

COMPLEXITEIT
VRAAGT OM
HERIJKING
BESTUUR
WATERSCHAP

'Algemeen bestuur moet bepálen, niet volgen'



TEKST BERT WESTENBRINK
BEELD ISTOCKPHOTO

Waterschappen zijn nog meer dan voorheen afhankelijk van partneroverheden en andere partijen bij de uitoefening van hun taken, stellen Evelien van der Kuil en Arjan Loesink van organisatieadviesbureau Twynstra Gudde. Die veranderende samenwerking is van invloed op de wijze waarop waterschappen werken, betogen de organisatieadviseurs. "Waterschappen moeten vroegtijdig en proactief met deze omgeving in gesprek en moeten kunnen denken en handelen in een breder spectrum van belangen. Belangrijk daarin is dat het algemeen bestuur eigenstandig visie ontwikkelt over de plaats van water in de fysieke leefomgeving." >

De uitdagingen voor waterschappen worden complexer, kennen een bredere scope en zijn politieker, schrijft het organisatieadviesbureau Twynstra Gudde in een white paper. Om die uitdagingen aan te gaan moet een waterschap 'proactief en integraal werken'. Dat vraagt om een andere rol van het algemeen bestuur: meer bepalend, minder volgend.



Het organisatieadviesbureau Twynstra Gudde kent de wereld van de waterschappen. “Twee derde van onze opdrachten komt bij de waterschappen vandaan. En ik heb zelf zeven jaar bij een waterschap gewerkt,” zegt Van der Kuil. “Met projecten mag je af en toe heel diep in de keuken kijken. En als buitenstaander zie je andere dingen dan wanneer je zelf in de keuken staat.”

Die kijk in de keuken heeft geleid tot een white paper, waarin het bureau de waterschappen oproept om het samenspel tussen algemeen bestuur, dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie te heroverwegen. Het white paper is bedoeld als reflectie, zegt Van der Kuil. “We willen zeker niet de indruk wekken de wijsheid in pacht te hebben, maar dit is wat we zien.”

‘OOK BINNEN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE MOET HET BESEF ER ZIJN DAT EEN WATERSCHAP EEN POLITIEKE ORGANISATIE IS’

Tweede rol

In de analyse stellen de auteurs Arjan Loesink, Evelien van der Kuil en Susan Arts vast dat de algemene besturen in de waterschappen zich vooral toeleggen op het controleren van het dagelijks bestuur. Aan de tweede rol, visie ontwikkelen en kaders stellen, wordt doorgaans beperkt invulling gegeven.

Los van de relatie die het adviesbureau legt met de komende uitdagingen, is die invulling al niet conform de opzet van de waterschappen, ingericht volgens het zogeheten monistische stelsel. Daarin bestuurt het algemeen bestuur (AB) in principe mee en voert het dagelijks bestuur (DB) uit, schrijft het organisatieadviesbureau. En dat in een politieke context, want met de invoering van het zogeheten lijstenstelsel in 2008, deed de politiek zijn intrede in het waterschapsbestuur.

Praktijk is dat de waterschappen in de afgelopen decennia zijn uitgegroeid tot grote ‘all-in waterschappen’ die verantwoordelijk zijn voor waterkwaliteit, -kwantiteit en -veiligheid en zich in toenemende mate op meer dan alleen de kerntaken richten. Politiek denken in de organisaties is relatief beperkt gebleven, aldus de analyse van Twynstra Gudde.

Volgens het white paper zijn het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie van het waterschap in het afgelopen decennium sterk geprofessionaliseerd. Het algemeen bestuur heeft een minder sterke ontwikkeling doorgemaakt. Gevolg is een onevenwichtig samenspel, waarin het dagelijks bestuur gesteund door een sterke ambtelijke organisatie bepalend is en het algemeen bestuur ‘vooral volgend’. “Voorstellen van het DB worden dan ook bijna altijd aangenomen, vaak door een grote meerderheid van het AB.”

Te stellig

In een gesprek lichten Loesink en Van der Kuil het white paper toe. De vaststelling dat de AB’s in de waterschappen nauwelijks invulling geven aan hun kaderstellende rol, vindt Van der Kuil te stellig geformuleerd. Ze wil ervoor waken dat het beeld ontstaat dat waterschappen het fout doen en nuanceert: “Ik vind dat je niet kunt generaliseren. Een groot aantal waterschappen heeft hier in meer of mindere mate aandacht voor, maar een verdere professionaliseringsslag in die rol van een AB is belangrijk. Dat roept de vraag op hoe kan een algemeen bestuur beter invulling geven aan die taak?”

De oproep om het samenspel tussen AB, DB en ambtelijke organisatie te heroverwegen is gelijk een complex vraagstuk, zeggen de organisatiedeskundigen. Een lid van het algemeen bestuur steekt maar een beperkt aantal uren in het waterschap, een bescheiden inzet afgezet tegen de inbreng van een deskundig dagelijks bestuur en een professionele ambtelijk organisatie. Van der Kuil: “Als AB-lid heb je eens per maand een contactmoment met het DB. Je ben er

'BELANGRIJK IS DAT HET ALGEMEEN BESTUUR EIGENSTANDIG VISIE ONTWIKKELT'

een aantal uren mee bezig en dat is het dan ook. Je kunt dan hooguit agenderend zijn. Of signalerend."

Bewustwording

Om de bakens te kunnen verzetten moet binnen de waterschappen allereerst het besef groeien dat het algemeen bestuur naast de controlerende rol ook invulling moet geven aan een kaderstellende rol, zeggen de organisatiedeskundigen. Die bewustwording moet niet alleen bij de algemene besturen zelf postvatten, maar ook bij de dagelijkse besturen en de ambtenaren. Als daar niet wordt erkend dat de AB's in een politieke context visie ontwikkelen en kaders aangeven, ontstaat er geen stelsel waarin ze in die rol gefaciliteerd worden.

Praktijk is nu vaak, schetst Loesink, dat de AB's 'wel mee worden genomen' in de besluitvorming over voorstellen die door de ambtelijke organisaties zijn voorbereid en vooral op inhoud zijn gebaseerd. Terwijl er, zegt hij, ruimte moet zijn om op basis van politieke keuzes binnen het AB besluiten te nemen. Loesink: "En die kunnen dan weleens anders uitvallen dan wanneer je puur op inhoud zou beslissen. Ook binnen de ambtelijke organisatie moet daarom het besef er zijn dat een waterschap een politieke organisatie is." En ook zegt hij: "Er is nu een situatie, waarbij DB en ambtelijke organisatie erg sturend zijn geworden en daarmee AB op afstand hebben gezet, bewust of onbewust."

Evident

De noodzaak om de kaderstellende rol van het algemeen bestuur te versterken is evident, stellen de organisatiedeskundigen. Ze wijzen onder meer op de komst van de Omgevingswet en de klimaatverandering die om adaptatiemaatregelen vraagt. Die ontwikkelingen zijn van invloed op de werk-

wijze van de waterschappen; ze moeten in intensieve samenwerking met andere partijen waterproblemen aanpakken. Dat betekent: meer rekening houden met andere belangen.

Van der Kuil: "Je kunt de oplossingen niet meer in je eentje verzinnen. De problemen zijn complexer. Dat betekent dat je als waterschap met andere overheden en partijen aan wateropgaven werkt en dan spelen er andere belangen." Die situatie vraagt om visie van het algemeen bestuur, zegt Loesink. "Wat wil je met je gebied en hoe stel je je op ten opzichte van je partners, de gemeente en de maatschappij?" Binnen de waterschappen moet daarom in het algemeen bestuur op basis van visie en gestelde kaders de brede belangen meegewogen worden in de discussies en politieke keuzes.

Momentum

De waterschapsverkiezingen volgend voorjaar zien de opstellers van het white paper als belangrijke aanleiding om de discussie over het samenspel binnen de waterschappen aan te zwengelen. "Dit is het momentum om het door te voeren", zegt Van der Kuil. "Er is ook aandacht voor. En er wordt nu ook gewerkt aan de overdrachtdossiers. Dat gebeurt in de ambtelijke organisaties. De vraag is: hoe worden die dossiers geformuleerd, zit daar de politieke context in? Daar zijn ze nu mee bezig. En daarom willen we onze reflectie graag inbrengen in die discussies." •

'JE KUNT ALS WATERSCHAP DE OPLOSSINGEN NIET MEER IN JE EENTJE VERZINNEN. DE PROBLEMEN ZIJN COMPLEXER'



Evelien van der Kuil



Arjan Loesink

OPINIE

Op de website van H₂O hebben de auteurs van het white paper van Twynstra Gudde een opiniebijdrage geplaatst over de noodzaak om het samenspel binnen de waterschappen tussen algemeen bestuur, dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie te heroverwegen.

