



8-8-2023

Versterking bestuurlijk proces

Een verkenning naar de toegevoegde waarde van een
griffie-achtige rol binnen waterschap Hollandse Delta

Jaap Paans
BUREAU RAADGEVER



waterschap
**Hollandse
Delta**

OPDRACHTGEVER

wnd. secretaris-directeur
waterschap Hollandse Delta
Handelsweg 100
2988 DC Ridderkerk

Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk
t 088 974 33 00
f 088 974 30 01
i www.wshd.nl

OPDRACHTNEMER

Bureau Raadgever

AUTEUR

J.G.A Paans
bureauraadgever@jaappaans.nl

VERSIE

8 augustus 2023

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	4
1. Inleiding	5
1. Aanleiding	5
2. Aanpak	6
3. Context	7
2. Interviews Verkenning toegevoegde waarde Griffier-achtige rol voor WSHD	8
1. Interviews met bestuurders en medewerkers WSHD	8
a. Thema Bestuurskracht	9
b. Thema Vertrouwen	13
c. Thema Griffier-achtige rol	14
2. Interviews met Externen	17
a. Andere waterschappen	17
b. Rekenkamercommissie	23
3. Oplossingsrichtingen	24
1. Mogelijkheden	24
a. Het stelsel	24
b. Griffiers in de praktijk van Waterschappen	24
c. Aanknopingspunten	25
2. Scenario's	27
a. Basis-scenario	30
b. Comfort-scenario	32
c. Plus+scenario	35
d. Resumé	37
4. Conclusies	38
5. Aanbevelingen	40
Verantwoording	41
Geraadpleegde stukken	42
Geïnterviewde personen	43
Bijlagen	
1. Tussenbericht verkenner griffie-achtige rol, 1 mei 2023	
1a. Samenspel	
2. Opdrachtgeverschap griffie(r) waterschap Noorderzijlvest (separaat)	

Bestuurlijke samenvatting

Het waterschap Hollandse Delta (WSHD) wil werk maken van het verbeteren van het bestuurlijke proces. Dat blijkt uit interviews met voormalige en huidige waterschapsbestuurders en medewerkers. Aanleiding is de aanbeveling van Hans Andersson en de RKC om te verkennen of een griffie-achtige rol bijdraagt aan versterking van de bestuurskracht, aan stabilisatie en aan herstel van onderling vertrouwen.

In opdracht van de secretaris-directeur is deze verkenning nu uitgevoerd. Dit rapport beschrijft de opbrengst en conclusies van de verkenning die tussen 6 maart en 6 augustus 2023 heeft plaatsgevonden.

Introductie van een griffier-achtige rol biedt WSHD ruime mogelijkheden en aanknopingspunten om randvoorwaardelijk een impuls te geven aan het opbouwen van vertrouwen. Ook draagt een griffier-achtige rol bij aan stabiliteit en evenwicht in de aandacht voor de VV, voor D&H en voor de organisatie.

Via Basis-, Comfort- en Plus+ scenario's zijn handvatten geboden voor versterking van de bestuurskracht. De aanknopingspunten zijn in 15 acties over de drie scenario's verdeeld en uitgewerkt. Deze acties beogen randvoorwaardelijk bij te dragen aan versterking van het bestuurlijk proces. Zie bieden een basis voor hernieuwd vertrouwen.

Eerste conclusie is wel dat dé oplossing komt uit de mensen zelf: bestuurders en medewerkers. Zij moeten het in onderlinge samenwerking en wisselwerking doen. Bereid zijn tot zelfreflectie en bereid zijn te willen leren. Van bestuur en management wordt daarbij leiderschap verwacht: commitment aan het doel, scherpste in duidelijke aansturing en acceptatie van menselijke fouten in het leerproces. Een griffier-achtige rol is dienstbaar aan al het samenspel. Schept en versterkt randvoorwaarden om vertrouwen te herwinnen.

Tweede conclusie is dat het haalbaar is om een griffier en/of griffie te introduceren binnen het Waterschap. Vijf waterschappen gingen Hollandse Delta al voor. Ieder op eigen wijze. Afgeraden wordt om meteen 'control copy' te doen. Niet 'blindelings' één van de varianten van een ander waterschap invoeren. Een kwartiermakersfase biedt tijd en ruimte om bestuurders en medewerkers het proces mee te laten maken waarlangs tot introductie van de griffier-achtige rol wordt gekomen. Daarbij is mede bepalend welk scenario wordt gevolgd. Het *Basis-scenario* vraagt om een aantal zaken op orde te brengen en de basis te versterken. Dat kan zonder griffier maar vraagt wel wat van de secretaris-directeur en organisatie. Wanneer men verder wil gaan ligt de keuze voor een griffier-achtige rol voor de hand. Dat kan als onderdeel van een tandem binnen het *Comfort-scenario*. Of – als men nog een stap *dualer* wil gaan – in nevenschikking met de secretaris-directeur in het *Plus+scenario*.

Derde conclusie is dat inhoud, vorm en plaats van een griffie(r)-achtige rol in WSHD variëren per scenario.

Vierde conclusie is dat implementatie van een griffie(r)-achtige rol het meest kansrijk is via een kwartiermakersfase. Tussentijdse & eindevaluatie van de invulling door de kwartiermaker bieden mogelijkheden om opgedane inzichten te vertalen naar het implementeren van een meer definitieve rol.

Vijfde conclusie is dat beter samenspel mogelijk is én in de praktijk van WSHD in 2023 succesvol is gebleken.

Zesde conclusie is dat veel gesprekspartners met gelijkgerichte energie naar de toekomst kijken en het verleden achter zich willen laten. Het bestuursklimaat binnen waterschap Hollandse Delta is rijp voor een 'griffier' met een open, inlevende houding en een vriendelijke doch duidelijke spiegel die bestuurders en collega's in hun waarde laat, adviseert, coacht en stimuleert.

Aanbevolen wordt: (1) te kiezen voor het Comfort-scenario; (2) de Verenigde Vergadering en het college van dijkgraaf en heemraden aan te wijzen als leer- en ontwikkelomgeving voor bestuurskrachtig en rolvast besturen met (3) als leerdoelen: (A) debat en beraadslaging op kernkwesties en hoofdlijnen van beleid en (B) rolvaste rolneming; (4) te starten met een kwartiermakersfase onder leiding van een stuurgroep Verbetering Bestuurlijk Proces en het aanwijzen van Kwartiermaker; (5) introductie van een Termijnagenda en (6) een werkbare methodiek van monitoring en rapporteren van voortgang; (7) de betrokkenheid van de VV aan de voorkant te versterken door de informatievoorziening te intensiveren en (8) andere werkvormen te introduceren; (9) de huidige bestuursadviseurs als griffie 'avant la lettre' te benutten en (10) de kwartiermaker als onafhankelijk klankbord en informele vertrouwenspersoon in te zetten.

1. Inleiding

1. Aanleiding

Waterschap Hollandse Delta verkeert medio januari 2023 in de afronding van een turbulente bestuursperiode. Een periode die wordt getekend door vele wisselingen in de samenstelling van het college van dijkgraaf en heemraden. Een periode met debatten daarover en over de kandidatuur van heemraden, over het onderzoek¹ van Hans Andersson en over de verkenningen van Peter van de Velden cs. Verstoorde persoonlijke verhoudingen zetten de bestuurskracht van WSHD stevig onder druk. In deze turbulentie besluit de secretaris-directeur na een dienstverband van twee jaar terug te treden. De directeur bedrijfsvoering wordt als waarnemend secretaris-directeur 1^e adviseur van Verenigde Vergadering en college van dijkgraaf en heemraden, totdat in de opvolging wordt voorzien.

Zowel in de rapportage van Andersson als in het rapport² van de Rekenkamercommissie (RKC) wordt een griffie(r) achtige rol genoemd die als “geoliede scharnier” zou kunnen bijdragen aan het verkeer tussen Verenigde Vergadering en college van dijkgraaf en heemraden, aan het monitoren van de opvolging van toegezegde acties en aan de wisselwerking met de organisatie van het Waterschap. Een stabilisator die zou kunnen bijdragen aan rust, bestuurskracht en vertrouwen.

Andersson spreekt bewust over “een griffie-achtige rol. Het kan nooit een kopie zijn van de situatie bij gemeenten en provincies. Immers, in het bestuur van waterschappen is sprake van monisme (en geen dualisme). Het pleidooi voor deze rol is vooral ingegeven door het feit, dat het in deze fase van WSHD cruciaal is om extra aandacht te besteden aan het verkeer tussen de diverse geledingen: optimale borging van onpartijdigheid, objectiviteit, transparantie en souplesse”. Doel in zijn ogen: het stap voor stap verbeteren van het bestuursklimaat in de wetenschap dat het gegroeide wantrouwen niet in een klap kan worden hersteld.

De aanbevelingen uit genoemde rapporten zijn overgenomen door de Verenigde Vergadering. Voor wat betreft de aanbeveling ten aanzien van een griffie-achtige rol kreeg de opvolging urgentie na de aankondiging van het vertrek van de secretaris-directeur (SD). Op initiatief van de toenmalige secretaris-directeur hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden waarna aan Jaap Paans, voormalig burgemeester en griffier, op 6 maart 2023 definitief opdracht is verleend tot het uitvoeren van de volgende verkenning:

De huidige verhoudingen binnen de Verenigde Vergadering (VV) en tussen de VV, het college en de ambtelijke organisatie binnen waterschap Hollandse Delta zijn verre van optimaal, vooral vanwege een gebrek aan onderling vertrouwen.

Als een mogelijke aanpak om dit te verbeteren, is meermaals het instellen van een griffier genoemd, zoals gebruikelijk is bij gemeenten. Daar is de griffier een onafhankelijk adviseur van het Algemeen Bestuur en de individuele AB-leden. De griffier vervult daarmee een spilfunctie, die een gelijkwaardige positie heeft in de driehoek met de voorzitter (dijkgraaf) en de secretaris-directeur, als hoofd van de ambtelijke organisatie. De invulling van een dergelijke griffier-achtige rol binnen waterschap Hollandse Delta vereist nadere verkenning.

In tegenstelling tot de gemeente en de provincie kent het waterschap het monistisch bestuursstelsel, waarin de heemraden worden gekozen vanuit de VV en dus ook nog lid zijn van de VV met stemrecht. Dat maakt de invulling van een griffier-achtige rol bijzonder, zeker als de griffier-achtige rol ook leden van het dagelijks bestuur adviseert.

¹ rapportage Andersson d.d. 15 maart 2021, 1^e rapportage Van der Velden/Heessels d.d. 8 april 2021, eindadvies Van der Velden/Heessels d.d. 26 mei 2021, brief Van der Velden/Heessels d.d. 2 juni 2021

² Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie WSHD: Opvolging aanbevelingen RKC, 30 september 2022

Binnen de bestuursorganen (dijkgraaf, college en VV) en betrokken collega's (secretaris-directeur/directie/MT en bestuursadviseurs) moet verkend worden of een griffier-achtige rol een bijdrage kan leveren aan het herstel van het onderlinge vertrouwen binnen de VV en tussen de VV, het college en de ambtelijke organisatie en daarmee verbetering van de verhoudingen en de bestuurskracht.

Onderdeel van de opdracht is ook een advies te geven om, los van het advies over het al dan niet instellen van een griffier-achtige rol, het samenspel tussen het algemeen bestuur, het college en de ambtelijke organisatie te verbeteren.

Aan het einde van de opdracht dient een rapportage opgeleverd te worden met:

Een overzicht van het proces dat doorlopen is om tot de verkenning te komen;

Een gemotiveerd advies of het al dan niet instellen van een griffier-achtige rol een oplossing biedt in het herstellen van het vertrouwen en het verbeteren van de bestuurskracht, waar bij een positieve advisering wordt ingegaan op:

- in hoeverre het invullen van een griffier-achtige rol haalbaar is;*
- wat een dergelijke rol zou moeten inhouden c.q. welke vorm en plaats in de organisatie deze rol moet krijgen;*
- de implementatie van een dergelijke rol;*
- Een gemotiveerd advies over de verbetering van het samenspel binnen de VV en tussen de VV, het college en de ambtelijke organisatie.*

Deze rapportage bevat de uitkomst van de gevraagde verkenning. In deze verkenning wordt de inhoud van genoemde onderzoeksrapporten van Andersson en de RKC als bekend verondersteld. Iets wat ook geldt voor de op de vorige pagina aangehaalde rapportages en brief van Peter van de Velden.

2. Aanpak

De doorlooptijd van deze verkenning beslaat de periode van 6 maart tot 6 augustus 2023. Gevraagd is de verkenning begin augustus op te leveren. Zodat deze met fractievoorzitters en de Verenigde Vergadering in de september ronde besproken kan worden.

Omdat op 15 maart 2023 verkiezingen voor het Waterschapsbestuur hebben plaatsgevonden, beslaat deze verkenning het einde van de bestuursperiode 2019-2023 en het begin van de bestuursperiode 2023-2027. Daarmee is de Verenigde Vergadering in twee samenstellingen betrokken. Het college van dijkgraaf en heemraden (D&H) is van samenstelling gewijzigd op 28 juni 2023. Het moment waarop de schrijffase van deze rapportage startte.

Als input voor deze verkenning is gebruik gemaakt van bronnenonderzoek, interviews, observaties en groepsgesprekken. Met 70 personen zijn 1 op 1 interviews gehouden. 60 daarvan vervullen een rol binnen waterschap Hollandse Delta (WSHD). Als lid van de Verenigde Vergadering (VV), steunfractielid, collegelid, lid van directie en management, adviseur, lid van de RKC of OR. Met in totaal 10 vertegenwoordigers van vijf waterschappen zijn gesprekken gevoerd over de keuze om wel of geen griffie(r)-achtige rol in te voeren in hun waterschap.

Interviews en gesprekken hebben plaatsgevonden onder vooraf gedeelde informatie over het doel en de condities van het gesprek. Verwijzingen naar de interviews en gesprekken in deze rapportage zijn niet tot personen herleidbaar. Ook wordt niet naar personen verwezen. Daar waar naar functies en rollen wordt verwezen, betreft het altijd input van meerdere gesprekspartners. Van de interviews en gesprekken zijn geen verslagen gemaakt, alleen persoonlijke aantekeningen die onder beheer blijven van de verkenner tot afronding van zijn werkzaamheden voor WSHD; waarna zij worden vernietigd.

3. Context

De waterschapsverkiezingen van 15 maart 2023 hebben in het hele land, ook binnen het verzorgingsgebied van WSHD voor flinke verschuivingen in het (politieke) speelveld gezorgd.

Door de samenloop met verkiezing van Provinciale Staten (en daarmee van de Eerste Kamer) was er sprake van verkiezingen met een nationale impact. Versterkt door de actualiteit van de Stikstof- en Landbouwdossiers is de Boer Burger Beweging, BBB, als grote winnaar van de verkiezingen uit de bus gekomen. Ook binnen WSHD kreeg BBB veel stemmen. In omvang net iets minder dan de Waterschapspartij Hollandse Delta die de grootste bleef maar wel grofweg halveerde in aantal op die partij uitgebrachte stemmen. Andere nieuwkomers, zoals de Partij voor de Dieren, JA21 en BVNL deden bij waterschap Hollandse Delta hun intrede. Terwijl voor alle waterschappen gold dat het aantal geborgde zetels met besluitvorming door de provincie is teruggebracht. Het aantal geborgde zetels bij waterschap Hollandse Delta is teruggeschoefd van negen naar vier: twee voor de categorie Ongebouwd en twee voor de categorie Natuur. In totaal traden 17 van de 30 VV leden nieuw toe tot de Verenigde Vergadering, 13 leden werden herkozen.

Al ruim voor de dag van de verkiezingen, op 15 februari 2023, heeft de Verenigde Vergadering via een motie vreemd aan de orde van de dag³ ingestemd met een initiatief om verkenner met stevige bestuurlijke ervaring aan te stellen. Aanleiding hiervoor was de wens om het (in)formatieproces objectief vorm te geven. Met als opdracht voorafgaande aan de verkiezingen in ieder geval te onderzoeken welke overeenkomsten en verschillen er inhoudelijk bestaan tussen de programma's van de partijen die aan de verkiezingen deelnemen. Met de vrijheid om voor de Verenigde Vergadering van 29 maart 2023 met een voorstel te komen voor het vervolgproces naar een bestuursakkoord en collegevorming. Op 29 maart 2023 hebben de heren verkenner Van Heijningen en Veldhuijzen gerapporteerd. Waarna de VV in nieuwe samenstelling hen als informateur heeft aangewezen.

Met het aanwijzen van de heren Van Heijningen en Veldhuijzen is een traject in drie stappen op gang gekomen. Daarin heeft de nieuwe VV onder regie van deze externe informateurs op 26 mei 2023 (met 2 nuancerende stemverklaringen) het Bestuursakkoord 2023-2027 'Waterambities verenigd' vastgesteld. Gevolgd door een vervolgopdracht om als formateurs te komen tot selectie en voordracht van heemraden in het college van D&H. Op 28 juli heeft deze voordracht geleid tot het met ruime meerderheden van stemmen benoemen van vier van de vijf voorgestelde kandidaten. De vijfde voordracht, van een externe kandidaat, werd niet gevolgd door een kleine meerderheid van de VV. Gekozen werd een kandidaat die zich op eigen initiatief met onderstreping van "interne kandidaat" tegenkandidaat heeft gesteld.

Vermeldenswaard is verder dat de leden van de VV, het nog zittende D&H en de steunfractieleden op 20 en 21 april een werkconferentie hebben gehouden met als thema: 'Samenspel'. Inhoudelijk goed en gevarieerd, met een open sfeer en in harmonie. Duidelijk met de blik naar voren. Zie hiervoor ook de bijlage 'Samenspel' bij het Tussenbericht dat op 1 mei 2023 n.a.v. deze verkenning door mij aan de opdrachtgever is uitgebracht (Bijlage 1 en 1a).

³ Motie Verkenner, ingediend 'vreemd aan de dag' door de leden Mollema, Sas en Kome op 15 februari 2023, agendapunt 14

2. Interviews Verkenning toegevoegde waarde Griffier-achtige rol voor WSHD

Samenvatting opdracht:

“Lever op basis van uw verkenning een rapport op met gemotiveerd advies of het al dan niet instellen van een griffier-achtige rol een oplossing biedt in het herstellen van het vertrouwen en het verbeteren van de bestuurskracht.

Waar bij een positieve advisering wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het invullen van een griffier-achtige rol haalbaar is, wat een dergelijke rol moet inhouden c.q. welke vorm en plaats in de organisatie deze moet krijgen, de implementatie van een dergelijke rol en een gemotiveerd advies over de verbetering van het samenspel binnen de VV, tussen VV en college en ambtelijke organisatie.

Wat betreft het laatst gevraagde onderdeel van het advies wordt dit ook gevraagd indien negatief wordt geadviseerd op de hoofdvraag”.

1. Interviews met bestuurders en medewerkers WSHD

Om tot een goed beeld te komen van de problematiek van de bestuurskracht en het geschaad vertrouwen binnen waterschap Hollandse Delta (WSHD) is naast praktijk observaties en bronnenonderzoek gekozen voor een aanpak om zoveel mogelijk direct betrokkenen 1 op 1 te interviewen. In een open setting. Zonder verslaglegging. Dus zonder herleidbare quotes of verwijzingen naar personen in deze rapportage.

Per gesprek is 45 minuten agendatijd gereserveerd met een uitloop van nog eens 45 minuten. De meeste gesprekken duurden langer dan 60 minuten. Ieder gesprek werd ingeleid met het duiden van de opdracht, het bespreken van de condities waarop veilig aan het gesprek kon worden deelgenomen en een voorstelronde. Daarin werd aan de deelnemers gevraagd op welke wijze zij bij WSHD terecht zijn gekomen.

Op basis van de hiervoor aangehaalde opdracht werd vervolgens in drie blokken ingezoomd op de problematiek: een blok vragen in relatie tot het thema Bestuurskracht, een blok vragen in relatie tot het thema Vertrouwen en een blok vragen over de toegevoegde waarde van een griffier-achtige rol.

In de gesprekken is van de zijde van de verkenner aangegeven met welke bestuurlijke en ambtelijke ervaring⁴ deze opdracht is aanvaard. Daarin is ook kenbaar gemaakt dat bij het aannemen van de opdracht een voorbehoud is gemaakt ten aanzien van de in de opdracht mogelijk gevoelde doelredentatie dat het introduceren van een griffier-achtige rol binnen het waterschap Hollandse Delta de oplossing is die voor versterking van bestuurskracht en herstel van vertrouwen het doorslaggevende verschil maakt.

Dank gaat uit naar de 70 geïnterviewden en de toegewezen bestuursondersteuners voor hun ruimhartige medewerking en inzet. De gesprekken zijn in de periode 1 maart – 30 juni 2023 gevoerd in het Waterschapshuis in Ridderkerk. De stuk voor stuk aangenane gesprekken hebben naast veel informatie ook veel inhoudelijk inzicht opgeleverd over de vraagstukken en kerntaken van het Waterschap. Enkele gesprekken hebben om praktische redenen en met wederzijds goedvinden plaatsgevonden via Teams.

⁴ Drs. J.G.A. Paans: van 2002-2015 griffier van de gemeenteraad van Dordrecht, van de Drechtraad en van de gemeenteraad van Rotterdam, van 2007-2011 voorzitter van de landelijke Vereniging van Griffiers en van 2015-2023 burgemeester van Alblasserdam.

Totaal zijn 59 geïnterviewden van WSHD gesproken:

- 16 leden van de Verenigde Vergadering 2019-2023, waarvan er 3 niet zijn teruggekeerd in de Verenigde Vergadering, 13 wel
- 15 nieuw gekozen leden van de Verenigde Vergadering 2023-2027
- 5 steunfractieleden 2023-2027, waarvan er 4 de periode 2019-2023 hebben meegemaakt
- 1 interne heemraad uit de Verenigde Vergadering 2019-2023
- 2 externe heemraden
- dijkgraaf
- waarnemend secretaris-directeur
- directeur Inhoud
- 6 afdelingshoofden
- 2 assetmanagers
- 2 beleidsadviseurs
- 6 (huidige en voormalige) bestuursadviseurs
- plv. voorzitter OR

en verder:

- voorzitter Rekenkamercommissie (RKC)
- 10 geïnterviewden bij 5 andere waterschappen:
 - Amstel, Gooi en Vecht
 - Delfland
 - Noorderzijlvest
 - De Stichtse Rijnlanden
 - Aa en Maas

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de vragen die per thema in de interviews met bestuurders en medewerkers van waterschap Hollandse Delta aan de orde zijn gekomen.

Om een goed beeld te krijgen van de ernst van de problematiek zoals deze ten tijde van het interview door betrokkenen werd gevoeld zijn woordelijke typeringen genoteerd. Deze typeringen - met name bij de eerste vraag - bevestigen de beschrijvingen van de problematiek zoals al eerder in openbaarheid zijn gerapporteerd⁵. Het is niet in het belang van het Waterschap de beeldvorming met herhalingen te blijven voeden. Daarom zijn ze in dit rapport bondig samengevat.

a. Thema Bestuurskracht

Hoe staat WSHD er bestuurlijk voor in uw ogen (op peildatum 15 maart 2023)?

VV leden uit de periode 2019-2023 zijn in zijn algemeenheid niet trots op hoe WSHD er bestuurlijk voor staat. In de vele negatieve kwalificaties is een duidelijke rode draad herkenbaar:

Bestuurlijk staat de WSHD er niet goed voor, is het onrustig, instabiel, ging het er regelmatig onfatsoenlijk aan toe en wordt er niet op hoofdlijnen noch vanuit het algemeen belang bestuurd. Enkelen markeren dat de VV ondanks deze diskwalificatie wel besluitvaardig is geweest. Per saldo is er beleid vastgesteld, zijn er besluiten genomen en investeringen gepleegd, is er jaarlijks een begroting vastgesteld en verantwoord.

⁵ rapportage Andersson d.d. 15 maart 2021, 1^e rapportage Van der Velden/Heessels d.d. 8 april 2021, eindadvies Van der Velden/Heessels d.d. 26 mei 2021, brief Van der Velden/Heessels d.d. 2 juni 2021

Nieuw gekozen VV leden 2023-2027 kijken meer van een afstand, met de blik naar voren en zijn minder belast door eerdere ervaringen. Vermeld moet worden dat een aantal van hen via de rol van (steun-) fractielid wel vanaf de zijlijn hebben meegekeken in de periode 2019-2023. Deze leden markeren met hun typering en als rode draad dat:

de vorige VV vooral slecht was in de omgang met elkaar, geen eenheid was, een negatief imago heeft en bekend stond als instabiel bestuur.

De gesproken steunfractieleiden voegen daar nog aan toe veel onvolwassen gedrag gezien te hebben van een in zichzelf gekeerd krachteloos orgaan.

Zowel van de zijde van het college van D&H als van de zijde van de medewerkers in de organisatie wordt in het kader van de bestuurskracht opgemerkt dat:

bestuurskrachtig handelen een optelsom is van het bestuurlijk functioneren van de afzonderlijke organen VV en D&H en de wisselwerking tussen beiden. Deze geïnterviewden markeren waaraan het heeft ontbroken. Zelfreflectie en zelfreinigend vermogen wordt gemist. Evenals besluitvaardigheid, bereidheid tot samenwerking, daadkracht, proceshygiëne en focus. Tegelijkertijd markeren zij ook de slechte omgangsvormen en het effect van het gedrag en het handelen van de VV op de medewerkers in de organisatie. Medewerkers benoemen ook het effect van het gedrag op de dagelijks bestuurders en ambtelijke top. Bestuurlijk staat WSHD er intern en extern slecht op. Dat leidt tot aangepast, behoedzaam en risicomijdend gedrag.

Op basis van alle typering en kan vastgesteld worden dat de geïnterviewden veel aan te merken hebben op de wijze waarop binnen WSHD bestuurd wordt. Los van het feit dat wel gezien wordt dat er besluiten worden genomen, meestal conform voorstel, oogt en functioneert WSHD in de eigen ogen van vertrokken, zittende en nieuw komende bestuurders en medewerkers niet bestuurskrachtig. ***Er was tot 15 maart 2023 geen gedeeld beeld van, geen gezamenlijk uitgedragen norm over en geen collectiviteit in de uitoefening en acceptatie van de rollen die VV leden en leden van D&H invullen.*** Met andere woorden: er werd veel naar elkaar en naar anderen gewezen. Met één vinger naar anderen wijzen betekent dat je met de andere vingers naar je zelf wijst. Zelfreflectie van de VV als collectief en van de leden afzonderlijk werd en wordt gemist.

De vraag dringt zich op of er ruimte is om het gesprek te voeren over de vraag “waarvoor ben je besteld?”. Is iedereen aanspreekbaar op de eigen rol die vervult dient te worden. Nog sterker: laten mensen zich aanspreken als ze in de rol van een ander treden?

In ieder geval is duidelijk dat er in de VV 2019-2023 veel naar elkaar werd gewezen. Een situatie waarin er geen veilige ruimte was om met zelfreflectie bij te dragen aan persoonlijk leervermogen en leeropbrengst van de VV als collectief. De intenties en ambities van de nieuw aangetreden VV op dit punt zijn goed. In de praktijk van de tot nu toe gehouden vergaderingen zijn er al enkele voorbeelden waarin de daad bij het woord werd gevoegd⁶. In een professioneel debat of in een dialoog is zelfreflectie een kwaliteit waarmee een standpunt aan kracht wint. Toepassing vraagt om begeleiding, te beginnen door de voorzitters van VV en commissies. Die daarop specifiek getraind zullen moeten worden. Ook de SD en een eventuele griffie-achtige rol kunnen hierin een begeleidende, signalerende en spiegelende rol vervullen. Daarbij is aan de orde de vraag: wie is voor de VV leden de meest natuurlijke, neutrale coach?

⁶ Bijvoorbeeld het initiatief van een VV-lid met belangen die wel op 28 juni 2023 het initiatief indient, niet meedoet aan de beraadslaging en de stemming over het voorstel aan de overige VV-leden liet na afstemming te hebben gezocht met enkele adviseurs binnen WSHD.

Hoe staat WSHD er ambtelijk voor in uw ogen (op peildatum 15 maart 2023)?

VV leden uit de periode 2019-2023 geven onderscheidenlijk van elkaar aan dat de WSHD organisatie:

behoefte heeft aan ambtelijk en bestuurlijk leiderschap, ruimte moet krijgen om innoverend voorop te lopen, monddood is gemaakt, college en VV meer in staat moet stellen om kaders op hoofdlijnen te stellen, moeilijk benaderbaar is, de uitvoering op orde heeft, professionele kennis in huis heeft, nieuwe thema's meer moet inweven in kerntaken, de bestuurlijke kernvraag of dilemma's onvoldoende scherp formuleert, aandacht verdient voor thema's in het Medewerkers Tevredenheid Onderzoek, een adequate mandaatregeling ontbeert, afwachting is op betere tijden, kan werken aan transparantere informatievoorziening, sterk technisch georiënteerd is, kan helpen in werkbaar ontsluiten van informatie voor de VV, technische kwesties vaker op locatie moet laten zien, deskundig en technisch onderlegd is, meer integraal naar vraagstukken mag kijken, volop in beweging is, veel nieuwe instroom kent.

Onder de op 15 maart 2023 nieuw gekozen VV leden zijn een aantal gekozenen die al langer binnen het Waterschap meelopen. Zij geven onderscheidenlijk van elkaar aan dat de organisatie:

deskundig is, nog steeds aan het integreren is, af en toe nog gebukt gaat onder de historie van voor 2019, nog teveel verzandt in processen, procedures en systemen, niet trots is door bestuurlijk gedoe, vooruitgaat in deskundigheid, communiceert vanuit een (te) rooskleurige boodschap, ruimte moet krijgen om uitleg te geven over primaire processen die zijn gekoppeld aan kerntaken, (soms te) dienstbaar is aan college en VV.

De nieuwe nieuwgekozenen hebben over het algemeen een zeer positief beeld:

Medewerkers zijn deskundig en professioneel. De organisatie wekt vertrouwen, toont bereidheid om nieuwkomers te informeren.

Tegelijk beseft men zich dat men nog ervaring moet opdoen in de praktijk van het samenwerken met de organisatie (via het ten tijde van de interviews nog te vormen college).

Vanuit het college van D&H en de gesproken medewerkers in de organisatie wordt aangegeven dat:

de organisatie de angstcultuur heeft losgelaten, sinds 2019 forse stappen voorwaarts heeft gezet en in de eerste plaats deskundig is. Zeker waar het technische kwesties betreft. Dienstbaar is aan het bestuurlijke proces met in stand houding van een professionele standaard. Ook wordt gezien dat de organisatie op bestuurlijke sensitiviteit en inleven in bestuurlijke dilemma's nog stappen kan maken. Soms onvoldoende kritisch is.

Aangetekend wordt dat hierin in de laatste jaren wel al flinke stappen voorwaarts zijn gezet. Er is sprake van herwonnen vertrouwen onder nieuwe leiding. Er worden stappen gezet van leren naar presteren. Van 'branden blussen' naar meerjarenbeleid.

Meerdere geïnterviewden verwijzen naar de instabiliteit die de afgelopen bestuursperiode effect heeft gehad op de organisatie. De vele wisselingen van heemraden, het gedoe in de VV en de moeizame wisselwerking tussen de vertrokken secretaris-directeur enerzijds en dijkgraaf & heemraden anderzijds hebben effect gehad op de organisatie. Meerdere geïnterviewden benadrukken de behoefte aan rust en stabiliteit.

Alle geïnterviewden onderschrijven de stelling dat in bestuurlijke voorstellen de bestuurlijke kernkwestie of de voorliggende bestuurlijke dilemma's scherper geformuleerd kunnen worden.

Erkend wordt dat er geen tot weinig tijd wordt besteed aan het aan de voorkant met de VV en het college van D&H bediscussiëren van wat de bestuurlijke kernvraag is in de voorliggende opgave. Er is ruimte om de VV meer en goed mee te nemen in vraagstukken. Uit de interviews blijkt dat er soms sprake is van terughoudendheid bij medewerkers en/of leden van het college. Dit wordt in die gevallen verklaard door een zekere angst voor vragen en door koudwatervrees.

Ook wordt er ruimte voor verbetering gezien als het gaat om het opvolgen van aanbevelingen, moties, toezeggingen, het bundelen ervan in voortgangsrapportages richting D&H en VV. Het werkt nu technisch administratief via de PFO's van heemraden. Sturing via het college, directie en management team wordt gemist.

Op welke punten moet de bestuurskracht van WSHD en het samenspel binnen de VV en tussen VV, D&H en organisatie verbeterd worden?

VV leden uit de periode 2019-2023 geven onderscheidenlijk van elkaar als antwoord dat:

de informatievoorziening kan worden verbeterd; het commissiestelsel beter kan worden benut; het fenomeen van vragen stellen, beantwoorden of toezeggingen doen, herijkt moet worden; de VV door D&H en organisatie in positie moet worden gebracht om kaders te kunnen stellen en controle uit te oefenen; het dagelijks aansturen aan het college te laten en informatievoorziening te enten op de rol die de VV heeft.

Verder wordt gepleit voor:

een jaarplanning, strakkere vergaderorde, een slimme combinatie van het B.O.B. model en het commissiestelsel, meer informatieve VV's als voorfase van beeldvorming, ruimte en tijd voor het sparren van VV leden met heemraden v.v., eenvoudig leesbare dashboards over de voortgang van beoogde resultaten, kpi's en financiën, meer bestuursgerichte advisering ipv techniek-gericht, het aan de VV zichtbaar maken welke scenario's zijn overwogen en welke afweging ten grondslag lag aan de voorgestelde keuze.

Ten aanzien van de gedragscomponent in het samenspel wordt door deze VV-leden aangedragen dat bestuurders in VV en D&H:

elkaar leren kennen, gericht mogen zijn op wat verbindt, elkaar over grenzen van partijkleur heen opzoeken voor samenspel, elkaar onderling op gedrag, rolvastheid en mores mogen aanspreken, meer zakelijk kunnen vergaderen: korter en bondiger, mogen worden uitgenodigd en aangesproken op het investeren in informele contactmomenten met elkaar.

De op 15 maart 2023 nieuw aangetreden VV-leden vullen genoemde punten aan met pleidooien voor:

voorlichting, informatieve sessies en inwerkprogramma's voor nieuwkomers, versterking van het begrip-niveau binnen de VV of tenminste de commissie die het betreft, investeren in onderlinge relaties, loslaten van negativiteit en vastgezette beeldvorming over verziende bestuurscultuur, uitgaan van vertrouwen in plaats van cultiveren van wantrouwen, focus op inhoudelijk debat, aanspreken en zelfcorrectie binnen de VV, dienend leiderschap, open debat, mede-agendering vanuit de VV, focus op algemeen belang beheergebied, vertrouwenwekkende informatiestromen, inzetten van de gunfactor, collectief leiderschap in de richting van mede-overheden.

Aanvullend pleiten leden van het college en geïnterviewde medewerkers onderscheidenlijk ook nog voor:

het investeren in een collectieve stijl van de VV, oriëntatie op de externe factoren en actoren, collectief koers bepalen richting de buitenwereld, een aanspreekcultuur met voorbeeldgedrag en voorleven van gewenst gedrag, collectief maken van gewenste omgangsvormen, versterking van het zelfcorrigerend vermogen, naleving van vertrouwelijkheid waar het moet en openbaar waar het kan, (informeel) dualisme door onderscheid in rolneming heemraden en overige VV-leden, controle op de naleving en opvolging van besluiten en uitspraken (via moties) van de VV, strakkere sturing op wat de VV wordt voorgelegd: niet repareren maar prepareren, agendamanagement via een agendacommissie, ruimte in vergaderingen waarin VV- en cie.-leden elkaar politiek-inhoudelijk kunnen bevragen, investeren in de kwaliteit van voorzitters, training in het goede bestuurlijke gesprek: in debat en dialoog, toevoegen van andere werkvormen, ruimte bieden aan verificatie en validatie als vorm van controle en toezicht, aanspreken op en oefenen in rolvastheid, investeren in een schakel tussen organisatie en bestuur

b. Thema Vertrouwen

Welk vertrouwen moet er hersteld worden?

Geïnterviewde leden van de Verenigde Vergadering 2019-2023, leden van D&H en leidinggevenden antwoordden op deze vraag behoorlijk eenstemmig. Er heerst veel argwaan. Er moet vertrouwen hersteld worden:

- Tussen personen, in de VV.
- Tussen fracties onderling en in een enkel geval ook tussen personen binnen (toenmalige) fracties.
- Tussen leden van het college en VV-leden
- Tussen VV-leden en (voormalige) heemraden.

Een enkeling geeft aan dat er ook gebrek aan vertrouwen speelt tussen een aantal VV leden en de organisatie.

Anderen benadrukken dat de meerderheid van VV-leden en de leden van het college van D&H uitgaan van vertrouwen, waar een klein aantal VV-leden elkaar met wantrouwen bekijkt en bejegt en daarmee het beeld domineren.

Een groot aantal geïnterviewden benadrukt dat de wisseling naar een nieuwe bestuursperiode met veel nieuwe, frisse gezichten een dempend effect kan hebben op de omvang van het onderlinge wantrouwen. Anderen uitten hun zorgen over het institutioneel voortbestaan van het wantrouwen (waarop de wisseling van personen geen invloed lijkt te hebben).

Oorzaken die genoemd worden zijn:

ontstaansgeschiedenis van WSHD, verstoorde persoonlijke relaties, vetes uit het verleden, belangentegenstellingen, wij-zij cultuur, geïnstitutionaliseerd wantrouwen, persoonsgebonden argwaan, tegenstelling geborgde zetels versus politieke zetels, terughoudendheid in de organisatie.

Het moge duidelijk zijn dat de ‘nieuwe’ nieuwkomers geen tot weinig eigen beeld hebben van geschaad vertrouwen. Zij proeven bij oud-gedienden wel geschaad vertrouwen of wantrouwen en/of argwaan. Zij spreken vooral in wens-termen uit dat een nieuwe periode nieuwe kansen geeft om elkaar met respect te bejegenen en de basis biedt voor een startpunt vanuit vertrouwen. Zoals ook de tijdens de VV conferentie van april 2023 uitgesproken vertrouwensregel luidt: “bestuurders hebben vertrouwen totdat het tegendeel bewezen is”. In dit verband past het ook een inzicht van een van de geïnterviewden te delen die zich afvroeg of er wel gesproken moet worden over herstel van vertrouwen. Deze persoon acht het beter om te spreken over het *hernieuwen* van vertrouwen.

Omdat deze interview methode op dit specifieke thema het risico in zich draagt 'self fulfilling' te zijn, zijn de rapporten van Andersson (15 maart 2021) en Van der Velden (8 april en 26 mei 2021) gelezen en diverse vergaderingen uit 2021 in de bestuursperiode 2019-2023⁷ in het bestuurlijk informatiesysteem teruggekeken. De genoemde gedragingen, het gebrek aan vertrouwen, de argwaan, het wantrouwen en de onderlinge bejegening - voor zover zichtbaar en hoorbaar in openbaarheid - worden daarin feitelijk bevestigd. Korthedshalve wordt dan ook naar deze bronnen verwezen.

In welke relaties binnen WSHD ziet u onherstelbaar geschaad vertrouwen?

Voortbordurend op de eerste vraag wordt uit de interviews duidelijk dat er slechts in een beperkt aantal relaties van structureel geschaad vertrouwen sprake is. Het betreft een beperkt aantal relaties van VV-leden (onderling). Het betreft hier enkele combinaties van twee VV-leden die na de verkiezingen van 15 maart niet terugkeerden in de VV, van enkele combinaties van twee VV-leden waarvan een van beiden niet terugkeerde of enkele combinaties van een VV-lid en de dijkgraaf. Het merendeel van de hier bedoelde situaties heeft betrekking op inmiddels vertrokken mensen.

Met name de laatste combinatie wordt door een flinke groep geïnterviewden genoemd omdat zij op de hoogte zijn van de publieke feiten en de (zwaarte van de) beleving rond dit geschade vertrouwen. Met name het aanschrijven⁸ van Z.M. de Koning in april 2021 door een aantal VV-leden heeft de impact vergroot en onderlinge verhoudingen - naar de mening van deze geïnterviewden verder - verstoord.

Overigens valt op dat er ook een flinke groep geïnterviewden is die aangeeft geen structureel geschaad vertrouwen te zien. En dat als er al verstoord of geschaad vertrouwen is dit in hun ogen altijd functioneel te herstellen is. Zij zijn het die uitspreken dat bestuurders in de VV en in D&H de bestuurlijke plicht hebben in relaties te blijven investeren, op de bal en niet op de man te spelen. Een aantal, met name nieuw gekozenen spreekt uit werk te zullen maken van het aanspreken van elkaar op momenten dat dit toch (weer) de kop op steekt.

Zijn er functies of rollen actief binnen WSHD die aan het verbeteren van bestuurskracht en/of herstel van vertrouwen in de weg staan?

Los van de mensen die met hun eigen karakter, kennis, kunde en persoonlijkheid invulling geven aan de hen toebedeeld functie of rol zou er theoretisch sprake kunnen zijn van geïnstitutionaliseerde hindermacht. Geen van de geïnterviewden ziet functies of rollen die in de weg staan aan de verbeteropgave. Dit biedt daarmee de kans om verbeteringen na te streven binnen de huidige structuren en daarin gedefinieerde rollen en functies. Zowel bestuurlijk als ambtelijk.

c. Griffier-achtige rol

Welk beeld heeft u bij de rol van een griffier (in bestuurlijke organisaties)?

Als de geïnterviewden al een beeld hebben van wat voor rol een griffier in bestuurlijke organisaties vervult, is deze gebaseerd op ervaringen bij gemeenteraden of Provinciale Staten. Het betreft dan geïnterviewden die eerder zelf in of rond de volksvertegenwoordigingen van gemeenten of provincie hebben gefunctioneerd. Tegelijk heeft een aanzienlijk deel van de geïnterviewden geen duidelijk beeld.

⁷ Vergaderingen VV van WSHD d.d.: 11 en 15 maart, 19 april, 31 mei, 2 juni, 31 augustus, 25 oktober en 1 november 2021

⁸ Brief op persoonlijke titel van vier VV-leden aan Z.M. de Koning inzake Bestuurscrisis waterschap Hollandse Delta, 30 april 2021

Allen hechten zij waarde aan de aanbevelingen van Andersson (pagina 23,24) en van de RKC⁹ (pagina 5,6) dat een griffie-achtige invulling van het bijhouden van en toezien op beantwoording en nakomen van vragen, toezeggingen, aanbevelingen en moties WSHD kan helpen. Overigens verdient dit de aantekening dat in veel gemeenten er op zijn minst sprake is van een coproductie tussen griffie en de bestuursondersteuning van het college van B&W als het gaat om het bijhouden, monitoren, opvolgen van en rapporteren over deze zaken.

Wat zou een griffier-achtige rol kunnen toevoegen aan de kwaliteit van de bestuurlijk-ambtelijke processen binnen waterschap Hollandse Delta?

VV-leden uit de periode 2019-2023 herkennen de aanbevelingen van de RKC en Andersson en sommigen noemen daar ook nog bij dat bij de totstandkoming van het bestuursprogramma 2019¹⁰ in (de voorbereiding van) hoofdstuk 4 is ingegaan op de noodzaak om een goed functionerend scharnier te krijgen tussen ambtelijke organisatie en bestuur (zowel D&H als VV). In die tijd opperden enkelen al de toegevoegde waarde van een griffier voor de VV.

Inhoudelijk noemen zij aspecten die via een griffier-achtige rol (meer) aandacht kunnen krijgen:

de informatiehuishouding: archivering en ontsluiten van stukken, het in positie brengen van de VV, voortgangsbewaking, opstellen van oplegnotities (geschreven vanuit de positie en rol VV), onafhankelijk en neutraal klankbord en adviseur, kritisch coach en opvoeder, stevige inhoudelijke belangenbehartiging namens VV, bewaker van proceshygiëne, ondersteuning fractievoorzittersoverleg, vertrouwenspersoon, scharnier en intermediair, agenda- en jaarplanning thema's VV, beoordelen behandelrijpheid voorstellen, sparringpartner procesontwerp ambtelijk-bestuurlijk proces van beleid en programma's, advisering SD en dijkgraaf in driehoek, procescoördinatie, bewaker juiste formulering kernkwestie in voorstellen, intermediair in zoekwerk, klankbord voor heemraden, aanjager van verbeteringen, stimuleren van samenspel, versterken van randvoorwaarden voor rolvastheid bestuurders.

Nieuwgekozen VV-leden zien onderscheidenlijk de volgende toegevoegde waarde(n):

procesbegeleiding, coaching, leiderschap, bewaken van toezeggingen en opvolging moties en aanbevelingen, belangenbehartiger, versterken van samenspel en samenwerking, stimuleren, aanjagen, agendavoorbereiding, lange termijn planning, ondersteuning bij instrumentarium VV (zoals moties, amendementen, initiatiefvoorstellen, schriftelijke vragen), samenbinding, annotaties, tussenpersoon/intermediair naar organisatie, versterking duale verhouding D&H – VV, vertrouwenspersoon, schakelfunctie, proactief adviseren, gevraagd en ongevraagd advies.

Vanuit D&H en de medewerkers worden als toegevoegde waarde van een griffier-achtige rol genoemd:

Haarlemmerolie in de machine, opvoeder van organisatie, D&H en VV, klankbord, onafhankelijke advisering, iemand die de VV in zijn kracht zet, coach en helper bij rolneming en rolzuiverheid, schakelfunctionaris, scharnier in vertrouwenwekkende communicatie, extra pijler voor stabiliteit, toetsing van bestuurlijk relevante vraag, tijdelijk versterker, ontzorgen en ontlasten werkpakket SD, bijdragen aan zelfregulatie en zelfdisciplineren, samenspeler, vertrouwenspersoon VV, bemiddeling, signalering, bestuurlijke procescontrol (vergelijk rol van de financial controller).

⁹ Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie WSHD: Opvolging aanbevelingen RKC, 30 september 2022

¹⁰ Bestuursprogramma 2019-2023 WSHD, vastgesteld 27 november 2019

Bovengenoemde punten vragen er om in perspectief geplaatst te worden. 12 van de 59 geïnterviewde bestuurders en medewerkers hebben in meer of mindere mate twijfels of een griffier-achtige functie oplossing gaat bieden. Benadrukt wordt dat ook onder de secretaris-directeur gewerkt kan worden aan gewenste versterking en verbetering. De SD is immers de eerste adviseur van zowel VV als D&H. Daarnaast wordt gewaarschuwd dat het de bestuurders (VV + D&H) zelf zullen moeten zijn die invulling geven aan rolvast en rolzuiver gedrag. Als al tot introductie van een griffier functie wordt gekomen wordt erop aangedrongen goed na te denken over de positionering ten opzichte van de SD. Tegelijk benadrukken vele anderen dat de griffier primair ten dienste moet staan aan de VV. Waarbij een deel van deze mensen de griffier wil laten aanwijzen/benoemen door de VV.

Allen beseffen dat de SD ook door de VV wordt aangewezen en op grond van de Waterschapswet de eerstverantwoordelijke adviseur van de VV zal blijven, in welke rolverdeling dan ook. Een groot deel van alle geïnterviewden benadrukt dat als er een griffier komt, de SD en de griffier moeten worden geselecteerd op samenwerkingscompetenties. Zij zullen samen als duo vorm geven aan en regie voeren op het bestuurlijk proces, in nauwe samenwerking met de dijkgraaf in zijn rol als voorzitter VV en D&H.

Als er geen griffier-achtige rol komt binnen WSHD, wie moet dan de kwaliteit van het bestuurlijk-ambtelijke proces bewaken en versterken? Wat verdient dan extra aandacht t.o.v. nu?

Rode draad in de reacties op deze vraag is dat de secretaris-directeur de eerst verantwoordelijke is om regie te zetten op het bestuurlijk-ambtelijke proces. Daarbij is een breed gevoelde behoefte om de belasting van de SD terug te brengen naar 50% aandacht voor bestuur en 50% aandacht voor de organisatie. Daarmee de S-rol en de D-rol in evenwicht brengend. Feit is dat de vertrokken SD heeft aangegeven dat een van de redenen van haar vertrek was de naar 80% bestuur en 20% organisatie doorgeslagen tijdsbelasting. Iedereen benadrukt dat dit een ongewenste situatie is en dat het urgent is om hierin verandering aan te brengen. Een nieuw aan te stellen SD zal (op termijn) de functie in het genoemde evenwicht moeten kunnen vervullen.

Inhoudelijk dient de sturing op het bestuurlijk-ambtelijke proces per thema en opgave plaats te vinden via de heemraden. Procesmatig en proces ondersteunend is het de SD die verantwoordelijk is. Enkel en geven aan dat te overwegen valt de SD-rollen te splitsen door het aanwijzen van een secretaris voor het bestuur en een directeur (AD) voor de organisatie. Het overgrote deel pleit ervoor deze rollen in één functie bijeen te houden.

De eindverantwoordelijkheid voor de organisatie die ten dienste staat van door bestuur gestuurde en geprioriteerde opgaven vraagt om verbinding met de eindverantwoordelijkheid als secretaris van het bestuur. Meerdere geïnterviewden stellen dat de SD ontzorgt moet worden door een staffunctionaris die specifiek wordt belast met procesregie op het bestuurlijk-ambtelijke proces.

Zo vindt een deel van de geïnterviewden dat de bestuursadviseurs hierbij meer in positie moeten worden gebracht om regie te kunnen voeren (namens de SD en D&H). Anderen pleitten voor het aanstellen van een senior bestuursadviseur met gezag die als schakelfunctionaris namens SD en bestuursorganen in de organisatie procesregie voert. Enkel en menen dat op het niveau van directievoering deze rol belegd zou moeten worden. Bijvoorbeeld in de vorm van een directeur bestuurlijk(e) proces(voering).

VV- en steunfractieleden geven onderscheidenlijk aan dat de volgende punten onder bestuurlijke procesregie (extra) aandacht moeten krijgen:

inzicht en overzicht in de opvolging en afhandeling van vragen, toezeggingen, moties en aanbevelingen; bestuurlijke vraag/kernkwestie in voorstellen scherper formuleren; samenvattende oplegnotitie op voorstellen voor de VV; kwaliteit en leesbaarheid bestuurlijke stukken versterken; implementatieplan bij aanbevelingen rapporten RKC; informatievoorziening algemeen en voortgangsinformatie m.b.t. grotere thema's en opgaven; sturen op bestuurlijke termijnagenda; spreiding werklast over de jaaragenda; inhoudelijke bijstand voorbereiding moties, amendementen en initiatieven; agendasturing door VV; workflow management.

Als er wel een griffier-achtige rol komt binnen WSHD, hoe verhoudt deze rol zich in uw ogen ten opzichte van de rol van secretaris-directeur en/of de bestuursadviseurs?

De antwoorden op deze vragen kunnen gecategoriseerd worden in twee hoofdgroepen:

- *Nevenschikking (26): de griffier wordt gepositioneerd als eerste adviseur van de VV, de SD blijft van de VV maar concentreert zich primair op ondersteuning D&H en leiden van de organisatie (informeel dual).*
- *Stafffunctie (24): de griffier wordt als staffunctionaris van de SD gepositioneerd en kan daarmee met diens mandaat onafhankelijk en neutraal adviseren en mede regie voeren op het bestuurlijk proces. De SD blijft als eerstverantwoordelijke actief voor de VV en laat zich daarbij door de griffier ondersteunen (tandem).*

Ook zijn er enkele geïnterviewden (4) die geen duidelijk antwoord konden geven. Anderen (5), met name medewerkers, spreken over een *schakel- of scharnierfunctie*: de griffier wordt in de organisatie, als (senior) adviseur binnen het team van bestuursadviseurs, belast met bestuurlijke procesregie en advisering van de VV.

Ondanks de verschillende invullingen, benoemt een groot deel van de geïnterviewden expliciet de wenselijkheid van een goed functionerende driehoek van dijkgraaf-SD-griffier. Men acht de driehoek verantwoordelijk voor de algehele procesregie, zowel vanuit bestuurlijk als ambtelijk perspectief. De toevoeging van een derde actor aan deze samenwerking biedt mogelijkheden om in teamverband regie te voeren. Ook kunnen verschillen van inzicht op een van de bilaterale assen met inbreng van de derde actor met een derde perspectief worden verrijkt en overbrugd.

2. Interviews met externen

a. Andere waterschappen

In februari 2023 is op initiatief vanuit waterschap De Dommel een inventarisatie gehouden onder de 20 waterschappen in Nederland. Geïnterviewd is hoe de bestuursondersteuning is georganiseerd. Het resultaat van de inventarisatie is gedeeld met WSHD. In zes waterschappen is sprake van een griffiersfunctie. Bij een van deze waterschappen betreft het een puur secretariele invulling van de functie (griffiemedewerker). Bij vijf waterschappen is sprake van tenminste één functionaris die de rol van bestuursadviseur vervult en waaraan de functienaam griffier is gekoppeld:

- Aa en Maas
- Amstel, Gooi en Vecht
- Delfland
- Noorderzijlvest
- Vallei en Veluwe

Deze vijf waterschappen zijn namens de verkenner benaderd voor een gesprek met de betreffende SD en griffier in dat waterschap. Met genoemde eerste vier waterschappen lukte het een afspraak te plannen.

Daarnaast is de secretaris-directeur van De Stichtse Rijnlanden apart gesproken over de wijze waarop zij de ondersteuning van het AB heeft geregeld en waarom daar geen griffie-achtige rol is.

Voor de waterschappen met een griffier is de overeenkomst dat deze bestuursadviseur ten dienste staat van de volksvertegenwoordiging: het Algemeen Bestuur (AB) of de Verenigde Vergadering. Maar tegelijk ook dienstbaar is aan het college van dijkgraaf en (hoog)heemraden. Wel met de focus op het ondersteunen en faciliteren van het democratisch proces. Coördinatie en verzorgen van de vergaderstukken, ondersteuning bij het opstellen van moties en amendementen, bijhouden van toezeggingen e.d., uitzetten van vragen, dagelijkse praktische ondersteuning van AB leden, het zijn van eerste aanspreekpunt voor AB/VV. In alle opzichten taken die vergelijkbaar zijn met het takenpakket zoals dat bij WSHD is ondergebracht bij de twee aan de VV toegewezen bestuursadviseurs. Zij het dat deze niet in naam als griffie functioneren.

De positie van de secretaris-directeur in de vijf gesproken waterschappen is in formele zin hetzelfde: eerstverantwoordelijke voor de ondersteuning van het bestuur en voor het leiden van de organisatie. Nader beschouwd zijn er wel verschillen in de rolopvatting, de kijk op de positie van de SD en de griffier en de mate waarin het AB door de SD wordt ondersteund.

De Stichtse Rijnlanden

De Stichtse Rijnlanden wordt vanuit het college van WSHD genoemd als een waterschap waar langere tijd sprake is van een stabiele bestuurlijke situatie. AB, DB en SD hechten aan de bewuste keuze, gemaakt door de wetgever, om waterschappen monistisch te houden. Het college bereidt voor wat in het AB wordt voorgelegd. De SD stuurt dat ambtelijk aan.

Er wordt gewerkt vanuit de filosofie dat de hele organisatie werkt voor het bestuur (lees: het AB). Er wordt gewerkt vanuit de inhoud. Daarbij is een belangrijk leidend principe de vraag in iedere rol: “waarvoor ben je besteld?”. De SD en de dijkgraaf zien toe op rolzuiverheid in het proces en het spiegelen van alle actoren op deze vraag. De SD laat zich in haar werkzaamheden ondersteunen door een team bestuursondersteuners die onder verantwoordelijkheid van de manager Bestuurlijk Juridische Zaken in het MT de bestuurlijke procesregie behartigt.

Een strategisch adviseur ondersteunt de commissies en twee administratieve medewerkers ondersteunen de vergaderingen van AB en college van D&H. Vanuit de keuze van de wetgever om het waterschapsbestuur monistisch te houden wordt geen toegevoegde waarde gezien in het introduceren van een griffiersfunctie. Zeker niet als deze geënt is op de invulling die daaraan in gemeenten en provincies wordt gegeven in een dual bestel. De SD waakt voor wij-zij verhoudingen.

De SD benadrukt het belang van goed en helder opdrachtgeverschap van een AB. Alleen met heldere opdrachten kunnen college en organisatie voldoen aan verwachtingen. Daarbij wordt de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van AB leden benadrukt en het dagelijks besturen en aansturen voorbehouden aan D&H en SD. Stabilisatoren die als kritische succesfactor binnen De Stichtse Rijnlanden worden gehanteerd zijn: huiswerk op orde, transparantie en openheid, voorspelbaarheid, helder verwachtingenmanagement en corrigerende ruimte. Met dit laatste wordt bedoeld dat fouten maken mag, er ruimte is om te leren, ruimte is voor zelfcorrectie en mensen aanspreekbaar zijn op hun gedrag.

Aa en Maas

In 2015 is op initiatief van de geborgde zetels een griffie gevormd binnen waterschap Aa en Maas. Met als doel versterking van de ondersteuning van het Algemeen Bestuur (AB). In de periode 2015-2019 heeft dit een eerste, lichte invulling gekregen. Waarbij de bestuursadviseur gevraagd is de ondersteuning van het AB verder vorm te geven. In de periode 2019-2023 is het takenpakket van de griffie verder geformuleerd en ingevuld met 2,8 fte. Waarbij taken en functies expliciet zijn toegewezen, vastgelegd in de verordening ambtelijke bijstand¹¹. Griffier en plaatsvervangend griffier zijn onafhankelijk adviseur van het AB, vervullen de rol van informeel vertrouwenspersoon en worden bijgestaan door een administratieve kracht die de ondersteunende werkzaamheden verzorgt. De dienstverlening aan het AB is gericht op bruikbare informatieverstrekking en proactief handelen. Waarbij tegelijk gepoogd wordt zoveel mogelijk onder de radar te blijven. Immers niet de griffie maar het bestuur dient zichtbaar te zijn.

De griffie van Aa en Maas maakt onderdeel uit van de concernstaf en kan onder het gezag van de SD onafhankelijk functioneren. Daarbij geldt de vertrouwensregel als hoofdthema voor de aansturing en samenwerking tussen SD en griffie(r). De SD is als eerstverantwoordelijke betrokken bij het bestuurlijke proces en concentreert zich op de ondersteuning van het college van D&H en het leiden van de organisatie. Met het presidium bespreekt hij jaarlijks de voortgang en het functioneren van de griffie. De dijkgraaf ziet hierin voor zichzelf geen rol. Wat verder opvalt is dat er geen vast Driehoeksoverleg plaatsvindt, alleen bilaterale afstemming.

Amstel Gooi en Vecht

De ondersteuning van het bestuur van waterschap Amstel Gooi en Vecht (AGV) is ondergebracht in een gemeenschappelijke dienst: Waternet. Een samenwerking met de gemeente Amsterdam op het gebied van beleid en uitvoering. De secretaris-directeur van AGV heeft een directiefunctie binnen Waternet.

Eind 2023 wordt een eigen bestuursdienst voor AGV gerealiseerd. Een beweging die aansluit bij de wens van het Algemeen Bestuur (AB) van AGV om meer eigen ondersteuning en versterking van de bestuurlijke organisatie. Deze wens heeft de toenmalige notulist van AB en DB doen doorgroeien naar coördinator bestuurlijke besluitvorming, waarna hij recent is aangewezen als griffier van het AB.

De griffier is nu (nog) gepositioneerd binnen de bestuursdienst van Waternet (straks AGV) en valt onder het afdelingshoofd bestuur- en directieondersteuning.

Binnen het AB van AGV is de wens om meer te gaan sturen op de inhoud van de vraagstukken en betrokkenheid bij de agendering. Daartoe is in de nieuwe bestuursperiode 2023-2027 een agendacommissie gevormd, bestaande uit drie commissievoorzitters, de dijkgraaf, SD en griffier. De griffier investeert tijd in contacten met de afzonderlijke fracties om scherper in beeld te krijgen wat de agenda is van de fracties om zo proactief mee te kunnen denken in lange termijn planning en prioritering in de agendering. Naast de agendacommissie is er ook een werkgeverscommissie waarin twee AB leden en een heemraad zitting hebben. Deze commissie wordt ondersteund door de SD en vervult de werkgeversrol voor de griffier, SD en dijkgraaf.

Binnen AGV is sprake van een in toenemende mate politieke benadering van vraagstukken. Enerzijds ingegeven door de introductie van het partijstelsel binnen waterschappen, anderzijds wordt het verklaard vanuit de aanwas van AB kandidaten. Dit levert veel kandidaten op met (deel)gemeentelijke ervaring.

¹¹ Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2023, Waterschap Aa en Maas, 16 juni 2023

Daarmee is ook de roep om een dualer bestel groeiende. Wat te merken was bij de samenstelling van het nieuwe college van D&H (DB). Gepoogd is alleen nog met externe heemraden te werken. Zodat er een striktere rollenscheiding kon worden gerealiseerd tussen AB en DB leden. Deze poging is gestrand. Waardoor nu toch een college met interne heemraden is aangetreden.

Naast de coördinatie van de bestuurlijke besluitvorming en advisering plus ondersteuning rond de agendering is de griffier van AGV belast met het monitoren van toezeggingen en het najagen van de opvolging ervan in de organisatie. De griffier is een schakelfunctionaris die het ontbreken van bestuurlijke sensitiviteit in de uitvoeringsorganisatie kan compenseren door met steun van de SD de belangen van het bestuur te behartigen in de organisatie van Waternet. Door te investeren in driehoeksoverleg ontstaat actieve regie op het bestuurlijke proces.

Aandachtspunt is het voorkomen van dualisme in de beweging naar meer dualisme. Vooralsnog kiest AGV er niet voor werkwijzen te formaliseren in het Reglement van Orde. Niet regels maar werkwijzen moeten meerwaarde opleveren.

Delfland

Het hoogheemraadschap Delfland kent al geruime tijd een griffiersfunctie in de bestuursondersteuning van het Algemeen Bestuur. Deze rol is ruim 12 jaar geleden geïntroduceerd en vastgelegd in het Reglement van Orde. Recent, op 2 februari 2023, is het RvO door het AB van Delfland geactualiseerd, aangepast en aangevuld¹². Daarmee is Delfland het enige waterschap waar een griffier-achtige rol is gedefinieerd en formeel vastgelegd in reglementering.

Binnen Delfland hecht men veel betekenis aan het ondersteunen van het democratisch proces waarin AB en college van dijkgraaf en hoogheemraden hun rollen hebben te vervullen. De hele organisatie van Delfland staat ten dienste van het bestuur. Gebaseerd op ordentelijke procesvoering en op een vastgelegde rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen secretaris-directeur en griffier. De SD en de griffier hebben samen met de dijkgraaf en hoogheemraden een vaste plek in de vergaderingen van het AB. Beiden zijn ook als adviseur aanwezig bij het overleg van fractievoorzitters en dijkgraaf en vervangen elkaar wederzijds in die vergadering.

De SD is de hoogst verantwoordelijke medewerker en is in die zin eindverantwoordelijk voor de ondersteuning van het bestuurlijke proces. De griffier is de bestuursadviseur van het AB en vervult ondersteuning en ambtelijke bijstand op de in het RvO omschreven wijzen. Hij levert daarmee de dagelijkse ondersteuning van de AB-leden, hij coördineert het bestuurlijke proces en is aanspreekpunt en intermediair voor het AB. Contacten van(uit) het AB met de ambtelijke organisatie lopen via de griffier. De SD heeft zijn focus op het college van D&H, de organisatie, de fractievoorzitters en op strategische vraagstukken. De griffier heeft zijn focus op het dagelijkse reilen en zeilen van het AB.

Waar de griffier in het RvO van Delfland stevig zelfstandig en onafhankelijk gepositioneerd lijkt, is de werkmethode anders. Het AB heeft geen andere bemoeienis gehad met de aanstelling van de griffier dan afstemming van de profielschets via de fractievoorzitters. De griffier is medewerker van de organisatie. Aanstelling geschiedt via de SD door het college. De griffier is gepositioneerd binnen de afdeling Bestuurlijke Juridische zaken en legt verantwoording af aan het afdelingshoofd BJZ die valt onder de directeur Bedrijfsvoering die lid is van het directieteam waarvan de SD de voorzitter is.

¹² Reglement van Orde VV en commissies Delfland 2023, Hoogheemraadschap Delfland, 2 februari 2023

Met de ervaringen die zijn opgedaan in 12 jaar tijd is een bewuste keuze gemaakt om de griffier strakker onder het gezag van de SD in de organisatie te positioneren. De SD moet in positie blijven voor het hele bestuur (AB+college). Er wordt binnen Delfland gestuurd op heldere rolverdeling waarin de bestuursadviseur van het AB niet tegenover de organisatie komt te staan en portefeuillehouders sturen op de inhoud van portefeuilles en gezamenlijk op integraliteit. De portefeuillehouders zijn nadrukkelijk verantwoordelijk gemaakt voor het sturen op voortgang van dossiers en integraliteit. Zij zijn daarmee verantwoordelijk voor het adresseren van de juiste bestuurlijke kernvraag die wordt voorgelegd aan het AB. Voor zaken die tot de bevoegdheid van het AB behoren. Griffier en SD verzorgen samen en individueel de procesbewaking. Ofschoon het bijhouden van toezeggingen etc. bij de griffier is belegd, ligt de nakoming en opvolging bij de portefeuillehouders.

Directieteam noch college sturen niet als collectief op adequate afhandeling ervan. Delfland ziet dat wel als groeimodel waarin ook het college als DB rol neemt ter bewaking van integraliteit en kwaliteit van het bestuurlijke proces.

Vermeldenswaard is verder dat het commissiestelsel commissies kent die zowel het college van D&H als het AB adviseren. Deze commissies worden ondersteund door medewerkers uit de organisatie die door de SD in die rol worden aangewezen. Commissies hebben een voorzitter en plv. voorzitter. Zij voeren agendaoverleg met de portefeuillehouder en commissiesecretaris. De griffier/bestuursadviseur heeft daarin geen formele rol.

Noorderzijlvest

Het Waterschap Noorderzijlvest heeft sinds vier jaar – op initiatief van het Algemeen Bestuur (AB) - een eerste aanspreekpunt in de persoon en rol van griffier.

Onder regie van een in september 2019 door het AB samengestelde stuurgroep is een opdracht¹³ voor de griffier geformuleerd. Dit document geldt nog steeds als leidraad voor het handelen van de griffie(r). De stuurgroep bestaat uit drie leden van het AB, de dijkgraaf, de SD en Griffier.

De griffier heeft als opdracht bij te dragen “aan het optimaliseren van de samenwerking tussen DB en AB, de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur en de ondersteuning van het algemeen bestuur (meer dan voorheen)”.

De functie van griffier heeft bij het waterschap - anders dan bij gemeenten en provincies - geen formele, wettelijke status. Dit houdt verband met het feit dat het waterschap een monistisch stelsel kent in plaats van een duaal stelsel. In deze monistische context is de positie van de griffier een hybride.

De griffier is binnen Noorderzijlvest:

- niet benoemd door het AB, maar wel ten dienste van dat bestuur werkzaam;
- in zijn functie ondergeschikt aan de secretaris-directeur (staf) en het dagelijks bestuur;
- formeel onderdeel van de ambtelijke organisatie.

“Gezien de bijzondere context en hybride karakter van de functie is het van belang om enkele afspraken te maken om het werken voor alle betrokkenen hanteerbaar te maken. Voorop staat dat het algemeen bestuur meer dan voorheen wordt ondersteund in zijn kaderstellende en controlerende rol en dat de ondersteuning en werkzaamheden op een zo praktisch mogelijke manier worden ingevuld. De kern is dat het algemeen bestuur kan steunen op een (relatief) onafhankelijke griffier die er specifiek voor hen is.

¹³ Opdrachtgeverschap griffie(r) waterschap Noorderzijlvest, 29 oktober 2019

De griffier heeft voor de ondersteuning aan het algemeen bestuur enige armslag en bevoegdheid maar ook een opdrachtgever nodig om zijn rol als ‘onafhankelijke’ griffier in het monistische stelsel vorm en inhoud te kunnen geven” aldus de notitie ‘Opdrachtgeverschap griffie(r)’.

“De griffier zal fungeren als directe ondersteuner/verbindende schakel en intermediair tussen organisatie/DB en het AB in nauwe samenwerking met de secretaris-directeur.

De werkzaamheden richten zich onder meer op de volgende domeinen:

- a. Het AB en de eigen werkwijze: verbeteren eigen functioneren;
- b. De wisselwerking tussen AB en DB;
- c. De interactie tussen AB en ambtelijke organisatie (in nauwe afstemming met SD);
- d. Het AB en de relatie tot de omgeving (nader te bepalen met de fracties uit het AB).

De griffier is in staat om het ambtelijke en het bestuurlijke domein met elkaar te verbinden. Hij beschikt over een goed inzicht in politiek-bestuurlijke verhoudingen, is bestuurlijk sensitief en heeft een antenne voor de maatschappelijke actualiteit”.

“De verantwoordelijkheid van de griffier is gericht op de optimalisatie en ontwikkeling van processen, procedures en inhoud van het vakgebied (van griffier) en afstemming daarvan op andere beleidsterreinen binnen de organisatie. Er wordt een bijdrage geleverd aan de beleidsontwikkeling en -uitvoering. De griffier stemt de eigen werkzaamheden af met de dijkgraaf en de (werkzaamheden van de staf van de) secretaris-directeur”.

In het interview benadrukken SD en griffier de onderlinge werkrelatie die gebaseerd is op vertrouwen en transparantie. Benadrukt wordt dat in de huidige tijd het pakket dat onder eindverantwoordelijkheid valt van de SD te omvangrijk is geworden om vanuit 1 functie te vervullen. Door het introduceren van de griffier-achtige rol – naar model van gemeenten, maar binnen de monistische context van het waterschap – wordt de SD voor een deel van zijn taken ontlast door deze staffunctie. Tegelijkertijd is een bewuste keuze gemaakt met het in positie houden van het college (DB) als (agenda)voorbereidend orgaan van het AB. Er wordt om die reden niet met een agendacommissie, noch presidium gewerkt. Fractievoorzettersoverleg vindt in een lage frequentie plaats. De stuurgroep stuurt op de voortgang in de verbeteringen van het bestuurlijk proces, zoals in 2019 is ingezet. Omdat sprake is van een staffunctie vindt aanstelling van de griffier plaats onder gezag van de SD door het college. Het AB heeft hierin geen formele rol gehad. Wel is de taakbeschrijving zoals opgenomen in de notitie ‘Opdrachtgeverschap Griffie(r) ter kennis gebracht van het AB.

SD en griffier van Noorderzijlvest investeren stevig in onderlinge afstemming en begrip voor elkaars posities en rol. Inzet is te voorkomen dat de griffie(r) een instituut in zichzelf wordt. Het driehoeksoverleg met de dijkgraaf versterkt de gezamenlijke regie op het proces.

Gevraagd naar het proces van vastleggen, opvolgen en rapporteren van toezeggingen, aanbevelingen etc. erkennen SD en griffier dat dit proces ook in Noorderzijlvest nog verbeterd kan worden. Wel is de proceslijn dat zaken via de besluitenlijst van vergaderingen door griffier worden uitgezet in de organisatie. Via MT > portefeuillehoudersoverleg, DB en AB agendering wordt teruggekoppeld. In Noorderzijlvest een tijdrovend proces.

Tenslotte adviseren SD en griffier om goed na te denken over de wijze waarop ondersteuning wordt geboden. Een keuze voor procesregie via de griffier (al dan niet als staffunctionaris van de SD) verhoudt zich moeilijk met een keuze om bestuursadviseurs te koppelen aan individuele portefeuillehouders. Dat geeft twee ambtelijke regielijnen die elkaar overlappen en/of beconcurreren (duelisme).

b. Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie (RKC) van WSHD heeft na het uitbrengen van het rapport Opvolging aanbevelingen RKC op 30 september 2022 in 2023 nieuwe aanbevelingen gedaan aan de Verenigde Vergadering van het waterschap. Het rapport Investerings van 3 februari 2023 bevat stevige conclusies over de bestuurlijke relevantie van de informatiestromen, over het gebrek aan focus op de kerntaken van de VV om kaders te stellen voor het investeringsbeleid en de uitvoering daarvan te controleren en over de spanning die door het huidige bestuurlijke informatieproces op de relatie tussen VV, D&H en organisatie wordt gezet.

Het rapport Investerings is uitgebracht aan de VV 2019-2023. Waar het aanvankelijk geagendeerd stond voor de laatste vergadering in oude samenstelling: de vergadering van dinsdag 28 maart heeft de feitelijke behandeling plaatsgevonden in de VV in nieuwe samenstelling op 24 mei 2023. De voorzitter van de RKC heeft tijdens de vergadering in duidelijke bewoordingen aan de VV voorgehouden dat het bespreken van rapporten van de RKC vaste agendering vraagt. Een pleidooi dat eerder door hem was gehouden tijdens de informatieve kennismaking met de nieuwe VV.

In het interview met de voorzitter van de RKC zijn de conclusies en aanbevelingen uit beide rapporten nogmaals onder de aandacht gebracht, inclusief de bevindingen die daaraan ten grondslag liggen. Voor deze verkenning is relevant de opvatting van de RKC dat VV en D&H samen de verantwoordelijkheid hebben om nadrukkelijker aan termijn planning te doen. Er moet meer zekerheid worden ingebouwd dat belangrijke onderwerpen en RKC rapporten voldoende tijdig worden aangeboden aan de VV. Zodat VV leden zich goed kunnen inlezen. Ook wordt gepleit voor vaste agendering van rapporten in commissie en VV met voldoende tijd voor het gesprek met de RKC. Herhaald is ook de hartenkreet dat eens per jaar apart en thematisch zou moeten worden vergaderd over de opvolging van aanbevelingen en de voortgang van verbeteracties. Bijvoorbeeld in een vergadering waarin ook gesproken wordt met de accountant. De RKC vindt het nodig dat een griffie-achtige rol de belangen van de VV als kaderstellend en controlerend orgaan behartigt. En daarin ook met stevigheid en rugdekking van de VV richting college, directie en organisatie moet kunnen acteren. Gepleit wordt voor een actieve rol van een griffie(r) in de agendering van stukken in de VV. Niet alleen over wat er op de agenda komt maar ook hoe het op de agenda komt, met welk doel en met duiding van wat van de VV wordt verwacht.

3. Oplossingsrichtingen

1. Mogelijkheden

a. Het stelsel

De wetgever heeft er bewust¹⁴ voor gekozen het waterschapsbestuur in Nederland in monistisch verband te organiseren. Het betreft een functioneel bestuur gericht op de uitvoering van watergebonden taken op het gebied van waterkeringen, watersystemen, waterkwaliteit en waterketen. Waarbij in sommige waterschappen waaronder WSHD ook de wegentaak nadrukkelijk onderdeel is van het takenpakket. Het bestuur kent een rolverdeling waarin de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor inhoudelijke en financiële kaders ligt bij het Algemeen Bestuur; de Verenigde Vergadering. Daarbij wordt het AB geacht te sturen vanuit het algemeen belang. Het dagelijks bestuur richt zich als college van dijkgraaf en heemraden op de dagelijkse bestuurlijke sturing op de uitvoering. De organisatie staat ten dienste van het gehele bestuur. Het AB controleert het DB op de afgesproken uitvoering van beleid en exploitatie. AB leden vertegenwoordigen de ingezetenen, organisaties en ondernemingen in het gebied. Via kwaliteitszetels Ongebouwd en Natuur hebben de agrarische belangen en die van natuurterreinen een geborgde plek in de VV.

In het monistische stelsel van de waterschappen is er dus anders dan bij gemeenten en provincies geen sprake van nevenschikking van de bestuursorganen. De heemraden in D&H zijn lid van het AB (voor zover er voor de Provincie geen bijzondere redenen zijn desgewenst externe heemraden toe te staan). Ambtelijk is de secretaris-directeur de eindverantwoordelijke eerste adviseur van VV en D&H. Er is geen wettelijke ruimte om hierin tot volledige nevenschikking over te gaan.

b. Griffiers in de praktijk van Waterschappen

De geraadpleegde Waterschappen in het land laten zien aan dat de griffie(r)-achtige rol wel zijn intrede heeft gedaan bij vijf van de twintig Waterschappen.

In alle gevallen ondergeschikt gepositioneerd ten opzichte van de SD. Variërend van een via gedetailleerde taakbeschrijvingen in het Reglement van Orde gepositioneerde griffier in Delfland, een als staffunctionaris rechtstreeks aan de SD gekoppelde griffier in Noorderzijlvest, tot een via de verordening ambtelijke bijstand als bestuursadviseur binnen een griffie gepositioneerde griffier in Aa en Maas en een als griffier aangestelde bestuursadviseur binnen een bestuursdienst in Amstel Gooi en Vecht. De situaties verschillen nadrukkelijk als het gaat om de nabijheid en informele nevenschikking van SD en griffier. Waar de griffier in Delfland steun vindt in de beschrijvingen in het RvO is deze hiërarchisch als vierde in de lijn gepositioneerd. Waar dit voor de griffiers in Amstel Gooi en Vecht en Aa en Maas een plek als derde in de lijn betreft. De griffier van Noorderzijlvest is als staffunctionaris direct gekoppeld aan de SD. Daar is in figuurlijke zin sprake van een tandem waarop de SD aan het stuur zit. De griffier vervult in zijn slipstream zelfstandig zijn rol in het draaiende houden van het raderwerk van het bestuurlijke proces. Hij ontlast zo de SD die zijn energie daarmee evenwichtig kan verdelen over bestuur en organisatie.

Nu duidelijk is dat er in de praktijk werkende voorbeelden zijn van griffie(r)-achtige rollen en wat hiervan de toegevoegde waarde is, is de vraag of er aanknopingspunten zijn voor introductie van een griffier-achtige rol binnen WSHD. En is de vervolgvraag langs welke stappen je hier op evenwichtige wijze toe komt.

¹⁴ Citaat hoogleraar Herman Havekes op 20 april 2023 tijdens de werkconferentie van de nieuwe VV van WSHD

c. Aanknopingspunten

Begin met vast te stellen dat binnen waterschap Hollandse Delta feitelijk al sprake is van een griffie '*avant la lettre*'. De twee bestuursadviseurs die zijn toegewezen aan de VV verrichten soortgelijke taken als waarvan sprake is bij de griffie van Aa en Maas, Amstel Gooi en Vecht en Delfland. Ook het takenpakket¹⁵ van de griffier van Noorderzijlvest bevat een aantal van de taken die door de VV-adviseurs worden verzorgd. Binnen WSHD is er nadrukkelijk voor gekozen de twee bestuursadviseurs 'van de VV' aan te wijzen als commissiesecretaris. Een rol zoals die ook al bij gemeentelijke en provinciale griffies bestaat.

Binnen WSHD zijn vijf bestuursadviseurs actief, waarvan 2 'dedicated' zijn toegewezen aan de VV en één in naam als adviseur is toegewezen aan de dijkgraaf. Samen met de twee senior adviseurs vullen zij de bestuursadvisering in. Dat doen zij vanuit het cluster bestuur(sondersteuning) waarvan ook de bestuurssecretaresses onderdeel uitmaken, binnen de afdeling Strategie en Beleid.

Uit de interviews komt naar voren dat de VV- en Commissieleden veel waardering hebben voor de ondersteuning zoals die nu al door dezer adviseurs wordt geleverd. Waardering die ook geldt voor de toenmalige, naar een andere functie overgestapte bestuursadviseur. Het ligt voor de hand deze werkzaamheden als basispakket te markeren. Met de verdere stappen die de Verenigde Vergadering aan de hand van deze rapportage zal afwegen, is het aan te raden na te denken over de wenselijkheid om de bestuursadviseurs organisatorisch vanaf een punt in de toekomst aan te duiden als griffie.

Kijkend naar de opbrengst van de interviews zijn er vele aanknopingspunten die de introductie van een griffier-achtige rol binnen WSHD rechtvaardigen. Om te beginnen met het *sentiment*. Daaruit blijkt duidelijk dat het Waterschap er bestuurlijk niet goed op stond (per peildatum 15 maart 2023). Tegelijk laat het sentiment van de nieuw gestarte VV zien dat men wil breken met het verleden, de inhoud van vraagstukken centraal wil stellen en de periode van 'op de persoon spelen' achter zich wil laten. Het onder begeleiding tot stand komen van een nagenoeg eenstemmig gedragen Bestuursakkoord als basis voor de periode 2023-2027 bleek een eerste proeve van succes. Ook het met brede steun vaststellen van de Watervisie is een uiting van samenwerking binnen de VV maar ook van samenwerking tussen VV en D&H. Waarin naar elkaar geluisterd wordt en er ruimte is voor aanpassingen die zich in de commissiefase manifesteerden.

Waar het sentiment rond het te herstellen vertrouwen in de eerste plaats verwijst naar uit de rails gelopen persoonlijke verhoudingen, is er ook een breed gedragen tweede aanknopingspunt. De geïnterviewde VV- en steunfractieleden zijn eenstemmig in de wens om het bijhouden, monitoren en opvolgen van toezeggingen, aanbevelingen, moties en besluiten stevig belegd te krijgen. Een scharnierfunctie wordt gemist. Waarbij bij meerdere geïnterviewden doorklinkt dat goede, transparante en eerlijke informatievoorziening aan de VV op deze punten bijdraagt aan het herwinnen van vertrouwen. Zie hiervoor ook het eerder aangehaalde rapport Andersson van 15 maart 2021 en het RKC rapport van 30 september 2022 over de opvolging van RKC aanbevelingen.

Overigens zijn ook medewerkers, directie en leden van D&H van mening dat er op dit punt verbeteringen nodig zijn. Sommigen zien geen noodzaak om speciaal daarvoor een griffier-achtige rol te introduceren. Zij pleiten voor het organisatorisch beleggen bij functies in de huidige organisatie en voor strakke sturing door heemraden in hun PFO's. Anderen pleiten er voor om op dit punt wel een griffier-achtige rol te introduceren. Een schakelfunctionaris die op gezag de belangen van de VV behartigt, aanjaagt en zeggingskracht heeft in de organisatie.

¹⁵ Opdrachtgeverschap griffie(r) waterschap Noorderzijlvest, 29 oktober 2019, pagina's 5-7

Een ander aanknopingspunt waarmee vertrouwen wordt herwonnen, is de *bestuurlijke procesregie*. De opbrengst van de interviews leert dat de VV nadrukkelijker in verschillende fasen van het bestuurlijk proces gepositioneerd wil worden. VV- en commissieleden dragen een scala aan verbeterpunten en wensen aan (zie hiervoor pagina's 12, 15, 17) Zeker waar het grotere (investerings-) opgaven of beleidsvraagstukken betreft. Er bestaat een brede wens aan meer ondersteuning bij het bedenken van de wijze waarop de VV in stappen het ontstaansproces van bestuurlijke voorstellen kan meemaken.

Er is nadrukkelijke behoefte binnen de VV om actiever aan de voorkant van een proces te komen. Bijvoorbeeld via informatiebijeenkomsten een beeld te vormen over een majeur vraagstuk dat zich aandient. Om daarna via een startnotitie opiniërend te bespreken wat bestuurlijke kaders kunnen zijn. Deze onder regie van D&H laten uitwerken in een kadernota die via de commissie en VV wordt vastgesteld. Waarna het beleidsproces, inclusief het betrekken van stakeholders kan plaatsvinden en er via D&H uiteindelijk een bestuursvoorstel wordt voorgelegd aan commissie(s) en VV.

Recentelijk werd een informatieve VV benut voor beeldvorming over de opgave Dokhaven. Een prima informatieve sessie. Met ruimte voor informatieve vragen n.a.v. de presentatie. Meerdere VV- en steunfractieleden gaven na afloop van deze bijeenkomst en bij de rondleiding ter plekke aan dit aanbod enorm te waarderen. Tegelijk werd opgemerkt dat het onderlinge, oriënterende gesprek over de opgave en de keuzemogelijkheden gemist werd. Dilemma wat hierbij speelt is de opkomst van VV- en Steunfractieleden bij bijeenkomsten en excursies. Verschillen in aanwezigheid kunnen ook zorgen voor verschillen in geïnformeerd zijn. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van afzonderlijke leden om hierin keuzes te maken. Fracties kunnen daarin ook in eigen kring en eventueel onderling afspraken over maken. Bij informatievoorziening geldt dat wat allen moeten weten aan allen ter beschikking wordt gesteld (schriftelijk, nazoekbaar) en wat 'nice to know' is facultatief kan worden gevolgd. In dit laatste geval is een bewezen methode de afspraak dat van iedere fractie tenminste 1 persoon deelneemt aan de georganiseerde bijeenkomsten en excursies. In deze periode levert dat dan een gegarandeerde deelname van 15 personen op. Onderdeel van zo'n afspraak is ook dat bij verwijzingen naar in bijeenkomsten verkregen informatie wordt doorverwezen naar het aangemelde/aanwezige fractielid.

Bestuurlijke procesregie is primair een verantwoordelijkheid van dijkgraaf en heemraden. Individueel als portefeuillehouder van het betreffende proces. Ambtelijk is de oriëntatie daarbij stevig op de (functionele) inhoud en op de aansturing door de betreffende portefeuillehouder. Binnen WSHD wordt het behartigen van de belangen van de VV daarbij door een aanzienlijk deel van de geïnterviewden gemist. Hierbij wordt in ogenschouw genomen dat er in een stabiele situatie wellicht meer tijd is voor een SD (als eerste adviseur van de VV) om deze regierol met zijn directie te verzorgen.

In de huidige situatie wordt het wenselijk geacht dat de SD qua taakbelasting ontlast wordt van bestuursondersteunende zaken. Een groot deel van de geïnterviewden pleit voor toevoeging van een senior bestuursadviseur met gezag bij zowel VV als D&H en organisatie. Een staffunctionaris die direct gekoppeld is aan de SD. Het praktijkvoorbeeld Noorderzijlvest laat zien dat het mogelijk is op deze positie een bestuursadviseur annex griffier aan te stellen. Door de SD, met steun van een stuurgroep uit de VV. Een griffier met een grote mate van vertrouwen, onafhankelijkheid en zeggingskracht.

VV- en commissieleden met ervaringen in de gemeentelijke of provinciale volksvertegenwoordigingen gaan nog een stap verder en pleitten voor een zo onafhankelijk mogelijk gepositioneerde griffier. Zij benadrukken de rol als adviseur, klankbord en vertrouwenspersoon voor de VV als collectief, voor de VV-leden afzonderlijk en voor fractievoorzitters en commissievoorzitters. In dit pleidooi ligt een *nevenschikking* besloten van SD en griffier. Materieel uitvoerbaar. Zeker als op de juiste samenwerkingscompetenties, inlevingsvermogen, empathie etc. wordt geselecteerd.

Het is voor deze geïnterviewden randvoorwaardelijk dat SD en griffier nauw samenwerken en samen met de dijkgraaf regie voeren op het bestuurlijke proces.

In formele zin kan er echter geen sprake zijn van nevenschikking. De rol van secretaris(-directeur) van waterschappen is belegd in art. 53 e.v. van de Waterschapswet. De griffier vindt daarin geen plek. Tegelijk geldt dat de VV volgens de wet belast is met het aanwijzen van de secretaris. Materieel is er ruimte voor de VV om dezelfde weg te bewandelen voor de griffier, die men dan zelf zou kunnen selecteren en laten aanstellen door het college. Hierbij dient aangetekend te worden dat meerdere voorstanders van deze nevenschikking benadrukken dat de SD een rol moet hebben in het selectieproces van een griffier en dat een duidelijke taakverdeling moet worden vastgelegd die niet mag schuren met de wet.

Vastlegging van deze op nevenschikking geënte taakverdeling kan in formele zin geregeld worden op de wijze zoals in Delfland, via het Reglement van Orde, gedetailleerd is gebeurd. Het is daarmee de meest vergaande vorm van vastlegging van de rol van griffier gegeven het wettelijk kader. Tegelijk is de invulling van de functie daarmee niet 1 op 1 vergelijkbaar met die van Raads- of Statengriffiers. Zij zijn immers eerste adviseur van Raad en Staten. Dat blijft bij de waterschappen de SD.

2. Scenario's

Kijkend naar de opbrengst van de interviews dan wordt duidelijk dat er veel wensen en suggesties zijn. Aanknopingspunten voor het verbeteren van het bestuurlijke proces. Punten die bijdragen aan het herwinnen van vertrouwen en het versterken van de bestuurskracht van waterschap Hollandse Delta. Tegelijk vraagt de veelheid van genoemde punten om bundeling, categorisering en prioritering. Waarbij de volgorde van het aanpakken van zaken een kritische succesfactor is.

Categorisering kan op verschillende manieren en met verschillende abstractieniveaus. Voorstelbaar is dat in ieder geval gecategoriseerd wordt in scenario's. Een keuze die wordt gerechtvaardigd doordat de mate waarin behoefte bestaat aan extra bestuursondersteuning van de VV onder de geïnterviewden verschilt. Grofweg kunnen drie smaken worden onderscheiden:

- a. versterken van de huidige werkwijze met benutting van de huidige rollen;
- b. versterking en aanvulling van de huidige werkwijze met toevoeging van een staffunctionaris die de SD ontlast en als griffier invulling geeft aan de gewenste scharnierfunctie;
- c. versterking, aanvulling en vernieuwing van de huidige werkwijze met introductie van een onafhankelijke, door en voor de VV aangestelde griffier die als eerste adviseur van de VV de belangen van de VV behartigt.

Wanneer we deze smaken willen vertalen naar scenario's vinden we aanknopingspunten in het sentiment onder de geïnterviewde bestuurders. Men heeft sterke behoefte aan transparantie in de informatievoorziening en aan een vertrouwenwekkend bestuurlijk proces. Kortom: men wenst comfort te voelen en in de positie te worden gebracht om goed te kunnen besturen. De meerderheid van de geïnterviewden wenst versterking en aanvulling van de huidige werkwijze. Daarmee is het **Comfort-scenario** (b.) geboren.

Een kwalitatieve minderheid van de geïnterviewden meent dat het versterken van de huidige werkwijze, mits dit onder duidelijke regie gebeurt, afdoende is. Zij benadrukken het belang van rolzuiverheid en bestuurlijke regie onder het mom van 'doen waarvoor je besteld bent'. Anders gezegd: breng de basis op orde en vervul de rol die je hebt te vervullen. Duidelijk een **Basis-scenario** (a.).

Een andere kwalitatieve minderheid van de geïnterviewden meent dat de VV echt tot zijn recht komt als deze kan beschikken over een eigen gezaghebbend, onafhankelijk adviseur en klankbord. Een vertrouwenspersoon en belangenbehartiger. Deze bestuurders pleiten net als de meerderheid voor versterking en aanvulling van de huidige werkwijze. Maar wensen de werkwijze ook onder regie van de VV te vernieuwen. Duidelijk een **Plus+ scenario** (c.).

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat er ook nog een vierde scenario is: het **Nul scenario**. Daarin blijft alles bij het oude en wordt de huidige wijze van werken voortgezet met de nieuwe energie en het elan dat de nieuw aangetreden VV en het nieuwe college van D&H meebrengen. Dit scenario laten we verder buiten nadere beschouwing

Om een snelle vertaling te maken van de opbrengst uit de interviews naar de scenario's is de input van de geïnterviewden op de volgende pagina gerubriceerd onder de drie scenario's. Het betreft hier de input op de toegevoegde waarde van een griffier-achtige rol op de bestuurlijk-ambtelijke processen.

In de navolgende paragrafen worden de drie onderscheiden scenario's verder uitgewerkt. Opgemerkt wordt dat de drie scenario's elkaar opvolgen en aanvullen. Wat betekent dat in het Comfort-scenario sprake is van een combinatie met dat wat in het Basis-scenario wordt aangepakt en verbeterd. In het Plus+scenario geldt de combinatie van verbeteringen in de drie scenario's.



Basis-scenario:

- *de informatiehuishouding: archivering en ontsluiten van stukken*
- *voortgangsbewaking*
- *bewaken van toezeggingen en opvolging moties en aanbevelingen*
- *agendavoorbereiding*
- *agenda- en jaarplanning thema's VV*
- *beoordelen behandelrijpheid voorstellen*
- *bewaken juiste formulering kernkwestie in voorstellen,*
- *toetsing van bestuurlijk relevante vraag*
- *stimuleren van samenspel en samenbinding*
- *ondersteuning bij instrumentarium VV*
- *ondersteuning fractievoorzittersoverleg*
- *tussenpersoon/intermediair naar organisatie*

Comfort-scenario:

- *ontzorgen en ontlasten van het werkpakket van de SD*
- *schakelfunctie, scharnier en intermediair naar college en organisatie*
- *scharnier in vertrouwenwekkende communicatie*
- *intermediair in zoekwerk*
- *Haarlemmerolie in de machine*
- *het in positie brengen van de VV: de VV in zijn kracht zetten*
- *versterken van samenspel en samenwerking*
- *coaching en training van VV- en commissieleden, fractie- en commissievoorzitters*
- *kritisch coach en opvoeder, helper bij rolneming en rolzuiverheid*
- *versterken van randvoorwaarden voor rolvastheid bestuurders*
- *klankbord voor VV-leden, dijkgraaf, Heemraden, directie, management en medewerkers*
- *sparringpartner procesontwerp ambtelijk-bestuurlijk proces van beleid en programma's*
- *procesbegeleiding en -coördinatie*
- *bewaker van proceshygiëne*
- *stimuleren en aanjagen van verbeteringen*
- *adviseren fractievoorzittersoverleg*
- *adviseren SD en dijkgraaf in driehoek*
- *signaleren*
- *belangen behartigen*
- *bemiddelen*
- *lange termijn planning*

Plus+scenario

- *vertrouwenspersoon*
- *versterking duale verhouding VV - D&H*
- *bestuurlijke procescontrol (vergelijk rol van de financial controller)*
- *stevige inhoudelijke belangenbehartiging namens VV*
- *onafhankelijk en neutraal klankbord en adviseur*
- *proactief en onafhankelijk adviseren, gevraagd en ongevraagd*
- *annotaties: opstellen van oplegnotities (geschreven vanuit de positie en rol VV)*
- *bijdragen aan zelfregulatie en zelfdisciplineren*

a. Basis-scenario

Waterschap Hollandse Delta beschikt materieel al over een griffie die zorg draagt voor de ondersteuning van de Verenigde Vergadering, de commissievergaderingen, informatieve VV's en fractievoorzittersoverleggen. Het werk wat daarin geleverd wordt valt goed te vergelijken met de werkzaamheden die bij de vijf andere waterschappen met een griffie(r) worden geleverd ten dienste van de Algemene Besturen. Geen van de geïnterviewden wil iets afdoen aan de huidige dienstverlening en ondersteuning. Men is tevreden en dankbaar voor de ondersteuning. Je zou hier kunnen spreken van een *basis-pakket*. Zonder wat een bestuursorgaan niet kan functioneren. Tegelijk worden er zaken genoemd die als een gemis kunnen worden beschouwd. Nagenoeg alle geïnterviewden zijn van mening dat genoemde punten aan het 'basis'-pakket moeten worden toegevoegd om een basis te leggen voor herwinnen van vertrouwen, stabiliteit en bestuurskracht. Binnen de kaders van deze opdracht is gevraagd aan te geven wat er in het samenspel tussen het algemeen bestuur, het college en de ambtelijke organisatie kan worden verbeterd, los van het instellen van een griffier-achtige rol. In dit scenario worden de volgende zaken *actiegericht* uitgelicht:

Informatiehuishouding: archivering en ontsluiten van stukken

Volksvertegenwoordiger zijn binnen een waterschap, provincie of gemeente is een vrijwillige nevenfunctie. Uitzonderingen daar gelaten hebben leden van een Algemeen Bestuur over het algemeen ook nog een hoofdbetrekking. Om goed en efficiënt te kunnen functioneren is een adequate informatievoorziening onontbeerlijk. Te beginnen met alle stukken die ter beschikking komen van de VV zoals agendastukken, correspondentie, achtergrondinformatie, presentaties, rapportages, financiële stukken en regelgeving. Minstens zo belangrijk is een toegankelijke en accurate archivering van documentatie. Zowel voor de VV, voor D&H als voor de organisatie. Het niet gemakkelijk noch snel kunnen ontsluiten van informatie maakt gevoelens van ongemak, zorg en soms zelfs wantrouwen los. Uitgangspunt moet zijn: beschikbaarheid, openbaarheid tenzij en transparantie. Randvoorwaardelijk is de passieve en actieve informatieplicht waaraan het dagelijks bestuur - D&H - gehouden is. Met het benoemen van deze behoefte is nog niet in beeld op welke punten de informatievoorziening feitelijk in gebreke is of niet voldoet. Geïnterviewd moet worden welk gemis wordt ervaren en waar verbeteringen mogelijk zijn.

Actie 1: inventariseer de tekortkomingen in het ontsluiten van informatie naar de VV, stel een plan van aanpak op en breng dit tot uitvoering.

Actie 2: inventariseer welke wensen er zijn m.b.t. informatievoorziening, zowel inhoudelijk als randvoorwaardelijk (systemen en hardware).

Voortgangsbewaking: bewaken van toezeggingen en opvolging moties en aanbevelingen

Zowel in het RKC rapport van 30 september 2022 als in de interviews wordt het belang aangegeven van een transparante wijze van bijhouden, monitoren, opvolgen en rapporteren van (de afhandeling van) toezeggingen aan de VV, van aangenomen moties en van door de VV overgenomen aanbevelingen van de RKC en anderen. De huidige werkwijze wordt als ondoorzichtig ervaren, geeft geen totaalbeeld en ontbeert centrale regie en sturing. Daardoor heeft de VV geen overzicht en wordt het gevoel gevoed dat er situationeel en zonder voorspelbaarheid met de opvolging wordt omgegaan. Het ontbreekt aan een transparant en consequent proces en aan een gebundeld overzicht waarin via bestuurlijke regie van portefeuillehouders individueel en het college van D&H als collectief status wordt gegeven aan de stand van zaken in de opvolging van de afzonderlijke punten. Hier ligt een nadrukkelijke opgave voor de ondersteuning van de VV en de organisatie om via directie- en managementsturing samen invulling te gaan geven aan een efficiënt en effectief proces. Waaraan teams en afdelingen gestructureerd gaan bijdragen.

Actie 3: stel een compacte werkgroep samen waarin bestuursadviseurs samen met een representatieve vertegenwoordiging van beleidsmedewerkers van de kernportefeuilles en ontwerp een werkbaar overzicht en proces voor het bijhouden, monitoren, opvolgen en rapporteren van (de afhandeling van) toezeggingen aan de VV, van aangenomen moties en van door de VV overgenomen aanbevelingen van de RKC en anderen. Toets het ontwerp van overzicht en proces bij een klankbordgroep van enkele VV-, commissie en D&H leden.

Agenda- en jaarplanning thema's en dossiers VV

In het kader van de kaderstellende en controlerende rollen en verantwoordelijkheden van de VV wordt een jaarplanning gemist. Enerzijds is er behoefte aan inzicht in welke grotere dossiers en opgaven op welk moment aan de orde zijn en aandacht vragen van de VV. Anderzijds is er behoefte aan spreiding van de werklust over de verschillende vaste vergadermomenten zodat onderwerpen tot hun recht kunnen komen. Wat planbaar is moet naar de mening van verschillende geïnterviewden in een prioriteiten planning terecht komen. Gebaseerd op een werkvoorraad overzicht voor D&H en organisatie. Die logischerwijs afgeleid moet kunnen worden van de vastgestelde begroting en investeringsplanning. Sommigen hebben de ambitie om vanuit eigen initiatief in de VV agenderend te zijn voor zo'n jaarplanning. De eerste ambitie zou moeten zijn om een jaarplanning te krijgen gebaseerd op het collegeprogramma. Met een meerjarendoorkijk waarin de hardheid van de planning in de tijd verloopt van hard of zeker naar zacht of voorlopig. Verder is het zaak een welbewuste keuze te maken of deze jaarplanning het karakter krijgt van een werkvoorraad of van een planning van grotere beleids- en bestuursopgaven waarin de VV een richtinggevende rol heeft te vervullen.

Actie 4: kom op basis van het collegeprogramma 2023-2027, de begroting en investeringsplanning tot een jaarplanning met doorkijk naar de hele bestuursperiode.

Behandelbaarheid, formulering van de kernkwestie in voorstellen en toetsing van bestuurlijk relevante vraag

Een ontwikkelpunt dat door zowel bestuurders in VV en D&H en medewerkers wordt herkend en erkend is het formuleren van de juiste bestuurlijke vraag voor de VV. Door de kernkwestie kernachtig te formuleren, is het mogelijk de VV via de besprekingen in fracties, commissies en VV-vergadering te bewegen om het primair daar over te hebben. Iets wat ook wat vraagt van de voorzitters van de VV en de commissies. Reden om verdergaand te investeren in training en begeleiding van de commissievoorzitters. Daarbij de dijkgraaf te betrekken vanuit zijn rol als voorzitter van de VV en D&H. Zodat aan een gezamenlijke lijn van opereren en gedeelde mores kan worden gewerkt. Aan de voorkant van het proces ligt echter de grootste opgave. (Beleids)medewerkers van het Waterschap zijn de stellers van stukken. Zij brengen hun professionele inzichten in gebaseerd op functionaliteiten en techniek en zijn minder georiënteerd op de bestuurlijke vraag die gekoppeld is aan de opgave waar zij mee bezig zijn. Er ligt een gezamenlijke opgave voor de bestuursadviseurs en het management om medewerkers aan de voorkant te helpen met het formuleren van de kernkwestie, nog voordat aan het schrijven van bestuursvoorstellen of de voorbereiding van een project wordt begonnen. Het resultaat kan dan aan de voorkant bestuurlijk gefiatteerd worden door de portefeuillehouder (al dan niet gevolgd door bekrachtiging in D&H) en lopende het proces van opstellen en aanbieden voor bestuurlijke behandeling op behandelbaarheid worden getoetst. Een handeling die er op gericht moet zijn meerwaarde te bieden voor succesvolle bestuurlijke behandeling. Niet een corrigerend mechanisme dat weerstand oproept in de vakafdelingen, zoals nu wel eens wordt ervaren.

Actie 5: investeer in een programmatische aanpak 'Bestuurlijke kernkwesties formuleren' en vorm een sensitief programmateam dat stellers van bestuurlijke stukken stimuleert, aanmoedigt en helpt. Ontwikkel scherpe kwalitatieve kaders voor de toetsing van bestuurlijke stukken en werk via het programmateam aan begripsvorming voor deze toetsing onder medewerkers. Committeer het management met de opdracht strakke regie te voeren, commitment en eigenaarschap te tonen. Dit is randvoorwaardelijk voor succes.

Actie 6: train en begeleid commissievoorzitters in het ontwikkelen van een gezamenlijke lijn en mores van leiden van vergaderingen aan de hand van de voorliggende kernkwesties. Betrek de dijkgraaf zodat deze lijn ook in de VV wordt toegepast en herkenbaar is.

Stimuleren van samenspel en samenbinding

Met het aantreden van 17 nieuwe VV-leden en nieuwe steunfractieleden was er in maart en april 2023 veel aanleiding voor kennismaking, informatieve momenten, oriëntaties en samenkomst. Velen gaven in hun interview aan waarde toe te kennen aan samenbindende momenten buiten de officiële vergaderingen. Door te investeren in ontmoeting, kennismaking en informeel contact wordt een basis gelegd van waaruit samenspel kan ontstaan. Iets wat werd bevestigd in de werkvorm 'Samenspel' tijdens de conferentie van 20 en 21 april. Ook daarna is door verschillende leden, ook in de vergaderingen van de VV, gepleit voor voortzetting van het organiseren van informele samenkomsten. Wel klinkt bij een aantal leden door dat rekening moet worden gehouden met tijdige aankondiging, planning en spreiding in de tijd. Vermeden moet worden dat een teveel aan nevenactiviteiten buiten de vergaderingen de attendance doet verminderen. Inzet moet zijn zoveel mogelijk leden te motiveren om deel te nemen. Samenbinding is succesvol als afwezigheid het gevoel hebben iets gemist te hebben. De opgave is om zowel inhoudelijk als randvoorwaardelijk aantrekkelijke samenkomsten te organiseren. Waarbij een aantal vooraf vastgestelde uitgangspunten worden gehanteerd voor situaties dat er weinig aanmeldingen zijn.

Actie 7: intensiveer het werken met een jaarplanning, inclusief momenten waarop nevenactiviteiten kunnen worden gepland, betrek fractievoorzitters bij het opstellen ervan, bij het formuleren van uitgangspunten en prioriteiten.

b. Comfort-scenario

Een ruime meerderheid van de geïnterviewden heeft suggesties gedaan voor verder versterking van de bestuursondersteuning van de VV. Zij zien meerwaarde in het ontlasten van de SD op het ondersteunen van de VV door een staffunctionaris. Die als griffier invulling geeft aan de gewenste scharnierfunctie tussen VV, D&H en organisatie. Een rol die bijdraagt aan de versterking en aanvulling van de werkwijzen in het ambtelijk-bestuurlijke proces. En daarmee comfort biedt aan de VV, aan D&H, SD en de organisatie. Met als beoogd resultaat: voorspelbaarheid, herwonnen vertrouwen en stabiliteit.

Feit is dat de (wensen)lijst met punten die verbeterd en versterkt moeten worden of de huidige werkwijze aanvullen fors is. Een aantal behoeft geen verdere toelichting. Zij spreken voor zich. Andere punten worden hier - al dan niet geclusterd - uitgelicht en *actiegericht* van een toelichting voorzien.

Ontzorgen en ontlasten van het werkpakket van de secretaris-directeur

Een belangrijke overweging bij het recentelijke vertrek van de secretaris-directeur was de disbalans in tijdsbesteding. 80% van de tijd ging op aan ondersteuning van het bestuur, 20% resteerde voor het leiden van de organisatie. Uit de interviews komt naar voren dat iedereen vindt dat deze verhouding teruggebracht moet worden naar een evenwichtigere verdeling van 50-50. Het werkpakket van de SD moet ontlast worden door te werken aan stabiliteit versterkende acties, aan bestuurlijke rust en voorspelbaarheid, aan goede onderlinge verstandhouding tussen bestuurders en bestuursorganen alsmede door taken in mandaat weg te leggen bij een staffunctionaris. Een ruime meerderheid van de geïnterviewden denkt dat het aanwijzen van een gezaghebbende bestuursadviseur in de rol van griffier met steun van de VV effectief zou kunnen zijn. Een deel van de deze geïnterviewden pleit ervoor eerst ervaring te willen opdoen met een tijdelijke invulling. Fractievoorzitters spreken in dit kader over de wenselijkheid van een kwartiermaker. Die samen met de SD als tandem en met SD en dijkgraaf als driehoek regie voert op het bestuurlijke proces. De kwartiermaker wordt in dit scenario verantwoordelijk voor het doen realiseren van de in het basis-scenario en comfort-scenario opgenomen acties, voor zover deze steun vinden bij de VV en D&H.

Actie 8a: Stel een kwartiermaker voor de griffier-achtige rol aan ter ontlasting van de SD en maak hem verantwoordelijk voor het doen realiseren van de actiepunten in de basis- en comfort-scenario's

Haarlemmerolie in de machine: schakelfunctie, scharnier in vertrouwenwekkende communicatie, intermediair in uitzoekwerk en intermediair naar college en organisatie

Een ruime meerderheid van de geïnterviewde waterschapsbestuurders spreekt de behoefte uit aan een schakelfunctionaris: een scharnier tussen VV, D&H en organisatie. Iemand die in nauwe samenwerking met de SD de intermediaire rol vervult. Met zijn verbindende competenties, inlevingsvermogen en andere 'soft skills' tot samenwerking uitnodigt. Een rol die vertrouwenwekkende communicatie en een open houding van college en organisatie stimuleert en daarbij als intermediair van en naar de VV optreedt. Een intermediaire rol ook voor het kanaliseren, begeleiden en constructief kritisch adviserend tegemoet treden van de informatiebehoefte van VV- en commissieleden. Dit laatste punt wordt weerspiegeld door de input van verschillende bestuurders en medewerkers. Niet alles wat VV-leden vragen zou tijd, energie en aandacht van college en organisatie moeten krijgen. De beoogde intermediaire rol van een gezaghebbend griffier kan ook een functie hebben in het bespreken van het doel van de vragensteller en het zoeken naar een daarbij passende aanpak. Inclusief het bevorderen van zelfdisciplineren.

Actie 8b: Geef de in actie 8a aan te wijzen kwartiermaker de rol en opdracht schakelfunctionaris en intermediair te zijn en maak met SD en fractievoorzitters afspraken over de spelregels die daarbij gelden.

Het in positie brengen van de VV door randvoorwaarden voor rolvastheid van bestuurders te creëren en hen via het versterken van samenspel en samenwerking in hun kracht zetten, helper te zijn bij rolzuivere rolneming en kritisch coach en opvoeder te zijn

Met het interviewen van een grote groep bestuurders en medewerkers van WSHD is een duidelijke behoefte aan rolvastheid in beeld gekomen. Dijkgraaf, heemraden, leden van de VV, commissieleden, SD, directie, management en medewerkers: allen vervullen een rol die is afgeleid van taken en verantwoordelijkheden. In nagenoeg alle gesprekken is wel een vorm van rolverwarring of het ontbreken van rolneming aan bod gekomen. Breed gedragen opvatting is, dat er 'vreemde ogen die dwingen' nodig zijn. Een coach die op basis van bewezen competenties, ervaring en senioriteit mensen zonder aanzien des persoons op constructieve wijze aanspreekt en spiegelt op vertoond gedrag, helpt rollen zuiver in te vullen en opvoedt waar het moet. Zonder aan gezag in te boeten. Dit vraagt in de eerste plaats om de bereidheid om aanspreekbaar te zijn. Waar randvoorwaardelijk voor geldt dat men zich veilig en vertrouwd voelt. Dit vraagt om een leer- en ontwikkelomgeving waarin expliciet is afgesproken dat er 'on the job' geleerd en ontwikkeld wordt. Door alle betrokkenen. Waar het daarmee dus acceptabel wordt dat er verkeerde keuzes worden gemaakt in de uitoefening van rollen. En de norm geëxpliciteerd wordt dat je elkaar daar op constructief kritische wijze, met respect, op aanspreekt. Een leer- en ontwikkelomgeving waarin tijd wordt vrijgemaakt voor het zelf-evaluatieve gesprek van de groep na afloop van ontmoetingen, bijeenkomsten en vergaderingen. Waar aan een van de aanwezigen de rol is toebedeeld om die bijeenkomst te observeren en deze observaties te delen. De opbrengst van deze zelf-evaluatieve momenten wordt gebruikt voor het werkende weg ontwikkelen van een gemeenschappelijke norm. Niet als regel maar als gewoonte. Zo ontstaat het principe 'zo doen we dat hier'. In gemeenteland wordt in dit kader vaak verwezen naar 'de mores van de raad'. In dit scenario ligt het voor de hand de kwartiermaker/griffier als staffunctionaris van de SD de rol van informele coach toe te bedelen. Het is daarbij van belang dat deze persoon over genoemde competenties beschikt, en vertrouwen geniet van alle betrokken actoren. Dus zowel van VV, D&H, directie als van de organisatie. Hierdoor ontstaat ook de ruimte voor individuele actoren om de griffier als klankbord te benutten.

Actie 9: Wijs de Verenigde Vergadering, zijn commissies en de samenwerking met en in het college van dijkgraaf en heemraden en met de organisatie van het waterschap Hollandse Delta gedurende deze bestuursperiode aan als leer- en ontwikkelomgeving voor bestuurskrachtig en rolvast besturen.

Actie 10: Geef de in actie 8a aan te wijzen kwartiermaker de rol van informeel coach van de VV, van de VV- en commissieleden, van leden van D&H, directie en management, met rolzuiver gedrag als focuspunt.

Regie op procesontwerp, procesbegeleiding en – coördinatie van het ambtelijk-bestuurlijk proces van beleid en programma's en het bewaken van proceshygiëne

Zowel in de gehouden interviews met VV-leden, in de rapportage van Andersson van maart 2021 als in diverse rapporten van de RKC klinkt door dat het de VV ontbreekt aan regie op het ambtelijk-bestuurlijke proces. Het gedoe binnen de VV en de wisselingen van heemraden hebben niet bijgedragen aan een klimaat van bestuurlijke regievoering met draagvlak en betrokkenheid. Enkele VV-leden en de RKC zijn kritisch op de wijze waarop organisatie en D&H de VV in staat stellen om procesregie te voeren. Zij kijken kritisch naar de afwegingen die zonder hun betrokkenheid in het ambtelijk-bestuurlijke proces worden gemaakt. Voor een flink deel van de geïnterviewden zou de VV (en WSHD als geheel) gediend zijn met een stevige betrokkenheid van een griffier-achtige adviseur bij de procesontwerpen van bestuurlijke voorstellen voor beleidsprogramma's en investeringen. Zeker waar het de kernopgaven en politiek gevoelige dossiers van het Waterschap betreft. Een rol waarin de belangen, wensen en kaders van de VV worden behartigd. En het proces wordt begeleid en waar nodig wordt mee-gecoördineerd. Dit laatst zou gelden voor die dossiers waarvan de VV heeft aangegeven in alle fasen van het proces actieve betrokkenheid te wensen. Naast het behartigen van de belangen van de VV ziet deze rol ook op proceshygiëne. In de zin dat de voorspelbaarheid van het proces bewaakt wordt, aansluitend bij de in de VV gewekte verwachtingen.

Actie 11: Geef de VV, via SD en kwartiermaker namens hem, een expliciete rol in de regie op procesontwerpen van bestuursvoorstellen voor beleid, opgaven en investeringen. Prioriteer deze inzet aan de hand van het Bestuursakkoord en Collegeprogramma 2023-2027. Geef de kwartiermaker in zijn griffier-achtige rol de taak procesbegeleiding en -coördinatie te verzorgen voor die processen waarin de VV in alle fasen betrokken is en laat toezien op proceshygiëne.

Stimuleren en aanjagen van verbeteringen

Met het verstrekken van de opdracht tot deze verkenning en door het interviewen van vele bestuurders zijn verwachtingen gewekt. Ook de opdracht zelf laat zien dat ook los van de griffier-achtige rol gevraagd wordt om verbeter suggesties te doen voor de samenwerking en interactie van VV, D&H en organisatie. In dit comfort-scenario hebben veel verbetermogelijkheden en -wensen een plek gekregen. Het enkel introduceren van een nieuwe rol en (externe) functionaris is geen garantie op succes. Verbetermogelijkheden moeten na- en aangejaagd worden. Betrokken moeten op uitnodigende wijze gestimuleerd worden. Dat vraagt om bestuurlijke regie op dit ontwikkelproces. Waterschap Noorderzijlvest laat zien dat bestuurlijke sturing via een bestuurlijke stuurgroep bestaande uit VV-leden en de driehoek van dijkgraaf, SD en griffier een werkbare oplossing is voor het daar door het AB geïnitieerde verbeterprogramma. Ook De Stichtse Rijnlanden werken met een stuurgroep voor een soortgelijke opgave. Daarin heeft naast de SD de senior bestuursadviseur en een lid van D&H zitting. Om effectief te kunnen werken met bestuurlijke regie vanuit een stuurgroep is draagvlak een vereiste. De afvaardiging vanuit de VV en D&H moet kunnen bogen op breed draagvlak. Zodat verbeteringen met gezag namens de VV kunnen worden aangejaagd en gestimuleerd.

Actie 12: Stel een compacte stuurgroep 'Verbeterprogramma Bestuurlijk Proces' in met breed draagvlak in VV en D&H. Met als opdracht het opstellen en (tussentijds) evalueren van het Verbeterprogramma inclusief het (doen) implementeren van acties uit de basis- en comfort-scenario's. Laat deze stuurgroep bestaan uit maximaal zeven personen, te weten de dijkgraaf als voorzitter, drie leden van de VV, een heemraad, de SD en de kwartiermaker-griffier. Waarbij het Verbeterprogramma tevens als inhoudelijke opdracht dient voor de kwartiermaker-griffier.

c. *Plus+scenario*

Zoals hiervoor al is aangegeven, bouwt het Plus+scenario voort op de acties en verbetermogelijkheden opgenomen in het Basis-scenario en in het Comfort-scenario. Het Plus+scenario schuurt met de bedoeling van de wetgever om het bestuur van waterschappen monistisch te organiseren met eenhoofdige ondersteuning in de persoon van een door het AB aan te wijzen secretaris. De in dit scenario aangedragen ontwikkelmogelijkheden zijn in die zin anders dan de verbetermogelijkheden in de twee andere scenario's. Het past om in dit scenario te spreken van doorontwikkelwensen.

Vertrouwenspersoon in versterkte duale verhouding tussen VV en D&H

Onder voormalige bestuurders, huidige bestuurders en medewerkers is een aantal geïnterviewden er voorstander van dat de VV in hun eigen adviseur ook een vertrouwenspersoon krijgen. Een onafhankelijk denker die met stevigheid klankbord kan zijn voor bestuurlijk-politieke zaken waarover het individuele VV-lid vertrouwelijk moet kunnen sparren. Hieronder kunnen ook zaken vallen die raken aan thema's als morele oordeelsvorming, integriteit en sociale veiligheid. Maar dat is niet het hoofddoel van deze voorkeur. De recente geschiedenis van dit Waterschap leert dat VV-leden op momenten behoefte hadden aan een onafhankelijk gesprekspartner die men in vertrouwen kon nemen. Daarbij belemmerde hun duale rolopvatting en het gemis aan vertrouwen het opzoeken van andere actoren binnen WSHD. Dit is een beeld dat ook wordt waargenomen in sterk gedualiseerde verhoudingen in gemeenten. Het is op voorhand niet zorgwekkend. In duale verhoudingen hebben de volksvertegenwoordiging als orgaan en de afzonderlijke leden recht op eigen, onafhankelijke ondersteuning. Met de juiste regie en gezonde verhoudingen op het niveau van de driehoek wordt dit in goede banen geleid en voorkomen dat *duelisering* ontstaat. Rolbewustzijn is dan essentieel.

Voor waterschappen geldt meer dan voor gemeenten en provincies dat gekeken wordt naar de functionaliteit van het takenpakket. De eerder geciteerde Herman Havekes benadrukte op 20 april de grote hoeveelheid niet of nauwelijks beïnvloedbare uitvoeringstaken van het waterschap. Taakuitvoering die alleen langs het vaststellen van de hoogte van heffingen beïnvloed wordt. Hij onderstreept de vraag naar het nut om van de Algemene Besturen stevig politiek geprofileerde organen te maken. Met als resultaat dat dualisme om het spel wordt ingevoerd in plaats van om het doel dat het waterschap dient. Anderen zetten tegenover deze opvatting de keuze van de wetgever om vanaf de waterschapsverkiezingen van 2008 met politieke lijsten te gaan werken. Daarmee valt een zekere mate van politisering van het Algemeen Bestuur niet te voorkomen. Zeker niet omdat veel politieke partijen ook lokaal en provinciaal georganiseerd zijn en daar sinds 2002/2003 werken in gedualiseerde verhoudingen. Voor Waterschap Hollandse Delta is nu de vraag of en in welke mate en met welke snelheid men wil doorontwikkelen op het duale pad. Duidelijk is dat deze trend ook in andere waterschappen voelbaar is. In ieder van de geïnterviewde waterschappen speelt een vraag naar verdere dualisering, overigens vooral over de band van een behoefte om als AB meer en beter ondersteund te worden en in positie te worden gebracht om actiever te kunnen sturen op keuzes voor beleid en investeringen. Met name op de niet kerntaken van het Waterschap. Dualisering is echter geen doel op zich. Verder professionaliseren van WSHD als geheel en bestuurskrachtig maken van de bestuursorganen afzonderlijk is het doel waaraan gewerkt moet worden.

Actie 13: Bespreek eerst met fractievoorzitters, met de overige leden van VV en met D&H in oriënterende setting de wenselijkheid van verdere professionalisering en de (on)wenselijkheid van verdere dualisering binnen Hollandse Delta. Organiseer vervolgens een werkbijeenkomst met gastsprekers van andere waterschappen en ervaringsdeskundigen op het gebied van dualisering in gemeenten en provincies. Bespreek daarin discussiepunten die in de oriënterende gesprekken aan bod zijn gekomen. Bepaal aan de hand van de opbrengst van de werkbijeenkomst op welke punten voorstellen moeten worden ontwikkeld en beleg de regie daarop bij een Stuurgroep (zoals bedoeld bij actie 12).

Stevige inhoudelijke belangenbehartiging namens VV, proactief en onafhankelijk adviseren: gevraagd en ongevraagd door een onafhankelijk en neutraal klankbord en adviseur die annotaties opstelt als oplegnotities bij bestuursvoorstellen voor de VV en welke zijn geschreven vanuit de positie en rol van de VV.

Zoals er een natuurlijke scheidslijn ligt tussen de twee eerder genoemde scenario's, ligt er ook een scheidslijn tussen die twee en het Plus+scenario. Het gaat hier om de eerder in deze rapportage vermelde tweedeling in de positie die je aan een griffier-achtige functionaris toekent: op de spreekwoordelijke Tandem met de SD aan het stuur of in nevenschikking als onafhankelijk adviseur van de VV naast de SD. Enkele geïnterviewden hechten veel waarde aan deze positionering. Voor hen weegt de onafhankelijkheid en neutraliteit van een 'eigen' adviseur zwaarder door dan voor anderen in het Comfort-scenario geldt. Een aantal geïnterviewden – meestal met ervaring in gemeenteraad of Provinciale Staten – pleit voor een griffier naar model van grote steden zoals Rotterdam. Met een stevige rol als klankbord, adviseur en belangenbehartiger namens de VV. Die de ruimte krijgt om proactief en onafhankelijk te adviseren. Gevraagd en ongevraagd. En die de VV en commissies door middel van oplegnotities (annotaties) bij bestuursvoorstellen vanuit de positie en rol van de VV invalshoeken voor bespreking biedt.

Actie 14: Stel een selectiecommissie samen vanuit de VV en een Adviescommissie samen met de dijkgraaf, de SD een heemraad en een bestuursadviseur. Die onder begeleiding van het hoofd P&O komen tot een aan de drie scenario's ontleend profiel en taakopdracht voor de griffier. Waarna met deze commissies wordt overgegaan tot de werving, selectie en voordracht van een geschikte kandidaat griffier. Laat de werving en briefselectie verrichten door hetzelfde bureau dat wordt ingehuurd voor de begeleiding van de selectie van de secretaris-directeur. Zodat getoetst kan worden op matchende profielen en samenwerkingscompetenties. Draag de kandidaat voor aan de VV en stel deze griffier - naar verhouding en binnen de wettelijke mogelijkheden - aan overeenkomstig de aanwijzing van de SD.

Bestuurlijk proces control

In lijn met de eerder in dit Plus+scenario genoemde doorontwikkelmogelijkheden ligt de voorkeur van enkele geïnterviewden om de aan te stellen griffier namens de VV te belasten met bestuurlijk proces-control. Een verantwoordelijkheid die in niet-duale verhoudingen belegd zou kunnen worden bij de controller belast met de financiële en juridische control. Een onafhankelijke rol met directe toegang tot de bestuursorganen waaraan wordt gerapporteerd. In de leer- en ontwikkelaanpak die in het comfort-scenario wordt geadviseerd lijkt het passender om deze taak (expliciet(er)) te beleggen bij de controller van het Waterschap. Daarmee het vertrouwen gevend aan het 'onafhankelijk instituut' dat deze functionaris voor de bestuursorganen zou moeten zijn. Door eerst werkende weg – voorgesteld wordt een hele bestuursperiode te oefenen – kan bekeken en beoordeeld worden of er nog aanleiding bestaat deze taak bij de griffier te beleggen.

Actie 15: Beleg de taak van bestuurlijk proces control expliciet(er) bij de controller van WSHD, laat indicatoren opstellen en specifiek rapporteren over de kwaliteit, voorspelbaarheid en uitvoering van doorlopen bestuurlijk processen.

Bijdragen aan zelfregulatie en zelfdisciplineren

Een behoorlijk aantal bestuurders en medewerkers hebben tijdens de interviews de wenselijkheid uitgesproken dat een aan te stellen griffier in de gelegenheid wordt gesteld bij te dragen aan klimaat van zelfregulatie binnen de VV en zelfdisciplineren van individuele leden. Daaronder wordt niet alleen zelfbeperking verstaan bij het stellen van vragen, ook het aanbrengen van focus op hoofdlijnen, het elkaar aanspreken en aanspreekbaar zijn, het in gezamenlijkheid over fractiegrenzen heen toezien op de mores en groepsnormen en het delen en gezamenlijk staan voor niet-onderhandelbare waarden in het dienen van het algemeen belang. Tegelijk stelt een aantal geïnterviewden dat vermeden moet worden dat de griffier van de VV in rol van geschillenbeslechters of scheidsrechter beland.

De griffier is in ogen van deze leden vooral faciliterend. Regulering, elkaar aanspreken, focus en discipline tonen is aan bestuurders zelf. Bijdragen aan een klimaat waarin zelfregulatie meer vanzelfsprekend is en zelfdisciplineren in de praktijk wordt gebracht heeft draagvlak onder de meerderheid.

Actie 16: Geef de aan te wijzen griffier de ruimte om randvoorwaardelijk bij te dragen aan een bestuursklimaat waarin zelfregulering en zelfdisciplineren van bestuurders groeit. Laat de griffier werkende weg door middel van observaties en dialoog uitvinden welke aanknopingspunten in welke situaties zich daarvoor lenen. Onderzoek of vormen van vrijwillige intervisie in de leer- en ontwikkelomgeving van AB en D&H kunnen bijdragen aan het leervermogen van het bestuur en de leden individueel.

3. Resumé

In dit hoofdstuk zijn oplossingsrichtingen gepresenteerd, mogelijkheden verkend en drie scenario's geschetst. Duidelijk is dat er voldoende aanknopingspunten zijn om met de verbetering van het bestuurlijke proces aan de slag te gaan. Met als doel het herwinnen van vertrouwen en het versterken van de wijze waarop bestuurders bestuurskrachtig besturen.

Wanneer men verder wil gaan dan alleen het versterken van de huidige basis ligt de keuze voor de introductie van een griffier-achtige rol voor de hand. Dat kan als onderdeel van een tandem binnen het Comfort-scenario. Of – als men nog een stap *dualer* wil gaan – in nevenschikking met de secretaris-directeur in het Plus+scenario. Het invullen van een griffier-achtige rol heeft toegevoegde waarde en is mogelijk en haalbaar.

4. Conclusies

1. Dé oplossing komt uit de mensen, een griffier-achtige rol versterkt randvoorwaarden

Uit deze verkenning komt duidelijk naar voren dat introductie van een griffier binnen WSHD niet dé oplossing is. En zeker niet de allesbepalende oplossing. Rode draad in de interviews is de reflectie dat herstel van vertrouwen uit mensen zelf moet komen. Het zijn immers de persoonlijke relaties geweest en institutioneel argwaan die een klimaat hebben gevormd waarin vertrouwen geschaad is geraakt en soms zelfs onherstelbaar is gebleken.

Introductie van een griffier-achtige rol biedt ruime mogelijkheden om randvoorwaardelijk een impuls te geven aan het opbouwen van vertrouwen. Ook draagt een griffier-achtige rol bij aan stabiliteit en evenwicht in de aandacht voor de VV, voor D&H en voor de organisatie.

Daarvoor zijn opeenvolgend in de gepresenteerde Basis-, Comfort- en Plus+ scenario's handvatten geboden voor versterking van de bestuurskracht. Door middel van voorgestelde acties zijn ze concreet gemaakt. Ze zijn Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch beschreven en kunnen in overleg Tijdgebonden worden gemaakt. Waardoor naast het herwinnen van vertrouwen ook de bestuurskracht wordt versterkt.

2. Introductie van een griffier binnen WSHD is haalbaar

Het is haalbaar om een griffier en/of griffie te introduceren binnen het Waterschap. Vijf waterschappen gingen Hollandse Delta al voor. Ieder op eigen wijze. Kijkend naar Hollandse Delta zelf lijkt het ook haalbaar om tot invoering van een effectieve griffier te komen. De weg er naartoe is echter van groot belang voor gedragenheid van deze keuze, voor de opbouw van vertrouwen en voor het oefenen van rolvast gedrag.

Afgeraden wordt om meteen 'control copy' te doen en één van de varianten van een ander waterschap in te voeren. Een kwartiermakersfase biedt meer tijd en ruimte om bestuurders en medewerkers van WSHD het proces mee te laten maken waarlangs tot introductie van de griffier-achtige rol wordt gekomen.

Daarbij is mede bepalend welk scenario wordt gevolgd. Het Basis-scenario alleen vraagt om een aantal zaken op orde te brengen en de basis te versterken. Dat kan zonder griffier, onder leiding van de secretaris-directeur en onder de voorwaarde dat er regie op plaatsvindt die zowel steun vindt binnen VV als D&H. Een scenario dat verlangt dat de acties consequent worden uitgevoerd en opgevolgd door verantwoordelijke medewerkers, teams en afdelingen met acceptatie van de regie die er bestuurlijk en ambtelijk op plaats vindt.

Het Comfort-scenario vraagt nadrukkelijk om een staffunctionaris ten dienste van de VV en onder gezag van de SD. Waar het Plus+ scenario nog verder gaat en de griffier onafhankelijk en eigenstandig vertrouwenspersoon is van de VV. In nevenschikking met de SD.

Een ruime meerderheid van de geïnterviewden pleit voor het invoeren van een griffier-achtige rol via een traject van leren, oefenen en ontwikkelen. De fractievoorzitters pleitten voor een kwartiermaker. Het argument dat hierbij gegeven wordt is dat een ontwikkeling in stabiliteit en professionalisering op diverse vlakken dient plaats te vinden. Afhankelijk van de mate van voortgang van die ontwikkeling ligt het in de rede om in een later stadium samen te bepalen of en zo ja welke invulling een griffier-achtige rol dient te krijgen.

3. De inhoud, de vorm en plaats van een griffie(r) achtige rol binnen WSHD variëren per scenario

Allereerst past hier de constatering dat WSHD materieel al een griffie heeft functioneren maar deze nog niet zo heeft gepositioneerd. Inhoudelijk vervullen twee bestuursadviseurs van WSHD soortgelijke rollen als raadsadviseurs of commissiegriffiers in gemeenteland. In de scenario's is uitgeschreven waaruit de rol van de griffie(r) zou kunnen bestaan. Ook is bij de Comfort- en Plus+ scenario's aangegeven welke vorm en plaats de griffier in de organisatie krijgt: als staffunctionaris met de SD aan het stuur op de tandem in het Comfort-scenario. Als onafhankelijk adviseur van de VV in nevenschikking met de SD in het Plus+ scenario. Waar de wens lijkt te zijn eerst een kwartiermakersfase van werkende weg oefenen, leren en ontwikkelen te doorlopen biedt het Comfort-scenario daarvoor de beste handvatten.

4. Implementatie van een griffier-achtige rol is het meest kansrijk via een kwartiermakersfase

Er is draagvlak voor het implementeren van een griffier-achtige rol via een kwartiermakersfase binnen WSHD. Het voorbeeld Noorderzijlvest waarin gewerkt wordt met een stuurgroep van AB-leden, dijkgraaf, SD en kwartiermaker/griffier biedt handvatten voor sturing en regie op het proces van oefenen, leren en ontwikkelen. Tussentijdse en eind-evaluatie bieden mogelijkheden om de opgedane inzichten te vertalen naar het implementeren van een meer definitieve rol (van de griffier). Op basis van het bespreken van het Tussenbericht is geadviseerd te kiezen voor een kwartiermakersfase van maximaal een jaar: een volledige jaarcyclus.

5. Beter Samenspel is mogelijk én in de praktijk succesvol gebleken

De aan de Basis- en Comfort-scenario's gekoppelde acties bieden een randvoorwaardelijke basis voor beter samenspel binnen de VV, tussen VV, D&H en de organisatie van waterschap Hollandse Delta. Tijdens de start-conferentie van april 2023 is een eerste stap gezet in het op gang brengen van goed samenspel. De behandeling en vaststelling van de Watervisie was een eerste proeve van goed samenspel op inhoud tussen VV en D&H. Gevolgd door een onder leiding van twee informateurs tot stand gebracht – breed gedragen – Bestuursakkoord, als voorbeeld van goed samenspel binnen de VV.

6. Procesverloop biedt een basis om op door te werken

Het voor deze verkenning doorlopen proces is verantwoord onder kop Verantwoording.

Zoals uit de Verantwoording blijkt hebben interviews met 70 personen als input gediend voor deze verkenning. Een bewuste keuze omdat bestuurskracht en vertrouwen uit mensen moet komen. Zij geven met hun handelen uiting aan kracht of voeding aan vertrouwen, twijfel of wantrouwen. Individueel en als onderdeel van collectieven. En die zijn er verschillende: VV, D&H en 'de organisatie'. Maar ook commissies, fracties, gelijkgestemden, teams, afdelingen, management, directie.

Op basis van de gevoerde gesprekken is de conclusie dat veel van de gesprekspartners met gelijkgerichte energie naar de toekomst kijken en het verleden achter zich willen laten. Alleen al de bereidheid om mee te werken aan deze verkenning, de acceptatie van de aanwezigheid bij overleggen en de wil om dit Waterschap weer positief op de kaart te zetten, legt een basis om met de thema's bestuurskracht en vertrouwen aan de slag te gaan.

Samenvattende conclusie

Voor een griffier met een open inlevende houding en een vriendelijke doch duidelijke spiegel die bestuurders en collega's in hun waarde laat, adviseert, coacht en stimuleert, lijkt het bestuursklimaat binnen waterschap Hollandse Delta rijp. Om tot aanwijzing van een griffier te kunnen komen en welke invulling hieraan gegeven wordt, is een fase van praktijkervaring opdoen onder begeleiding van een kwartiermaker gewenst. Een fase van oefenen, leren en vaardigheden (door-)ontwikkelen, in de praktijk van het besturen van het waterschap. Dus met volle verantwoordelijkheid en ruimte om het nog een keer te proberen. Noem het proefzwemmen.

Het is nu aan bestuur en organisatie van WSHD om samen koers te verleggen en nieuwe koers te varen. De 'bemanning' kijkt verlangend naar de 'stuurman'. Het is aan de Verenigde Vergadering het gevoel van trots op het waterschap en het werkplezier in de organisatie met een nieuwe koers aan te wakkeren. De wisselwerking tussen bestuurders onderling en met de medewerkers vraagt inspanning van beide kanten. Er is energie, er is nieuw perspectief!

"Klaar om te wenden.....Re!"

Aanbevelingen

1. Bespreek het resultaat van de verkenning van een griffier-achtige rol binnen WSHD, maak een gemotiveerde keuze voor:
 - a. het volgen van het **Comfort-scenario** in combinatie met het Basis-scenario;
 - b. het onder regie oppakken en realiseren van de aan deze scenario's gekoppelde acties 1 tot en met 12;
 - c. het tenminste een jaar in beraad houden van het Plus+scenario en de acties 13 tot en met 16;
2. Besluit de Verenigde Vergadering, zijn commissies en de samenwerking met het college van dijkgraaf en heemraden en met de organisatie van het waterschap Hollandse Delta gedurende deze bestuursperiode aan te wijzen als leer- en ontwikkelomgeving voor **bestuurskrachtig en rolvast besturen**;
3. Omarm als leerdoelen voor de periode september 2023 - december 2024:
 - a. debat en beraadslaging op **kernkwesties en hoofdlijnen van beleid**, en
 - b. **rolvaste rolnemings** door VV-leden, commissieleden en -voorzitters, heemraden en dijkgraaf;
4. Start met een kwartiermakersfase van een jaar waarin de dijkgraaf, de waarnemend Secretaris Directeur en een **Kwartiermaker Bestuurlijk Proces** wordt gevraagd een **stuurgroep Verbetering Bestuurlijk Proces** te vormen met drie leden uit de Verenigde Vergadering en een heemraad. Stuur op de voortgang van het ontwikkelend leren, de doelen, acties en beoogde resultaten van de kwartiermakersfase en evalueer;
5. Geef het nieuwe college van dijkgraaf en heemraden de opdracht om naast het voorbereiden van het collegeprogramma, blijvend te investeren in eigen teamontwikkeling en in inhoudelijke regievoering op een met de Verenigde Vergadering afgestemde **termijnagenda**;
6. Investeer in een voorspelbare en **werkbare methodiek** van vastleggen, uitzetten, monitoren, rappelleren, rapporteren en bespreken van toezeggingen, aanbevelingen, afspraken en uitspraken (moties) en maak onderscheid naar de mate dat deze relevant zijn voor het goed kunnen voeren van een debat op kernkwesties en hoofdlijnen van beleid;
7. Versterk de inhoudelijke betrokkenheid van de Verenigde Vergadering aan de voorkant van processen door intensivering van de **informele informatievoorziening** voorafgaand aan beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Breng deskundigen van binnen en buiten de organisatie van WSHD in positie om kennis en kunde te etaleren. Koppel aan deze momenten en/of thema's momenten van informele ontmoeting als basis voor onderling contact, bouwen aan vertrouwen en samenwerking tussen VV-leden en met leden van D&H en medewerkers;
8. Geef naast de reguliere vergadervorm ruimte aan **andere werkvormen**, met name in de fase van beeldvorming en oordeelsvorming, om inhoudelijke kwesties zo goed mogelijk te bespreken. Pas deze werkvormen toe als onderdeel van het commissiewerk dat dient ter voorbereiding op debat en besluitvorming in de Verenigde Vergadering. Werk daarbij met een poule van commissievoorzitters, investeer in training, coaching en ondersteuning. Benut de diversiteit aan kwaliteiten van de beschikbare commissievoorzitters bij de keuze wie welke werkvorm leidt en/of voorziet;
9. Markeer en waardeer de aanwezigheid van bestuursadviseurs voor de Verenigde Vergadering als **griffie 'avant la lettre'**. Zet hen in hun kracht als raadgevers, klankbord en belangenbehartiger van het algemene VV-belang en biedt hen ontwikkelruimte om werkende weg mee te leren met het lerend bestuur. Voorkom een waterscheiding in bestuursadvisering en stuur via stuurgroep en directie op samenwerking van alle adviseurs en overige medewerkers ten dienste van de versterking van bestuurskracht van WSHD;
10. Benut de Kwartiermaker Bestuurlijk Proces als **onafhankelijk raadgever**, klankbord en informele vertrouwenspersoon voor individuele VV-leden en fracties ter ontlasting van de rol en wettelijke taak die de secretaris-directeur naast de dijkgraaf als secretaris van de Verenigde Vergadering en college van D&H heeft.

Verantwoording

Op 6 maart 2023 is formeel opdracht gegeven aan Jaap Paans, eigenaar en zelfstandig adviseur bij bureau Raadgever te Alblasserdam. De opdracht betreft het verkennen van de mogelijkheden om via een griffie-achtige rol bij te dragen aan het herstel van vertrouwen en versterking van de bestuurskracht binnen waterschap Hollandse Delta. Aan deze opdracht zijn drie oriënterende gesprekken vooraf gegaan:

- met de vertrekkend secretaris-directeur, de waarnemend SD en de bestuursadviseur van de dijkgraaf;
- met de dijkgraaf;
- met de bestuursadviseur en bestuurssecretaresse.

De week van 1 maart 2023 is gebruikt om in te lezen op het dossier. Naast het lezen van de toegezonden stukken is het bestuurlijk informatiesysteem geraadpleegd, zijn vergaderingen teruggeluisterd en verslagen gelezen.

Op 6 maart 2023 is gestart met het interviewen van in totaal 70 personen. Het laatste interview vond plaats op 30 juni 2023. 60 personen binnen WSHD, 10 personen buiten WSHD, verdeeld over vijf waterschappen in het land.

Zie voor de lijsten van geraadpleegde stukken en geïnterviewde personen de volgende twee pagina's.

Op 16 maart is de bekendmaking van de voorlopige uitslag van de waterschapsverkiezing bijgewoond

Op 28 en 29 maart zijn de vergaderingen bijgewoond van de vertrekkende en aantredende VV

Op 20 en 21 april is deelgenomen aan de startconferentie van de nieuwe Verenigde Vergadering. Waarbij op de eerste dag een bijdrage is geleverd rond het thema 'samenspel'.

Op 1 mei is een Tussenbericht opgeleverd aan de opdrachtgever: de wvd secretaris-directeur waarin een aantal aanbevelingen is gedaan die verband houden met de werving van een nieuwe SD (bijlage 1).

Op 24 mei en 14 juni is over dit Tussenbericht gesproken en besloten de aanbevelingen over te nemen en een kwartiermakersfase in te lasten waarin geleerd en ontwikkeld wordt onder regie van de Dijkgraaf, de wvd SD en een kwartiermaker-griffier.

In de periode mei-juni 2023 zijn commissie- en VV vergaderingen bijgewoond en geobserveerd. Daarnaast zijn informatieve VV's bijgewoond en is de asset RWZI Dokhaven bezocht.

Periodiek heeft er afstemming plaatsgevonden met de wvd SD, de bestuursadviseur van de dijkgraaf en de dijkgraaf. Ook heeft afstemming plaatsgevonden met de door de VV aangestelde verkenner(s)/(in)formateurs.

Begin juli is gestart met het schrijven van de eindrapportage van deze verkenning. Deze is conform planning begin augustus 2023 beschikbaar gekomen en aangeboden aan de opdrachtgever.

Maandelijks zijn vijftien dagdelen van de geoffreerde negentig dagdelen vooruit gefactureerd en aan het eind van de maand betaalbaar gesteld. De verkenning is binnen de geoffreerde tijdsbesteding afgerond en opgeleverd.

Inhoudelijk is deze verkenning conform opdracht verlopen en in deze rapportage uitgeschreven. Met bestuurders uit de VV en D&H en met medewerkers (SD, directie, MT en bestuursadviseurs) zijn gesprekken gevoerd.

Ook zijn referentiegesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van vijf verschillende waterschappen en met de verkenner(s)/(in)formateurs. Deze verantwoording biedt het gevraagde overzicht van het proces dat doorlopen is om tot de verkenning te komen. Hoofdstuk 3 bevat een gemotiveerd advies met oplossingsrichtingen waarbij het instellen van een griffie-achtige rol bijdraagt aan het herstellen van het vertrouwen en het verbeteren van de bestuurskracht. In hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 wordt duidelijk gemaakt dat het invullen van een griffie-achtige rol toegevoegde waarde heeft en mogelijk en haalbaar is. Waarbij in hoofdstuk 3.2 via het beschrijven van scenario's wordt uitgewerkt wat een dergelijke rol zou moeten inhouden en welke vorm en plaats in de organisatie deze rol moet krijgen. Zowel in hoofdstuk 3.2. als in de Aanbevelingen wordt ingegaan op de implementatie van een dergelijke rol. In de scenario's wordt ook uitgewerkt hoe te komen tot verbetering van het samenspel binnen de VV en tussen de VV, het college en de ambtelijke organisatie.

Geraadpleegde stukken

1. Bestuursakkoord 2023-2027 'Waterambities Verenigd', WSHD 28 juni 2023
2. Bestuursprogramma & bestuurlijke agenda 2019-2023, WSHD 27 november 2019
3. RKC rapport 'Opvolging aanbevelingen RKC', 28 september 2022
4. RKC rapport Investerings, 3 februari 2023
5. Rapport Hans Andersson 'Uitsluiting leidt tot verziekte bestuurscultuur', 15 maart 2021
6. 1^e rapportage Peter van der Velden en Mary Heessels: 'Die op het water is moet varen', 1^e fase verkenning, 8 april 2021
7. Eindadvies Peter van der Velden en Mary Heessels: 'Die op het water is moet varen', 2^e fase verkenning, 26 mei 2021
8. Brief Peter van der Velden en Mary Heessels, 2 juni 2021
9. Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2023, Waterschap Aa en Maas, 16 juni 2023
10. Reglement van Orde VV en commissies Delfland 2023, 2 februari 2023
11. Opdrachtgeverschap griffie(r) waterschap Noorderzijlvest, 29 oktober 2019

Geïnterviewde personen WSHD

Bianca Bax	hoofd Juridische Facilitaire Zaken
Remco Belonje	lid OR
Vincent Bergsma	secretaris-directeur (wnd)
Jan Bonjer	dijkgraaf
Elles de Bruin	bestuursadviseur
Meindert van Buuren	BVNL
Bart Canton	Partij voor de Dieren
Terry van Ditmars	VVD
Heiltje Duijster	communicatie-adviseur
Piet van der Eijk	BBB
Henk van der Drift	Bebouwd/heemraad
Petra Figee	bestuursadviseur
Jantien Fröling	Christenunie
Joke Geldof	extern heemraad
Dorenda Gerts	extern heemraad
Christa Groshart	Natuur
Mischa Heemskerck	teamleider Juridische Zaken
Servaas van der Horst	Water Natuurlijk
Wim de Jong	SGP
Cees Jongejan	bestuursadviseur
Hans Kalle	Waterschapspartij Hollandse Delta
Joost Kievit	Natuur
Lisa Klompenhouwer	Partij voor de Dieren
Piet Kome	Waterschapspartij Hollandse Delta
Hans Kooijman	hoofd Regie en Assetmanagement
Fatih Kumas	Waterschapspartij Hollandse Delta
Han Lagerwaard	BBB
Joris van Lammeren	PvdA
Anne Mollema	Water Natuurlijk
Henri van der Meijden	senior beleidsadviseur
Jaap Nederlof	hoofd Beheer en Onderhoud
Frank van Oorschot	VVD
Rob Oosterlee	Waterschapspartij Hollandse Delta
Theo Peeterman	VVD
Paul Peeters	hoofd Financiën
Joek van Pul	bestuursadviseur
Cicilia Rijdsdijk	Waterschapspartij Hollandse Delta
Servaas Roos	JA21
Cok Sas	Pvda
Harry Scheermeijer	Christenunie
Nico van Scheijndel	50plus
Andy Schellen	hoofd Kennis en Advies
Annemarie Schouten	assetmanager Watersysteem
Wim Sjoukes	Waterschapspartij Hollandse Delta
Cor Sommeling	BBB
Bert Staat	SGP
Henk Steehouwer	Hollandse Delta Natuurlijk
Lies Struik	Ongebouwd
Ria de Sutter	Hollandse Delta Natuurlijk
Johan Verbeek	PvdA
Henk Vierhuis	hoofd Strategie en Beleid
Roland Vissers	directeur Inhoud
Hans Waals	bestuursadviseur
Arie Wesdorp	Waterschapspartij Hollandse Delta
Michelle Wesdorp	BBB
Joyce Wieme	assetmanager Waterketen
Hennie Wiersma	PvdA
Konnie Wilkens	Water Natuurlijk
Branco Winkels	CDA

Geïnterviewde personen Waterschappen

Piet Sennema	SD Aa en Maas
Jeroen Kremers	plv griffier Aa en Maas
Gritta Nottelman	SD Amstel Gooi en Vecht
Daniel Kooistra	griffier Amstel Gooi en Vecht
Piet Sennema	SD Aa en Maas
Jeroen Kremers	plv griffier Aa en Maas
Pieter Janssen	SD Delfland
Bianca van Knippenberg	hoofd BJZ Delfland
Jeroen Brokke	griffier Delfland
Bas Tammes	SD Noorderzijlvest
Harry Bouman	griffier Noorderzijlvest
Cis Apeldoorn	SD Stichtse Rijnlanden

Gesproken personen extern

Erik van Heijningen	verkenner/(in)formateur
Govert Veldhuijzen	verkenner/(in)formateur
Andre Hengeveld	voorzitter RKC

Bijlage 1:

Tussenbericht verkenner Griffier-achtige rol

bureau Raadgever, 1 mei 2023

Betreft: opdracht met kenmerk U2305144

Datum: 1 mei 2023

Geachte heer Bergsma,

Op 1 maart 2023 ben ik gestart met uw opdracht om te verkennen of het al dan niet instellen van een griffierrol een oplossing biedt in het herstellen van het vertrouwen en het verbeteren van de bestuurskracht binnen het Waterschap Hollandse Delta (WSHD).

In dit tussenbericht ga ik achtereenvolgens in op de:

- verstrekte opdracht;
- verrichte werkzaamheden tot nu toe;
- aanleiding voor dit tussenbericht;
- tussentijdse constatering en aanbeveling.

Verstrekte opdracht

U vraagt een gemotiveerd advies waarin bij een bevestigende conclusie op bovenstaande vraag wordt ingegaan op de vraag of een griffierrol haalbaar is, wat een dergelijke rol zou moeten inhouden c.q. welke vorm en plaats in de organisatie deze rol moet krijgen en hoe de implementatie van een dergelijke rol vorm zou moeten krijgen. Tenslotte vraagt u een gemotiveerd advies over de verbetering van het samenspel binnen de Verenigde Vergadering: de VV (het AB), tussen de VV en het college van Dijkgraaf en Heemraden en de ambtelijke organisatie. U hebt mij verzocht begin augustus 2023 te rapporteren.

Verrichte werkzaamheden tot nu toe

Na het inlezen op de achtergronden van deze opdracht is in prettige samenwerking met het bestuurssecretariaat een start gemaakt met het inplannen van gesprekken van 45 minuten met gereserveerde uitlooptijd. Gesproken wordt met stakeholders: vertrekkende VV-leden, (oud-) Heemraden, zittende en nieuw gekozen VV-leden, commissieleden, Dijkgraaf, Secretaris-Directeur, Directie en Managementteam leden, bestuurs- en beleidsadviseurs. Ook worden gesprekken gevoerd met enkele externe stakeholders, zoals de informateurs die op 29 maart door de VV zijn aangewezen en met vertegenwoordigers van andere waterschappen waar het instellen van een griffierrol heeft plaatsgevonden en/of is overwogen.

De tussenstand per eind april 2023 is dat inmiddels 37 dagdelen aan deze opdracht zijn besteed, waarbinnen ruim 50 diepte-interviews zijn gehouden. Bij de meeste daarvan is de ingeplande tijd ruimschoots overschreden.

Gesprekspartners hebben met een open houding, zonder voorbehoud inbreng geleverd en antwoord gegeven op de gestelde vragen. Voortvloeiend uit uw opdracht worden de gesprekken vanuit vier invalshoeken gevoerd: bestuurskracht, vertrouwen, de griffierrol en de mensen die het binnen WSHD moeten doen.

Naast de reeds gehouden en ingeplande interviews zijn de bekendmaking van de uitslag van de waterschapsverkiezingen op 23 maart en de openbare vergaderingen van de terugtrekkende en nieuw aantredende VV bijgewoond (deels online, deels fysiek).

Op 20 en 21 april is deelgenomen aan de startconferentie van de nieuw aangetreden VV in Papendrecht. Daar is een programmaonderdeel verzorgd op het thema Samenspel. Deze bijdrage was tweeledig. Allereerst een toelichting op de verstrekte opdracht en de typering die rondom samenspel tot nu toe met mij zijn gedeeld in de interviews. Inclusief duiding van diverse daarin genoemde punten. Gevolgd door enkele werkvormen waarin de deelnemers gevraagd is wat zij 'in eigen hand' hebben als het gaat om hun bijdrage aan samenspel en wat in gesprek met elkaar nodig is om tot effectief samenspel te komen. De inbreng en opbrengst van deze sessie treft u als bijlage bij dit tussenbericht aan.

Aanleiding voor dit tussenbericht

Uit de opbrengst van de gehouden interviews komen duidelijk aanknopingspunten naar voren. Punten voor versterking van de bestuurskracht en het hervinden van vertrouwen in de volle breedte van het bestuurlijk-ambtelijke samenspel binnen WSHD.

Naast de opgave die wordt onderkend voor de (leden van de) Verenigde Vergadering liggen er opgaven voor het nieuw te vormen college van Dijkgraaf en Heemraden, voor de Dijkgraaf en de Heemraden afzonderlijk en voor/in de organisatie. Voor de laatste geldt dit met name daar waar het de ambtelijk-bestuurlijke processen richting college en VV betreft.

Nu wil het feit dat de functie van Secretaris-Directeur, de SD vacant is. Normaliter de functionaris die ambtelijk aan deze processen leiding geeft en is aangewezen als eerste adviseur van college, VV en Dijkgraaf en voorzitter is van de Directieraad.

De Verenigde Vergadering is het bevoegd orgaan om een secretaris aan te wijzen. Het dagelijks bestuur stelt de arbeidsvoorwaarden voor de Secretaris-Directeur vast.

Inmiddels is in samenspraak met fractievoorzitters in de oude VV en in de nieuwe VV een start gemaakt met de procedure om tot werving te komen van een nieuwe SD. De fractievoorzitters van de oude VV drongen op snelheid aan in de werving om te voorkomen nog een keer een interim secretaris aan te moeten stellen. Drie bureaus zijn aangeschreven en gesproken. Waaruit het bureau is geselecteerd om de werving en selectie te (helpen) verzorgen. Doel van de procedure is dat uiterlijk 1 november een benoemde Secretaris-Directeur start in de functie. Belangrijk motief daarbij: de huidige waarnemend SD heeft aangegeven daarvoor tot eind oktober beschikbaar te zijn voor waarneming.

Kijkend naar de inbreng van de geïnterviewden werd in de afgelopen weken in toenemende mate duidelijk dat de opbrengst van deze verkenning van betekenis is voor de functie, rol en rolinvulling van de aan te stellen Secretaris-Directeur. Ook is de vraag manifester geworden of het nu aanstellen van een nieuwe SD qua timing goed past bij de fase waarin het nieuwe bestuur (de VV met een nog samen te stellen college) zich bevindt. Mede in relatie tot de gevonden opgaven rond het hiervoor genoemde samenspel.

Tevens dient rekening gehouden te worden met de rolverdeling en positionering van SD en eventueel aan te wijzen griffier ten opzichte van elkaar, van de Dijkgraaf en van de bestuursorganen die ondersteund dienen te worden.

Tussentijdse constatering en aanbeveling

Zonder op de definitieve resultaten van deze verkenning vooruit te willen lopen is in de gehouden interviews duidelijk geworden dat een griffierachtige rol van toegevoegde waarde kan zijn voor het doorontwikkelen van het samenspel binnen WSHD, via:

1. Versterking van de ondersteuning van de VV, de commissies en de voorzitters met een neutrale, onafhankelijke advisering, klankbord, coaching en belangenbehartiging.
2. Versterking van de regie op open en tijdige informatievoorziening, ambtelijk-bestuurlijke procesvoering en nakoming van afspraken, toezeggingen en aanbevelingen via het tandem SD-Griffier.
3. Versterking van de bestuurlijke procesvoering, het toezien op orde, transparantie en proces hygiëne alsmede het bevorderen van samenspel en besluitvaardigheid via de driehoek Dijkgraaf – SD – Griffier.

Ook kan geconstateerd worden dat de verkiezingen van 15 maart voor veranderingen hebben gezorgd. Er zijn nieuwe lijsten en leden in de VV gekozen. De VV is voor meer dan 50% vernieuwd. Er is een duidelijke wens bij velen om te breken met de cultuur van wantrouwen en persoonlijke bejegening die de afgelopen periode kenmerkte. Dit wordt niet alleen in de interviews maar ook bij informele ontmoetingen, in en rond de eerste vergaderingen en samenkomsten uitgesproken. De conferentie van 20 en 21 april 2023 blijkt van een duidelijk ander karakter en sfeer te zijn geweest dan eerdere conferenties.

De combinatie van teruggekeerde VV- en commissieleden en nieuw benoemde leden bracht een groep van 45 mensen bijeen die de moeite nam in elkaar te investeren. In de bijlage wordt duidelijk dat deze deelnemers bereid waren uiting te geven aan waar zij persoonlijk allergisch voor of van afhankelijk zijn als het gaat om samenspel.

De eerste weken in deze nieuwe bestuursperiode geven een beeld van normalisatie van verhoudingen, relatieve rust en energie. Men wil aan de slag en is in staat - richting informateurs - de inhoud centraal te stellen. Tegelijkertijd is men gretig om bij te dragen aan het (mee-)besturen van WSHD.

Observerend kan worden vastgesteld dat de inhoudelijke en procesmatige ondersteuning van de eerste activiteiten, samenkomsten en vergaderingen door en vanuit de organisatie met vertrouwen en waardering wordt omringd. De waarnemend SD en Dijkgraaf zijn in positie, evenals de bestuursadviseurs. Alle VV-leden tonen zich bereid mee te werken aan deze verkenning. De gesprekken worden ook benut voor het krijgen van meer inzicht. Sommigen zien in de verkenner al de (kwartiermakend) griffier.

Duidelijk is ook de bewuste keuze van de wetgever om het functioneel bestuur van het waterschap te beleggen bij de gezamenlijkheid van AB en DB (zie ook H.Havekes, 20 april 2023). Geen duaal stelsel in pure zin, zoals bedoeld in Provincie- en Gemeentewet. Noch een puur monistisch stelsel waarin bijvoorbeeld commissies dienend zijn aan het college en worden voorgezeten door de Heemraden.

In het kader van deze verkenning zullen gesprekken gevoerd worden met andere waterschappen waar een griffierrol al is ingevoerd en institutioneel is geregeld. Daarbij zal de aandacht specifiek uitgaan naar de randvoorwaarden om genoemde 'gezamenlijkheid' en samenspel tot zijn recht te laten komen en samenwerkingsduelisme te vermijden.

Met bovenstaande constatering wordt duidelijk dat een (nieuwe) rolverdeling tussen twee ambtelijk topfunctionarissen aanstaande is. Waar de rol als eerste en enige ambtelijk adviseur van beide bestuursorganen en hoogst verantwoordelijke ambtenaar nu is belegd in die ene functie van SD zal tot een nadere rolverdeling moeten worden gekomen. Deze verkenning is nog niet in het stadium dat daarover nu al sluitende uitspraken gedaan kunnen worden.

Wel is in de interviews duidelijk geworden dat een keuze om de secretarisrol te splitsen van de rol van (algemeen) directeur meer nadelen dan voordelen kent.

Ook is duidelijk dat de opgaven waar WSHD voor staat, zowel inhoudelijk als qua bestuurskracht zich slecht verhouden tot een 80-20 verhouding in aandacht voor bestuurlijke zaken en (inhoudelijke) organisatie-opgaven.

Gesteld kan worden dat er urgentie is om de secretarisrol van de SD qua belasting te ontlasten ten gunste van de rol die de SD als leidinggevende richting DR, MT, organisatie en college heeft te vervullen. Zoals in de DR een tandem bestaat in de hoedanigheid van directeuren 'inhoud' en 'bedrijfsvoering', zo zou ook een tandem kunnen worden ingesteld ten dienste van het ondersteunen van het bestuur: de SD primair ten dienste van het college, de griffier primair ten dienste van de VV en samen ten dienste van het geheel.

Met een versterkte bestuurskracht, open en stabiele bestuurscultuur als beoogd resultaat.

Voor een gekwalificeerde minderheid van de geïnterviewden geniet een tweede scenario de voorkeur: het ontlasten van de SD met versterking van het taakveld bestuursondersteuning/advisering. Deze gesprekspartners zien geen heil in het toevoegen van een nieuwe functionaris. Met name omdat de problematiek die aanleiding is voor deze verkenning vooral besloten ligt in het gedrag van (enkele) bestuurders. Betwijfeld wordt of toevoeging van een griffierrol daarin oplossing gaat bieden.

Gepleit wordt voor versterking van de (weerbaarheid van de) bestaande structuur en functies. Over de wijze waarop dat ingevuld zou moeten worden bestaat (nog) geen eenduidig beeld. Besproken suggesties variëren van het opplussen van taken en functies van bestuursadviseurs naar het herordenen van de bestuursondersteuning binnen de grof-fijn structuur tot het aanstellen van een (afdelings-) hoofd/directeur bestuurlijk proces.

Wel is duidelijk dat alle geïnterviewden vinden dat er meer moet gebeuren dan nu wordt geleverd aan bestuursondersteuning van VV en college, zowel kwalitatief als kwantitatief. Voor het goede begrip: dit betreft verschillende rollen en fasen in het ambtelijk-bestuurlijke proces. Niet specifiek het taakveld bestuursadvisering alleen.

Een laatste constatering raakt de lange termijn ontwikkeling van de opgaven waarvoor WSHD zich gesteld ziet. Meerdere geïnterviewden staan stil bij de betekenis die de lange termijn opgaven hebben voor de wijze waarop het waterschap als organisatie nu werkt en welke transitie(s) er nodig zijn in de wijze van (samen)werken om duurzaam relevant te blijven. Het ligt buiten de scope van deze verkenning om op dit punt verdere uitspraken te doen. Qua signaal is het een punt dat relevant is voor de zoektocht naar en de opgaven voor de nieuw aan te stellen SD en diens oriëntatie en (bewezen) competenties.

Aanbeveling

Op basis van de constatering uit de ca. 50 tot nu toe gehouden interviews verdient het aanbeveling om nu tussentijds:

- a. stil te staan bij het gegeven dat deze verkenning tot nu toe oplevert dat er voldoende aanknopingspunten zijn om naast (of onder) de Secretaris-Directeur een griffierachtige functionaris aan te (laten) wijzen met als doel deze als tandem en met senioriteit richting en regie te laten voeren op het bestuurlijk-ambtelijke proces;
- b. in te spelen op de energie, wil, open houding en relatieve rust waarmee de nieuw gekozen VV (-leden) stappen willen zetten om invulling te geven aan een (nieuwe) bestuurscultuur van openheid, vertrouwen, respect en samenspel binnen WSHD;
- c. rekening te houden met de tijd die nog nodig is om te komen tot het samenstellen van het college van D&H, het inwerken van de Heemraden en het bouwen aan het teamverband in de wetenschap dat een nu te werven Secretaris-Directeur ergens in de tijd tussen juli en november in dat delicate proces zal (in)stappen;
- d. eerst te investeren in het van de kant brengen van samenwerking in de VV, in een breed ingevuld en gedragen bestuursprogramma, in het samenstellen van een op draagvlak en samenwerking gericht team van D&H en in de driehoek van Dijkgraaf (DG), waarnemend Secretaris-Directeur (SD) en verkenner griffierrol (GR) zodat deze in positie worden gebracht om daar vanuit de huidige energie regie op te voeren en ondersteuning aan te bieden;
- e. de periode tot en met september 2023 te benutten voor het met fractievoorzitters bespreken van de wenselijkheid om aan de hand van het bestuursprogramma en het resultaat van deze verkenning een kwartiermakerfase aan te gaan. Waarbij gedacht kan worden aan een periode van bijvoorbeeld 1 tot anderhalf jaar waarin vorm en inhoud wordt gegeven aan de rollen, rolverdeling en rolvastheid van de Driehoek DG-SD-GR, aan de ondersteuning van het bestuurlijk proces nieuwe stijl en aan het samenspel in de VV en tussen de VV, college en organisatie;
- f. op basis van het resultaat van dat gesprek met de fractievoorzitters te bepalen op welk moment en met welke stappen i.s.m. het geselecteerde bureau wordt overgegaan tot aanstelling van de nieuwe SD.

Bijlage 1a

bij Tussenbericht 1 mei 2023

Samenspel

Bijdrage aan startconferentie Verenigde Vergadering Waterschap Hollandse Delta. 20 & 21 april 2023

Werk sessie 1: Reik elkaar de hand

Hand staat symbool voor High Five, handdruk, contact

Maar ook voor: succes, wijsheid, allergie, trouw en afhankelijkheid

Een mooi middel om u nader met elkaar kennis te laten maken

Wat heeft u in uw eigen hand als het gaat om samenspel? Beschrijf wat u 'in eigen hand' hebt.

Waar bent u goed in, op zoek naar, allergisch voor, trouw aan en afhankelijk van? Bespreek dit in tweetallen. Een ervaren lid met een nieuw aangetreden lid van de Verenigde Vergadering.

Opbrengst:

(n = 43; 27 VV-leden, 12 Cie-leden, 3 Heemraden, Dijkgraaf)

In samenwerking of samenspel ben ik:

goed in (duim):

verbinden, plaagstootjes, luisteren (10), daadkracht, brede blik, efficiënt werken, weinig woorden, verbinden (4), kennis, analyseren (2), plannen en organiseren, logica, beschouwen, teamplay, samenvatten, (snel) doorgronden (2), zakelijk blijven, medemenselijkheid, helicopter view, soepele omgang, duurzaam samenwerken, gunnen (2), logica, bemoedigen, sturing, financiën, inhoud, communicatie

op zoek naar (wijsvinger):

innovatie, de juiste keuze, gemeenschappelijkheid, hoofdlijn, openheid, diepgang, ervaring, (dynamische) samenwerking (2), kennis (8)/wetenschap, samenspel, overzien inhoud, wijsheid, kansen voor oplossingen, gezamenlijk beeld, de beste oplossing (2), samenwerking (3), afwegen en nuance, samen probleemverkenning, wat een ander drijft, overeenkomsten, erkenning, juiste taakinvulling, kennis van anderen, koppelkansen, vertrouwen, nieuwe inzichten, meerwaarde voor het gebied, lange termijn doelen, antennes voor gevoelens, verbinding, inspiratie

allergisch voor (middelvinger):

hypocrisie, dogma's, draaien, persoonlijke maken, anders doen dan wat je zegt, liegen, geld weggooien, oneerlijkheid (2), rigide houdingen, fake mensen, eigenzinnigheid, onredelijk gedrag, achterhouden informatie, anti-gedrag, overheersen, borstklopperij, arrogantie, onvoorbereid zijn, achterbaks gedrag, strijden voor particuliere belangen (2), achterkamertjes, oneerlijkheid, onecht (2), zelfbevoordeling, praten om het praten, onbuigzaamheid, list en bedrog, zelfverheerlijking, oneerlijk commentaar, liegen/leugens (2), vragen om te vragen, betweterigheid, grote ego's, slechte verhoudingen, beschuldigingen, verborgen agenda's, haantjes, egoïsme, cynisme,

trouw aan (ringvinger):

principes (2), afspraken (5), openheid (2), eerlijkheid (2), mezelf (6)/eigen waarden, 'de groene zaak', achterban, kwetsbaren, idealen (4), mensen, integer handelen (2), onze toekomst, contact met anderen, drijfveren, begrip voor de ander, eerlijkheid, algemene belangen (2), Christelijke waarden, eigen overtuiging, toekomst kinderen, taken WSHD, de feiten, basisprincipes, democratie, besluitvorming,

afhankelijk van (pink):

open communicatie, informatie (5), welwillendheid, structuur, kennisoverdracht/-ontwikkeling (2), politieke effectiviteit, vertrouwen krijgen (4), uitwisseling van standpunten, collegialiteit, mijn omgeving, bereidheid tot samenspel, kennis, de wil om het te willen, oprechtheid, tegenspraak, openheid (5)/interesse, weerwoord, democratisch spel, feiten, anderen (3), luisteren, medewerking, gemeenschappelijk doel, hulp van de organisatie, sfeer, waardering, samenwerking, kwetsbaarheid tonen

Werkssessie 2: Groepsgesprek over succesfactoren voor effectief Samenspel

U bent een eenheid in verscheidenheid.

Bespreek wat er nodig is om samenspel met elkaar effectief te maken.

Bespreek welke punten het belangrijkst zijn voor effectief samenspel.

Kom met elkaar tot drie punten.

Opbrengst:

Groep A: geen woorden, maar daden; luisteren; goede informatie

Groep B: verdraagzaamheid; luisteren; compromisbereidheid

Groep C: inzicht in scenario's; investeren in persoonlijk contact/elkaar kennen; voorbereiding

Groep D: verplaatsen in de ander/interesse; zoeken naar wat bindt; spreek gezamenlijke taal af

Groep E: actief verbinding zoeken; luisteren/elkaar willen begrijpen; respect voor de 'eigen' waarden

Groep F: kennis en passende informatie; open houding; interesse in elkaar/in samen optrekken

Typeringen uit 45 interviews:

NIEUW SAMENSPEL IN WATERSCHAP HOLLANDSE DELTA VRAAGT OM

Verenigen: niet V.V. maar VERENIGDE
vergadering

Kennen en erkend worden
Eenheid in verscheidenheid

Taakopvatting
Opgavegerichtheid
Doelgerichtheid

Rollenscheiding
Rolzuiverheid
Rolvastheid
Rolgunning

Proceshygiëne
Procescontrol

Grondhouding

Openheid
Zelfcorrectie
Aanspreekbaarheid
Versterkbaarheid
Gunbaarheid

Zelfvertrouwen
Trots
Omgevingsbewustzijn
Externe oriëntatie
Extern verbinden

Leiderschap
Visie
Kaderstelling
Planning
Sturing
Besturen
Hoofdlijnen
Controle

Realisatie

Dilemma's
Scenario's
Afwegingen
Keuzes
Besluiten

Informereren
Beeldvorming
Dialoog/Samenspraak
Oordeelsvorming
Debat
Besluitvaardigheid
Vergaderdiscipline
Acceptatie

Vertrouwensregel
Integriteit

NIEUWE PERIODE VRAAGT OM:

Nieuw begin, frisse start; ritueel punt zetten; De-cultiveren; goede intenties; omgangsvormen; oefenen in samenspel



waterschap
**Hollandse
Delta**