

Strategische schets waterschap anno 2020

Verkenning naar opschaling

Leeswijzer

Deze strategische schets handelt over het waterschap anno 2020. In de openingsparagraaf (0) staat het wenkend perspectief: het als waterschap werken in netwerken in allerlei varianten van multischaligheid. In de volgende twee paragrafen worden de veranderingen op de weg daar naar toe beschreven: de afnemende zekerheid rondom de eigen taken (paragraaf 1) en de toenemende onvermijdelijkheid van een sterk veranderende positie van het waterschap in de maatschappelijke context (paragraaf 2). Deze veranderingen leiden in paragraaf 3 tot de conclusie dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen het waterschap en zijn verschillende partners op de vijf relevante niveaus van acteren steeds sterker wordt. Het tegelijkertijd moeten acteren op die vijf niveaus brengt in paragraaf 4 de constatering op tafel, dat dé uitdaging ligt in de grootschalige kleinschaligheid van besturen en organiseren. Juist in de combinatie van beide ligt de kracht; grootschaligheid voor bestuurs- en uitvoeringskracht, kleinschaligheid voor gebiedsbetrokkenheid in de uitvoering. In paragraaf 5 wordt dit verder uitgewerkt aan de hand van de inhoudelijke opgaven die op weg naar 2020 voor liggen, met als conclusie dat het waterschap in het werk steeds meer zal moeten differentiëren naar schaal en partners, wat leidt tot een multischalige context. In paragraaf 6 wordt de vraag naar de gevolgen van het multischalig moeten werken voor de manier van besturen en organiseren van het waterschap zelf behandeld en worden de contouren van mogelijke modellen daarvoor op weg naar 2020 geschetst. In paragraaf 7 worden de verschillende modellen beoordeeld op bruikbaarheid en in het perspectief geplaatst van de ontwikkelrichting die verwacht wordt. Paragraaf 8 beschrijft tot slot het vervolgproces.

0. Het wenkend perspectief



De drie waterschappen hebben er eind 2010 voor gekozen het heft in eigen hand te nemen als het gaat om hun toekomst. Dit krachtige signaal heeft de afgelopen maanden duidelijk handen en voeten gekregen. Het eerste product van een intensief denkproces, noeste arbeid en allerlei inspirerende sessies over het waterschap 2020 en de betekenis die opschaling daarbij heeft, ligt nu voor in de vorm van deze strategische schets over het wenkend perspectief.

Dit perspectief ziet er kansrijk uit, maar het legt ook enkele tamelijk principiële keuzemogelijkheden op tafel over de positionering van het waterschap 2020 en de taken die zij wel en niet doet. Het recent tot stand gekomen Bestuursakkoord Water dwingt ook zonder de discussie over opschaling tot dit soort keuzes. Het Bestuursakkoord Water brengt de waterschappen vanuit het twee lagen model namelijk in positie. Adel verplicht; het is daarom zaak als waterschappen te laten zien, dat zij zelf in staat zijn de afspraken uit het Bestuursakkoord Water op een goede manier vorm en inhoud geven. Het in deze strategische schets beschreven wenkend perspectief biedt hiervoor een mooie richting en houvast.

De keuzemogelijkheden die er zijn raken aan de identiteit, aan de vraag wat voor een organisatie je als waterschap in 2020 wilt zijn en wat je onderscheidend profiel is. Als uitgangspunt van denken is hier gekozen dat het waterschap 2020 dé behartiger van het waterbelang is. Deze keus geeft focus aan de oriëntatie van het waterschap en helpt bij het beantwoorden van de vraag welke taken het waterschap 2020 wel of niet heeft opgepakt. Deze keus schept vertrouwen naar de samenleving en draagt zo bij aan het vestigen van een krachtige identiteit en het (her-)bevestigen van het bestaansrecht van het waterschap. Deze krachtige identiteit draagt tot slot bij bestuur en medewerkers bij aan een gevoel van trots en binding met de eigen organisatie.

Deze schets maakt duidelijk dat het waterschap de opgaven die eraan komen niet meer alleen kan oplossen. Steeds meer zal met andere publieke en private partners samengewerkt moeten worden. Omdat die partners op meerdere verschillende schalen georganiseerd zijn, bevindt het waterschap 2020 zich in een context van multischaligheid. Dat uit zich in participatie in netwerken en samenwerkingsverbanden op verschillende schalen, naar gelang de inhoudelijke opgaaf dat vraagt.

Vanuit de opgave om tot multischalige vormen van werken te komen is de vraag naar de gevolgen daarvan voor de manier van besturen en organiseren van het waterschap 2020 aan de orde. Daarvoor zijn verschillende modellen verkend en gescoord op de effecten van de bestuurskracht, doelmatigheid, uitvoeringskracht en toekomstbestendigheid van het waterschap 2020.

Deze schets maakt ook duidelijk waar de bestuurlijke en organisatorische uitdagingen liggen en welke dilemma's dat oplevert. De rode draad op dit punt is die van de grootschalige kleinschaligheid. Hoe organiseer je de grootschaligheid (massa) die nodig is om een krachtige speler te zijn in een netwerk van netwerken om zo je eigen doelen als dé behartiger van het waterbelang te realiseren en tegelijkertijd de kleinschaligheid te borgen die nodig is om de primaire taken in het gebied adequaat te kunnen uitvoeren en de menselijke maat in het vizier te houden. Tegelijkertijd vragen maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de hoge omloopsnelheid van informatie door social media, om lenigheid in handelen van het waterschap. Het laatste deel van deze schets geeft een treffend antwoord op deze vragen, geredeneerd vanuit de afnemende zekerheid rondom de eigen taakuitvoering en de toenemende onvermijdelijkheid van de maatschappelijke ontwikkelingen. De kern ervan is, dat er de komende jaren geen één-dimensionale oplossing is en dat werken in netwerken in alle varianten van multischaligheid een steeds belangrijkere component wordt. Samen met de toekomstige opgaven voor meer doelmatigheid en bestuurlijke effectiviteit leidt dat ertoe, dat de manier van besturen en organiseren van het waterschap de komende jaren in rap tempo zal moeten veranderen om op deze uitdaging een antwoord te vinden. In deze schets wordt daarvoor een ontwikkelrichting geboden die tegelijkertijd een kans biedt om het proces van samenwerking een nieuwe impuls te geven.

Natuurlijk zijn er nog allerlei vragen die om verdere verdieping vragen, maar het momentum is daar om vast te stellen of dit wenkend perspectief aanspreekt, of keuzes die aangereikt worden het goede gesprek op gang brengen en of de drie waterschappen tot een gezamenlijk handelingsperspectief kunnen komen. Een dergelijk handelingsperspectief, dat altijd inhoud, inspiratie/acceptatie en de verdere vormgeving omvat, is nodig om aan het proces van verkenning naar opschaling meer richting te geven. Het gaat natuurlijk in de eerste plaats om de inhoudelijke 'stip op de horizon', om het beeld van 2020. Maar even belangrijk is de mate waarin er draagvlak voor die 'stip' is. En even goed gaat het om de weg en de tijdsplanning naar die 'stip' toe.

Deze strategische schets biedt meer dan voldoende aanknopingspunten om het gesprek daarover aan te gaan.

1. De afnemende zekerheid

Over hoe de taken van het waterschap richting 2020 veranderen.



Waterschaps techniek én maatschappelijk vraagstuk

Watersysteem: klimaatadaptatie als dé opgave

Als gevolg van de klimaatverandering krijgt het gebied van de drie waterschappen in toenemende mate te maken met periodes van vernatting en verdroging en met periodes van langdurige regenval en kortstondige heftige regenval. De Achterhoek en Twente werden met dat laatste enige maanden geleden geconfronteerd, wat leidde tot overlast en vragen aan het waterschap over wat er gedaan was om die overlast te voorkomen. Voor een deel zijn de

technische beheersmaatregelen bekend en afdoende, het afvoeren en vasthouden van het water in het gebied. Voor een deel zijn deze nog onbekend of van een andere aard. Onduidelijk is waarmee nu precies rekening gehouden moet worden (hoe hoog komt het water, of hoe droog wordt het, en waar valt die heftige regenval). Ook komt de kwaliteit van het oppervlaktewater onder druk te staan door diffuse bronnen (verkeer, medicijngebruik, bacteriologische ontwikkelingen e.d.). Ook hier weten we niet precies hoe en waar deze zich manifesteren en welke oplossingen er zijn.

Klimaatadaptatie is een gezamenlijke opgave voor het waterschap en stakeholders in de ruimtelijke ordening (gemeente, provincie, rijk). Vanzelfsprekend is het waterschap zowel co-regisseur in gebiedsprocessen als uitvoerder. Voor het realiseren van beheersmaatregelen is het waterschap sterk afhankelijk van samenwerkings-, netwerk- en ketenpartners. De probleemstelling wordt complexer en gaat van een technisch probleem naar een maatschappelijk vraagstuk.

Waterschapstechniek alleen is niet meer voldoende, inbreng in het maatschappelijk debat, in termen van haalbaarheid en betaalbaarheid, is een must. Het waterschap maakt duidelijk welke risico's spelen, in hoeverre die te beheersen zijn met (technische) mogelijkheden, wat dat betekent voor de verschillende functies van het watersysteem en welk prijskaartje daar dan aan hangt. Het waterschap is helder over de retrace- en over de dingen die 'we nog niet weten'. Aan de voorkant werkt het waterschap aan bewustwording in de samenleving, aan de achterkant voert zij adequaat risicomanagement ter bescherming van diezelfde samenleving.



Waterketen: verdiepen, verbreden, versmallen?

De eisen die aan de kwaliteit van het gezuiverde afvalwater en aan de uitvoering van de zuiveringstaak worden gesteld zijn hoog, de kosten voor de zuiveringstaak blijven stijgen. De aandacht voor duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen neemt toe (cradle to cradle, people planet profit, e.d.). Bij het zuiveren van afvalwater ontstaan naast gezuiverd water ook nieuwe bijproducten (energie, grondstoffen) die zowel vanuit financieel als MVO-perspectief

interessant zijn. Er ligt een optimalisatieopgave voor het waterschap om van de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) een NEW-fabriek te maken (NEW staat voor nutriënten, energie en water).

Er ontstaat meer differentiatie in de schaal van zuivering. Zuivering vindt in de toekomst meer en meer plaats op het niveau van een bedrijf, wijk of een buurt, en in toenemende mate ook door particulier initiatief (bijvoorbeeld in de vorm van een VVE met een eigen afvalwaterzuivering). De komst van meer punten waar effluent wordt geloosd en de komst van andere zuiverende instanties vraagt van het waterschap als systeembeheerder meer aandacht voor normstelling, toezicht en handhaving.

Er ligt een maatschappelijke opgave om te komen tot een doelmatiger beheer in de waterketen. Het Bestuursakkoord Water neemt samenwerking in de *afval*waterketen met gemeenten als vertrekpunt voor het realiseren van forse besparingen en minder bestuurlijke drukte, maar sluit verdergaande samenwerking in de waterketen met drinkwaterleidingbedrijven niet uit. Het waterschap staat hier op een kruispunt en moet positie kiezen: meer doen in de waterketen of juist afstand nemen van de waterketen. Beide wegen kunnen, maar leveren andere kansen en risico's op en de keus die gemaakt wordt, heeft onvermijdelijk consequenties voor het profiel van het waterschap.

Gaandeweg is het waterschap de laatste jaren een breder pakket aan taken gaan oppakken, met als gevolg een toenemende spanning in de oriëntatie op het algemeen maatschappelijk belang, dat verbonden is met het watersysteem, versus het deelbelang van het waterschap en zijn stakeholders, dat veel meer verbonden is met de waterketen. Duidelijk is, dat ergens in de komende jaren voor het waterschap het moment aanbreekt om keuzes te maken. Op weg naar 2020 komt de vraag op tafel of het verstandig is te kiezen voor 'doorstappen', om zo een positie te nemen in de hele waterketen, of juist voor 'terug stappen', door te concentreren op het watersysteem. De consequenties van beide ontwikkelrichtingen worden hierna kort beschreven als opmaat voor het denkproces over deze wezensvraag, waarmee het bestuur van elk waterschap de komende jaren aan de slag zal moeten.



Ontwikkelrichting 1. Versmallen taakopvatting: watersysteembeheer als core business

Het waterschap is er voor het water in de sloot. Het heeft één taak; het beheren van het watersysteem. Het zuiveren van afvalwater doen andere (markt) partijen, RWZI's zijn van deze partijen. Het waterschap creëert zo ruimte voor maatschappelijk of privaat initiatief en andere (private) partijen. Het waterschap kan in de nieuwe arrangementen die ontstaan als aandeelhouder een belang nemen, maar dat is dan vooral uit overwegingen van verwacht rendement (aandeelhoudersbelang) en niet uit oogpunt van het dienen van het algemeen belang. Het waterschap stuurt vanuit de verantwoordelijkheid voor het watersysteem op de keten via normstelling en toezicht en handhaving en blijft de tarieven bepalen. Het waterschap is adviseur richting andere stakeholders, bijvoorbeeld gemeenten bij de inrichting van ruimtelijke functies en risicotaxatie. Die advisering gebeurt op basis van gebiedskennis en watersysteemverantwoordelijkheid. Relatiemanagers kennen het lokale watersysteem, weten hoe het werkt, wat het vraagt aan kwaliteit en normen. Ze vertalen dat in een voor gemeenten en andere stakeholders begrijpelijk advies over de ruimtelijke inrichting en de inrichting van de keten. Concreet betekent dit dat het waterschap *adviseert* waar de zuivering het beste kan worden gebouwd en *bepaalt* aan welke eisen het te lozen effluent moet voldoen.

Ontwikkelrichting 2. Verbreden taakopvatting: waterketen

Het waterschap is er niet alleen voor het water in de sloot maar ook voor het water in de buis. Het waterschap is actief in het zuiveren van afvalwater. De vormen waarin dat gebeurt zijn verschillend, afhankelijk ook van wat andere partners wensen. De zuivering is een NEW-fabriek, die naast gezuiverd water ook energie en nutriënten levert. De verkoop van deze producten is een middel om de toenemende zuiveringslasten te beperken. Vanzelfsprekend heeft het waterschap de kennis en expertise in huis op het gebied van risico's en veiligheid. Ook in dit scenario zuiveren andere partijen afvalwater; dit gebeurt steeds vaker op kleinere schaal (wijk, buurt). Ten opzichte van deze partijen is het waterschap kadersteller, toezichthouder en handhaver voor de kwaliteit van het te lozen effluent en adviseur waar het gaat om de locatie van nieuw te plaatsen (particuliere) zuiveringen. Bovendien blijft zij ook nu de tarieven bepalen. In deze ontwikkelrichting is een verbreding van taken in de waterketen richting het rioleringbeheer en mogelijk ook de drinkwatervoorziening aan de orde. Met die laatste verbreding verdwijnt de "knip" in de keten tussen drinkwater en afvalwater. In welke juridische en organisatorische vorm dat gebeurt, is nog onzeker. Mogelijk ontstaat een waterketenbedrijf als samenwerkingsverband van gemeenten, drinkwaterleidingbedrijf en waterschap. Het waterschap kan zich dan positioneren als de organisatie die zich inzet voor *integraal* waterbeheer, namelijk al het regionale water, of het zich nu in de grond, aan de oppervlakte of in de buis bevindt. In deze brede ontwikkelrichting is de relatie van het waterschap met het drinkwaterleidingbedrijf en de inliggende gemeenten sterk; zij zijn voortdurend met elkaar in gesprek over de opgaven in de waterketen. Het inzicht in en begrip voor elkaars situatie dat hierdoor ontstaat, leidt mogelijk ook op andere terreinen waarop het waterschap en gemeenten samen werken tot betere resultaten.



Veiligheid: van keren en beheren naar breder kijken, anticiperen en meebewegen

Technische oplossingen, bijvoorbeeld dijkverzwaring, zijn onvoldoende om de uitdagingen op het terrein van veiligheid aan te kunnen. Waterveiligheid in termen van 'droge voeten' is verbreed naar ander type risico's, zoals droogteproblematiek en risico's op het terrein van milieu en volksgezondheid, zoals watervervuiling en bacteriële risico's. De ramp in Moerdijk, waarbij bluswater met allerlei chemicaliën in het

watersysteem kwam en de uitbraak van de EHEC-bacterie die leidde tot diverse nieuwe vragen voor de waterschappen, zijn hiervan veelzeggende voorbeelden. Dit type risico's vraagt een andere benadering en andere kennis.

Het waterschap kan geen 100% veiligheid garanderen, terwijl de samenleving dat wel verwacht. Het managen van de verwachtingen is dus een belangrijke taak. Beheersmaatregelen zijn niet meer uitsluitend technisch van aard. Burgers en bedrijven bewust maken van de beperkingen en een handelingsperspectief bieden, waarmee ze uit de voeten kunnen indien de veiligheid in geding komt, is zeker zo belangrijk. En daarnaast het creëren van bewustzijn bij mede-overheden van de risico's ten aanzien van de waterveiligheid en de noodzaak het waterschap positie te geven in de verschillende veiligheidsketens. Oplossingen dienen zich vaak niet op korte termijn aan, maar vragen langjarig netwerk-programmatisch werken en grote investeringen. Het uit eigen middelen moeten leveren van een bijdrage aan het Hoogwater Beschermingsprogramma als voorbeeld, vormt op financieel terrein een geweldige uitdaging. Basaal is altijd en overal, dat crisismanagement en crisiscommunicatie van het waterschap op orde zijn.

Het waterschap opereert in 2020 in meerdere netwerken. De huidige Veiligheidsregio's voor regionale crisisbeheersing en rampenbestrijding zijn opgeschaald naar de indeling van de 10 politieregio's. Voor het werkgebied van de drie waterschappen betekent dit, dat feitelijk met twee (en materieel maar met één) in plaats van met vijf Veiligheidsregio's samengewerkt wordt. Naarmate de schaal van de Veiligheidsregio's groter wordt, neemt de relatieve positie van de afzonderlijke waterschappen in de Veiligheidsregio's af. Bovendien is waterveiligheid slechts één van de vele thema's die in de Veiligheidsregio's op de agenda staat. Het waterschap positioneert zich daarom nadrukkelijk in dit krachtenveld door een actieve rol te vervullen in de Veiligheidsregio's en zorgt ook daar voor bewustzijn over de risico's van waterveiligheid. Voor veiligheid over de landsgrenzen heen wordt samengewerkt met het aangrenzende gebied van Duitsland. Het water stroomt immers van oost naar west. Door in een vroeg stadium betrokken te zijn bij de beleidsontwikkeling in Duitsland, kunnen mogelijke veiligheidsrisico's worden voorkomen, verkleind en/of vroegtijdig worden gesignaleerd. Tot slot participeert het waterschap in de Regionale Uitvoeringsdiensten voor vergunningverlening en handhaving in het ruimtelijke omgevingsdomein. Dit past bij het streven van de overheid naar integrale vergunningverlenings- en handhavingspraktijk omdat de geschiedenis leert dat verkokering teveel risico's oplevert voor de veiligheid, volksgezondheid en het milieu.

Het belang van proactief opereren in netwerken zal toenemen. De doelen in deze netwerken kunnen echter wel van elkaar verschillen. Het kan gaan om informatie en informatie-uitwisseling bij preventie (bewustwording) en bestrijding (parate kennis), om afstemming over maatregelen die in het eigen gebied voor meer veiligheid zorgen of bijvoorbeeld om afstemming over maatregelen, gericht op een betere kwaliteit en handhaafbaarheid in het (ruimtelijke) omgevingsdomein. Voorwaarde voor het goed opereren in al deze netwerken, is dat alle partijen op hetzelfde moment over relevante en eenduidige informatie beschikken. Netcentrisch werken dus.



Aansluiting waterketen – watersysteem

Naast de opgave van klimaatadaptatie verlangt de maatschappij een duurzame inrichting van de leefomgeving. Het waterschap is in staat een duurzaam watersysteem te realiseren dat om kan gaan met de veranderingen van het klimaat en dat betekenis geeft aan de leefomgeving (wonen, werken, recreëren). De uitdaging om water drager te laten zijn van het landschap en de inrichting ervan krijgt gestalte. Op grond van de kennis, expertise en

verantwoordelijkheid voor keten en systeem maximaliseert het waterschap de *aansluiting* tussen waterketen en watersysteem, op verschillende niveaus.

Allereerst gaat het om het slimmer omgaan met effluent vanuit de behoefte en functie die het watersysteem heeft, om zo de beschikbare ruimte in het systeem beter te benutten. Dat betekent sturen op wanneer (tijd), waar (plek) en met welke kwaliteit het effluent wordt geloosd. Bijvoorbeeld het effluent langer vasthouden om het vervolgens in perioden van droogte zo hoog mogelijk in te brengen in het systeem. Of de kwaliteit van het effluent zo te verhogen, dat drinkwaterwinning uit oppervlaktewater mogelijk wordt, waardoor het grondwatersysteem minder wordt belast. Bij dit type opgaven is het waterschap initiatiefnemer, co-maker en uitvoerder, vanuit de taken en verantwoordelijkheden die het heeft voor het effluent en het systeem.

Op een ander niveau wordt gewerkt aan een slimmere inrichting van waterketen en watersysteem om zo het stedelijk leefklimaat te verbeteren. Denk aan het vasthouden van water in stedelijk gebied om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de leefomgeving en het beperken van de hittestress, mogelijk met behulp van kwalitatief goed effluent uit een zuivering. Of aan een andere inrichting van het rioolstelsel (afkoppeling regenwater) waardoor zware neerslag niet direct leidt tot wateroverlast op straat of tot overstorten in het watersysteem. Dit type opgaven biedt kansen om watersysteendoelen te bereiken en de zichtbaarheid als maatschappelijke partner te vergroten. Sterker nog: het waterschap is *onmisbaar* om dit type opgaven te realiseren: het beschikt over de kennis, expertise en ervaring om (vooral) gemeenten te adviseren over infrastructuur, riolering en ruimtelijke inrichting. In de uitvoering is het waterschap partner en/of initiatiefnemer (rolinvulling is context gebonden).

De samenwerking met gemeenten als partner in het stedelijk waterbeheer is hier een belangrijk issue. Deze samenwerking kan consequenties hebben voor keuzes die het waterschap maakt in de verknoping van systeem en keten.

In beide typen aansluitingsopgaven doen zich lastige afwegingen voor rondom financiering en investeringen. Dat komt omdat de verantwoordelijkheden vervagen (wie is nu waarvoor verantwoordelijk bij verbeteringen van het stedelijk leefklimaat en wie draagt welke kosten) en omdat de maatschappelijke baten ergens anders neerslaan dan bij degenen die de kosten moeten opbrengen. Dit levert bestuurlijke belangdilemma's op.



Kenni 'Nieuw vakmanschap'

De aanwezige kenni, zowel technische, specialistische kenni als ervaringskenni, levert een belangrijke legitimatie voor het bestaansrecht en draagt bij aan de identiteit: het waterschap als deskundig waterpartner op alle niveaus van opereren. Aan het borgen en verrijken van kenni als belangrijke drager van de kwaliteit van het werk van het waterschap wordt continu gewerkt. Daarom wordt de beschikbare kenni en ervaring ook van

waarde gemaakt voor maatschappelijke doeleinden, als het kan ook tegen betaling. Door kenni beschikbaar te stellen aan en te delen met anderen en door deze in een andere context op een begrijpelijke manier toe te passen, wordt waarde toegevoegd en worden bestuurlijke beslissingen verklaard en maatschappelijk aanvaard gemaakt. Bijvoorbeeld door uit te leggen wat de consequenties zijn van een relatief kleine dijkdoorbraak (in termen van een miljardenbedrag aan schade, de A12 onder water, zuivering er uit), of wat de betekenis van normen is voor functies (u kunt er dus niet zwemmen maar wel varen).

Gebiedskenni vormt een onderdeel van ervaringskenni; het borgt op lokaal en regionaal niveau de kwaliteit van de taakuitvoering en wordt steeds vaker ingezet in andere regio's, zodat er geleerd wordt van elkaar. Wil het kennissysteem op niveau blijven, dat moet ervaringskenni uit het gebied naar boven gehaald worden en betekenis worden gegeven voor andere taken van het waterschap en voor maatschappelijke doeleinden. Dit vereist het diversificeren naar expertises, het horizontaal en verticaal verdiepen van kenni en het verbinden van gebiedskenni met andere ervaringskenni van het waterschap, kortom het organiseren van kenni.

De complexiteit van de opgaven in 2020 geeft een noodzaak tot innovatie en het ontwikkelen van nieuwe kennisgebieden (bijvoorbeeld op het terrein van ruimtelijke ordening en crisismanagement) en het managen van het kennissysteem. Waar het nu nog om praktische kenni gaat, zal in het waterschap in 2020 vooral behoefte zijn aan toegepaste kenni. Het gaat in 2020 om kenni en (sociale) competenties, zoals kenni van het opereren in netwerken, relatiemanagement, lobbyvaardigheden en het verbinden van interne en externe beschikbare kenni.



Het waterschap gaat daarbij uit van Nieuw Vakmanschap waar het nadenken niet stopt bij de papieren werkelijkheid, waarbij theorie en praktijk gelijkwaardig zijn en waarin ervaring wordt gecombineerd met de nieuwste wetenschappelijke inzichten. Dit stelt andere eisen aan medewerkers en biedt ook kansen om het waterschap als aantrekkelijke werkgever te positioneren. Tegelijkertijd levert dit een flinke uitdaging op, juist in een periode waarin de arbeidsmarkt van kennis gedreven professionals schaars is door vergrijzing en te weinig goed opgeleide vakmensen.

Externe omstandigheden krijgen steeds meer invloed op het takenpakket van het waterschap en dwingen tot keuzes maken en transparant verantwoorden.

2. De toenemende onvermijdelijkheid

Over hoe de positie van het waterschap richting 2020 verandert.



Beweging 1; de identiteit van het merk. Waterschap is in 2020 een krachtig merk in het bestuurlijk bestel en de maatschappelijke omgeving van Nederland. Deskundig, betrouwbaar, toegankelijk, zorg voor veiligheid door droge voeten en schoon water en dé deskundig waterpartner, lokaal, regionaal, nationaal en internationaal. Deze krachtige identiteit roept een positieve associatie op; de samenleving heeft er vertrouwen in, dat het waterschap de goede dingen goed doet. Dat vertrouwen wordt bevestigd in de

zichtbare uitingen van het werk en in de contacten met de samenleving; het waterschap weet hoe het zit, wie je bent en kent je situatie. Drager van deze sterke identiteit is de kennis en kunde van water in al zijn facetten, op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau. Bestuur en medewerkers zijn trots op deze identiteit, omdat het aansluit bij hun waardesysteem en maatschappelijke betrokkenheid. Het hebben van een krachtige identiteit levert zeker ook een bijdrage aan het (her)bevestigen van het bestaansrecht van het waterschap als onmisbare functionele schakel in het publiek domein. Voor het vestigen van dit krachtige merk zijn nieuwe vormen nodig als gevolg van de vluchtigheid in de samenleving, de ontgrenzing van sectoren en vermaatschappelijking van het bestuur, maar ook door vervloeiing van de organisatie onder invloed van het Nieuwe Werken. Een (gezamenlijk) krachtig bestuur en gedeelde communicatie-uitingen ('de blauwe auto') dragen bij aan het herbevestigen van het merk.

Beweging 2; de vluchtigheid in de samenleving. De samenleving is vluchtig, ongeduldig en gericht op korte termijn succes. De bestuurscultuur ademt hierin mee; het scoren in de zittingsperiode is nodig om overeind te blijven. De functionele opgaven van het waterschap vragen juist om een lange termijn visie en beleid vanwege het veiligheids- en duurzaamheidsbelang en het beslag op publieke middelen. Meerjarig netwerk-programmatisch werken is dus noodzakelijk om tot oplossingen te komen. Deze paradox maakt bestuurlijke afwegingen ingewikkeld.

Beweging 3; de ontgrenzing van beleidsdomeinen en sectoren. Het waterdomein wordt steeds meer onderdeel van het ruimtelijk domein, met het leefomgevingsbeleid als kader van werken. Daarmee vervaagt het waterdomein als zelfstandig thema en verliest het haar eigen gezicht. Steeds vaker zal het moeten concurreren met het bredere ruimtelijke beleidsdomein. Wil het waterbelang hierin een goede positie hebben, dan moet het waterschap een krachtige functionele partner zijn die zorgt voor voldoende tegenkracht in de afweging tussen het algemeen ruimtelijk belang en het specifieke waterbelang.

Het verbeteren van de bestuurs- en uitvoeringskracht, het beter sluiten van ketens door het slechten van schotten, het vergroten van de efficiency en effectiviteit in het publiek domein én innovatie zijn de constante doelstellingen van het waterschap. Om dat te bereiken kijkt het waterschap steeds meer over de grenzen van de eigen organisatie heen. Nieuwe allianties en samenwerkingsarrangementen met Rijk, provincies, gemeenten, regio's, maatschappelijke ondernemingen en private partijen ontstaan even gemakkelijk als ze verdwijnen. Ontgrenzing is het gevolg: van publiek naar privaat, van organisatie naar netwerk, van lokaal naar internationaal, van de kleine dingen naar de grote opgaven en van één-dimensionaal naar multidisciplinair.

Beweging 4: de vermaatschappelijking van het bestuur. Het waterschap is een knooppunt van kennis en belang. Oplossingen voor complexe vraagstukken komen tot stand onder druk van het maatschappelijk debat. De afweging tussen het algemeen belang en het waterbelang van het waterschap moet steeds scherp worden gemaakt. Het waterschap opereert waar nodig sturend en waar nuttig faciliterend in dat debat. Gebaseerd op gedegen vakkennis, vanuit een sterke autonome positie, gericht op het binnenhalen van de eigen beleidsdoelstellingen. Beleidsbeïnvloeding gebeurt door het waterschap op alle niveaus, lokaal, regionaal, nationaal en Europees. Het debat wordt in toenemende mate gedomineerd door de hoge omloopsnelheid en de toegankelijkheid van informatie voor burgers, bedrijven, belangengroeperingen en bestuurders. Andere vormen van inspraak en besluitvorming, zoals conference call, stemmen via internet en digitale referenda, maken dat proces minder persoonlijk en leveren een andere dynamiek en interactie op. Social media beïnvloeden zo besluitvormingsprocessen. Er is ook een andere kant; gebruik van social media is een effectieve manier om de burger snel te bereiken, bijvoorbeeld bij crisiscommunicatie. Het waterschap weet hiermee om te gaan; reactief, door bijvoorbeeld (onjuiste) berichtgeving op internet te corrigeren, en proactief door internet en social media in te zetten als instrument van inspraak en beïnvloeding. Tegelijkertijd is toenemende regeldruk en juridisering van de samenleving aan de orde. De open wordende informatie- en communicatiestromen laten zich hiermee moeilijk verhouden. Regeldruk en juridisering werken verstarrend, terwijl juist regelruimte en flexibiliteit nodig is om de grote vraagstukken op te lossen. Dit levert bestuurlijke dilemma's op en stelt steeds hogere eisen aan zorgvuldig werken en transparantie in de verantwoording over het handelen door het waterschap. Wanneer, tot slot, een nieuw kiesstelsel wordt ingevoerd, waarbij de bestuurders van het waterschap indirect door gemeenteraden worden gekozen, zal er een andere oriëntatie ontstaan in de communicatie en verantwoording. Te verwachten valt dat deze dan meer geënt zal zijn op de wensen en behoeften van de gemeenteraden, dan op die van het generieke algemeen belang.

Beweging 5: de vervloeiing van de organisatie. Organisatievormen transformeren in hoog tempo van 'harkjes' naar ontwikkelmodellen, waarin de combinatie van wendbaarheid en stabiliteit aan belang wint. Het Nieuwe Werken past in deze ontwikkeling. HNW gaat over het effectiever, efficiënter, maar ook plezieriger maken van het werk voor zowel de organisatie als de medewerker, door die laatste centraal te stellen. Succesvolle implementaties van HNW gaan niet over technologische snufjes op laptops of de inrichting van thuiswerkplekken, maar gaan over gedrag en cultuur. Het gedrag kenmerkt zich door de vier 'V's: vrijheid, vertrouwen, verantwoordelijkheid en verbinding. Vooral de 'V' van vrijheid en vertrouwen maken het verschil als deze kernwaarden onderdeel worden van de organisatiecultuur.



Parallel aan deze transformatie naar een ontwikkelorganisatie krijgt de managementopgaaf meer fluïde vormen; de traditionele sturing langs hiërarchische lijnen maakt steeds meer plaats voor - combinaties van- programma-, proces- en projectsturing, met een belangrijke oriëntatie op de ontwikkelkant en het boeien en binden van de medewerker. Dat stelt andere eisen aan de competenties en de beweeglijkheid van het management.

Maatschappelijke bewegingen bieden de kans de identiteit van het waterschap als dé behartiger van het waterbelang meer onderscheidend en sterker te maken.

3. De steeds sterker wordende wederzijdse afhankelijkheid

Over hoe de oriëntatie richting 2020 verschuift naar samenwerken met anderen in netwerken.

Wederzijds afhankelijk

Lokaal, regionaal, (inter)nationaal



Samenwerkingsverbanden

Eigen identiteit

Ook nu al zoeken waterschappen elkaar op in grotere verbanden om zo hun eigen doelen beter te kunnen realiseren. Deze kunnen inhoudelijk van aard zijn, maar ook te maken hebben met een streven naar meer bestuurlijke invloed, grotere doelmatigheid, kwaliteitsverbetering of het borgen van de continuïteit in de uitvoering. Vaak gaat het nog om samenwerkingsverbanden binnen de sector, gericht op belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding en soms ook de uitvoering. Zo ontstaat niet alleen meer kracht (samen sterk), maar tegelijkertijd ook een grotere afhankelijkheid van het individuele

waterschap van die samenwerkingsverbanden. Op landelijk niveau is de Unie van Waterschappen natuurlijk een belangrijke partner, evenals de STOWA en Het Waterschapshuis. Op regionaal niveau zijn dat bijvoorbeeld Lococensus/Tricijn voor de uitvoering van de belastingtaak en de Veiligheidsregio of Regionale Uitvoeringsdiensten. Door te participeren in de besturen van dit soort organisaties zijn waterschapsbestuurders al multischalig aan het werk. Zij lopen daarbij tegen uitdagingen aan en doen ervaring op met vraagstukken die gaan over governance, verantwoording, grip en zeggenschap, over de vraag hoe de belangen van de eigen organisatie af te wegen tegen de belangen van het samenwerkingsverband, wat het steeds belangrijker maakt om zich bewust te zijn van het duidelijke eigen profiel en de doelen van het waterschap.

De geschetste ontwikkelingen zullen de totstandkoming van meer en grotere samenwerkingsverbanden van waterschappen tot gevolg hebben, bijvoorbeeld voor de belastingtaak of de laboratoriumtaak. Daarmee neemt de afhankelijkheid van het individuele waterschap verder toe. De eerste bewegingen van ontgrenzing worden ook zichtbaar. Gemeenten worden geïnteresseerd voor deelname in Lococensus/Tricijn en het in 2010 afgesloten akkoord tussen Unie en VNG stimuleert samenwerking in de afvalwaterketen tussen waterschappen, gemeenten en waar mogelijk ook drinkwaterbedrijven. Dit soort verbanden levert weer andere, nieuwe uitdagingen op die gaan over omgangsvormen en cultuurverschillen, co financiering en besturing van mogelijk ook virtueel vormgegeven samenwerkingsverbanden. Multischalig werken krijgt hier een nieuwe dimensie omdat ook andere publieke en mogelijk ook private partners aan dezelfde overlegtafel aanschuiven, wat de belangenbehartiging complexer en het eigen profiel schraler maakt.

Doorkijkend naar 2020 zal het waterschap nog veel meer dan nu bepaalde taken niet meer alleen aan kunnen of vaststellen dat door het samen met anderen te doen meer te bereiken valt. De complexiteit van de opgave, de nauwe verwevenheid met de (RO-) belangen van andere partners of wet- en regelgeving maken dat eerste onmogelijk en dat laatste wenselijk. Het kan ook zijn dat de afweging van de maatschappelijke kosten en baten tot de conclusie leidt, dat het zelfstandig blijven doen ondoelmatig is. Naast een krachtige kennisintensieve eigen organisatie zijn dus steeds vaker andere partners nodig voor een optimale taakuitvoering en zij hebben het waterschap weer nodig voor hun taakuitvoering.

Het waterschap 2020 opereert dus veel meer dan nu al het geval is in allerlei netwerken en samenwerkingsverbanden, waarbij het karakter, mede gerelateerd aan de doelen ervan, verschillend is; van lichte samenwerkingsafspraken over gezamenlijke taakuitvoering op lokaal en regionaal niveau tot zelfstandige netwerkachtige organisaties waaraan op een grotere schaal taken zijn op- of overgedragen. Deze netwerken en samenwerkingsverbanden hebben geen eenduidige vorm. Ze bewegen zich telkens op verschillende schaalniveaus. Soms heeft het waterschap de mogelijkheid om zelf de schaal te kiezen, soms kan het waterschap als partner mede de schaal bepalen en soms moet worden aangesloten bij schalen die er al zijn (Veiligheidsregio, Unie van Waterschappen, STOWA). Voor een deel vormen deze netwerken zich op een schaal die (veel) groter is dan die van de drie afzonderlijke waterschappen (zoals de Unie van Waterschappen) en voor een deel op een schaal die juist kleiner is dan die van de afzonderlijke waterschappen (zoals samenwerking in de afvalwaterketen tussen gemeenten en het waterschap).

Van belang daarbij is dat partners in netwerken waarin de waterschappen opereren vaak nu al op een grotere schaal georganiseerd zijn dan de huidige drie individuele waterschappen. Vaak zijn ze ook groter dan een opgeschaald waterschap zou zijn; dit geldt bijvoorbeeld voor LTO, terreinbeheerders (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer) en drinkwaterbedrijven. Partners die op een kleinere schaal georganiseerd zijn, zoals gemeenten, zijn vaak zelf druk bezig om schaalvergroting te realiseren om zo hun bestuurs- en uitvoeringskracht te versterken. Een bijzonder aandachtspunt vormt hierbij de schaal waarop de grensoverschrijdende vraagstukken spelen. De partners hierin zijn soms de Kreisen – kleinere schaal dan de huidige drie waterschappen – en soms de Länder – grotere schaal dan de huidige drie waterschappen.

Daarmee ontstaat een portfolio van netwerken en samenwerkingsverbanden die te onderscheiden zijn naar vijf niveaus.

- *Lokale netwerken:* gericht op het werk op het gebied van beheer en onderhoud. Het waterschap is hier vooral uitvoerder en beheerder en soms ook co-regisseur.

Belangrijke spelers in dit netwerk: gemeenten, natuurterreinbeheerders, agrarische bedrijven, maatschappelijke organisaties, etc.

- *Regionale netwerken:* gericht op de uitvoering van het werk van het waterschap. Samenwerking op alle (inhoudelijke) thema's van het waterschap: stedelijk water, veiligheid, watersysteem. Het waterschap neemt hier positie in als toonaangevende speler die vraagstukken op gebied van waterbeheer op een maatschappelijk verantwoorde manier samen met anderen uitvoert. Het waterschap is vooral co-regisseur, partner en kenniscentrum en daarnaast in sommige gevallen ook uitvoerder. Een andere vorm van regionale netwerken zijn de regionale samenwerkingsverbanden, waar het waterschap als deelnemer taken aan overgedragen heeft, bijvoorbeeld op het terrein van belastingen.

Belangrijke spelers in dit netwerk: provincies, gemeenten, veiligheidsregio's, regionale uitvoeringsdiensten omgevingsrecht, andere waterschappen, natuurterreinbeheerders, agrarische sector, etc.

- *Grensoverschrijdende netwerken:* gericht op samenwerking met 'Duitsland langs de grens' op het terrein van de grensoverschrijdende waterproblematiek in verschillende uitingsvormen.

Belangrijke spelers in dit netwerk: de Duitse Kreisen en Gemeinden die grenzen aan het werkgebied van de drie waterschappen.

- *Nationale netwerken:* inzet van het waterschap is gericht op lobby, belangenbehartiging, bijdrage aan beleidsontwikkeling en kennisontwikkeling. Netwerken zijn er rondom specifieke thema's: stroomgebied, veiligheid, shared services/bedrijfsvoeringsaspecten. Inzet zal er veelal zijn samen met andere waterschappen en de Unie van Waterschappen.

Belangrijke spelers in dit netwerk: departementen, Rijkswaterstaat, andere waterschappen, energiebedrijven (bijdrage aan/in afvalwaterketen), andere industrieën, kennisinstituten,

- *Internationale netwerken:* komt voort uit belang van Europese wet- en regelgeving maar heeft ook een praktische kant in de uitvoering. Inzet betreft lobby en belangenbehartiging, afspraken maken, beleidsontwikkeling en uitvoering.

Belangrijke speler in dit netwerk: Duitse overheden, Europese instellingen en wanneer het gaat om het verkrijgen van Europese subsidies gemeenten en andere instellingen in het gebied.

De wederzijdse afhankelijkheden die ontstaan, betekenen niet het opgeven van de eigen identiteit. Zicht op eigen kwaliteit maakt een sterkere samenwerking juist mogelijk. De centrale vraag daarbij is, hoe het waterschap 2020 in al deze netwerken en belangen die daarin een rol spelen, de eigen doelstellingen helder weet te houden en weet te realiseren.

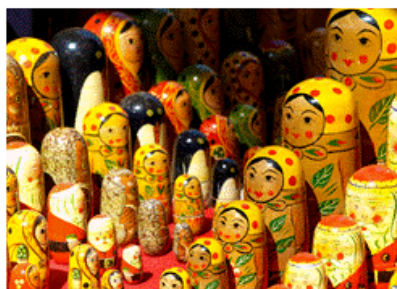
Werken in netwerken vraagt wel om een voortdurende oriëntatie op de rolname van het waterschap, immers de eigen verantwoordelijkheid blijft.

4. De grootschalige kleinschaligheid van besturen en organiseren

De kunst van het verbinden.

Groot- en kleinschalig

Afwegen van algemeen en waterbelang



Positioneel bewustzijn én partnerschap

Continuïteit en improvisatie

Het succesvol besturen van het waterschap 2020 gaat dus vooral over netwerken én organisatie, steeds pendelend tussen het waterbelang en het algemeen maatschappelijk belang. Veerkracht, regelruimte, positioneel bewustzijn en partnerschap is daarom nodig. Distantie én betrokkenheid, daadkracht tonen én draagvlak realiseren, vertrouwen geven én stevig controleren zijn even zovele paradoxen, waar bestuurders mee om moeten weten te gaan. Onzekerheden managen vraagt een andere strategie; meer uitleggen en

communiceren over wat kan en niet kan, beter risicomangement, een groot improvisatievermogen en ruimte bieden aan andere partijen. Van bestuurders wordt verwacht dat zij 'buiten naar binnen' en 'binnen naar buiten' brengen. Zij zijn in staat dat op alle niveaus te doen, van het internationale tot het regionale en lokale niveau. Het zijn bestuurders en netwerkers tegelijk, waarbij de rolname van dagelijks en algemeen bestuursleden verschilt en de organisatie een belangrijk ankerpunt vormt in de continuïteit in opvolgende bestuursperiodes. Het dagelijks bestuur bestaat uit professionals, die belangen behartigen, lobbyen en optreden als sparring partner voor de organisatie. Het algemeen bestuur blijft kaders stellen en controleren, maar neemt ook een rol in het relatiebeheer en het representeren van het waterbelang en het waterschap in allerlei verbanden.

De ambtelijke organisatie opereert in een omgeving, die zich kenmerkt door politieke en bestuurlijke dynamiek en een zekere mate van vluchtigheid. Eén ding is zeker; niets is meer zeker! Veranderingen volgen elkaar in hoog tempo op. De overheid schuift met taken en middelen naar gelang het politieke klimaat. Opvolgende besturen maken andere beleidskeuzes en kiezen andere speerpunten van beleid. Deze context vereist een stabiele maar flexibele organisatie die garant staat voor continuïteit in de uitvoering op een kwalitatief goed niveau en excelleert in improvisatievermogen en wisselende samenwerkingspatronen.

Ook de organisatie moet in staat zijn te opereren in netwerken op verschillende niveaus en de bestuurders daarin te ondersteunen. Tegelijkertijd is er het altijd terugkerende belang van gebiedsnabijheid en gebiedsgebondenheid. Het eerste om zo de kennis van het gebied te borgen en de relaties in het gebied te onderhouden, het tweede omdat installaties nu eenmaal in het gebied staan. Veel van het werk blijft dan ook in het gebied en wordt vanuit de bestaande gebouwen uitgevoerd. Goed relatiebeheer op lokaal en regionaal niveau wint daarbij steeds meer aan belang.

Er ontstaat dus een min of meer hybride organisatiemodel, waarin centraal gebeurt wat bijdraagt aan eenheid van beleid en besturing en doelmatig is en in het gebied gebeurt wat locatie gebonden is of uitvoeringskracht maximaliseert. Daarbij is het de uitdaging niet meer managementlagen in de organisatie te brengen dan nu. Daarvoor is nodig dat medewerkers taakvolwassen zijn en voldoende handelingsruimte hebben in hun werk.

Het accent binnen de organisatie ligt op twee belangrijke elementen: kennis en relatiebeheer. Toegepaste vakkennis blijft belangrijk en uniek, maar veel medewerkers hebben ook andersoortige competenties nodig, zoals omgevings sensitiviteit en bestuurskundige, communicatieve en sociale vaardigheden. Deels kan dit met de bestaande medewerkers, die door training en opleiding nieuwe competenties leren, voor een deel zullen hiervoor nieuwe medewerkers moeten worden aangetrokken.

Niet de keus tussen grootschaligheid of kleinschaligheid is dus aan de orde. De opgave is het beste van beide werelden om een slimme manier met elkaar te verbinden door op grootschalig vlak kleinschaligheid mogelijk te maken. Door tegelijkertijd de voordelen te benutten van gedeelde kennis en services en extra in te zetten op bestuurlijke inbedding en organisatorische voorzieningen op lokaal en regionaal niveau.

In de multischalige omgeving, telkens op zoek naar het optimum tussen grootschalig organiseren en kleinschalig uitvoeren, zonder de consistentie van het geheel te verliezen.

5. De inhoud stuurt de beweging

De inhoudelijke opgaven geven richting aan het schaalniveau van opereren.



De inhoudelijke opgaven zijn leidend bij de keuzes die gemaakt worden over het participeren in netwerken en samenwerkingsverbanden en de rol die het waterschap daarin telkens wil nemen. Deze keuzes hebben vervolgens consequenties voor de bestuurs- en organisatiefilosofie en het vraagstuk van de kwaliteit en doelmatigheid van het werk. Hoewel er op weg naar 2020 nog allerlei onzekerheden zijn, lijkt de richting waarin het zich ontwikkelt al wel tamelijk vast omljnd.

Het *Watersysteem* blijft bij uitstek het domein van het waterschap. De manier waarop de taken op dit terrein uitgevoerd worden verandert wel. Een belangrijke opgave ligt in de afstemming met andere partners in het ruimtelijk domein. Waar zelfstandig plannen maken en het min of meer opleggen van het resultaat tot voor kort nog kon, komt het er nu op aan plannen samen met anderen en in samenhang met hun belangen te ontwikkelen en plannen van het waterschap in te passen in die van anderen. Dat betekent overleggen en afstemmen, geven en nemen, telkens op zoek naar het best haalbare resultaat voor het geheel, ook al is dat niet het beste resultaat voor individuele organisaties. Dit gebeurt op het niveau van het stroomgebied en dat van het deelstroomgebied. Hoe hoger het niveau, hoe meer de nadruk ligt op doelen van strategische aard. Op de schaal van het stroomgebied (RO5 en een deel van Duitsland) gaat het vooral om belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding; deze richt zich voornamelijk op Brussel, Den Haag, Duitsland, de Unie van Waterschappen, collega-waterschappen en de koepels van stakeholders en belangengroeperingen. Op de schaal van het deelstroomgebied gaat het om belangenbehartiging maar ook om regie op de uitvoering met gemeenten, regio's, omliggende waterschappen, terreinbeheerders, agrariërs, burgers, lokale belangengroeperingen etc. om zo de kwaliteit te verbeteren.

Dagelijkse bestuurders van het waterschap en de gemeenten voeren, naast het ambtelijk overleg, dat belast is met de voorbereiding en uitvoering, bestuurlijk overleg over de kaders en hoofdlijnen van de plannen. Dit overleg vervult een belangrijke functie in het proces. Het jaagt aan, weegt belangen van alle betrokken partijen en brengt commitment over de plannen tot stand. In deze overleggen kan het bijvoorbeeld gaan over de inpassing van gemalen in een nieuwe woonwijk of de aanleg van een jachthaven in een stroomgebied.

De uitvoering op lokaal/regionaal niveau zal het waterschap voornamelijk zelf doen, al dan niet in de vorm van uitbesteding of in PPS-constructies en uiteraard altijd in afstemming met gemeenten en

andere van belang zijnde partijen. Dit gemêleerde beeld van de manier waarop het waterschap 2020 rondom de taken op het terrein van het Watersysteem opereert, vraagt om zeggingskracht en zichtbaarheid op alle niveaus, steeds vanuit het uniek profiel van dé behartiger van het waterbelang.

Het *Veiligheidsdomein* kent een aantal opgelegde samenwerkingsstructuren (inclusief partners) en schaalniveaus, die de focus bepalen van het waterschap. Voor het bestrijden van calamiteiten is dat de Veiligheidsregio; voor risico's op het gebied van milieu is dat de Regionale Uitvoeringsdienst. Deze regionale structuren zijn van belang in het kader van belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding en zijn nodig voor coördinatie en afstemming wanneer zich feitelijk een calamiteit voordoet. Daarnaast is de nationale schaal (met departementen, landelijke uitvoeringsorganisatie HWBP, inspecties e.d.) natuurlijk relevant als het gaat om belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding (o.a. voor kaders en financiën). Voor gezondheidsrisico's is er weliswaar een regionale structuur in de vorm van de GHOR als onderdeel van de Veiligheidsregio. De praktijk zal echter zijn, vanwege de aard van dit type risico's, dat hiervoor in eerste instantie op een zo hoog mogelijk niveau (nationaal) geacteerd wordt, samen met partners (zoals RIVM, inspecties) die elkaar zullen afwisselen al naar gelang de opgave die er ligt. Al met al zal het waterschap op dit thema dus zowel in landelijke als in regionale verbanden opereren.

Op het terrein van de *Waterketen* ligt er een belangrijke doelmatigheidsopgave, die de komende jaren samen met gemeenten en drinkwaterbedrijven gerealiseerd moet worden. Dat kan op verschillende manieren. Er kunnen zelfstandige regionale organisaties komen die zich concentreren op de uitvoerende taken van sec afvalwater of juist de hele waterketen en waarin publieke partijen al dan niet samen met private partijen (PPS) participeren. Bedrijfsmatigheid zal dan de overhand hebben, afstemming tussen beleid en eigendom (van verschillende partners) en beheer wordt dan een belangrijk vraagstuk. Het kan ook zijn dat de taken op het terrein van de waterketen integraal onderdeel worden van het waterschap, die dan de taken van gemeenten over neemt, of juist omgekeerd, van een gemeente die dan de taken van het waterschap erbij krijgt. Beleid, eigendom en beheer blijven dan in één hand en zorgen vermoedelijk voor een zeker evenwicht tussen kwaliteit en bedrijfsmatige principes. De rol en verantwoordelijkheid van het waterschap, en daarmee ook de gewenste schaal en vorm van organiseren, zal afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van de waterbedrijven variëren. Partnerschap in een afvalwaterbedrijf vindt kleinschalig, op lokaal/regionaal niveau plaats. Partnerschap in een waterketenbedrijf zal op een grotere schaal georganiseerd zijn. Wanneer het waterschap geen ketenverantwoordelijkheid neemt, is de schaal niet echt relevant. Effectief besturen in dit domein stelt hoge eisen aan zichtbaarheid en zeggingskracht van bestuurders in de regio en de gemeenten.

Dagelijks bestuurders van het waterschap hebben bijvoorbeeld overleg over het uitvoeren van optimalisatiestudies om de efficiency van de afvalwaterketen verder te verbeteren. De organisatie is gebaat bij regionale eenheden waarin voldoende verantwoordelijkheid en de benodigde bevoegdheden zijn belegd voor het maken van afspraken en de uitvoering, dit binnen centraal gestelde kaders. Daarbij is niet alleen de feitelijke uitvoering, maar ook het onderhouden van de relatie met netwerkpartners op dit niveau een cruciale taak.

Aansluiting tussen waterketen en watersysteem zal vanwege de aard van de opgave bij uitstek een activiteit zijn die lokaal en regionaal plaatsvindt met RO-partners, zowel voor beleidsbeïnvloeding en planvorming, als voor regievoering op de uitvoering en de uitvoering zelf.

Gemeenten, vanwege het stedelijk water, provincies vanwege het diepe grondwater en daarnaast ook Kreisen in grensaansluitende gebieden zijn hierbij belangrijke partners. In het bestuurlijk overleg hebben DB-leden een belangrijke rol om al in een vroeg stadium het waterbelang in de ruimtelijke ordeningsplannen in te brengen en de mogelijkheden om met stedelijk water het leefklimaat in de stad te verbeteren voor het voetlicht te brengen. Bij de uitvoering speelt vervolgens ook het lokale bedrijfsleven een belangrijke rol, gegeven de tendens om zuiveren steeds meer kleinschalig te organiseren en daar samen met gemeenten, het bedrijfsleven, woningcorporaties en private investeerders afspraken over te maken. Het waterschap kan ook een belangrijke rol spelen in het voorkomen van hittestress door het vasthouden van water in stedelijke gebieden, waarmee verkoeling kan worden behaald voor straten en gebouwen. Waterschap en stakeholders werken samen aan een betere kwaliteit van het oppervlaktewater waardoor er meer drinkwater uit het oppervlaktewater gewonnen wordt en het minder noodzakelijk is water te winnen vanuit het diepe grondwater. Op dit terrein liggen dus belangrijke nieuwe kansen voor de toekomst. De nadruk ligt hier op het realiseren van doelen van operationele aard. Regie voeren op de uitvoering en de uitvoering zelf organiseren is daarmee bij uitstek een taak die op het lokaal/regionaal niveau ligt. Dit effectief besturen stelt ook hier hoge eisen aan de zichtbaarheid en zeggingskracht van bestuurders in de regio en op lokaal niveau. De organisatie is gebaat bij krachtige regionale eenheden waarin de verantwoordelijkheid voor het maken van afspraken en de uitvoering zijn belegd en de daarvoor noodzakelijke bevoegdheden zijn toegekend. Het aggregatieniveau van organiseren van de uitvoering in de regio verschilt hier wel van dat voor de uitvoering van taken in het kader van het Watersysteem. Voor relatiebeheer is eenzelfde aggregatieniveau van organiseren vanuit Watersysteem enerzijds en Waterketen en Aansluiting anderzijds daarentegen juist weer belangrijk. Op die manier is het waterschap een herkenbaar en vindbaar aanspreekpunt voor partners op regionaal en lokaal niveau en is zij in staat eenduidig en vanuit een integrale kijk met hen te overleggen en te communiceren.

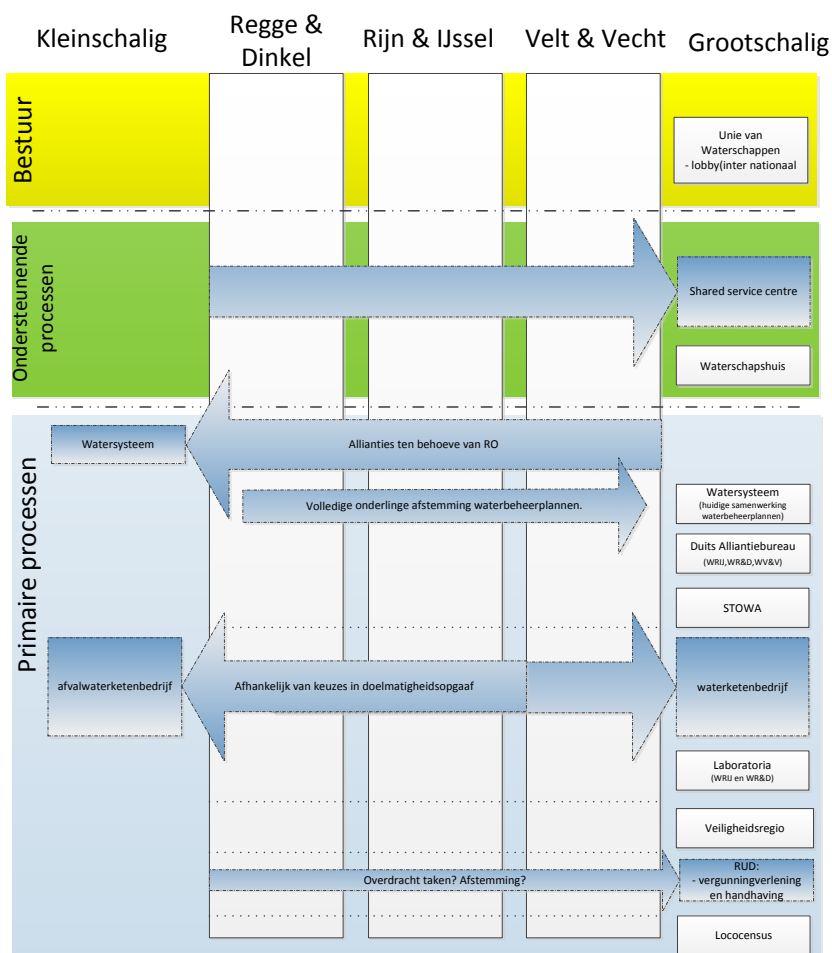
Het beeld dat nu nog tamelijk eenduidig is, traditioneel georganiseerde samenwerkingsverbanden in de eigen sector, wordt dus breder en diffuser. Dat stelt andere eisen (dan nu) aan het functioneren van waterschapsbestuurders in dit soort netwerken en samenwerkingsverbanden. Van hen wordt verwacht dat zij in staat zijn te kunnen spelen met en schakelen tussen wisselende invullingen van rolname en profilering. Dit alles vereist dat zij flexibel zijn en zichtbaar zijn en zeggingskracht hebben, daar wij zij optreden.

Dagelijks bestuurders zullen op veel borden tegelijk moeten schaken, soms kleinschalig met gemeenten over specifieke problemen in een wijk, soms grootschalig met provincie en terreinbeheerders of landelijk als het er op aan komt de specifieke belangen van het gebied van Rijn Oost op de kaart te zetten en te houden. dagelijkse bestuurders moeten dus in staat zijn het ene moment in het buurthuis te overleggen met de lokale boeren en het uur daarna met de gedeputeerde op het provinciehuis te onderhandelen over besteding van middelen om vervolgens af te reizen naar de Unie van Waterschappen om daar mee te praten over lobbyactiviteiten die gericht zijn op het aantonen van het bestaansrecht van waterschappen.

Ook voor het bestuur als geheel ligt er een grote uitdaging. Het komt er op aan eenheid van beleid te blijven borgen als het waterschap op zoveel tafels tegelijk bezig is met belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding.

Dat vereist slim strategisch kiezen en de vaardigheid de kaders centraal zo ruim te stellen dat er voldoende regelruimte is op regionaal en lokaal niveau zonder dat het profiel van het waterschap verwatert of er in het beheer van de middelen lacunes ontstaan. Veel afstemming is ook nodig om ervoor te zorgen dat het waterschap een eenduidig gezicht heeft naar de omgeving.

De verschuiving van *het zelf doen* naar *het samen uitvoeren* van taken in nieuwe samenwerkingsverbanden en netwerken buiten de eigen organisatiegrenzen, heeft ook tot gevolg dat de eigen organisatie op onderdelen 'leger' wordt, ook al blijven de kerntaken in de uitvoering natuurlijk behouden. Tegelijkertijd moet er steeds meer geregisseerd en genetwerkt worden in een in toenemende mate complexere wordende omgeving. Dat is een nieuwe taak, die erbij komt.



Toelichting: De figuur bevat een schematische weergave van de toename in samenwerken in netwerken. De gekleurde horizontale balken geven de onderdelen bestuur, ondersteunende en primaire processen (inhoudelijke opgaven) weer. Het schaalniveau op de horizontale as neemt van links naar rechts toe, waarbij de linkerkant van de as het kleinschalige schaalniveau weergeeft. De lichtblauwe pijlen en blokjes met gestippelde lijnen geven een verwachte ontwikkeling aan richting 2020. De blokjes in wit met dichte lijnen beschrijven de taken die nu al buiten het waterschap belegd zijn, met tussen haakjes wordt de bestaande verbanden.



Duidelijk is dat de druk op de tarieven blijft, vooral veroorzaakt door de toename van kapitaallasten als gevolg van doorlopende investeringen. Het beslag ervan op de totale kosten neemt toe en daarmee nemen de sturingsmogelijkheden navenant af. Dat laatste kan ook aan de orde zijn voor die budgetten die vast zitten in samenwerkingsverbanden en netwerken; het waterschap kan daar immers niet eenzijdig meer over beslissen.

Het hiervoor geschetste beeld roept de vraag op of de huidige schaal van de drie waterschappen in 2020 nog adequaat zal zijn om effectief te zijn in belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding op (inter-)nationaal niveau en tegelijkertijd een zichtbare gesprekspartner met zeggingskracht te zijn op regionaal/lokaal niveau.

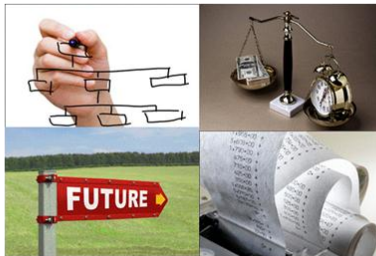
Opschalen, gelijk schalen of afschalen om goed gesteld te staan voor de nieuwe opgaven?

6. Op zoek naar nieuwe manieren van besturen en organiseren

Dé optimale schaal bestaat niet; het is altijd een kwestie van prioriteren en concessies doen aan inrichtingsprincipes om situationeel tot de best bruikbare oplossing te komen.

Drie nieuwe modellen

Shared services, bestuurlijke coöperatie of bestuurlijke fusie



Weging toekomstbestendig- en doelmatigheid

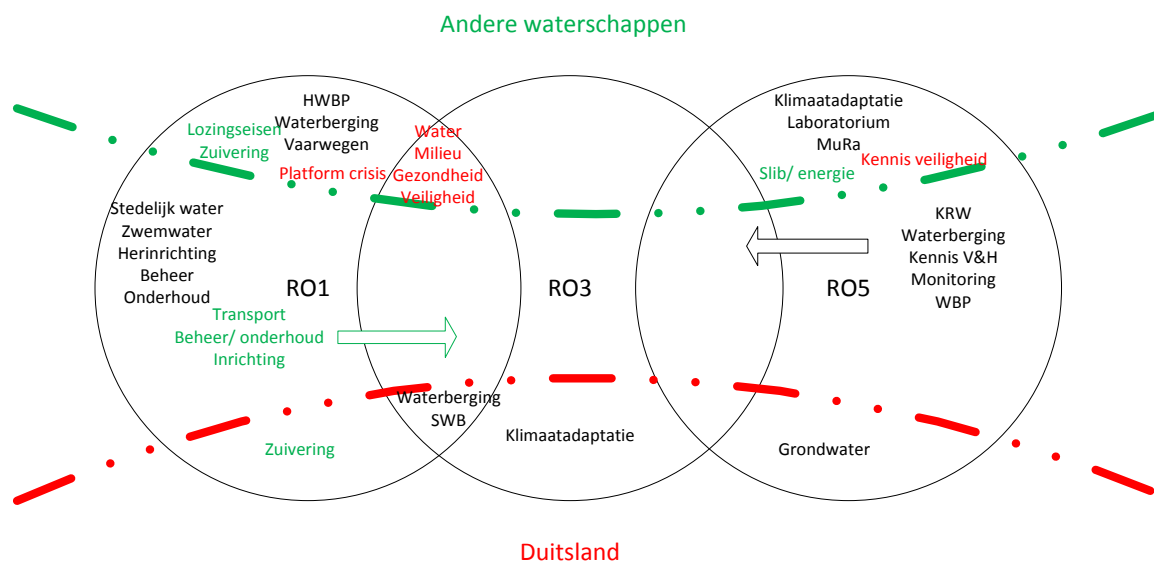
Weging bestuurs- en uitvoeringskracht

Zichtbaar is, dat de beweging richting een multischalige manier van werken voor delen van de taken de afgelopen jaren al in gang is gezet en deze zich dit decennium in versterkte mate zal doorzetten. De toenemende complexiteit van de multischalige netwerken en samenwerkingsverbanden waarin moet worden geopereerd vraagt om een krachtig bestuur, dat zeggingskracht heeft en zichtbaar is. Het steeds 'leger' worden van de eigen organisatie in combinatie met de noodzaak gebiedsnabij te blijven

werken, vraagt om een herpositionering van wat er aan taken resteert om in een krimpende arbeidsmarkt in staat te blijven de kwaliteit en continuïteit in de uitvoering te waarborgen en een aantrekkelijk werkgever te blijven. De maatschappelijke druk op het hanteren van zo laag mogelijke belastingtarieven wordt zo groot, dat doelmatig werken een van de belangrijkste opgaven voor de komende jaren wordt. En tot slot vragen de opschalingstendenzen in de omgeving en bij belangrijke samenwerkingspartners om een adequaat antwoord wil de positie van het waterschap als dé behartiger van het waterbelang sterk blijven. Al deze ontwikkelingen dwingen tot nadenken over een doelmatige manier van besturen en organiseren van het waterschap zelf.

Geredeneerd vanuit de verschillende taken van het waterschap ontrolt zich een beeld van de schaal waarop deze in 2020 het beste kunnen worden uitgevoerd en welke partners daarbij nodig zijn. Dat kan de schaal zijn van één afzonderlijk waterschap (RO1), de schaal van de drie waterschappen (RO3), danwel de schaal van Rijn-Oost (RO5) waarbij op elke schaal ook Duitsland en andere waterschappen in beeld komen. Dat levert onderstaand beeld op.

Toelichting: in de bollen wordt van links naar rechts weergegeven of de schaal van uitvoering die van één waterschap, de drie waterschappen of de vijf waterschappen is. De taken boven de groene lijn in de figuur worden (ook) uitgevoerd met andere waterschappen dan de Rijn-Oost waterschappen. De taken onder de rode lijn worden (ook) uitgevoerd met Duitse partners. Daar waar de cirkels elkaar overlappen wordt de taak deels met één resp. drie of deels met drie resp. vijf waterschappen uitgevoerd. De taken in blauw hebben betrekking op watersysteem, de taken in groen op waterketen en de taken in rood op veiligheid.



Figuur 1: Multischaligheid waterschappen 2020.

Wat opvalt in dit beeld is dat een groot deel van de taken ook in 2020 nog op het niveau van het waterschap uitgevoerd worden (RO1). Dit is verklaarbaar, aangezien dit taken betreft die een belangrijke fysieke binding hebben met het gebied. De binding van de drie waterschappen onderling (RO3) zit vooral in de relatie met Duitsland, waar belangrijke opgaven liggen op het gebied van de klimaatadaptatie. Daarnaast is er een groot deel van de taken die uit oogpunt van gemeenschappelijk belang het beste kan worden uitgevoerd op de schaal van Rijn-Oost (RO5). Dit betreft vooral taken die betrekking hebben op het deelstroomgebied en die te maken hebben met beleidsbeïnvloeding en beleidsafstemming.

Voor de taken die nu in elk waterschap apart worden uitgevoerd kunnen soms andere waterschappen van buiten de kring van Rijn Oost nodig zijn, bijvoorbeeld op het terrein van de crisesbestrijding of de uitvoering van het HWBP. Een deel van deze taken (zoals transport en beheer en onderhoud zuivering) kunnen om doelmatigheidsoverwegingen mogelijk ook worden opgeschaald naar het niveau van de drie waterschappen, al dan niet weer met andere partners.

Voor de taken beleidsbeïnvloeding en beleidsafstemming geldt dat samenwerking op het niveau van RO3 als eerste stap voor de hand ligt met als perspectief een samenwerking op het niveau van RO5. Daarnaast zijn er taken die vanwege doelmatigheidsredenen vragen om een grotere schaal van uitvoering (monitoring, muskusrattenbestrijding, laboratorium, belastingen). In een aantal gevallen is de schaal van RO5 ook dan nog te klein; participatie in grotere verbanden ligt dan voor de hand. Bedrijfsvoering is in de figuur niet opgenomen. Hiervoor geldt dat dit voor een deel dichtbij het bestuur georganiseerd wordt en voor een deel uit doelmatigheidsoverwegingen op een grote schaal, RO3, RO5 of soms nog groter.

Dit beeld van de verschillende schalen van werken die passen bij de inhoudelijke opgaven van het waterschap 2020 levert meerdere modellen voor de toekomstige manier van besturen en organiseren op.

Deze modellen zijn geënt op de schaal van werken van de RO3, maar in elk van de modellen kunnen de beide andere Rijn-Oost waterschappen ook aanhaken. Voor enkele modellen kan zelfs een grotere schaal worden gekozen. In alle modellen blijven de huidige locaties in stand voor het uitvoeren van de werkzaamheden in het gebied, mogelijk zijn er wel personele verschuivingen nodig. Deze modellen voor de toekomstige manier van besturen en organiseren zijn: het handhaven van de status quo, de shared services structuur, de bestuurlijke coöperatie en de bestuurlijke fusie.

Status quo model

In het *status quo model* verandert de huidige situatie niet. De taken en bevoegdheden blijven liggen waar ze nu liggen. Er blijven drie aparte organisaties, met eigen besturen, budgetrecht en belastingregime. Op sommige taken wordt – min of meer ad hoc – samengewerkt, zoals dat nu ook al gebeurt bij belastingen of het opstellen van het waterbeheerplan.

Shared services model

In het model van een *shared services structuur* worden allerlei bedrijfsvoeringstaken en uitvoerende taken in shared services organisaties ondergebracht. Naast de PIOFFAC-taken¹ (met uitzondering van de strategische onderdelen zoals concerncontrol en bestuurscommunicatie) gaat het bijvoorbeeld om inkoop en aanbesteding, vergunningverlening en handhaving, bezwaar en beroep, slibverwerking, muskusrattenbestrijding, laboratoria en projectenbureau (programmering blijft bij de waterschappen). Soms richten waterschappen samen een shared service organisatie op, soms wordt zo'n shared service organisatie door andere partijen gevormd en sluit het waterschap aan. Een voorbeeld van dat laatste is de Regionale Uitvoeringsdienst op het terrein van vergunningverlening en handhaving in het omgevingsdomein. In beide gevallen geldt, dat het waterschap zich voegt naar de manier van besturen en organiseren die daar afgesproken is.

In lijn met de genoemde voorbeelden richten de waterschappen in dit model, afhankelijk van de in te brengen taken en hun samenhang, een of meer nieuwe shared service organisaties zelf op. Belangrijkste doelstelling van de samenwerking in deze vorm is het behalen van doelmatigheidswinst. Doelmatigheidskansen zijn te verzilveren omdat -telkens bij gelijkblijvende omstandigheden- de kosten dalen bij gelijkblijvende kwaliteit, dan wel de kosten gelijk blijven maar de kwaliteit toeneemt of minder meerkosten ontstaan bij de uitvoering van nieuwe taken. De samenwerking wordt vrijwillig aangegaan, maar is geenszins vrijblijvend. Het is geen cafetaria-model, waarin naar believen geshopt kan worden; alle activiteiten die in de shared service organisatie worden uitgevoerd, worden daar door de deelnemende waterschappen ingebracht als dat op macroniveau leidt tot een besparing op de maatschappelijke kosten.

Dit maakt een eenvoudige kostenverdeelsleutel, bijvoorbeeld op basis van omzet, en een eenduidige aansturing mogelijk. Deze aansturing ligt in handen van de drie secretarissen-directeuren gezamenlijk; zij zorgen voor de verbinding tussen de shared service structuur met de achterliggende waterschappen in hun rol van opdrachtgever en houden grip op de uitvoering. Dit model leidt mogelijk tot meer coördinatie en overleg tussen de waterschappen onderling, maar dit

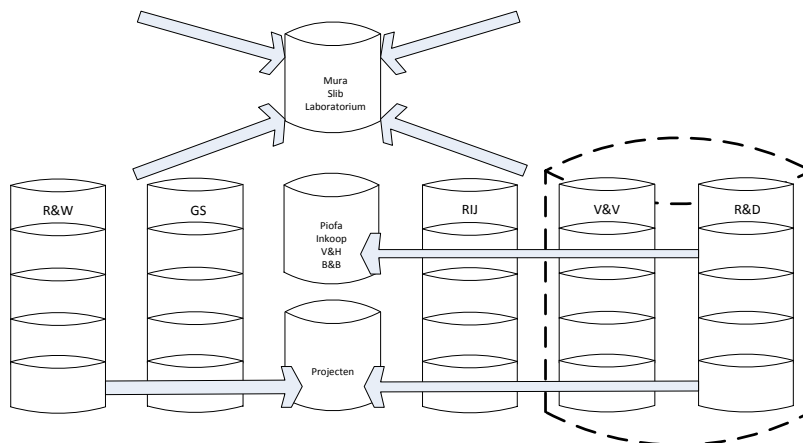
¹ Personeel, informatisering, organisatie, financiën, facilitair, automatisering en communicatie.

kan worden beperkt als de beoogde scharnierfunctie van de secretarissen-directeuren goed werkt. Er worden geen bevoegdheden overgedragen; de shared service organisatie heeft daarom geen bestuur. De rechtsvorm moet borgen dat de waterschappen zonder aanbesteding opdrachten kunnen verstrekken en de shared service organisatie niet te maken krijgt met btw risico's. De belastingregimes van de afzonderlijke waterschappen blijven in dit model stand. De huidige panden van de waterschappen worden op een slimme manier ingezet om de shared service organisaties te huisvesten. Het Nieuwe Werken kan hierbij dienen als incentive. De samenwerking leidt tot uniformering en standaardisering van werkprocessen en ICT en daarmee tot frictiekosten. Dit model leidt mogelijk tot personele bewegingen, omdat activiteiten worden geclusterd of omdat het werkgebied wordt vergroot, en op sommige onderdelen ook tot besparing op de formatie.

Het besparingspotentieel varieert naar verwachting van € 5,5 tot € 7 miljoen op jaarbasis. Een nadere onderbouwing is te vinden in bijlage 1.

In onderstaand figuur is dit model schematisch weergegeven, waarbij een aantal taken met de RO3 worden uitgevoerd in een shared service organisatie, een aantal taken op het niveau van RO5 en een paar taken op een grotere schaal dan de Rijn-Oost waterschappen worden uitgevoerd.

In dit model is het mogelijk dat Velt en Vecht en Regge en Dinkel als één organisatie participeren wanneer zij zouden kiezen voor een bestuurlijke fusie (weergegeven middels de stippellijn).



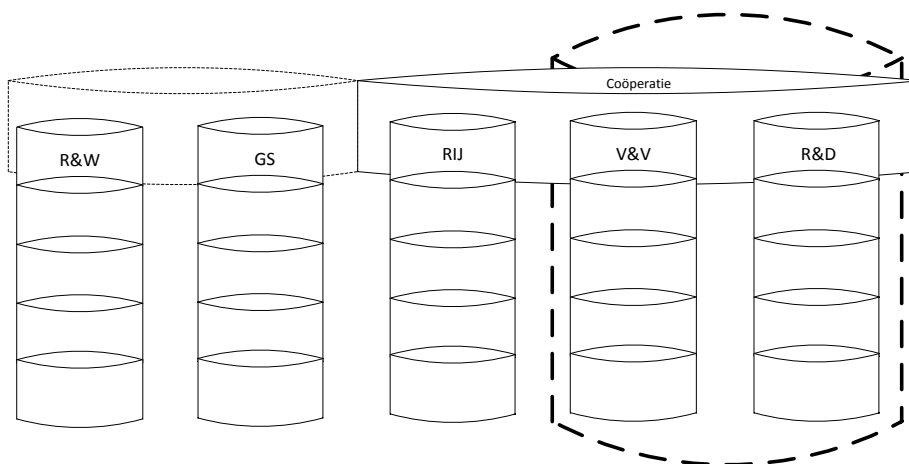
Figuur 2: model Shared Services structuur.

Bestuurlijke coöperatie

In het model van de bestuurlijke coöperatie wordt bestuurlijk op strategisch niveau samengewerkt, daar waar de waterschappen een gezamenlijk belang hebben. Dat betekent dat in elk geval de samenwerking met Duitsland, de belangenbehartiging (KRW, klimaatadaptatie) richting Unie van Waterschappen, Brussel en Den Haag hierin ondergebracht worden. De dijkgraven zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren van dit samenwerkingsverband en coördineren de activiteiten

die vanuit dit verband in naam van de besturen van de drie waterschappen worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om het voeren van overleg en het maken van bindende afspraken met onder andere Duitsland, andere overheden en andere partners. In deze vertegenwoordigende activiteiten namens de drie waterschappen hebben naast de dijkgraven ook andere leden uit de dagelijkse besturen naar gelang hun portefeuille, een rol. De dijkgraven zorgen voor de verbinding met de eigen organisaties door af te stemmen en verantwoording af te leggen over de behaalde resultaten. Er worden geen bevoegdheden overgedragen; er wordt gewerkt binnen het mandaat (kaders) die door de algemene besturen van de waterschappen worden meegegeven. Bekrachtiging van besluiten vindt plaats in de afzonderlijke algemene besturen. De samenwerking heeft geen eigen rechtsvorm en geen organisatie, maar wordt ondersteund vanuit de waterschappen zelf, primair door het collectief van de secretarissen-directeuren als eerste adviseurs van het bestuur, eventueel aangevuld met een 'klein maar fijn' stafbureau. Afspraken onderling over de manier van werken worden vastgelegd in een bestuurlijk akkoord, dat wordt vastgesteld door de drie algemene besturen. Dit model stoelt op vertrouwen en verantwoordelijkheid, maar leidt mogelijk niettemin toch tot meer bestuurlijke drukte tussen de waterschappen onderling in de vorm van overleg. Er is geen reden om aan te nemen dat er verschuivingen plaatsvinden die gevolgen hebben voor locaties, werkzaamheden of personeel in dit model. Aangezien er geen werkzaamheden worden overgedragen (behoudens die van de dijkgraaf inclusief enige ondersteuning), is er nauwelijks een vraagstuk rond financiering of transitie. De doelmatigheidswinst in dit model is gering en ligt naar verwachting tussen de € 0 en de € 0,5 miljoen op jaarbasis. Een onderbouwing van dit bedrag is te vinden in bijlage 1. Tot slot geldt, dat ook andere Rijn-Oost waterschappen kunnen aansluiten. En ook in dit model is het mogelijk dat de waterschappen Velt en Vecht en Regge en Dinkel bestuurlijk fuseren als zij dat willen (weergegeven met stippellijn).

In onderstaand figuur is dit model schematisch weergegeven.

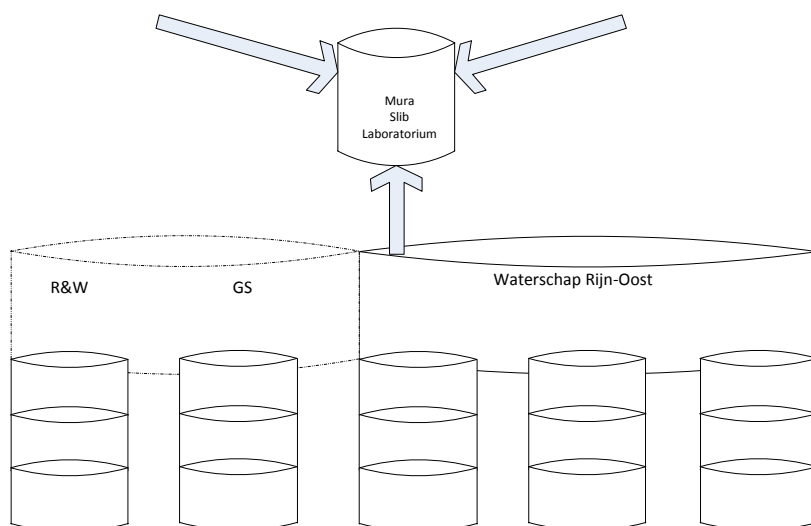


Figuur 3: Bestuurlijke coöperatie.

Bestuurlijke fusie

De meest vergaande variant is die van de bestuurlijke fusie. In dit model fuseren de drie waterschappen tot één. Dit leidt tot één bestuur, één budget, de noodzaak de huidige belastingregimes te harmoniseren en één organisatie. Randvoorwaarde voor het goed functioneren van dit model is dat er fors geïnvesteerd wordt in het relatiebeheer in de regio, waarbij niet alleen de ambtelijke maar ook de bestuurlijke zichtbaarheid goed geborgd moet worden. In combinatie met die bestuurlijke zichtbaarheid is het probleemoplossend vermogen van de organisatie op regionaal niveau een belangrijk element in dit model. Dit model kan leiden tot meer bureaucratie, wanneer er onvoldoende wordt gestuurd op het behalen van doelmatigheid. Daar staat weer tegenover dat besparingsdoelstellingen eenzijdig kunnen worden afgekondigd en uitgevoerd, wat de kans op het behalen van de gestelde doelen vergroot.

In dit model blijven de huidige locaties bestaan voor de werkzaamheden die in het gebied moeten worden uitgevoerd. Wel zullen er taken – die omwille van doelmatigheidsoverwegingen worden samengevoegd – gecentraliseerd worden, eventueel in combinatie met een gedeconcentreerde uitvoering, waarbij het concept van het Nieuwe Werken ingevoerd wordt. Ook in dit model kunnen shared service organisaties worden ingericht die op een grotere schaal dan RO3 functioneren, bijvoorbeeld vanwege doelmatigheidsoverwegingen (laboratoriumtaak bijvoorbeeld) of omdat de schaal beter past bij het niveau van Rijn-Oost (waterbeheerplannen). Eventueel is dit model – op termijn – ook mogelijk op de schaal van Rijn-Oost. Dit model heeft een besparingspotentieel op van € 7 tot € 13,7 miljoen op jaarbasis. Een onderbouwing van dit bedrag is te vinden in bijlage 1.



Figuur 4: Bestuurlijke fusie.

Om tot een weging van de voors en tegens van de verschillende modellen te komen zijn deze beoordeeld op vier criteria: bestuurskracht, uitvoeringskracht, doelmatigheid en toekomstbestendigheid. Hierbij is het status quo model gebruikt als basis om de andere modellen tegen af te zetten. De centrale vraag is steeds: in welke mate draagt het model bij aan realisatie van het gestelde criterium?

Bestuurskracht (bestuurlijk leiderschap)

Criteria	SSC's	Coöperatie	Fusie
Leidt tot grotere zichtbaarheid en herkenbaarheid	Neutraal	Toename	Toename
Leidt tot meer zeggingskracht in netwerken en samenwerkingsverbanden	Neutraal	Toename	Toename
Leidt tot geloofwaardige belangenbehartiging door maatschappelijke verbinding te maken	Neutraal	Toename	Toename
Creëert draagvlak en vertrouwen naar partners, stakeholders en bovenregionale omgeving	Neutraal	Toename	Toename
Stelt in staat beleid te beïnvloeden, gefragmenteerde vraagstukken tot een integrale oplossing te brengen	Neutraal	Toename	Toename
Draagt bij aan zichtbaarheid in het gebied, regionaal	Neutraal	Neutraal	Neutraal

Uitvoeringskracht (organisatieontwikkeling)

Criteria	SSC's	Coöperatie	Fusie
Leidt tot effectiviteit in de uitvoering; doelen beter te bereiken	Toename	Toename	Toename
Bevordert de onderlinge samenhang binnen de gezamenlijke organisatie	Toename	Toename	Toename
Stimuleert van buiten naar binnen denken en doen	Toename	Toename	Toename
Borgt gebiedskennis en contact met het veld	Neutraal	Neutraal	Neutraal
Leidt tot meer kwaliteit en snelheid van handelen	Toename	Toename	Toename
Biedt ruimte voor nieuwe vormen van samenwerken	Toename	Toename	Toename
Organiseert innovatiekracht	Toename	Toename	Toename
Maakt mix van gedifferentieerde inzet van mensen en middelen mogelijk	Toename	Toename	Toename
Draagt bij aan aantrekkelijk werkgever zijn	Neutraal	Neutraal	Toename

Doelmatigheid

Criteria	SSC's	Coöperatie	Fusie
Leidt tot meer draagkracht voor overhead	Toename	Neutraal	Toename
Leidt tot meer draagkracht voor investeringen	Neutraal	Neutraal	Toename
Leidt tot gelijke kwaliteit tegen lagere kosten, en/ of meer kwaliteit tegen gelijke kosten, en/ of feitelijke reductie onder gelijkblijvende omstandigheden	Toename	Neutraal	Toename
Levert besparingspotentieel op	Toename	Neutraal	Toename

Toekomstbestendigheid

Criteria	SSC's	Coöperatie	Fusie
Levert een wezenlijke bijdrage aan het oplossen van grote maatschappelijke vraagstukken	Neutraal	Toename	Toename
Is in staat voldoende slagkracht te ontwikkelen	Neutraal	Toename	Toename
Is voldoende wendbaar om adequaat in te spelen op veranderende omstandigheden	Toename	Toename	Toename
Draagt bij aan het bestaansrecht van het waterschap als dé behartiger van het waterbelang	Neutraal	Toename	Toename
Verminderen kwetsbaarheid (personeel)	Toename	Neutraal	Toename

Het *shared services model* scoort sterk op het vergroten van de uitvoeringskracht en de doelmatigheid en verbetert op onderdelen de toekomstbestendigheid. Een deel van de strategische doelen wordt behaald, bijvoorbeeld verdieping en uitwisseling van kennis op de onderdelen waarop wordt samengewerkt. Bovendien wordt op die onderdelen de veerkracht vergroot. Dit model leidt tot lagere maatschappelijke kosten. De belastingtarieven worden niet geharmoniseerd. Het model leidt niet tot meer bestuurskracht.

Het model van *de bestuurlijke coöperatie* vergroot de bestuurskracht en de uitvoeringskracht en op onderdelen de toekomstbestendigheid. Het model leidt niet tot grotere doelmatigheid en leidt ook slechts beperkt tot verdieping en uitwisseling van kennis. De wateropgaven binnen vooral het watersysteem kunnen beter worden gerealiseerd doordat de waterschappen als één organisatie optrekken richting andere stakeholders, Den Haag, Duitsland en Brussel.



Het model van de *bestuurlijke fusie* leidt tot een versterking op alle vier de criteria. Hierbij is het wel van belang dat aan verschillende randvoorwaarden wordt voldaan, met name waar het gaat om het borgen van de gebiedskennis, het behouden van de bestuurlijke zichtbaarheid in de regio en het beschikken over voldoende probleemoplossend vermogen in de organisatie op regionaal niveau. In dit model worden de strategische doelen het meest gerealiseerd. Het model leidt tot grotere veerkracht en slagkracht en minder bestuurlijke drukte. Wel zullen de belastingtarieven geharmoniseerd moeten worden, wat voor een deel van de ingezetenen zonder nadere maatregelen zal leiden tot een hogere belastingdruk.

Het keuzepalet ligt voor; op naar een bestuurlijke afweging, eerst apart en dan gezamenlijk.

7. Richting bepalen om regie over de eigen toekomst te houden

... Omdat niets doen geen optie is....

Regie over de toekomst

Impuls geven aan samenwerken



Bestuurlijke coöperatie én shared services

Groeimodel voor lange termijn

Deze verkenning leert dat de huidige vorm van drie zelfstandig opererende waterschappen die min of meer op ad hoc basis tot samenwerking komen in 2020 niet meer volstaat. Stappen die zij de laatste jaren gezet hebben om te komen tot nieuwe vormen van samenwerken bevestigen dat. De activiteiten van het waterschap concentreren zich op weg naar 2020 steeds meer tegelijkertijd op lokale/regionale schaal, in het met Duitsland grens aansluitende gebied, op de schaal van het stroomgebied Rijn-Oost, en op nationale en internationale schaal. Samenwerking op inhoudelijke opgaven, zoals het

HWBP, verbindt waterschappen soms weer op een andere schaal. En ook doelmatigheids-overwegingen leiden tot andere, vaak grotere schaalkeuzes voor samenwerking.

De noodzaak steeds meer in een netwerk van netwerken en samenwerkingsverbanden te opereren dwingt dus tot nadenken over een doelmatige manier van besturen en organiseren van het waterschap 2020. Het lijkt nu nog wat vroeg om daarover afrondende conclusies te trekken, daarvoor is er nog teveel in beweging en zijn bovendien nog allerlei keuzes te maken. Het moment om richting te bepalen is nu wel aangebroken willen de waterschappen, individueel en gezamenlijk, de regie over hun toekomst in eigen hand houden.

Bij het bepalen van die richting lijken vier criteria in hun onderlinge samenhang behulpzaam. Dat zijn bestuurskracht, doelmatigheid, uitvoeringskracht en toekomstbestendigheid. De weging van deze criteria kan in de tijd verschillen en vanuit het perspectief van de individuele waterschappen verschillend uitpakken. Dat laatste zal zeker te maken hebben met een verschillend gevoel van urgentie over de problematiek van de eigen schaal en het belang dat wordt gehecht aan het vergroten van die schaal. Daar is goed mee om te gaan, zolang keuzes elkaar niet uitsluiten, sprake is van een open proces en de gezamenlijk gekozen ontwikkelrichting er niet door wordt belemmerd. De gepresenteerde modellen bieden hiervoor de komende jaren alle ruimte, juist ook omdat deze in verschillende combinaties gebruikt kunnen worden en ook nog zo gemodelleerd kunnen worden dat sprake is van een groeimodel.

Kijkend naar het geheel aan criteria lijkt op de lange(re) termijn het model van een bestuurlijke fusie de beste kansen te bieden, mits op een adequate manier invulling wordt gegeven aan de hiervoor gestelde randvoorwaarden die gaan over het borgen van de gebiedskennis, het behouden van de bestuurlijke zichtbaarheid in de regio en het beschikken over voldoende probleemoplossend vermogen in de organisatie op regionaal niveau. In dit model worden de strategische doelen het



meest gerealiseerd. Ook in dit model zal het waterschap overigens multischalig blijven werken en participeren in netwerken en samenwerkingsverbanden, maar het aantal zal geringer zijn en het gebeurt vanuit een krachtige gezamenlijkheid.

Een besparingspotentieel bij een fusie van de drie waterschappen van € 7 tot € 13,7 lijkt haalbaar. Een nadere onderbouwing is te vinden in bijlage 1. Bovendien maakt dit model, beter dan de andere modellen, realisatie van de strategische doelen die dit voorjaar geformuleerd zijn voor het waterschap 2020 haalbaar.

Duidelijk is tegelijkertijd, dat het model van de integrale fusie van drie grens aansluitende waterschappen of de vijf waterschappen uit het stroomgebied Rijn-Oost, feitelijk of in intentionele zin, in elk geval op dit moment politiek-bestuurlijk nog een brug te ver is. Het vastleggen op het bereiken van die uitkomst in 2020 is ook niet nodig om het samenwerkingsproces een verdere impuls te geven. Met de twee andere gepresenteerde modellen van de bestuurlijke coöperatie en de shared service structuur, al dan niet in combinatie met een fusie van Regge en Dinkel en Velt en Vecht, kan in meer of minder mate al een bijdrage worden geleverd aan het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskracht en het verbeteren van de doelmatig.

Voor de komende jaren lijkt dan ook een voor de hand liggende aanpak de samenwerking in de vorm van de bestuurlijke coöperatie en de shared service structuur parallel aan elkaar in gang te zetten. Beide afzonderlijk dienen vooral andere doelen, dus levert de combinatie het meeste rendement op voor bestuur en organisatie. Het aanjagen van deze ontwikkeling kan zowel vanuit de bestaande drie waterschappen gebeuren als vanuit de combinatie van Rijn en IJssel als zelfstandig waterschap en Regge en Dinkel en Velt en Vecht met een gefuseerde status als deze twee waterschappen voor een fusie kiezen.

Voor het versterken van de bestuurskracht is het model van de 'bestuurlijk coöperatie' een prima instrument. Door grensoverschrijdende problematiek en belangrijke delen van de opgaven op het terrein van het watersysteem als drie waterschappen vanuit één bestuurlijke eenheid aan te pakken wordt aan zeggingskracht en zichtbaarheid gewonnen. In die zin levert dit model ook een bijdrage aan de toekomstbestendigheid, in elk geval voor de komende jaren. De doelmatigheidswinst is in dit model zeer beperkt; deze ligt tussen de € 0 en de € 0,5 miljoen op jaarbasis. Aanhaking van de andere twee waterschappen uit het stroomgebied Rijn-Oost voor de opgaven op het terrein van het watersysteem kan, maar is geen noodzaak om te starten. Als Regge en Dinkel en Velt en Vecht besluiten te fuseren blijft dit model zijn functie houden. Pas in een eventuele fusie van alle betrokken (drie of vijf) waterschappen heeft dit model geen betekenis meer.

Om de doelmatigheid te bevorderen en de uitvoeringskracht te versterken biedt het model van de shared service structuur perspectief. Voor een deel wordt dat al gebruikt, soms ook op grotere schaal, maar er is alle aanleiding deze ontwikkeling door te zetten voor taken die nu nog zelfstandig uitgevoerd worden en die uit oogpunt van kwaliteit, continuïteit en doelmatigheid beter samen uitgevoerd kunnen worden. Dit kan, om overzichtelijk en beheersbaar te beginnen, op de schaal van de drie vorm gegeven worden, maar wel zodanig dat opschaling met meer waterschappen eenvoudig mogelijk is als blijkt dat ook zij willen en het meer doelmatigheid en doeltreffendheid oplevert. Binnen dit model kunnen Regge en Dinkel en Velt en Vecht nog steeds kiezen voor een

fusie op het moment dat zij daar aan toe zijn. Ook een opgeschaald waterschap heeft namelijk voordeel te halen uit samenwerking met andere waterschappen op grotere schaal in delen van de uitvoering en ondersteuning. Belangrijke randvoorwaarden voor succes in dit model zijn de bereidheid bij de beslissing een taak op te schalen telkens consequent te kiezen voor elkaar, de zeggenschap over de overgedragen taken met elkaar te delen, bestuurlijke drukte te voorkomen door de aansturing aan de directies te laten en de bereidheid niet vrijblijvende afspraken te maken, om zo de continuïteit te waarborgen. Wanneer dit strak wordt ingezet mag aan een besparingspotentieel van € 5,5 tot € 7 miljoen worden gedacht. Dit model levert ook een bijdrage aan de toekomstbestendigheid in de uitvoering gedurende de komende jaren, al wordt de mate waarin dat het geval is in belangrijke mate bepaald door de bereidheid van de besturen om tot standaardisatie en uniformering te komen. Toch zal het altijd zo zijn, dat deze variant minder doelmatigheid oplevert dan het model van een fusie. Er blijven in dit model drie verantwoordelijke besturen met eigen beleidswensen en behoeften, het is aanzienlijk moeilijker om een doelmatigheidsdoelstelling mee te geven en er blijven coördinatie en afstemmingsmechanismen nodig.

Met de keus voor de combinatie van de bestuurlijke coöperatie en de shared service structuur, al dan niet in combinatie met een fusie van Regge en Dinkel en Velt en Vecht, wordt een proces op gang gebracht om de manier van besturen en organiseren beter dan nu te laten aansluiten bij de multischalige context van netwerken en samenwerkingsverbanden waarin de waterschappen de komende jaren steeds vaker zullen opereren. Ook kan zo ervaring worden opgedaan met de eisen die dat stelt aan vertrouwen, verantwoordelijkheid en omgangsvormen, competenties van bestuurders, management en medewerkers en cultuur, waardoor de samenwerkingsgedachte veel meer fluïde kan gaan groeien. Verder is het nog niet nodig om de belastingtarieven te harmoniseren, waardoor de bestaande verschillen over een langere periode kunnen worden weggewerkt.

Aan de slag met het wenkend perspectief!

8. Over het vervolgproces



De besturen van de waterschappen Regge en Dinkel, Rijn en IJssel en Velt en Vecht hebben eind 2010 besloten gezamenlijk een strategische verkenning te doen naar opschaling. Het is gaat om een verkenning op hoofdlijnen, waarin vooral de strategische aspecten en de bestuurlijk relevante vragen en ambities aan de orde komen. De uitkomst van de verkenning moet de besturen in staat stellen eind dit jaar de afweging te maken of opschaling een wenkend perspectief biedt richting 2020 en daarover een

principebesluit te nemen. Daarmee onlosmakelijk verbonden is de vraag welke vormen van besturen en organiseren voor de komende jaren de voorkeur hebben en welke aanpak de besturen willen volgen om het samenwerkingsproces op basis van deze nieuwe inzichten impuls te geven.

Voor het uitvoeren van deze verkenning is in de voorverkenning een Plan van aanpak vastgesteld. In dit plan wordt, uit oogpunt van draagvlak en betrokkenheid van de besturen, de fase van de verkenning in twee delen opgeknipt. Het eerste deel gaat over de meer strategische aspecten en moet zicht geven op het wenkend perspectief. Het tweede deel gaat over de nadere uitwerking van dat wenkend perspectief geredeneerd vanuit de inhoudelijke opgaven die richting 2020 op de waterschappen afkomen. Hier wordt het beeld van de multischalige context van opereren handen en voeten gegeven en verbonden met diverse modellen voor het besturen en organiseren van het waterschap op weg naar 2020. In dit tweede deel komt ook de vraag terug of opschaling bijdraagt aan realisatie van de strategische doelen, die in de voorverkenning geformuleerd zijn. Tussentijds hebben bestuurlijke consultaties plaats gevonden.

Voor u ligt nu de strategische schets als resultante van de verkenning. Deze schets wordt de komende weken voor consultatie aan de besturen van de drie waterschappen voorgelegd en met de ondernemingsraden gedeeld. Er is dus volop gelegenheid er in eigen kring het gesprek over aan te gaan en dat tot conclusies te brengen. Afhankelijk van de uitkomst van dit afwegings- en besluitvormingsproces in de drie afzonderlijke waterschappen is een moment van samen komen nodig om vast te stellen of er volgende stappen kunnen worden gezet. De drie provincies zullen vanaf dat moment zeker een rol hebben in het verdere proces.

Vastgesteld op 15 november 2011 door de Stuurgroep Verkenning Opschaling Rijn Oost-3²

² De stuurgroep bestaat uit mw. R. Holsheimer, onafhankelijk voorzitter, en de dijkgraven, secretarissen-directeuren en een DB-lid namens de drie waterschappen, en is ondersteund door bureau Berenschot.

Bijlage 1:

Berekening besparingsmogelijkheden modellen besturen en organiseren

Deze bijlage bevat een toelichting op de berekeningen die zijn uitgevoerd om voor de verschillende modellen van toekomstig besturen en organiseren tot een eerste indicatie te komen van een haalbaar besparingspotentieel. Deze modellen bevatten verschillende aannamen; deze zijn één op één meegenomen in de berekeningen. De berekeningen zijn gebaseerd op de begrotingscijfers 2011 van de drie waterschappen. Verder is gebruik gemaakt van generieke benchmarkgegevens en expert judgement uit vergelijkbare samenwerkingsprocessen. Op deze manier wordt geprobeerd de situatie voor de drie waterschappen zo goed mogelijk in beeld te brengen. Niettemin gaat het om een eerste raming die met de nodige onzekerheden omkleed is. Vandaar dat het besparingspotentieel in bandbreedten wordt weergegeven. Er mag aan de hierna gepresenteerde cijfers dan ook geen absolute waarde toegekend worden.

Posten x € 1 mln.	Shared Service structuur		Bestuurlijke coöperatie		Bestuurlijke fusie	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Bestuur	0	0	0	0	0,5	0,7
Primaire processen	2,5	3,5	0	0,5	3	4
Ondersteunende processen	3	3,5	0	0	3,5	4
Overige					0	5
Totaal	5,5	7	0	0,5	7	13,7

Tabel 1: indicatieve berekening besparingsmogelijkheden.

Het besparingspotentieel is het grootst bij een bestuurlijke fusie van de drie waterschappen. In het model van de bestuurlijke coöperatie zijn amper voordelen te realiseren. Het model van de shared service structuur zit daar tussenin en levert een substantiële besparing op. Hieronder staan de belangrijkste componenten die in de berekening op hoofdlijnen zijn meegenomen.

Bij een shared services structuur en bij de bestuurlijke coöperatie is er geen opschaling van de besturen en blijven de bestaande besturen bestaan. De aanname is dat er niets in de *bestuurskosten* verandert. Bij een bestuurlijke fusie wordt de omvang van het algemeen en dagelijkse bestuur van het waterschap 2020 kleiner dan de omvang van de huidige besturen samen. Op basis van het uitgangspunt dat er dan één kleiner professioneel bestuur is zijn besparingen mogelijk in een bandbreedte van € 0,5 tot € 0,7 miljoen.

In het *primaire proces* is het in een shared services structuur en bij een fusie mogelijk om het werk efficiënt en effectief te organiseren. Voor de fusie is de kans daarop groter omdat er dan geen beleidsverschillen meer zijn, voor een shared services structuur is dat minder mogelijk maar zijn er wel mogelijkheden door standaardisatie en uniformering van werkprocessen, protocollen, etc. De mogelijke besparing bij een fusie vanwege het wegvallen van beleidsverschillen wordt op basis van expert judgement indicatief ingeschat op minimaal 7,5% en maximaal 10% van de bestaande kosten. Dat betekent een besparing tussen de € 3 en € 4 miljoen. Bij een shared services structuur is de indicatieve inschatting dat dit lager ligt, namelijk tussen de € 2,5 en 3,5 miljoen; er blijven op beleidsonderdelen dan immers verschillen bestaan. Bij een bestuurlijke coöperatie is een zeer beperkte besparing door harmonisatie van beleid mogelijk van maximaal € 0,5 miljoen.

In het *ondersteunende proces* neemt bij de fusie de bestuurlijke drukte af waardoor de organisatie doelmatiger kan worden ingericht. Dit geldt voor het management en de secretariële functies evenals voor de andere PIOFAC functies. De mogelijke besparingen in het ondersteunende proces bij een fusie worden, op basis van de benchmark database van Berenschot met meer dan 1.500 organisaties, ingeschat op minimaal 14% en maximaal 16%. Dit is een besparing tussen de € 3,5 en € 4 miljoen. Voor een shared services structuur wordt de mogelijke besparing door Berenschot op basis van ervaringen met andere shared service organisatie lager ingeschat omdat de bestuurlijke drukte blijft bestaan. De omvang wordt ingeschat op minimaal 12% en maximaal 14% van de bestaande kosten van de PIOFAC. Dit is een besparing tussen de € 3 en € 3,5 miljoen. In de bestuurlijke coöperatie zijn naar verwachting geen specifieke besparingen op het ondersteunende proces te realiseren omdat de bestaande organisaties blijven bestaan en de bestuurlijke drukte mogelijk toeneemt.

In de verschillende scenario's zijn, mede door invoering van vormen van Het Nieuwe Werken soms meer en soms minder mogelijkheden om besparingen op de huisvesting te realiseren. De omvang daarvan is afhankelijk van de wijze waarop de lokale uitvoering wordt ingevuld. Dit is nog niet in te schatten. Dit geldt ook voor de mogelijkheden om te besparen op ICT. Een berekening van de besparing is nog niet te maken.

Verder zijn er bij een fusie mogelijkheden om op *onderhoud en beheer oevervoorzieningen* (€ 0- € 5 miljoen) te besparen. Uitgangspunt is dan dat daarvoor voor het gehele opgeschaalde gebied gelijke beleidsuitgangspunten worden gesteld en in het kader van een betaalbare harmonisatie mogelijk op onderdelen een lager kwaliteitsniveau zal worden nagestreefd. Bij een fusie is dat het meest realistisch. Bij de andere modellen is dat minder waarschijnlijk omdat er dan door meerdere besturen besloten moet worden.

Tot slot is relevant om op te merken dat zowel in het model van de shared services structuur als in het model van de bestuurlijke fusie frictiekosten zullen optreden. Over de omvang daarvan valt in dit stadium nog weinig te zeggen.