

Managementsamenvatting analyse bestuurlijk proces

Bij het waterschap is het bestuurlijk proces één van de kernprocessen. In het bestuurlijk proces is niet veel ruimte voor het maken van fouten. De vergaderingen die de AV houdt zijn namelijk openbaar. Het bestuurlijk proces gaat al langer niet helemaal soepel. Nu de AV door de coronacrisis digitaal vergadert, lijkt het aantal verstoringen in het bestuurlijk proces toe te nemen. AV-leden merken dit ook op. AV-leden klagen hierover bij de dijkgraaf en/of de secretaris-directeur. De oorzaken van de verstoringen zijn niet altijd duidelijk. Zowel de dijkgraaf als de secretaris-directeur willen een blijvende oplossing. Zij hebben daarom de concerncontroller gevraagd om het bestuurlijk proces te analyseren en te komen met verbetervoorstellen. De analyse moet vooral helpen om te leren.

Er is een mini-enquête gehouden onder de 21 AV-leden die geen lid van het college zijn. Daarnaast zijn interviews gehouden met twee fractievoorzitters, de collegeleden en een aantal ambtenaren. Ook is een documentenstudie uitgevoerd. Op basis van de verzamelde informatie zijn twee conclusies getrokken:

1. Er is een groeispiong gemaakt, die samengaat met groeipijnen

De rollen van de portefeuillehouders, secretaris-directeur, directie, afdelingsmanagers, bestuursadviseurs, programmaleiders en stellers in het bestuurlijk proces zijn ingrijpend veranderd. Vroeger was de afdelingsmanager van de Stafafdeling verantwoordelijk voor de hele ondersteuning van het bestuurlijk proces. Verschillende ambtenaren uit verschillende afdelingen delen nu deze verantwoordelijkheid.

Ook hebben de directie en de afdelingsmanagers afstand genomen van de inhoudelijke, strategische inhoud en de bestuurlijke route. Ook is de portefeuillehouder stukken gaan inbrengen in het college in plaats van de ambtelijke organisatie. Hiermee is een groeispiong gemaakt in het bestuurlijke proces. Deze groeispiong lijkt samen te gaan met groeipijnen. Dit komt doordat deze groeispiong nog moet worden vertaald naar een andere structuur en focus in (de ondersteuning van) het bestuurlijk proces:

- *Rollen en processen zijn onvoldoende beschreven*
Een beperkt gedeelte van het bestuurlijk proces is in instructies beschreven. Verschillende ambtenaren uit verschillende afdelingen weten onvoldoende welke kwaliteit moet worden geleverd, hoe hun product of dienst samenhangt met andere producten of diensten en wat ieders verantwoordelijkheid is. De ambtelijke ondersteuning is hierdoor persoonsafhankelijk en kwetsbaar.
- *De inhoud krijgt te veel aandacht*
Alle collegestukken worden eerst in een portefeuilleoverleg besproken. In een portefeuilleoverleg gaat het vooral over de inhoud. De bestuurlijke behandelroute of de bestuurlijke keuze komt op de tweede plaats en wordt vaak in het college aangepast.

Het gesprek tussen de AV en het college gaat ook vooral over de inhoud. De AV en het college overleggen samen weinig over de relatie tussen de AV en het college. Denk bijvoorbeeld aan het al dan niet voorleggen van varianten aan de AV of de manier waarop de BOB-systematiek wordt gehanteerd.
- *Er is rolvermenging tussen dagelijks bestuurders en de ambtelijke organisatie*
Portefeuillehouders vervullen steeds meer ambtelijke rollen vervullen als controleur of steller. Dit is niet goed voor de ambtelijke verantwoordelijkheid en de relatie tussen het college en de organisatie.
- *De rol van de secretaris-directeur als centrale figuur is onduidelijk*
De secretaris-directeur is niet alleen de eerste adviseur van het college, maar ook van de AV. In deze laatste rol wordt hij onvoldoende gezien. De rol van de secretaris-directeur in de ondersteuning van het bestuurlijk proces is in de organisatie onduidelijk.

2. De coronacrisis heeft deze groeipijnen verder blootgelegd

Tijdens de coronacrisis moest in korte tijd worden geregeld dat het bestuur digitaal kon vergaderen. Te zien is dat de fouten in deze periode zijn toegenomen en zich op meerdere terreinen voordoen. Dit heeft drie oorzaken:

- *Het digitale werken doet een groter beroep op de structuur die nog onvoldoende is ontwikkeld*
Ambtenaren stemden voor corona af als er onduidelijkheden in de rolverdeling of het proces waren. De betrokken ambtenaren konden in de wandelgangen collega's herinneren aan deadlines of gemakkelijk iemand laten meekijken bij het publiceren. Deze mogelijkheid is verdwenen. De ambtenaar moet zelf bedenken wie wanneer moet worden betrokken. Daarnaast is de ICT-structuur voor het digitale vergaderen nieuw. De gekozen ICT-structuur moest snel werken, waarbij pas later is gekeken naar de benodigde structuuraanpassingen.
- *De informele contacten tussen betrokkenen binnen het bestuurlijk proces zijn sterk verminderd, waardoor zaken eerder hoog oplopen*
Voor de coronacrisis konden de AV en het college informeel de vergadering evalueren. Als dingen niet goed waren gegaan, konden zij het hier direct over hebben. Hier is geen goed alternatief voor gevonden. Hierdoor zijn informele contacten tussen bestuurders sterk zijn verminderd. Plooiën worden niet meer direct gladgestreken, waardoor zaken hoger oplopen. Ook is er geen goed digitaal instrument om informele contacten tussen de bestuurders en de ambtelijke organisatie te ondersteunen.
- *De vergaderfrequentie is fors verhoogd, terwijl de beschikbare capaciteit niet is toegenomen*
Tijdens de coronacrisis hebben veel meer AV-vergaderingen dan normaal plaatsgevonden. Bovendien waren er in deze periode verschillende ingewikkelde onderwerpen, waarbij stukken later konden worden aangeleverd en nieuwe werkwijzen werden bedacht. De beschikbare capaciteit paste hier niet bij. Hierdoor kwamen de betrokken ambtenaren in een 'overleefmodus' kwam, waarbij werd gekozen voor praktische oplossingen. Ambtenaren namen niet meer de rust om de consistentie te bewaken en te leren van dingen die niet goed gingen.

Op basis van de analyse zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

Actiehouder	Aanbeveling
Ambtelijke organisatie	Werk het bestuurlijk proces uit in rol- en procesbeschrijvingen, waarbij de verschillende verantwoordelijkheden en onderlinge afhankelijkheden zichtbaar worden.
	Rapporteer over de belangrijkste kwaliteitsnormen van het bestuurlijk proces via de concerninformatie bij het voortgangsgesprek college-directie
College	Besteed in de portefeuilleoverleggen eerst aandacht aan de bestuurlijke boodschap en de bestuurlijke route
	Herstel zodra mogelijk de informele contacten met de AV en de individuele leden
	Stuur via de voortgangsgesprekken tussen het college en de directie bij op de kwaliteit van het bestuurlijk proces
Dijkgraaf en secretaris-directeur	Stel als dijkgraaf en secretaris-directeur de kwaliteitsnormen van het bestuurlijk proces vast
	Initieer als dijkgraaf en secretaris-directeur periodiek het gesprek over rolverdeling tussen de portefeuillehouder en de ambtelijke organisatie
	Verduidelijk de secretarisrol van de secretaris-directeur richting de AV en de ambtelijke organisatie
	Stuur als dijkgraaf en secretaris-directeur nadrukkelijk op consistentie in de informatievoorziening richting de AV