

hetWATERschap #SPECIAL

veertiendaags tijdschrift voor waterschapsbestuur en waterschapsbeheer



Het presterende waterschap

Toepassingsmogelijkheden van Het Presterende Waterschap

Ten behoeve van de verdere gedachtevorming stellen we ons in dit artikel de vraag wat de toepassingsmogelijkheden zijn van Het Presterende Waterschap¹. Voordat we hier een uitwerking aan geven, gaan we eerst in op de ontstaansgeschiedenis van het concept.

— Peter Polhuis, Joscha de Vries en Jaring Hiemstra*

Begin jaren negentig deed de Bertelsmann Stichting uit Duitsland een groot internationaal onderzoek naar excellent presterende decentrale overheden. Aan het onderzoek namen vooral gemeenten uit Europa, de Verenigde Staten, Japan en Australië en Nieuw-Zeeland deel. Een vakjury in verschillende landen nomineerde uiteindelijk verschillende steden waaronder de Nederlandse gemeenten Tilburg en Delft. Uiteindelijk wonnen de steden Phoenix (USA) en Christchurch (Nieuw-Zeeland) de Bertelsmannprijs voor excellent lokaal be-

Om een bijdrage te leveren aan het debat voor een beter presterende overheid, is in 2002 een onderzoek gedaan onder de winnaars en enkele genomineerden van de Bertelsmannprijs om te achterhalen wat deze publieke organisaties zo succesvol maakt. Het doel was om met deze informatie ook Nederlandse decentrale overheden te inspireren. Het onderzoek heeft tot veel interessant casemateriaal geleid, dat de inspiratie is geweest voor de publicatie *Presterende Gemeenten*². Wat opviel bij de onderzochte lokale overheden is dat de wil om beter te presteren bij topmanagers en

Overheid kunnen worden gezet, zien wij bij verschillende decentrale overheden een grote gedrevenheid om te innoveren met als doel de prestaties te verbeteren. Waterschappen zoeken elkaar bijvoorbeeld in toenemende mate op om van elkaar te leren en met elkaar na te denken hoe omgegaan kan worden met nieuwe (organisatorische) uitdagingen. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerkingsinitiatieven op het gebied van belastingen en Het Waterschapshuis – een initiatief dat kan uitgroeien tot een vergaande samenwerking van waterschappen op het gebied van ICT. De innovatieambitie

Door structureel inspirerende voorbeelden uit te wisselen kunnen waterschappen van elkaar leren

stuur. Beide gemeenten scoorden hoog op zowel democratische als bedrijfsmatige criteria. De gemeenten Delft en Tilburg zagen de prijs aan hun neus voorbijgaan omdat ze te weinig op de buitenwereld waren gericht.

— In Nederland kwam het groeiende onbehagen over het functioneren van de publieke sector bij de landelijke verkiezingen 2002 tot een hoogtepunt. Ondanks het feit dat uit verschillend onderzoek blijkt dat burgers zeer betrokken zijn bij en redelijk tevreden zijn over hun stad, dorp of wijk, vertaalt dit zich steeds minder in waardering voor de publieke sector. Breed klonk de roep dat dé prestaties van dé overheid beter moesten.

bestuurders cruciaal is. Dit is in onze visie dan ook één van de belangrijke elementen van succesvol publiek leiderschap.

— Sinds 2002 zien we veel initiatieven ontstaan om te komen tot een beter presterende overheid. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken startte onder leiding van ex-minister Thom de Graaf het programma *Andere Overheid*. Het actieprogramma sluit aan bij het voornemen van het kabinet om de regelzucht terug te dringen, de verantwoordelijkheid te leggen in de samenleving en de prestaties van de overheid te verbeteren. Ondanks het feit dat er kritische kanttekeningen bij het programma *Andere*

zien wij ook concreet terug in de grote respons op onze vraag om inspirerende voorbeelden in te zenden.

— Het concept van Het Presterende Waterschap hebben we gebaseerd op het hiervoor genoemde onderzoek. Belangrijke uitgangspunten van het concept zijn:

- het is te algemeen om te praten over dé prestaties van hét waterschap, waterschappen vervullen verschillende rollen en elke rol geeft ruimte voor prestatieverbetering;
- per rol wordt van Het Presterende Waterschap een ander type prestatie gevraagd en andere competenties van

* Peter Polhuis is secretaris-directeur van *Wetterskip Fryslân* in Leeuwarden, Joscha de Vries en Jaring Hiemstra zijn directeuren van *Hiemstra & De Vries B.V.* in Utrecht



— Peter Polhuis



— Jaring Hiemstra



— Joscha de Vries

bestuurders en ambtenaren;
 – organisatieontwikkeling moet altijd ten dienste staan van de ambitie om beter te presteren, organisatieontwikkeling mag nooit een doel op zich worden.

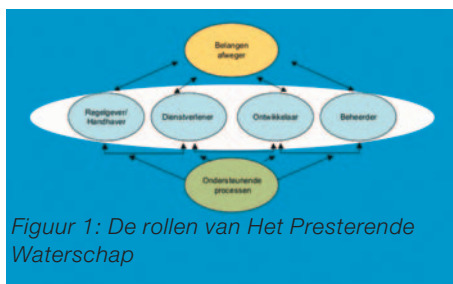
— De rollen van Het Presterende Waterschap

— De rollen van Het Presterende Waterschap ontleen wij aan de interactie tussen het waterschap en haar omgeving. Per rol kunnen de prestaties van het waterschap geplaatst worden in perspectief. In het concept van Het Presterende Waterschap onderscheiden we de volgende vijf rollen:

- belangenafweiger: het waterschap weegt in de bestuurlijke arena tegenstrijdige belangen af en neemt beslissingen; in deze rol moet het waterschap herkenbaar en aanspreekbaar zijn;
- dienstverlener: het waterschap voert één-op-één transacties uit; waarbij van het waterschap mag worden verwacht dat zij in deze rol klantgericht en proactief is;
- regelgever en handhaver: het waterschap stelt -mede op basis van regels van andere overheden- regels op en handhaaft deze; van het waterschap mogen we verwachten dat zij consequent en voorspelbaar is;
- ontwikkelaar: het waterschap stelt doelen ten aanzien van ten minste de kwantiteit en de kwaliteit van het oppervlaktewater; van het waterschap mogen we verwachten dat ze een heldere visie heeft en dat ze partnerschappericht is;
- beheerder: het waterschap voert bijvoorbeeld het beheer en onderhoud uit van watergangen, kunstwerken, rioolwater-

zuiveringsinstallaties en soms ook wegbeheer, grondwaterbeheer en de muskusrattenbestrijding; van het waterschap mogen we verwachten dat ze deze taken rationeel en kostenefficiënt uitvoert. Naast deze vijf rollen, waarin het waterschap interacteert met de omgeving, hebben we in het initiatief van de inspirerende voorbeelden ook de ondersteunende processen onderscheiden. De roep om transparantie en een meer efficiënte inrichting van de middenfuncties leidt tot meer aandacht voor de organisatie en inrichting van de ondersteunende processen.

— Zoals gezegd vraagt elke rol om een andere houding naar de omgeving. Zo vraagt de ontwikkelende rol bijvoorbeeld om het betrekken van burgers en organisaties (interactieve beleidsvorming), terwijl op het gebied van regelgeving en handhaving consequent handelen en het houden van enige afstand tot de burger van belang zijn. Een efficiënte en effectieve uitvoering van de primaire processen wordt mogelijk gemaakt door ondersteunende processen. In onderstaande figuur zijn de rollen van het waterschap, alsmede de ondersteunende processen weergegeven



Figuur 1: De rollen van Het Presterende Waterschap

— De organisatorische kenmerken

— Helaas is het zorgen voor continue prestatieverbetering niet te koop of over te nemen van andere organisaties. Het realiseren van prestatieverbetering is een proces dat continu aandacht en energie vraagt. Het gedrag van de ambtenaren en bestuurders en de interactie tussen beide is in onze visie cruciaal. Dit lijkt abstract, maar in de praktijk gaat het om heel concreet gedrag: wat is de inzet van medewerkers, wat doen bestuurders en ambtenaren wel en juist niet, en waarom roept iedereen dat het belangrijk is dat 'afpraak, afspraak is', maar komt daar in de praktijk bitter weinig van terecht? 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 wordt gesteld voor deze prestaties (beslisbevoegdheden), wordt gecoacht bij het realiseren ervan en uiteindelijk daarvoor wordt beloond (HRM). De kenmerken van deze voor presterende waterschappen samenhangende vier elementen (leiderschap, prestatie management, beslisbevoegdheden en HRM) definiëren we in tabel op pagina 8.

— De vier toepassingsmogelijkheden van Het Presterende Waterschap

Een belangrijke volgende slag bij het denken aan het presterende waterschap in haar verschillende rollen is het gebruiken van

Element	Kenmerk
Politiek en ambtelijk leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> — Helder onderscheid tussen politiek en ambtelijk leiderschap — Politieke leiders stellen maatschappelijke doelen vast — Ambtelijke leiders richten zich op de realisatie van doelen
Prestatiemanagement	<ul style="list-style-type: none"> — Waterschap heeft een inspirerende, actuele strategie en visie — Strategie is consistent vertaald in meetbare prestaties voor de eenheden — Managers beschikken over informatie over de te leveren en geleverde prestaties en organiseren kritische feedback uit de omgeving
Toedeling beslisbevoegdheden ³	<ul style="list-style-type: none"> — Verdeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden vindt eenduidig plaats — Helder onderscheid in primaire, ondersteunende en besturingsprocessen en de daarbij horende rollen — Bij het sturen op resultaten worden onderlinge afhankelijkheden onderkend en vindt coördinatie plaats
Human Resource Management	<ul style="list-style-type: none"> — Organisatiedoelen worden vertaald tot op het niveau van medewerkers die deze verinnerlijken, daarop worden gecoacht en beoordeeld — Goede prestaties worden beloond — De ontwikkeling van medewerkers vindt continu plaats

De twaalf kenmerken van presterende waterschappen

deze theorie in de dagelijkse praktijk. Wij zien in de waterschapspraktijk vier toepassingsmogelijkheden voor het concept van Het Presterende Waterschap.

— Toepassing 1: Inspiratiebron

— Bewustwording over rollen en organisatiekenmerken die bijdragen aan betere prestaties is het startpunt om meer gestructureerd na te denken over prestatieverbetering. In de eerste plaats zien wij het concept van Het Presterende Waterschap dan ook als inspiratiebron. Een presentatie in de vorm van een lunchlezing op het waterschapshuis met het management en bestuurders kan inspirerend zijn. Een stap verder gaat het uitwisselen van voorbeelden hoe verschillende waterschappen erin geslaagd zijn het presteren te verbeteren. Het congres op donderdag 2 juni 2005, waar vijf inspirerende cases aan bod komen, is een aanzet tot het meer structureel uitwisselen van informatie over dit soort praktijkvoorbeelden, die weer een inspiratiebron kunnen zijn voor individuele organisaties.

— Toepassing 2: Visie- en strategie-instrument

— In de verschillende rollen van Het Presterende Waterschap zijn verschillende ontwikkelingen te onderkennen die van invloed zijn op de organisatie en de besturing. Op het terrein van regelgeven en handhaven

is bijvoorbeeld de tendens naar integrale handhaving, professionalisering van de handhaving en zelfregulering een belangrijke stimulans voor verandering. Zowel binnen het waterschap, als in samenspraak met andere waterschappen, kunnen strategische analyses gemaakt worden van belangrijke ontwikkelingen die spelen bij de verschillende rollen. De resultaten van zo'n analyse maken het mogelijk inzichtelijk te maken welke maatregelen die ontwikkelingen vragen van de organisatie van het betreffende waterschap.

— Toepassing 3: Doorlichtinginstrument

— De ambitie om beter te presteren is nooit 'klaar'. Het werken aan prestatieverbetering is een continu proces. Om goed prioriteiten te kunnen stellen, kan een doorlichting van een gehele organisatie of van een deel van een organisatie gerichte informatie opleveren over verbetermogelijkheden of verbeternoodzaak bij de verschillende rollen. Verschillende gemeenten, met de gemeente Tilburg voorop, hebben de ervaring dat het werken met een instrumentarium van periodiek terugkerende doorlichtingen leidt tot een extra stimulans voor verbetering. Het doorlichten van (delen van) organisaties kan plaatsvinden door externe adviseurs, maar dit hoeft niet. Steeds meer organisaties hebben ervaring met gemixte

doorlichtingsteams van externe adviseurs en interne medewerkers. Enkele onderzochte buitenlandse publieke organisaties betrokken zelfs burgers bij dit soort periodieke onderzoeken.

— Toepassing 4: Ordeningsinstrument

— In toenemende mate zien we dat organisaties de verschillende rollen gebruiken om te plannen en verantwoording af te leggen over het presteren. We zien de indeling dan terug in de cyclus van plannen, handelen, verantwoorden en bijsturen. Zo categoriseert waterschap Velt en Vecht bijvoorbeeld de formatie van de organisatie rond de verschillende rollen.

— Tot slot

In dit artikel betogen we dat er op hoofdlijnen vier toepassingsmogelijkheden zijn voor Het presterende waterschap. Ook tijdens het congres op 2 juni gaan we in op de mogelijkheid de inspiratiebron daadwerkelijk te gebruiken in de dagelijkse praktijk. Daarbij zouden wij ervoor willen pleiten om het niet te laten bij een éénmalige gebeurtenis, integendeel. Door meer structureel inspirerende voorbeelden uit te wisselen kunnen waterschappen (nog) meer van elkaar leren en daarmee bijdragen aan een beter functionerende publieke sector.

¹ Peter Polhuis, Jaring Hiemstra, *Presterende waterschappen*, in: *BNG-magazine*, september 2004.

² Jaring Hiemstra, *Presterende gemeenten; hoe gemeenten beter kunnen presteren*, Kluwer, 2003.

³ De kenmerken bij de toedeling van beslisbevoegdheden zijn anders dan in het artikel *Presterende waterschappen*. In het artikel maakten we gebruik van de kenmerken 'verdeling van beslisbevoegdheden is consistent en in lijn met de coördinatiemechanismen' en 'kritische feedback wordt georganiseerd'. In de praktijk zijn de in deze kolom gepresenteerde kenmerken beter hanteerbaar.