Als gevolg daarvan lijkt de betalingsbereidheid onder ingelanden af te nemen. Tegelijk zijn belastingverhogingen voor waterschapsbestuurders politiek vaak ongewenst. Dit terwijl toenemende kosten worden verwacht; de waterschappen zien aankomen dat hun lasten significant gaan toenemen (zie onderstaande alinea). De mate waarin verschilt per waterschap en is mede afhankelijk van financiële historie en specifieke gebiedskenmerken.

Omgevingsfactoren maken dat het niet meer lukt om alle opgaven vanuit water- en natuurdoelen in combinatie met ontwikkelingen als klimaat en bodemdaling te realiseren. Als het fysiek al mogelijk zou zijn (er is bijvoorbeeld een technische grens aan het fysiek versterken van dijken) dan is het – zeker sinds de economische crisis – financieel steeds minder haalbaar om alle maatregelen tot op het meest gewenste kwaliteitsniveau te realiseren. Daarnaast speelt dat een aantal waterschappen tot dusver niet of weinig heeft gereserveerd voor vervanging van een groot aantal kunstwerken die vanuit de ruilverkaveling destijds om niet zijn verkregen en binnen afzienbare tijd aan het einde van hun levensduur zijn.

Als reactie op deze ontwikkelingen zoeken waterschappen hun antwoord tot nog toe vooral in enerzijds een neiging tot zich vergaand richten naar de wensen van alle ingelanden tegelijk (‘luisteren wat het gebied wil’), anderzijds in vormen van efficiency verbetering van de bestaande inzet. Dit laatste onder meer door schaalvergroting, versterken van projectbeheersing, bezuinigingen en versterken van de politieke sturing. Efficiency vergroting is echter maar in beperkte mate het antwoord op de genoemde ontwikkelingen, en meebewegen met de geluiden uit het gebied leidt tot adhoc maatregelen zonder samenhangende visie voor het watersysteem als geheel.

DEZE VERANDERDE CONTEXT VRAAGT OM BEWUSTE KEUZES EN PASSENDE COMMUNICATIE

De bovengenoemde ontwikkelingen hebben onder meer geleid tot de opkomst van asset management bij waterschappen. Daarbij is de essentie om te komen tot bewuste keuzes voor het te leveren service-niveau door het waterschap en die keuzes vervolgens goed te communiceren in het gebied. Het gaat eerst om het bewust kiezen van WAT je gaat doen en daarna

om het vorm en inhoud geven aan HOE je dat doet. Het kiezen van niveaus van dienstverlening door het waterschap is een zaak voor het bestuur. De strategische koers die daaruit volgt, moet zijn beslag krijgen in het dagelijks beheer. Juist deze verbinding tussen bestuurlijke keuzes en operationeel handelen lijkt vaak lastig, en zeker ook bij het toepassen van asset management. In de volgende paragraaf presenteren wij een werkwijze die deze verbinding tot stand brengt.

Anders kiezen en communiceren als perspectiefrijke weg

In de veranderende context is het van groot belang dat de waterschappen zelf realistisch en open met de actuele uitdagingen omgaan. Hierbij hoort dat het gesprek daarover tussen bestuur en ambtelijke organisatie op een transparante manier wordt gevoerd en dat de waterschappen hun ingelanden op een goede manier meenemen.

Wij zien een perspectiefrijke manier voor het voeren van dit gesprek, die draait om een andere manier van samenwerken en communiceren. De essentie van dit gesprek wordt gevormd door intern anders te kiezen door middel van het ontwikkelen van een gezamenlijk (bestuurlijk en ambtelijk) beeld, gezamenlijke keuzes en ambities in beeld brengen en daarmee intern en extern communiceren. Een benadering die ook om anders communiceren vraagt, en een benadering waarmee wij goede ervaringen hebben in het kader van asset management.

ANDERS KIEZEN

Dit gesprek begint met intern anders kiezen. Hiertoe is eerst een gezamenlijk beeld van de situatie nodig, in begrijpelijke termen voor bestuurders, beleidsmakers, planvormers en beheerders. Dit beeld wordt gebaseerd op alle beschikbare kennis en informatie van de werkelijke situatie zoals die binnen het waterschap bekend en aanwezig is.

Vanuit dat gezamenlijke beeld komen mogelijke gezamenlijke keuzes voor ambities in beeld, met duidelijke verantwoordelijkheden op elk niveau, èn duidelijkheid over de consequenties die elke ambitie heeft voor het geleverde service-niveau (prestaties van het watersysteem) en de daarbij behorende kosten en risico's. Als dit traject is doorlopen, is het belangrijk om het gesprek met de buitenwereld aan te gaan. Als daarbij het waterschap zelf intern één taal spreekt, kan het als organisatie ook samenhangend naar buiten treden, met een weloverwogen communicatiestijl.

ANDERS COMMUNICEREN

Vervolgens gaat het om anders communiceren. De boodschap die aan de orde is, is niet heel gemakkelijk: het waterschap gaat niet meer alle wensen vervullen, de ingeland moet voor bepaalde aspecten van waterbeheer vaker zelf in actie komen (bijvoorbeeld voor zoetwaterbeschikbaarheid) en tegelijk wordt het waterschapswerk waarschijnlijk duurder en

dat voor een langere periode (door onder andere vervangingsopgave van kunstwerken, meebewegen met bodemdaling (als men daar aan vast wil houden) en dijkversterking vanwege klimaatverandering). Deze nieuwe realiteit betekent dat verwachtingen van waterschap en ingelanden goed op elkaar dienen te worden afgestemd. Dat is een communicatieve uitdaging van formaat.

De communicatiestijl die wij voor ons zien, bevat de volgende elementen:

De basis

De basis bestaat in het bekend maken wat waterbeheer inhoudt (veiligheid en voldoende en schoon water) en wat het waterschap concreet doet en gedaan heeft in de loop van de tijd, geïllustreerd met cijfers en kentallen. Hierdoor is duidelijk te maken dat de waterhuishouding zoals men die gewend is er niet vanzelf zo bij ligt. Daarnaast is het essentieel te laten zien wat de nieuwe uitdagingen en onzekerheden daarin zijn en hoe het waterschap die tegemoet treedt en kan gaan treden.

Openheid

Openheid over de realiteit van de huidige en te verwachten toestand, met de oorzaken van de huidige situatie en de onzekerheden in de toekomstige. Dit in het vertrouwen, dat betrokkenen begrip hebben voor de realiteit, en het feit dat daar in niet alles zeker te weten is. Hierbij kan het nodig zijn om onder ogen te zien dat de realiteit buiten niet altijd overal overeen komt met het beeld dat het waterschap daar graag van geeft (dat is iets wat de beheerders doorgaans het beste weten).

Risicosturing en bestuurlijke moed

Absolute voorzorg is er nooit geweest, maar die indruk is wel gewekt (bijvoorbeeld de boodschap 'gaat u maar rustig slapen, onze dijken zijn absoluut veilig en het waterschap past op'). Door genoemde veranderende context is het overal en altijd minimaliseren van risico's op overstroming, wateroverlast en watertekort, voor alle belangen tegelijk, niet meer te doen, noch technisch, noch financieel. Het bewust en transparant nemen van grotere risico's voor delen van gebieden, afhankelijk van prioritering van belangen, is een eerlijk antwoord op de veranderende omstandigheden. En daarbij ook een keuze voor verantwoord inzetten van maatschappelijk geld.

Risicosturing vergt kiezen, een bestuurlijk misschien moeilijke maar wel noodzakelijk geworden houding. Dat vraagt om bestuurlijke moed. Bij kiezen hoort ook differentiatie in ambitieniveaus en dat roept mogelijk vragen op over belangen in relatie tot de betaling. Hier zal zeker nog een weg te gaan zijn, waarbij ook de inzichten uit het onderzoek naar mogelijke aanpassingen van het fiscale stelsel mogelijk kunnen worden benut.

Taakverdeling herdefiniëren

Als het waterschap niet meer overal alles doet om functiewensen maximaal tegemoet te komen en risico's te minimaliseren, komt handelingsperspectief voor de ingelanden in beeld. Op zich is dat niet nieuw: al sinds jaar en dag is de perceeieigenaar zelf verantwoordelijk voor de ontwatering van zijn/haar grond. Als van de grondgebruiker/burger meer wordt verwacht, mag van het waterschap worden verwacht dat het goed inzichtelijk maakt wat het wel en niet doet, wat dat voor mogelijkheden biedt en welke keuzes de grondgebruiker/burger vervolgens heeft om de mogelijkheden voor bijvoorbeeld het verbouwen van een hoogwaardiger gewas, zelf te vergroten. Het begrip 'voorzieningsniveau', sinds enige tijd liever genoemd 'waterbeschikbaarheid', gaat expliciet over deze herdefinitie van de taakverdeling.

Een gezamenlijke taal

Om het anders kiezen en communiceren voor de verschillende niveaus binnen de waterschapsorganisatie, en ook voor de communicatie naar buiten toe, goed te laten verlopen, geloven wij in het ontwikkelen van een gezamenlijke taal. Bovengenoemde elementen zijn goed te illustreren voor asset management. Risicosturing, en bewust kiezen voor een bepaalde ambitie daarin vanuit een realistisch overzicht en inzicht in de huidige situatie, is hierbij cruciaal. De balans tussen prestaties, kosten en risico's staat centraal. Het herdefiniëren van de taakverdeling komt bij asset management aan de orde, waar waterschappen het areaal aan waterlopen dat ze beheren en onderhouden heroverwegen: vooral bij vrij afwaterende systemen is een overweging vanaf welk afwaterend oppervlak de waterschapszorg begint. In de volgende paragraaf beschrijven wij deze benadering in asset management, inclusief een gezamenlijke taal.

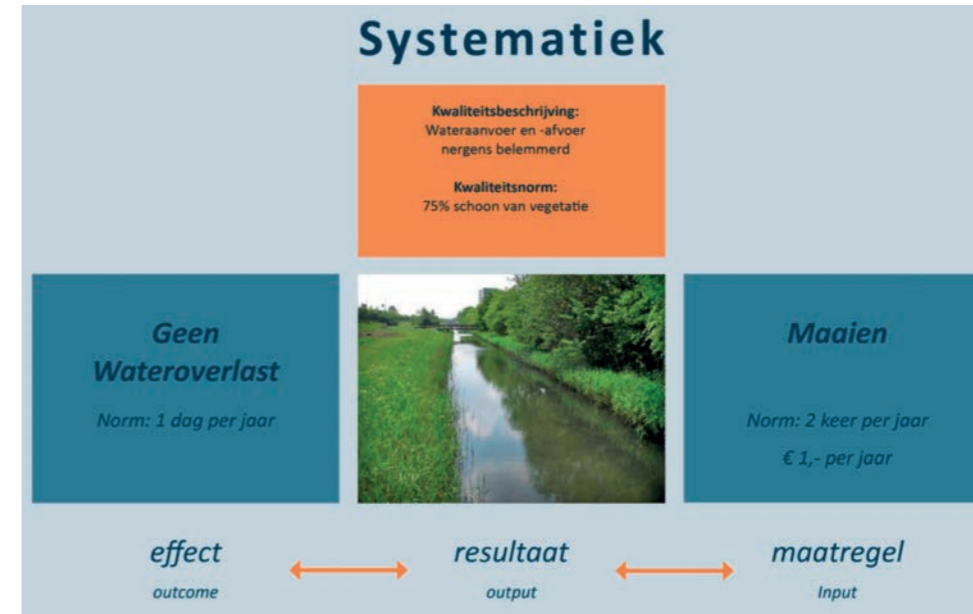
Gezamenlijke taal in asset management

Een gezamenlijke taal levert een wezenlijke bijdrage om de noodzakelijke nieuwe keuzes in het waterbeheer en de communicatie daar over vorm en inhoud te geven. Een dergelijke taal is reeds ontwikkeld voor asset management.

Zowel de taal zelf als de gezamenlijke ontwikkeling ervan zijn wezenlijk. In een eerder artikel hebben wij (samen met andere auteurs) beide beschreven¹ (Bleumer et al, 2013, 2014). Onderstaand lichten wij de kernbegrippen uit die taal toe, het proces om deze samen te ontwikkelen, wat hiervoor nodig is en de winst die daarmee te behalen valt. Wij bespreken de methode hier beknopt. Voor een uitgebreidere uitleg verwijzen wij naar genoemd H2O-artikel.

Inhoud: methodiek met kernbegrippen

De taal kent als kernbegrippen de 'Input', 'output' en 'outcome'. Rondom deze begrippen wordt een



Voorbeeld uit de kwaliteitscatalogus: een hoog ambitieniveau voor het maai-beheer

inhoudelijke methodiek opgebouwd aan de hand waarvan de werkelijke situatie in beeld kan worden gebracht, alternatieven kunnen worden ontwikkeld en keuzes kunnen worden gemaakt.

Daarin wordt met de verschillende betrokkenen in de organisatie ingezoomd op specifieke onderwerpen:

- Het bestuur richt zich op de *outcome* (de effecten) en maakt daartoe afgewogen keuzes tussen verschillende mogelijke ambitieniveaus (in het geval van dit voorbeeld zijn dat drie niveaus) voor prestaties, risico's en kosten. Het bestuur krijgt dus enkele mogelijkheden gepresenteerd, met toelichting en onderbouwing, waarbij keuze voor één van die mogelijkheden wordt gevraagd. Die keuze kan verschillen per deel van het gebied, type watersysteem en/of per aspect;
- De managers en beleidsmedewerkers van de organisatie (veelal 'binnenmensen') bepalen de *output*, *het zichtbare resultaat* die past bij de verschillende mogelijkheden voor de outcome. Om dat te doen redeneren ze als het ware vanuit de outcome terug: ze maken een vertaalslag van de outcome naar hoe het er daartoe buiten uit moet zien. Een kwaliteitscatalogus, die per onderdeel van het onderhoud de verschillende mogelijke kwaliteitsniveaus bevat in woord en beeld, is daarbij een belangrijk hulpmiddel (zie illustratie, dit is een voorbeeld van een hoog ambitieniveau voor het maai-beheer). Het bepalen van arealen voor de verschillende onderscheiden watertypen en de verschillende onderhoudselementen (kunstwerken, beschoeiing, e.d.) en het onderscheiden van verschillende arealen met een verschillende kwaliteit is een belangrijke stap;

- De uitvoerende medewerkers (veelal medewerkers beheer en onderhoud) bepalen welke *input* nodig is om de gekozen output te realiseren: de kosten van de aanleg en het onderhoud, de frequentie van maaien, baggeren, etc.

Proces: gezamenlijke ontwikkeling

Naast de taal is ook van wezenlijk belang dat deze gezamenlijk met bestuurders, management en uitvoerenden wordt ontwikkeld. Dit gebeurt door een interactieve en iteratieve benadering. Niet top-down of bottom-up, maar door het verbinden van behoeften en kennis van bestuurders, management en inhoudelijke medewerkers. Dat houdt in dat in de loop van een project voortdurend wordt 'geschakeld' tussen deze verschillende betrokkenen. Zo kan voortschrijdend inzicht steeds worden meegenomen en worden al werkend en keuzes makend de resultaten richtinggevend voor het uiteindelijke doel (in het geval van het bovengenoemde artikel: de ambitiesdiscussie).²

Wat hiervoor nodig is

Als de gewenste 'outcome' bestuurlijk is gekozen, moet de ambtelijke organisatie twee keer een doorvertaling maken: van de 'outcome', de gekozen functionaliteit inclusief risico's, naar de bijbehorende 'output', oftewel hoe het watersysteem er daartoe uit moet zien. Dit gaat vooral over dimensionering en onderhoudsbeeld. De tweede vertaling is, welke 'input' nodig is om dat uiterlijk te realiseren, bijvoorbeeld hoe vaak er gemaaid moet worden om het beeld zoals op het plaatje in de kwaliteitscatalogus te realiseren. Vervolgens moeten er bij de verschillende niveaus van 'input' eenheidsprijzen (kostenkentallen) worden afgeleid en arealen bepaald.

Als dat gebeurd is, is als eerste aan de orde om de huidige werkwijze in beeld te brengen. Duidelijk wordt daarmee welke ambities (in termen van kwaliteitsniveaus) nu gelden en wat de kosten zijn om deze te realiseren, uitgesplitst naar onderdelen van beheer en onderhoud. Vervolgens is het mogelijk om de effecten van het kiezen van andere ambities op de kosten te zien.

Beide vertalingen vergen specifieke expertise, de durf van de experts om daar in keuzes te maken, en het op orde hebben of krijgen van een veelheid aan gegevens. Er is dus bestuurlijke moed nodig om bewust te kiezen voor bepaalde risico's, en ambtelijke moed om de doorvertaling te maken tot op de benodigde input. Daarbij vergt het vaststellen en/of afleiden van eenheidspreizen en arealen vaak een hele slag, doordat onder andere gegevens op veel verschillende plekken in de organisatie aanwezig zijn en men niet gewend is kosten op het nu gewenste detailniveau bij te houden.

Wij zijn van mening dat ook hier openheid en vertrouwen nodig is, om met elkaar de weg op te gaan naar transparantie, bewust kiezen en onder ogen zien wat er wel en niet is. Onze ervaring is dat het goed werkt om daarin stapsgewijs te werk te gaan, van grof naar fijn, en te accepteren dat een compleet inzicht en overzicht niet in één slag te verkrijgen is.

De winst: wat maakt dat deze aanpak goed werkt?
Deze methodiek en de wijze van gezamenlijke ontwikkeling ervan, leidt tot een aantal resultaten:

- Hetzelfde taalgebruik door mensen in alle onderdelen van de organisatie;
- Elke laag in de waterschapsorganisatie maakt de keuzes die behoren bij diens rol en verantwoordelijkheid, en op basis van diens specifieke expertise;
- Alle geledingen in de organisatie hebben – een gezamenlijk – inzicht in de kostenverdeling en stuurbaarheid;
- ‘Wat er buiten gebeurt’ (de activiteiten van de buitendienst) is simpel te herleiden tot bestuurlijke keuzes voor ambities. Deze keuzes zijn ook aan de ingelanden uit te leggen;
- Verschillende politieke wensen in het bestuur kunnen veelal worden overbrugd en win-win situaties worden gecreëerd.
- Onderling begrip en rust in de organisatie. Dit als basis voor de goede acties, een positieve werksfeer en plezier in het werk. Dit zijn naar onze ervaring ook kenmerken van duurzaam effectief functionerende organisaties.

TOEPASBAAR OP ANDERE ACTUELE THEMA'S

De hierboven beschreven benadering is ook toepasbaar op andere thema's waar waterschappen ervaring ontwikkelen met risicosturing en het begrenzen van hun inspanningen. Te denken valt aan Waterbeheer 21^e eeuw, meerlaagse veiligheid, zoetwatervoorziening en de afleiding van nieuwe KRW-doelen. Dit is aanleiding tot nadere beschouwing in de nabije toekomst.

Conclusies en perspectieven

Wij komen tot de volgende conclusies en perspectieven:

- De wereld van de waterschappen verandert. Een aantal ontwikkelingen maakt dat waterschappen het niet vol kunnen houden om het alle belanghebbenden altijd naar de zin te maken. Asset management sluit aan bij deze ontwikkelingen. Bewuste eigen keuzes over het te leveren niveau van dienstverlening zijn nodig. Zelf kiezen en vasthouden aan de gemaakte keuzes hoort daar bij. Het maken van die keuzes vraagt soms om bestuurlijke moed.
- Een gezamenlijke taal is een belangrijk hulpmiddel om op de genoemde ontwikkelingen waarmee het waterschap in aanraking komt, te kunnen inspelen:

 - Zichtbaar maken en uitnutten van de unieke kennis van waterschappen
 - Het bestuur in staat stellen om zijn verantwoordelijkheid in te vullen met goed onderbouwde bestuurlijke keuzes
 - Goed onderbouwde en transparante keuzes maken, op basis van alle (zoveel mogelijk) beschikbare feitelijke informatie (integrale afweging)

- De hier beschreven inhoudelijke methodiek en de procesmatige benadering om die taal te ontwikkelen, zijn zeer goed bruikbaar om de (verdere) implementatie van asset management bij waterschappen vorm en inhoud te geven.
- Deze benadering is ook toepasbaar op andere terreinen: WB21, meerlaagse veiligheid, zoetwatervoorziening en afleiding van KRW-doelen.
- In het kader van de participatiesamenleving zal de interactie van het waterschap met de burgers ook anders worden. Daarbij zal ook een gezamenlijke taal nodig zijn. Het zou passen om de ontwikkeling van die taal ook in interactie met de burgers vorm en inhoud te geven. In een dergelijk proces is een waterschapsorganisatie nodig, die intern elkaar verstaat en een gezamenlijke perceptie heeft van de toestand van het waterbeheer, de uitdagingen op korte en lange termijn en de keuzemogelijkheden daarin.

REFERENTIES

- 1 Bleumer, M., A. te Pas, H. Koskamp en F. van Berkum. 'Nadenken over vaste gewoonten levert waterschap heel veel op'; H2O, 2014, nr. 1 – digitale versie 'Inzicht en stuurbaarheid in kosten van beheer en onderhoud watersysteem'; H2O, december 2013.
- 2 Zie het genoemde artikel, onder 'projectaanpak'.

SUMMARY

This article holds a reflection of two consultants, who share some of their observations and understandings, as well as perspectives for the administrative challenges in regional water management.

Regional water authorities (waterschappen) are the oldest existing form of public administration in the Netherlands, and consequently have a long tradition in service delivery. Their original intention is service delivery to their population, mostly farmers. Main focusses are on service delivery and on prevention of water trouble. Five developments in society are described which have as an effect that this long applied approach meets its limits, both technically and financially. Regarding the latter, societal support is increasingly becoming an issue.

As a consequence, there is an increasing need of explicitly determining the service level a water authority is willing and able to deliver, and of consistently adhering to that level. No longer being able to please everybody can be an uncomfortable message.

A common language with accompanying instruments can help to make soundly based decisions. An essential phase to get there is offering various alternatives (ambition levels), including their implications for water system conditions and costs. An example is elaborated for asset management.

The approach of a common language can be applied similarly to other actual issues: Water policy 21st century ('Waterbeheer 21^e eeuw'), multi-layer safety policy, Water Framework Directive measures and freshwater supply.

Another trend is the so-called 'participatory society'. This will have its impact on the interaction of water boards and their population. A common understanding and language will be helpful in this respect as well. The optimal situation would be to develop the common language interactively with the residents. To facilitate that, a water authority organization is needed of which staff have a shared perception of the actual state of affairs of the water management, and the challenges and options in the short and the long term.