

Presterende waterschappen

Wat zijn hun prestaties en hoe kunnen die beter?

De prestaties van waterschappen worden steeds kritischer gevolgd. Het is een relatief recent verschijnsel dat waterschappen in de publieke media worden bekritiseerd en er openlijk getwijfeld wordt aan hun bestaansrecht. Bestuurders van waterschappen worden dan ook in toenemende mate gevraagd hoe zij de prestaties van het waterschap kunnen verbeteren. Wat zijn de mogelijkheden?

Waterschappen zijn als functioneel bestuursorgaan van oudsher sterk op de buitenwereld georiënteerd. Het waterschap beheert oppervlaktewateren, watergangen, dijken en kunstwerken en zuivert het afvalwater van huishoudens en bedrijven. Dit om belangen in de samenleving, zoals landbouw, natuur, recreatie, inwoners en industrie, zo goed mogelijk van dienst te zijn. Zonder goed waterbeheer is er in Nederland maar weinig mogelijk. Het bestaansrecht van zelfstandige waterschappen en de waardering van de prestaties van het waterschap lijkt daarmee een vanzelfsprekendheid. De schijn bedriegt echter. Bij leden van provinciale staten lijkt – zo bleek uit een recent gehouden enquête onder statenleden door *Binnenlands Bestuur* – een groot draagvlak te bestaan om de waterschappen op te heffen en hun taken onder te brengen bij de provinciale dienst. Ook incidenten als de dijkverschuiving bij Wilnis en de vermeende rivierdijkzwakte bij Stein geven al snel aanleiding tot een institutionele discussie over het bestaansrecht van waterschappen. In het recent verschenen standpunt van het Kabinet over het zogenaamde IBO-rapport¹ wordt deze discussie voorlopig beslecht in het voordeel van de waterschappen. Ook het grote publiek heeft er vertrouwen in dat het (regionaal) waterbeheer in handen van de waterschappen is en blijft, zo bleek uit een door *Binnenlands Bestuur* uitgevoerde enquête. Toch is voortdurende waakzaamheid geboden. Met het toenemen van het maatschappelijk belang van water en met de daarmee verband houdende steeds breder wordende kijk van waterschappen ('water als (mede)ordenend principe van de ruimtelijke ordening'), zal de discussie over het verplaatsen van het waterbeheer van de functionele democratie

naar de algemene democratie blijven bestaan.

Vorengenoemde ontwikkelingen leiden ertoe dat waterschappen genoodzaakt zijn om transparanter te zijn over de prestaties en tegelijkertijd die prestaties bewust te managen en te verbeteren. De vraag is echter hoe we tegen de prestaties van het waterschap aan moeten kijken.

De vijf gezichten van het waterschap

Het is een misvatting om te spreken van *dé* prestaties van het waterschap. In onze visie is het van belang om de verschillende taken die het waterschap heeft helder te onderscheiden. Deze taken ontlene wij aan de interactie tussen het waterschap en haar omgeving. Per taak zullen de prestaties van het waterschap kunnen worden geïdentificeerd waarna prestatieverbetering kan plaatsvinden. Een te sterke focus op prestatieverbetering op één van de taken van het waterschap zal niet leiden tot een grotere waardering. Een waterschap dat zich alleen richt op bijvoorbeeld de handhavende taken, maar de dienstverlening veronachtzaamt, zal weinig waardering oogsten. Het sturen op de verschillende taken en de daarbij behorende competenties en prestaties is in onze ogen dan ook cruciaal.

In de *figuur* op blz. 25 hebben we de vijf taken van het waterschap weergegeven en de hoedanigheid van de burger in relatie tot het waterschap getypeerd. Daarmee krijgt het waterschap in zijn relatie met de buitenwereld een vijftal gezichten.

Belangenafweger

Verkiezingen zijn hoogtepunten van de democratie: minderheden kunnen

**DRS. P.L. POLHUIS en
DR. J. HIEMSTRA**

Secretaris-directeur Wetterskip Fryslan,
resp. partner van organisatiebureau
Hiemstra & De Vries

De vijf gezichten van het waterschap



meerderheden worden, en de relatieve machts- en invloedsverhoudingen van politieke groeperingen kunnen zich wijzigen. Bij waterschappen ligt hier een probleem. Door de regelementaire gefixeerde zetelverdeling tussen de verschillende categorieën (gebouwd, ongebouwd, ingezetenen en bedrijfsgebouwd) heeft de verkiezingsuitslag geen effect op de relatieve invloed van deze categorieën in de machtsvorming. Andere problemen zijn de lage opkomst bij waterschapsverkiezingen² en de ingewikkelde – sterk van de in de algemene democratie geldende – afwijkende wijze van kandidaatstelling en verkiezing waarbij er sprake is van een personenstelsel in plaats van een lijstenstelsel waardoor het systeem sterk individualistisch is. Ondanks deze kritische opmerkingen, ontlenen de algemene besturen van waterschappen hun legitimiteit aan het feit dat ze worden gekozen door stemgerechtigden in het beheersgebied. Hierdoor zijn deze algemene besturen de bestuurlijke arena's waarin belangen – vaak tegenstrijdige – moeten worden afgewogen. Van het waterschap mag verwacht worden dat het in de hoedanigheid van belangenafweger herkenbaar en aanspreekbaar is.

Dienstverlener

Net als elke andere overheid, dient het waterschap kennis ter beschikking van de samenleving te stellen. In beginsel is in het waterschap opgebouwde kennis ook publieke kennis. Concreet komt dit tot uiting in het verstrekken van informatie over zijn taakuitoefening en over het beheersgebied. In deze dienstverlenende taak reageert het waterschap veelal op welwillende wijze op verzoeken uit de omgeving. Meest-

al gaat het dan om een-op-een transacties tussen waterschap en de burger als klant.

Van het dienstverlenende waterschap mag worden verwacht dat het adequaat, cliëntgericht en zo mogelijk proactief is. Met adequaat bedoelen wij dat de vraagstellende klant daadwerkelijk krijgt waar hij om verzoekt. En cliëntgerichtheid is dat het waterschap de gevraagde informatie vertaalt vanuit het eigen technische (beleids)-jargon in een taal die aansluit bij de belevingswereld van de informatievragers. Pro-activiteit veronderstelt dat het waterschap nadenkt over vragen die in de omgeving opgeroepen kunnen worden.

Regelgever en handhaver

Het waterschap verleent vergunningen en geeft ontheffingen en ziet toe op de naleving daarvan. In deze taak toont het waterschap vaak zijn strengste kant, met name als instrumenten van bestuurlijke handhaving moeten worden ingezet. De burger is in deze taak echt onderdaan. Dit is een volstrekt andere taak dan die van dienstverlener. Van het waterschap mogen we verwachten dat het in deze taak consequent en voorspelbaar is. Handhavingmaatregelen mogen geen verrassing zijn, en gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Algemeener gesteld, ambtelijke en bestuurlijke acties van het waterschap zullen de toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten kunnen doorstaan.

Ontwikkelaar

Het waterschap stelt periodiek een waterbeheersplan op voor zijn gebied. Hierin worden doelen geformuleerd ten aanzien van de kwantiteit en de kwaliteit van het oppervlaktewater. Het waterbeheersplan ligt aan de basis van de investeringen van het waterschap.

Het waterschap is voor de realisatie van zijn doelen mede afhankelijk van andere organisaties. Enerzijds zijn dat belangenorganisaties, zoals landbouw, natuur en specifieke beroepsgroepen (vissers) en anderzijds overheden als provincies en gemeenten. Vooral met de provinciale overheid liggen er veel relaties tussen waterbeheer, economie, ruimtelijke ordening, milieubeleid en dergelijke. Met gemeenten zijn er veel raakvlakken in de zogenaamde afvalwaterketen, bijvoorbeeld ten aanzien van de riolering en de waterzuivering. Voorts onderhoudt het waterschap relaties met andere waterbeheerders, zoals de rijksoverheid (rivieren, kust en territoriale wateren), de pro-

vincie als beheerder van het grondwater en met waterleidingbedrijven. Wil het waterschap in de ontwikkelende taak effectief zijn, dan dient het partnergericht te zijn. Per te maken beleidskeuze moet worden nagedacht of en hoe externe partijen hierbij betrokken kunnen worden en hoe het waterschap aan kan haken bij initiatieven van derden.

Beheerder

Het waterschap voert vele beheerstaken uit. Gedacht kan worden aan peilbeheer, baggeren, het beheer en onderhoud van watergangen, zoekeringen en kunstwerken. Veel waterschappen beheren daarnaast ook rioolwaterzuiveringsinstallaties en een aantal waterschappen is tevens wegbeheerder. Daarnaast worden beheerstaken uitgeoefend die door de provincie zijn gedelegeerd, zoals het grondwaterbeheer en de muskusrattenbestrijding.

De maatschappij is hier de gebruiker. Van het waterschap mogen we verwachten dat het in deze hoedanigheid rationeel en flexibel is. Rationeel verwijst daarbij naar een zo efficiënt mogelijke uitvoering van het beheer. Zo zal voortdurend de vraag aan de orde moeten zijn op welke wijze het waterschap zijn beheersverantwoordelijkheid vorm geeft en waar mogelijk kostenvoordelen zijn te behalen. Ook speelt in dit geval de vraag of taken zelf worden uitgevoerd of dat ze kunnen worden uitbesteed.

Medewerkers zijn belangrijke ambassadeurs van het waterschap. De tevredenheid van medewerkers, de uitingen die zij buiten de organisatie doen over het waterschap en de trots die zij ervaren zijn van groot belang. Er zou dan ook veel te zeggen zijn om in aanvulling op de gepresenteerde vijf taken een zesde toe te voegen, namelijk die van werkgever. Bewust hebben we echter gekozen om in de hoedanigheid van werkgever niet in bovenstaand schema op te nemen omdat zij – in tegenstelling tot de andere vijf – uiteindelijk refereert aan een interne dimensie. In onze visie zijn medewerkers de bronnen om prestaties van organisaties te realiseren en te verbeteren. Goed Human Resource Management is dan ook een van de succesfactoren voor een presterend waterschap.

Het zal duidelijk zijn dat elke taak andere prestaties van het waterschap vereist. Elke taak vraagt om een andere houding richting omgeving. Zo vraagt de ontwikkelende taak bijvoorbeeld om het betrekken van burgers en orga-

nisaties, terwijl op het gebied van regelgeving en handhaving consequent handelen en enige afstand tot de burger van belang zijn. Gaat het om partijen die de uitvoering van bijvoorbeeld het onderhoud van zuiveringsinstallaties voor hun rekening nemen, dan is het waterschap opdrachtgever ten opzichte van de externe partij. Wanneer het waterschap als ontwikkelaar fungeert, ligt de nadruk meer op relatiemanagement en partnerschap.

Ons pleidooi is om de verschillende taken binnen het waterschap helder te onderscheiden temeer omdat elke taak zijn eigen dynamiek kent en competenties van mensen vereist. Van medewerkers die zich richten op het presteren in het kader van de ontwikkelende taak verwacht men immers andere competenties dan medewerkers die zich richten op regelgeving en handhaving. In *tabel 1* hebben we taken, relaties en een typering van de prestaties samengevat.

Presterende waterschappen

Als het gaat om het verbeteren van het presteren van waterschappen kan het om een veelheid van interventies gaan. In dit artikel belichten wij het presteren van het waterschap vanuit de organisatorische invalshoek.

De afgelopen jaren hebben waterschappen de bedrijfsvoering aanzienlijk geprofessionaliseerd. Zo is planning en control de afgelopen jaren sterk verbeterd door productgerichte begrotingen en rapportages, zijn veel bevoegdheden in het kader van integraal management laag in de organisatie gelegd, formuleerden veel waterschappen strategische documenten, werd het Human Resource Beleid ter hand genomen en gingen veel water-

schappen aan de slag met het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK). Wanneer deze innovaties echter geïsoleerd worden doorgevoerd – wat helaas nogal eens voorkomt – is het rendement vaak beperkt.

- Het verbeteren van de planning- en controlinstrumenten is nuttig, maar als managers en medewerkers vervolgens niet worden aangesproken op de informatie in de rapportages, dan betreft het slechts een 'papieren vooruitgang'.
- HRM-instrumenten als systematische functionerings- en beoordelingsgesprekken met medewerkers en managers zijn goed, maar als er geen duidelijk beeld bestaat van de gewenste prestaties van de afdeling, en als er nauwelijks een referentiekader is om medewerkers te motiveren en te coachen, en als de mogelijkheden voor beloning ontbreken, dan verworpen deze instrumenten tot voorspelbare en weinig inhoudsvolle rituelen.
- Het veranderen van de structuur kan nuttig zijn, maar wanneer niet expliciet gemaakt kan worden, wat de resultaatverbetering moet zijn, dan kan dit al snel leiden tot verandering van de inrichting, zonder dat dit leidt tot echte prestatieverbetering.
- Een cultuurtraject waarin medewerkers en managers een aantal bijeenkomsten bijwonen, om bijvoorbeeld de samenwerking te versterken, zal slechts een tijdelijk effect sorteren als medewerkers en managers vervolgens niet consequent en langdurig worden aangesproken op hun gedrag.

Wie succesvol wil interveniëren, moet nauwkeurig weten welke maatschappelijke prestatie moet worden verbeterd, en daar ook een samenhangend

pakket van interventies voor afspreken.

Het verbeteren van prestaties

Als wij spreken over prestaties van waterschappen dan realiseren wij ons dat het dan altijd gaat om prestaties van individuele ambtenaren en bestuurders. Hun gedrag moet dan ook centraal staan als het waterschap wil komen tot betere prestaties. In tegenstelling tot technologische systemen is het stimuleren van een continue prestatieverbetering niet te koop of over te nemen van andere organisaties. Er zit niets anders op dan het proces stap voor stap op te bouwen.

Centraal in onze visie staat dus gedragsverandering, die bereikt kan worden door consistent leiderschap, het juist toedelen van beslisbevoegdheden, prestatiesturing en adequaat human resource management. Het definiëren van allerlei prestaties (prestatie-management) werpt alleen vruchten af wanneer iemand ook daadwerkelijk verantwoordelijk is voor deze prestaties (beslisbevoegdheden), gecoacht wordt bij het realiseren ervan en uiteindelijk daarvoor wordt beloond (human resource management). Duurzame prestatieverbetering ontstaat door evenwichtig aan de verschillende componenten en kenmerken te werken. In *tabel 2* hebben we de kenmerken gepresenteerd.

Politiek en ambtelijk leiderschap

Leiderschap kent twee belangrijke elementen.³ De leider moet in de eerste plaats het juiste pad kiezen en in de tweede plaats medewerkers motiveren om dat pad te volgen.⁴ Leiderschap is dus niet zozeer een positie, maar staat voor een proces of een activiteit waaraan een aantal mensen deelneemt. Vanzelfsprekend speelt op ambtelijk niveau de secretaris directeur hier met zijn MT hier een cruciale taak in. Zij moeten kernachtig kunnen weergeven wat ze van elkaar, de managers en medewerkers verwachten.

Een helder onderscheid tussen ambtelijk en politiek leiderschap is noodzakelijk om het bestuur in staat te stellen zich nadrukkelijk op de samenleving te richten. In theorie komt het erop neer dat politiek leiderschap de maatschappelijke doelstellingen bepaalt, en ambtelijk leiderschap zorgdraagt voor het realiseren van die doelstellingen. Welke verantwoordelijkheid een waterschap ook op zich neemt, het feitelijke verschil tussen politiek be-

Tabel 1 Samenvatting van de taken, relaties en de typering van de prestatie

<i>Taak waterschap</i>	<i>Relatie extern</i>	<i>Aard van de relatie</i>	<i>Typering prestatie</i>
Belangen-afweger	Kiezer	Vertegenwoordigend	Herkenbaar, aanspreekbaar
Dienstverlener	Klant	Dienstverlenend	Adequaat, pro-actief
Regelgever en handhaver	Onderdaan	Ondergeschikt	Voorspelbaar, consequent
Ontwikkelaar	Partner	Gelijkwaardig	Visionair, partnerschapgericht
Beheerder	Gebruiker	Op afstand	Rationeel, flexibel

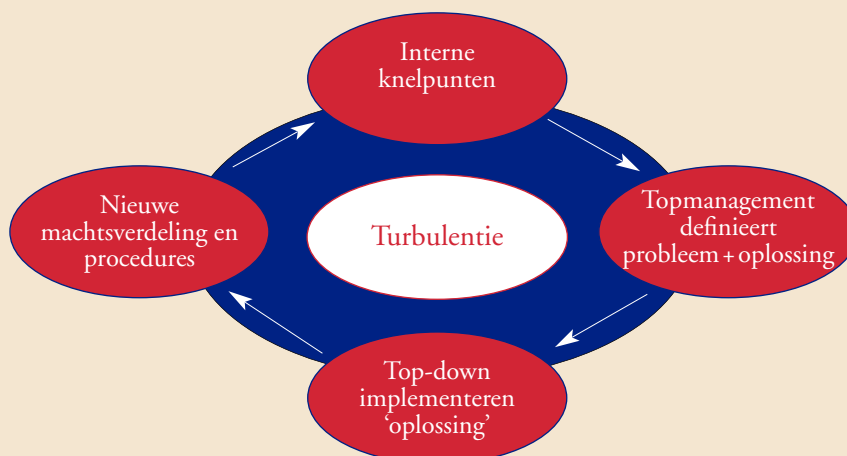
De turbulentiecirkel van reorganiseren

Een van de meest ineffektieve vormen van organisatie-interventies is volgens ons het periodiek herverdelen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze vorm van structuurverandering wordt in de praktijk meestal 'reorganiseren' genoemd. Veel reorganisaties lijken alleen maar ellende te veroorzaken: onrust in de organisatie, gekwetste medewerkers en managers, productieverlies, hoge reorganisatiekosten en kostbare afkoopregelingen voor medewerkers die moeten vertrekken. Onder het mom van slogans die niemand zal tegenspreken, zoals 'het vergroten van de bedrijfsmatigheid en 'naar een vraaggestuurde organisatie' voeren organisaties ingrijpende veranderings-trajecten uit. Vaak leiden reorganisaties echter niet tot betere prestaties waar de maatschappij voordeel van heeft. Hoe komt het dat dit goedbedoelde ingrijpen meestal niet het gewenste resultaat oplevert?

Managers en politici ontbreekt het vaak aan gegevens over het feitelijk presteren van hun organisatie; het is veel eerder uitzondering dan regel wanneer waterschappen beschikken over harde cijfers die kunnen onderbouwen of de organisatie goed, slecht of matig presteert. Doordat een duidelijke diagnose niet voorhanden is, vindt er vervolgens reorganisatie plaats die als volgt verloopt:

- *Stap 1:* de oplossingen zijn gebaseerd op veronderstellingen en interne knelpunten.
- *Stap 2:* de oplossingen worden geïmplementeerd volgens het top-down principe.
- *Stap 3:* nieuwe interne knelpunten vragen om oplossingen, die weer gebaseerd zijn op veronderstellingen.

De turbulentiecirkel van reorganiseren



De drie stappen leiden tot wat we noemen 'de turbulentiecirkel van reorganiseren'. Reorganiseren verwijst hierbij naar het herverdelen van interne macht en de verandering van procedures. De essentie van de turbulentiecirkel is dat ingrijpende reorganisaties periodiek de illusie van vooruitgang wekken, zonder dat de maatschappelijke prestatie merkbaar verbetert, doordat de veranderingen te eenzijdig op de structuur gericht zijn.

Tabel 2 Verschillende componenten moeten in samenhang worden ontwikkeld

<i>Component</i>	<i>Kenmerken</i>
Politiek en ambtelijk leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> • Helder onderscheid in de ambtelijke en bestuurlijke taak • Bestuurders richten zich op vaststellen maatschappelijke doelen • Ambtelijke leiders richten zich op realisatie doelen
Prestatiemanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Waterschap beschikt over inspirerende strategie • Strategie is consistent vertaald naar prestaties/waarden eenheden • Beslissers beschikken over informatierealisatie maatschappelijke prestaties
Toedeling beslisbevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • Coördinatiemechanismen consistent met verdeling beslisbevoegdheden • Kritische feedback wordt continu en systematisch georganiseerd
Human resource management	<ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers worden systematisch gecommiteerd, gecoacht en beoordeeld • Goede prestaties worden beloond • Medewerkers worden continu ontwikkeld

stuur en ambtelijk management moet blijven bestaan en het principiële primaat van politiek en bestuur dient gerespecteerd te worden.

Human Resource Management

Human resource management (HRM) kan in belangrijke mate bijdragen aan het realiseren van de organisatiedoelstellingen, door het functioneren en presteren van medewerkers in overeenstemming te brengen met de organisatiedoelstellingen. Human resource management draagt dan maximaal bij aan het succes van de organisatiestrategie. Goed human resource management haalt het beste uit medewerkers in de veronderstelling dat medewerkers die plezier hebben in hun werk goede arbeidsprestaties leveren en goede arbeidsprestaties zorgen voor een hoge arbeidssatisfactie. In de waterschapspraktijk zien wij dat dit vaak nog een lastige opgave is. Dikwijls hebben medewerkers en vaak ook topmanagers nog zeer impliciete doelstellingen meegekregen waardoor er energie uit de organisatie 'weglekt'.

Toedeling beslisbevoegdheden

Welke structuur een waterschap ook kiest, er ontstaan altijd coördinatievraagstukken. De kunst is om deze coördinatievraagstukken goed te managen. Beleid moet worden vertaald naar de uitvoering en het beleid moet worden afgestemd. Daarnaast is het in onze visie van belang dat de prestaties van managers periodiek kritisch onder de loep worden genomen. Er is im-

mers nauwelijks sprake van concurrentie en het uitvoeren van audits of doorlichtingen draagt er toe bij dat eenheden doelmatig en doeltreffend blijven functioneren.

Prestatiesturing

Bewust kiezen we voor de term prestatiesturing. We willen daarmee het belang onderstrepen van het proces om de prestaties te definiëren. Het grote risico bij het gebruik van de verschillende methoden van prestatiesturing is dat ze kunnen ontaarden in technocratische oefeningen. Verschillende organisaties hebben dit aan den lijve ondervonden: het resultaat van geduldig papier, zonder dat dit de energie van de organisatie daadwerkelijk kanaliseert. Prestatiemanagement is dus geen eenmalige activiteit maar vergt continue aandacht. In essentie zijn er twee relevante vragen te beantwoorden over prestatie management. In de eerste plaats: hoe kom ik tot een inspirerende richtinggevende strategie voor de waterschap? en de vervolgvraag is: hoe vertaal ik de strategie in meetbare doelen voor organisatie-eenheden en individuen?

* * *

In toenemende mate worden de prestaties van waterschappen kritisch gevolgd. In dit artikel wordt betoogd dat de prestaties van het waterschap zeer verschillend zijn. Zo wordt van het waterschap in de dienstverlenende

taak vooral verwacht dat ze pro-actief en adequaat informatie verstrekt. In de regelgevende taak mag juist verwacht dat het waterschap enige afstand tot de burger houdt bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen. Naast de verschillende taken van het waterschap wordt in dit artikel ook stilgestaan bij de organisatorische kenmerken die bijdragen aan een beter presterend waterschap. Kern van de visie is dat prestatieverbetering van waterschappen veel meer het resultaat is van individuele prestatieverbetering van medewerkers dan van wijziging van structuren en systemen. Het middel om dat te bereiken moet worden gezocht in een evenwichtige mix van consistent en verbindend leiderschap, een goede toedeling van beslisbevoegdheden, prestatiesturing en een adequaat human resources management.

Eindnoot

Dit artikel is mede gebaseerd op het essay Hiemstra, *Presterende gemeenten; hoe gemeenten beter kunnen presteren*, Kluwer, 2003.

Noten

- 1 IBO staat voor Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar bekostiging van het waterbeheer.
- 2 Bij waterschappen is het opkomstpercentage circa 25%, het laagste opkomstpercentage in vergelijking met TK, provincie, gemeente en Europees Parlement.
- 3 Zie bijvoorbeeld: Gardner, J. *On Leadership*, New York, 1990.
- 4 Aardema, H. 'Verbindend Leiderschap', *Elsevier*, 2004.