

Toelichting op Rekenkamerbrief Rollen en Verantwoordelijkheden

d.d. april 2025

1. Doelstelling onderzoek en hoofdvraag.

Achtergronden van de hoofdvraag: Twee leden van de per begin 2024 aangetreden rekenkamer hadden geen of weinig ervaring in de publieke sector, daarnaast hadden de andere twee leden geen ervaring met een waterschap. Als gevolg daarvan was er na aantreding onduidelijkheid hoe sturing en beslissingen in een waterschap in zijn werk gaan. Zo ontstond de behoefte om het bestuurlijk en ambtelijk functioneren van het HHNK beter te leren kennen. Daarnaast kon de mogelijkheid worden benut om dit met een nieuwe/frisse blik van hen te bezien. Dit onderzoek is daarmee te karakteriseren als een oriënterend onderzoek.

De hoofdvraag bij dit onderzoek luidt:

Welke rollen en verantwoordelijkheden hebben de verschillende gremia van HHNK: college van hoofdingelanden (hierna: CHI), dijkgraaf & hoogheemraden (D&H), en de ambtelijke organisatie volgens de formele regels en in de praktijk?

2. De aanpak.

De door de rekenkamer geformuleerde hoofdvraag is gericht op de rolinvulling door CHI, D&H en ambtelijke organisatie en het samenspel tussen deze gremia. De nadruk hierbij ligt op de praktijk (werking en samenspel) en minder op het papier (notities en regelingen). Om die reden heeft de nadruk bij het onderzoek gelegen op de interviews met verschillende betrokkenen. Het onderzoek is in vier stappen uitgevoerd.

Stap 1: documentonderzoek. Geraadpleegd zijn: de Waterschapswet, de Waterschapsverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de Delegatieregeling Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2003, zie bijlage IV.

Stap 2: interviews. Er is gesproken met 21 personen in 14 interviews. Gesproken is met:

- De dijkgraaf;
- De hoogheemraden;
- De twee voorzitters van de commissies van het college van hoofdingelanden;
- Vier andere leden van het CHI;
- De secretaris-directeur (hierna: SD);
- Zes afdelings- of clusterhoofden, jurist en bestuursadviseur CHI uit de ambtelijke organisatie.

Zie bijlage II voor een overzicht van de functionarissen met wie is gesproken.

De onderzoekers vonden het passen bij een oriënterend onderzoek om een free-format gespreksstijl te hanteren. Bij de gesprekken zijn telkens onderstaande vijf thema's direct of indirect aan de orde gesteld, zie bijlage III voor de interview handleiding. De thema's zijn:

- Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- Het stellen van prioriteiten;
- Zorgen, knelpunten, risico's;
- De informatievoorziening;
- Mogelijke verbeteringen.

Stap 3: analyseren van de verzamelde informatie, opstellen bevindingen en opstellen rekenkamerbrief.

Stap 4: ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor op de Quick Scan en op de rekenkamerbrief.

3. De bevindingen.

De bevindingen betreffen:

- de externe omgeving, paragraaf 3.1,
- de formele invulling van rollen en verantwoordelijkheden met daarbij aandacht voor de verhouding van politieke en ambtelijke organisatie, de communicatiepatronen en de juridische onderbouwing van de besturing, paragraaf 3.2,
- de praktijk van rollen en verantwoordelijkheden waarbij het invullen van de kaderscheppende rol van het CHI als belangrijkste thema wordt gezien, paragraaf 3.3,
- de informatievoorziening, paragraaf 3.4,
- knel- en verbeterpunten, paragraaf 3.5
- verwonderpunten, paragraaf 3.6.

3.1 De externe omgeving.

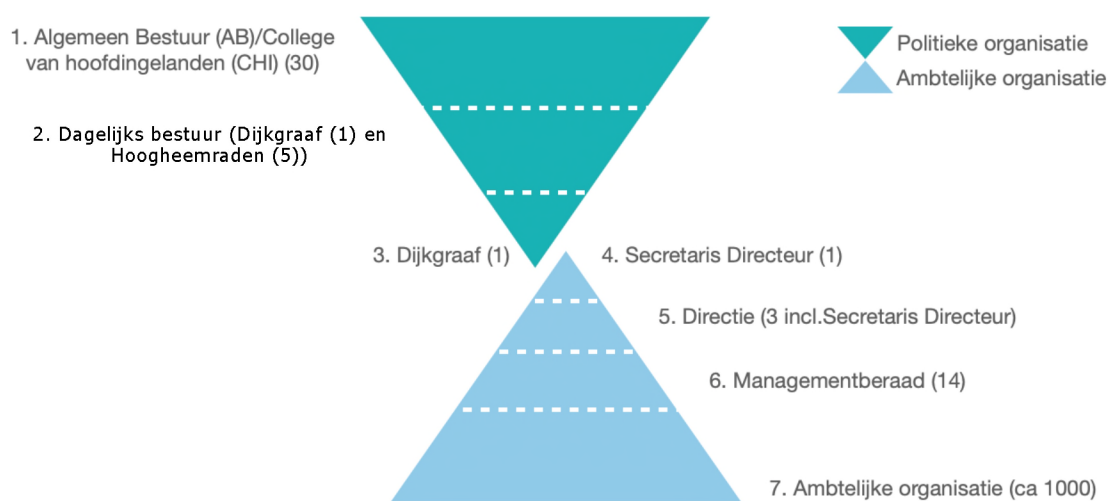
De algemene externe omgeving en daarmee ook de omgeving hoogheemraadschap is complexer geworden. Genoemd zijn, niet uitputtend:

- klimaatverandering, bijvoorbeeld de regenval die vaker dan tot voor kort gedacht het vermogen om water weg te pompen overstijgt;
- toenemende wet- en regelgeving (onder andere met betrekking tot de informatieveiligheid);
- toenemende mondigheid van de inwoners en polarisatie in de maatschappij;
- een politiker wordend CHI met meer dualisme dat meer vragen stelt;
- het feit dat vertegenwoordigers van HHNK bij het maken van bouw- en ontwikkelingsplannen door andere overheden in een eerder stadium en daarmee langduriger dienen aan te sluiten (o.a. via de nieuwe Omgevingswet (verwacht hierover het onderzoek naar rol van het HHNK bij andere overheden in de zomer van 2025));
- deze ontwikkelingen leggen druk op veel onderdelen van de organisatie, zo valt te horen. In het algemeen kan verwacht worden dat deze ontwikkelingen doorzetten, met diensgevolge invloed op HHNK.

3.2 Formele invulling van rollen en verantwoordelijkheden.

(1) De verhouding van politieke en ambtelijke organisatie

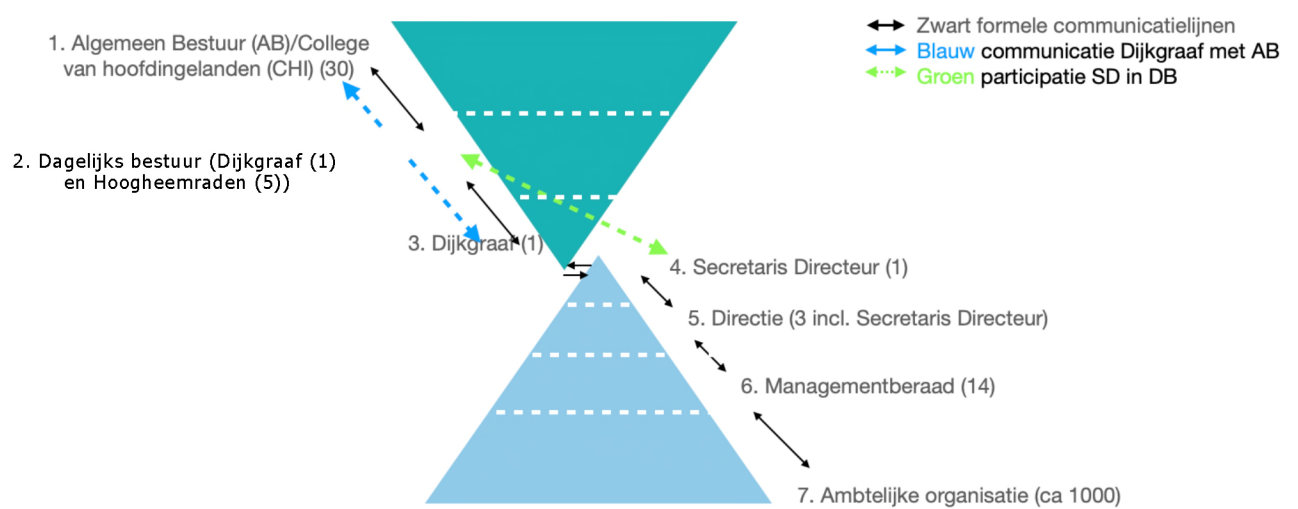
Schematisch is de organisatie van HHNK weergegeven in figuur 1. Deze figuur geeft de politiek-bestuurlijke en ambtelijke organisaties weer, elk in de vorm van een piramide. De figuur is niet uitputtend maar geeft ook de ligging van de piramides van de twee gespiegelde organisaties (de politiek-bestuurlijke en de ambtelijke) ten opzichte van elkaar weer.



figuur 1: weergave van de piramides van de politiek-bestuurlijke en ambtelijke organisatie en van de ligging van deze piramides ten opzichte van elkaar.

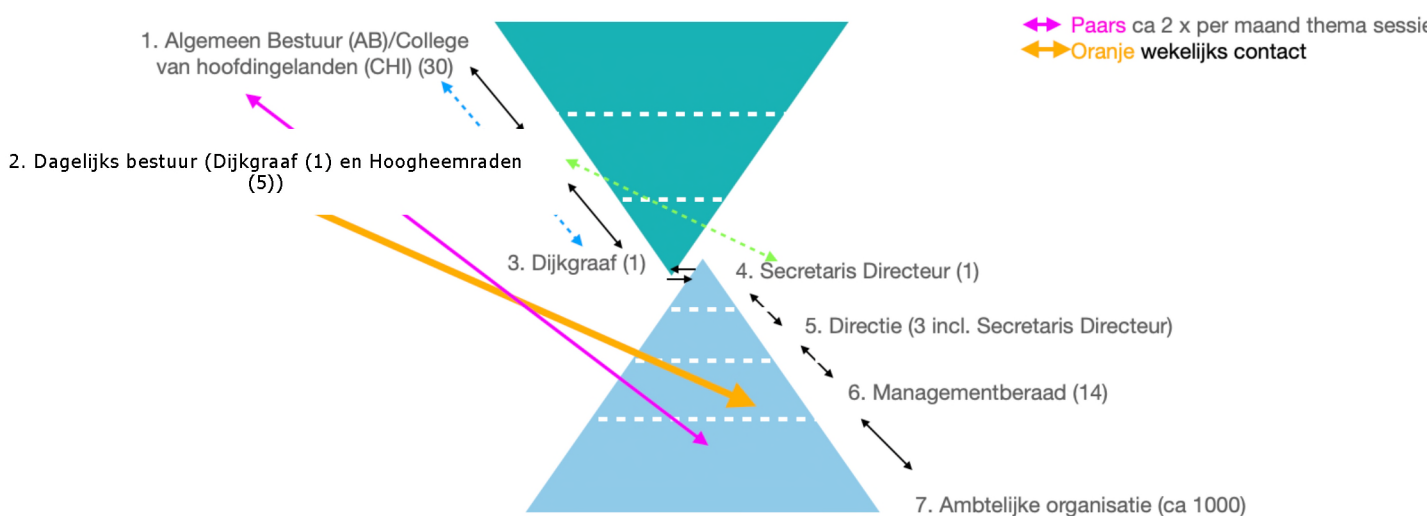
(2)De communicatielijnen

De formele communicatielijnen in de organisatie zijn in figuur 2 weergegeven door middel van pijlen. Er zijn twee uitspringende pijlen: de blauwe lijn, welke het voorzitterschap van de dijkgraaf in het CHI weergeeft (zonder stemrecht) en de groene lijn die de participatie van de SD weergeeft in het dagelijks bestuur als directeur van de ambtelijke organisatie en als secretaris van het dagelijks bestuur en als eerste adviseur. De SD is aangesteld door het CHI.



Figuur 2: weergave van de formele communicatielijnen

Daarnaast zijn in figuur 3 nog twee andere belangrijke communicatielijnen weergegeven. De betekenis van deze pijlen worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.



Figuur 3 formele communicatielijnen met twee aanvullende communicatielijnen

De communicatielijnen zijn te zien als een keten: alle schakels zijn van belang. Als een schakel mist dan stokt de communicatie. Uit de interviews blijkt dat een beter samenspel tussen de verschillende gremia geapprecieerd zou worden. Dit kan mede veroorzaakt worden doordat twee directiefuncties geruime tijd vacant zijn (geweest) of ingevuld op interim-basis en lijkt er sprake van het gebruikelijke verloop in de organisatie.

(3) De juridische onderbouwing van de besturing

Uit de interviews is gebleken dat HHNK een 'juridisch bewuste' organisatie is. Er is veel juridische kennis aanwezig, het juridische bouwwerk met mandaten, onder-mandaten en delegatie-afspraken zit goed in elkaar (voor zover in het kader van de quickscan bekeken) en veel gesprekspartners zijn attent op wettelijke en afgesproken bevoegd- en verantwoordelijkheden. Daarom wordt – zonder dat alle regels, mandaten, onder-mandaten, afspraken etc. hier volledig worden beschreven en zijn nagelopen – geconcludeerd dat bij HHNK in overwegende mate volgens de afgesproken bevoegd- en verantwoordelijkheden wordt geopereerd.

3.3 Hoe worden de rollen en verantwoordelijkheden in de praktijk ingevuld door de geïnterviewden?

Uit alle gremia (CHI, D&H, ambtelijke organisatie) hebben we meer dan één persoon in verschillende gesprekken gesproken. Onderling schetsen de vertegenwoordigers van elk gremium een soortgelijk beeld. Onderstaand wordt het beeld van het eigen gremium en dat van andere gremia over dat eigen gremium besproken.

Het CHI.

Om te beginnen het hoogste orgaan: het CHI. Het CHI is in de loop van de tijd veranderd. Bij de CHI-leden en daarmee bij het CHI is (veel) minder kennis aanwezig dan voorheen. Hiervoor zijn diverse redenen: er zijn meer fracties, er zijn nieuwe partijen met nieuwe, minder ervaren vertegenwoordigers, het aantal gekozen leden is toegenomen ten opzichte van het aantal geborgde leden (geborgde leden brengen relatief meer kennis mee). Als illustratie: de oude toekomstvisie (Deltavisie 2012) is bekend bij slechts één lid van de vier CHI-leden waarmee is gesproken.

De belangrijkste onderwerpen waar het CHI over besluit zijn het beleid (bijvoorbeeld: de toekomstvisie), de financiën (bijvoorbeeld: budgetrecht, belastingheffing en vaststellen jaarrekening en meerjarenplan), het waterpeil in alle gebieden en het benoemen en ontslaan van hoogheemraden. Het CHI vervult drie functies zowel in het algemeen als met betrekking tot deze onderwerpen: (1) kaderstelling, (2) controle en (3) volksvertegenwoordiging. Spreken en besluiten over controle is gemakkelijker dan spreken en besluiten over kaderstelling. Dat betreft beleid en visie op de lange termijn.

Het is de rol van de verschillende gremia (D&H, ambtelijk apparaat) om het CHI te ondersteunen om de kaderstelling als volksvertegenwoordiger goed te kunnen bespreken en er gefundeerd over te kunnen besluiten.

Het CHI heeft veel bevoegdheden gedelegeerd aan het D&H die veel van deze bevoegdheden weer heeft gedelegeerd aan de ambtelijke organisatie, op basis van de delegatieregeling HHNK 2003, die jaarlijks opnieuw wordt bekrachtigd en bestuurlijk geaccordeerd (bij grote wijzigingen door het CHI en bij kleine wijzigingen door D&H op grond van mandaat).

Het lidmaatschap van het CHI.

Het lidmaatschap van het CHI vraagt tijd van de leden voor de CHI-vergaderingen en de commissievergaderingen. Om de vraagstukken, de processen en de besluitvorming te doorgronden is daarnaast veel extra tijd nodig. Zeker geldt dit voor nieuwe/minder ervaren CHI-leden. Het gaat om het bestuderen van de geschiedenis en achtergrond van eerdere besluiten, het lezen van vergaderstukken, het bijwonen van thema-avonden en vragen-sessies (de paarse pijl in figuur 3).

Wij hebben geconstateerd dat maar één van de vier geïnterviewde leden van het CHI kennis had van de geldende toekomstvisie (Deltaplan 2012) ondanks dat in beleidsvoorstellen hier meestal expliciet naar verwezen wordt. Daarnaast horen wij dat lang niet alle CHI-leden aanwezig zijn bij de verschillende thema-avonden, die 1 a 2 keer per maand georganiseerd worden voor de CHI leden. Deze thema-avonden zijn voor de CHI een potentieel belangrijke informatiebron waarbij de ambtelijke organisatie haar keuzes daarbinnen en voorgestelde richtingen kan toelichten.

Dit doet vragen rijzen als: Sluiten de thema-avonden niet voldoende aan bij de behoeften van CHI-leden? Nemen niet alle CHI-leden de tijd en de moeite om deze avonden bij te wonen? Als dit laatste het geval is ontstaat de vraag of alle CHI-leden de extra tijd besteden? Verkozen zijn tot lid van het CHI brengt verplichtingen en tijdcommittent met zich mee!

Hoogheemraden en Dijkgraaf.

Hoogheemraden hebben een geweldige kennis- en informatievoorsprong op de CHI-leden. Dit komt omdat zij meer tijd te besteden hebben (0,8 FTE taak), doorgaans meer kennis en ervaring hebben en omdat zij toegang hebben tot de ambtelijke organisatie op hun beleidsterrein (de oranje pijl in figuur 3).

De hoogheemraden werken aan 'het in positie brengen' van het CHI door veel informatie te verschaffen. Hoogheemraden geven aan dat het gesprek in de vergadering meestal gaat tussen hoogheemraad en CHI-leden (vraag en antwoord) en heel weinig tussen CHI-leden onderling. De discussie wordt

daarmee versmald. Op deze manier wordt in het CHI weinig gewerkt via de methodiek beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Daardoor komen alternatieve visies of alternatieve aanpakken met betrekking tot vraagstukken niet aan de orde.

Dat doet de vraag rijzen of het CHI wel op de beste manier wordt gevoed? Bijvoorbeeld, het geven van veel detailinformatie lokt detailvragen uit, zo is ook naar voren gebracht.

Gezien wordt dat de dijkgraaf aan verbinding werkt en een boegbeeld is. Hij heeft een zeer belangrijke rol in geval van crisis. Daarnaast is de dijkgraaf de initiator en de trekker van een nieuwe toekomstvisie. Na ruim twaalf jaar is een update van de visie op zijn plaats. Echter, het CHI heeft een forse informatie- en kennisachterstand (zie vorige alinea). Krijgt het CHI de positie die het toekomt bij het vaststellen van de toekomstvisie vanuit de kaderstellende functie? Bij het proces van totstandkoming is de huidige volgorde: dijkgraaf => hoogheemraden => ambtenaren => CHI. Een meer logische formele volgorde zou, naar onze mening, gezien de rollen van de diverse gremia, zijn: *principes* en *richting* ophalen bij CHI, daarna uitwerken met D&H en ambtelijke staf, waarbij de dijkgraaf dit proces leidt en begeleidt. Bovenstaande opmerking komt voort uit de gevoerde interviews eind 2024.

Inmiddels (begin 2025) is duidelijk geworden dat er een goede start is gemaakt met invulling geven aan het betrekken van het CHI bij de visie vorming.

SD en ambtelijke organisatie.

De SD participeert in allerlei externe commissies en verbanden en doet ook internationaal nieuwe, relevante informatie op, bijvoorbeeld over te verwachten gevolgen van klimaatverandering.

Binnen de ambtelijke organisatie wordt het HHNK door nieuwelingen ervaren als een 'warme organisatie'. Er is veel technische kennis in huis, het is geen 'uitgeklede' organisatie (een organisatie waar de technische kennis helemaal extern is geplaatst en wordt ingehuurd). Ondanks dat de posities van directieleden afgelopen periode geruime tijd vacant waren of vervuld op interim-basis hebben we niet gehoord of gezien dat het ambtelijk apparaat niet goed functioneerde (anders dan de eerdere opmerking over beperkte communicatie zoals ervaren door CHI leden). De ambtenaren ervaren wel een forse werkdruk. Als buitenstaander verwonderen wij ons erover dat het HHNK op basis van omvang van de activiteiten van het hoogheemraadschap (in vergelijking met niet publieke organisaties) relatief grote ondersteunende bedrijfsvoeringsafdelingen heeft (Bijv communicatie, inkoop, juridisch).

Op sommige plekken en op sommige momenten (voornamelijk rond CHI-vergaderingen) worden de ambtenaren overladen met technische en detail vragen vanuit het CHI. Ambtenaren bekruipt nogal eens de gedachte dat zij de vragen beter zouden kunnen beantwoorden als ze zouden horen wat de 'vraag achter de vraag of achter de vragen' is.

In de technisch operationele organisatie wordt minder druk ervaren en zijn de vacatures gemakkelijker te vervullen dan in de hogere functiegroepen. Daar is nogal wat verloop en zijn er permanent vacatures.

3.4 De informatievoorziening.

De informatievoorziening binnen de organisatie wordt als voldoende gestructureerd en gedetailleerd ervaren. De informatievoorziening zou wel meer kunnen aansluiten op de te bereiken strategische doelen, zo wordt ook wel opgemerkt bijvoorbeeld door middel van een Balance Scorecard (die de huidige status van de activiteiten versus de strategie weergeeft).

Het CHI beschikt over en gebruikt de voor een vertegenwoordigend lichaam gebruikelijke instrumenten. In de verschillende interviews is hier beperkt over gesproken.

3.5 Knelpunten.

Als belangrijkste knelpunten en daarmee als mogelijke verbeterpunten zijn genoemd:

- De doorlooptijd van besluitvormingsprocessen. Deze wordt door velen (onder andere ambtenaren en CHI-leden) als lang ervaren. Is deze te bekorten? Enkele respondenten denken dat sommige processen strakker kunnen worden vormgegeven.
- De werkdruk in de staf-organisatie en het verloop in directie functiegroepen is zorgelijk.
- De externe omgeving wordt complexer en politieker. Dat doet een extra beroep op de externe communicatie en politieke sensitiviteit van zowel D&H als ambtenaren. Dit wordt door de SD genoemd als leerpunt uit de evaluatie van juli 2021. Ook zien we dit bij de gang van zaken bij de aanpassing van de waterschapsverordening waar het erom ging om het ophogen van grond in laaggelegen gebieden op een andere manier dan voorheen te compenseren. Het hoogheemraadschap werd als het ware overvallen door de commotie en de grote hoeveelheid zienswijzen (inmiddels is deze aanpassing uit de verordening gehaald).

3.6 Verwonderpunten.

Aangezien deze rekenkamerbrief is gebaseerd op een quick scan richten wij ons op verwonderpunten. De bevindingen van het onderzoek hebben geleid tot de volgende verwonderpunten:

- Zouden de hoogheemraden zich niet (nog) meer moeten zien te verplaatsen in de huidige CHI-leden (ervaring, complexiteit en omgeving)? Bijvoorbeeld door meer uit te leggen, door in de stukken meer de grote lijn te benadrukken en de link aan de lange termijn visie en vooral ook door overwogen maar verworpen alternatieven voor essentiële keuzes te rapporteren en toe te lichten. Ook de ambtenaren hebben een rol in deze.
- Het proces van totstandkoming van de toekomstvisie lijkt in een omgekeerde volgorde plaats te vinden. Sturend zijn in deze toekomstvisie is naar onze mening een kerntaak van het CHI en zij zouden daarom vooraan in het proces betrokken moeten worden (maar ontberen daar wellicht nog de kennis voor; daarom is het zo belangrijk de kennis bij de CHI-leden te ontwikkelen). Inmiddels zijn hierin stappen genomen.
- Zouden ook de CHI-leden, gezien de noodzakelijke lange-termijn focus van het waterschap zich niet ook meer moeten zien te richten op de lange termijn visie en kaderstelling (hoe lastig ook), in plaats van op details die korte termijn zijn gericht?
- De Delegatieregeling Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2003, zou geëvalueerd kunnen worden om aan te sluiten bij de huidige visie van het CHI.
- Teneinde doorlooptijd in de organisatie te verbeteren en werkdruk te verminderen vragen wij ons af of een "Lean" (Six Sigma) organisatie-analyse niet zowel de motivatie van de ambtelijke organisatie als de efficiëntie van de uitvoering kunnen verbeteren?
- Zoals gezegd, de ambtelijke organisatie van het HHNK is geen 'uitgeklede' organisatie. Tegelijk valt het als buitenstaanders op dat HHNK nog veel taken zelf uitvoert, terwijl in de buitenwereld deze taken ingekocht worden van gespecialiseerde bedrijven. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan Informatie technology. De vraag rijst of er geen verdere mogelijkheden van specialisatie en focus op kerntaken zou kunnen zijn.

..

Bijlage I: Hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag bij dit onderzoek luidt: Welke rollen en verantwoordelijkheden hebben de verschillende gremia van HHNK: CHI, D&H, en het ambtelijk apparaat volgens de formele regels en in de praktijk?

De volgende deelvragen zijn de basis voor de interviews.

- Wat zijn de formele rollen, organisatiestructuren en verantwoordelijkheden van de diverse gremia binnen HHNK?
- In hoeverre hebben de personen van de diverse gremia eenzelfde beeld van de rollen en verantwoordelijkheden van het eigen gremium en van de andere gremia?
- Komen de behoefte aan informatie bij de diverse gremia en de gegeven informatie door de diverse gremia met elkaar overeen?
- Over welke instrumenten beschikt het CHI en welke gebruikt zij?
- Welke knelpunten ervaren de verschillende gremia (CHI, D&H en het ambtelijk apparaat) om hun rol goed te kunnen vervullen?



Bijlage II: geïnterviewde functionarissen

- 19 augustus: Afdelingshoofd Bestuur, Directie en Strategie (BDS);
- 02 oktober: Commissie Bestuur, Middelen en Waterketen, voorzitter;
- 02 oktober: Commissie Water en Infrastructuur, voorzitter;
- 10 oktober: Hoogheemraden;
- 07 November: Hoogheemraden;
- 11 november: Dijkgraaf;
- 11 november: vier CHI-leden;
- 19 November: jurist;
- 19 november: Clusterhoofd Communicatie; Bestuursadviseur CHI en Clusterhoofd Financiën & Business Advies;
- 19 november: Afdelingshoofd Vergunningen, Handhaving, Inkoop, Juridische Zaken en Grondzaken;
- 19 november: Hoogheemraad;
- 28 november: Secretaris Directeur;
- 28 november: Afdelingshoofd Watersystemen;
- 4 december: Afdelingshoofd Human Resources, Integrale Veiligheid, Communicatie & Facilitair.



Bijlage III: interview handleiding

1. Wat ziet u als uw eigen rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid in het Hoogheemraadschap?

2. Hoe ziet u de rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de verschillende gremia?

- . Dijkgraaf
- . Hoogheemraden
- . CHI
- . Ambtelijke apparaat

Ervaat u (grote) verschillen tussen (1) de wet (2) de functiebeschrijvingen en afspraken binnen HHNK, (3) de praktijk

3. Hoe ziet u eigen rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid hierbij? (Zie ook eerste vraag)

4. In de publieke sector willen/verwachten de burgers meestal meer dan mogelijk is. Ook de verschillende gremia willen meestal meer dan mogelijk is. De wensen moeten in balans worden gebracht met de mogelijkheden (denk aan: ambities en doelstellingen, financiën, mankracht en capaciteiten). Hoe komt de prioriteiten tot stand? Hoe verloopt het spel tussen Dijkgraaf, Hoogheemraden, CHI en ambtelijk apparaat.

5. Welke knelpunten en risico's ziet u bij de verschillend gremia zelf (dijkgraaf, hoogheemraden, CHI, ambtelijk apparaat) en in het verkeer tussen gremia? Te denken aan knelpunten en risico's met betrekking tot ambities en doelstellingen, taken, financiën, menskracht en capaciteiten.

6. Welke informatie (zowel formele en reguliere informatie als informele/ projectmatige / eenmalige informatie produceert u en ontvang u?

-met welke frequentie?

-bent u daar tevreden over en tevreden mee? Anders gezegd: kunt u daarmee voor uw functie 'uit de voeten'?

7. Heeft u suggesties te verbetering van het functioneren van de verschillende gremia zelf en de samenwerking met andere gremia?

Bijlage IV: literatuurlijst

1. Delegatieregeling Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2003
2. Waterschapsverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
3. Waterschapswet

