

Juli 2020

RAPPORT

REKENKAMERCOMMISSIE
WATERSCHAP DE DOMMEL

**Van kaderstelling tot
controle: Grip op
samenwerkingsverbanden van
het waterschap**

Van kaderstelling tot controle: Grip op samenwerkingsverbanden van het waterschap

6 juli 2020

Rekenkamercommissie Waterschap De Dommel

Coen Cransveld
Ina Batenburg-van Veen
Mieke van Bree-Meeuwsen
Hendrik Dejonckheere
Maarten van den Tillaart

Onderzoekers

Anne-Marie van Heertum-van de Meerakker (secretaris Rekenkamercommissie Waterschap De Dommel)
Maartje de Rond (PROOF Adviseurs)
met medewerking van Rob de Greef (PROOF Adviseurs)



Inhoudsopgave

Deel 1 Bestuurlijke rapportage

1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Doelstelling en vraagstelling	7
1.3. Aard, opzet en afbakening onderzoek	8
1.3.1. <i>Plan van aanpak</i>	10
1.4. Leeswijzer	10
2. Conclusies en aanbevelingen	11
2.1. Beantwoording hoofd- en deelvragen	15
2.2. Aanbevelingen	26
Bijlage 1 Overzicht van gehouden interviews	30

Deel 2 Onderzoeksresultaten

Inleiding	32
1. Rol en taakverdeling algemeen en dagelijks bestuur	33
1.1. Rolverdeling binnen waterschap	33
1.2. Vormen van samenwerking	34
1.2.1. <i>Gemeenschappelijke regelingen</i>	35
1.2.2. <i>Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden</i>	36
1.3. Algemene beschrijvingen 5 case studies	39
2. Kaderstelling	41
2.1. Wettelijke basis	41
2.2. Doel en kerninstrumenten	42
2.3. Overige bevindingen/eventuele nadere toelichting tabel	53
2.4. Bevindingen case studies	53
3. Informatiewinning	57
3.1. Doel en kerninstrumenten	57
3.2. Overige bevindingen/eventuele nadere toelichting tabel	63
3.3. Bevindingen case studies	64
4. Verantwoording	67
4.1. Doel en kerninstrumenten	67

4.2.	Overige bevindingen/eventuele nadere toelichting tabel	74
4.3.	Bevindingen case studies	75
5.	Bijsturen	77
Bijlage 1	Gebruikte afkortingen	78
Bijlage 2	Bestudeerde documenten	79

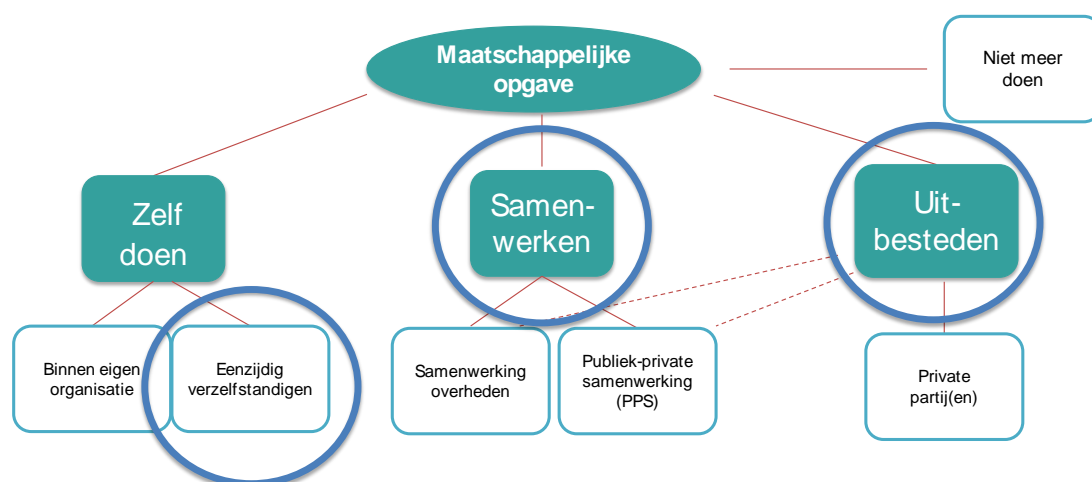
Deel 1 Bestuurlijke rapportage

1. Inleiding

In de afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor samenwerken. De ervaring leert dat het zelfstandig uitvoeren van taken niet altijd doelmatig blijkt te zijn. Het belang van samenwerken met andere partijen is dan ook behoorlijk veranderd. Samenwerken kan zowel financiële- als kwaliteitsvoordelen opleveren, denk onder meer aan kostenreductie door schaalvoordelen, betere kwaliteit van de uitvoering van de taken, het behalen van doelstellingen, kennisdeling en innovatie. Net als andere organisaties participeert Waterschap De Dommel steeds vaker in samenwerkingsverbanden, juist ter bevordering van het uitvoeren van taken en het behalen van doelstellingen.

Waterschap De Dommel heeft voor de uitvoering van zijn taken verschillende mogelijkheden:

- 1) Er zijn taken die een waterschap in eigen beheer kan uitvoeren (*make, ook wel bekend als zelf doen*).
- 2) Er zijn taken die door derde partijen kunnen worden uitgevoerd voor het waterschap, waarvoor de derde partij een vergoeding ontvangt of een subsidie (*buy, ook wel bekend als uitbesteden*), en
- 3) er zijn taken die kunnen worden uitgevoerd in samenwerking (*ally, ook wel bekend als samenwerken*).



Figuur 1

Net als andere organisaties participeert Waterschap De Dommel steeds vaker in samenwerkingsverbanden, juist ter bevordering van het uitvoeren van de taken en het behalen van doelstellingen. Samenwerken met andere partijen kan resulteren in een wijziging in de organisatiestructuur en de wijze waarop taken en bevoegdheden zijn toebedeeld.

Samenwerken kan ook risico's met zich meebrengen. Door deelname aan samenwerkingsverbanden raakt Waterschap De Dommel een deel van zijn beleidsvrijheid kwijt. Bevoegdheden worden gedeeld met anderen en de taak wordt letterlijk op afstand uitgevoerd. Daarnaast bestaat het risico dat samenwerkingsverbanden door de jaren heen afwijken van hun ontstaansvisie.

Aanleiding

Anno 2019 heeft het algemeen bestuur van Waterschap De Dommel zich dan ook de vraag gesteld of het niet te veel op afstand staat van samenwerkingen. Daarnaast vraagt het algemeen bestuur zich af of de vigerende bevoegdhedenverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur én de wijze waarop daar in de praktijk invulling aan wordt gegeven nog aansluiten bij de rolverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Het is voor de leden van het algemeen bestuur onduidelijk wie wanneer over welk onderwerp kan besluiten en waar voor hen de sturingsmogelijkheden liggen.

Momenteel loopt in het algemeen bestuur van Waterschap De Dommel ook de discussie over bestuurlijke vernieuwing, hierover buigt de werkgroep Bestuurlijke vernieuwing zich. In deze discussie mengt de Rekenkamercommissie zich niet in dit rapport.

Echter, het onderzoek van de Rekenkamercommissie en de discussie in het algemeen bestuur over bestuurlijke vernieuwing staan niet los van elkaar, maar dragen juist in samenhang bij aan de doorontwikkeling van de bestuurlijke vernieuwing.

Om de samenhang in het oppakken van aanbevelingen in combinatie met het traject bestuurlijke vernieuwing te borgen, adviseert de Rekenkamercommissie om de mate van inzet van de instrumenten - zoals in dit rapport wordt besproken - een structurele plek te geven binnen beide trajecten.

Doelstelling en vraagstelling

Gelet op het voorgaande heeft de Rekenkamercommissie van Waterschap De Dommel een onderzoek laten uitvoeren naar de rol van het algemeen bestuur in relatie tot bestuurlijk relevante samenwerkingsrelaties met zowel publieke als private partijen. De Rekenkamercommissie beoogt met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de inhoudelijke kennis van het algemeen bestuur over zijn rol en de keuzemogelijkheden bij het aangaan, werken met, bijsturen en beëindigen van samenwerkingsverbanden. De Rekenkamercommissie wil het algemeen bestuur hiermee aan het denken zetten over zijn eigen rol en hiervoor aanbevelingen meegeven.

Het onderzoek beantwoordt de volgende vragen:

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Wat is de rol van het algemeen bestuur in bestuurlijk relevante samenwerkingsrelaties met publieke en private partijen en kan het hiermee zijn kaderstellende, richtinggevende en toetsende functie voor de strategische aspecten van de taakuitoefening tijdig en adequaat vervullen?

De deelvragen van het onderzoek zijn:

- 1) Welke rol van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur past bij de fasen kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing? En hoe wordt hier in de praktijk invulling aan gegeven?
- 2) Zijn de beleidskaders, doelen, effecten en randvoorwaarden van de samenwerkingsvormen waarin Waterschap de Dommel participeert of mogelijk gaat participeren helder? En zo ja, wat houden ze in en door wie en hoe zijn ze vastgesteld?
- 3) Dragen de samenwerkingsvormen waaraan het Waterschap De Dommel deelneemt bij aan de doelen en effecten en is die mate van bijdrage helder?
- 4) Hoe kan het algemeen bestuur invloed uitoefenen en sturing geven aan de resultaten van samenwerkingsverbanden? Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt in de samenwerkingsvorm.
- 5) Is er sprake van een zodanige governance bij Waterschap De Dommel, dat er evenwicht is tussen de vorm, besluitvorming en de relatie (binnen De Dommel als ook met de samenwerkende partij)?
- 6) Wat zijn financiële, beleidsmatige en/of bestuurlijke risico's en hoe worden deze beheerst?
- 7) Wordt de realisatie en voortgang van de doelen/effecten van aangegane samenwerkingsverbanden gemonitord? En zo ja, hoe verhoudt dit zich tot de kaderstellende, richtinggevende en toetsende functie van het algemeen bestuur?
- 8) Hoe kunnen de samenwerkingsvormen waarin Waterschap De Dommel participeert worden aangegaan, gewijzigd of ontbonden?

Aard, opzet en afbakening onderzoek

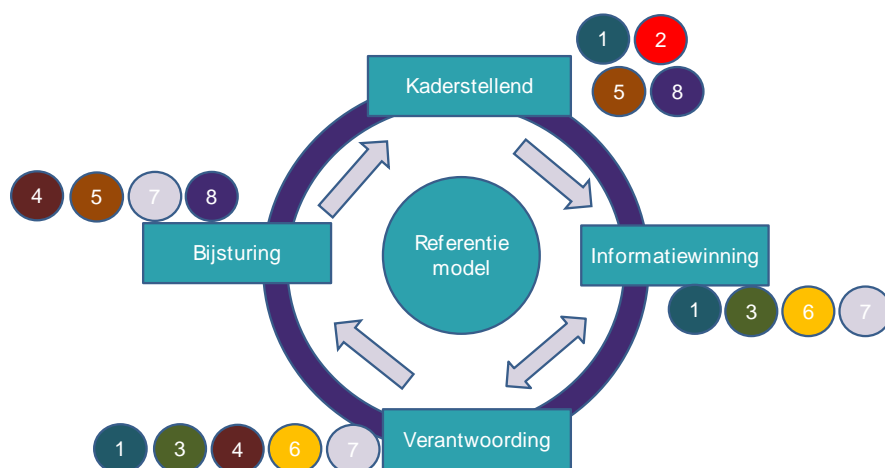
Het onderzoek van de Rekenkamercommissie is voornamelijk informerend van aard en in beperkte mate toetsend. Dit sluit aan bij de onder 1.2. vermelde onderzoeksdoelstelling.

Daarnaast heeft de Rekenkamercommissie gedurende het onderzoek een normenkader ontwikkeld. Hierover later in deze paragraaf meer.

Governance is het waarborgen van onderlinge samenhang in de wijze van sturen (kaders stellen), beheersen en toezicht houden op een organisatie (controleren). Dit alles gericht op een doelmatige en doeltreffende realisatie van doelstellingen en het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen aan belanghebbenden.

Voor het onderzoek is de Rekenkamercommissie uitgegaan van vier fasen: 1) kaderstelling, 2) informatiewinning, 3) verantwoording en 4) bijsturing. De essentie van de vier fasen is dat het proces van governance een continue cyclus is. Het traject van kaderstelling (beleidsvoorbereiding) tot en met bijsturing is een cyclus die het waterschap continu doorloopt. Deze cyclus begint met de voorbereiding van het meerjarenbeleid en eindigt met de verantwoording en bijsturing over de wijze waarop het beleid in het voorafgaande jaar is uitgevoerd. De doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en eventuele gevolgen voor de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur komen in die cyclus altijd samen.

In de vorige paragraaf zijn de centrale vraag en deelvragen uiteengezet. In onderstaande figuur zijn de deelvragen per fase onderverdeeld. De afbeelding laat onder meer zien dat de eerste deelvraag zowel bij kaderstelling, informatiewinning als verantwoording terugkomt. Daarnaast komt deelvraag 2 enkel terug bij de fase kaderstelling.



Figuur 2

Gedurende het onderzoek is telkens per fase gekeken naar de instrumenten waarover het algemeen bestuur beschikt. Het kan daarbij gaan om:

1. institutionele instrumenten (bevoegdheden op grond van wet- en regelgeving, statuten, overeenkomsten e.d.);
2. het proces (beleidsproces, besluitvormingsproces, communicatieafspraken e.d.), en
3. relationele aspecten (verhoudingen tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur, verhouding tussen algemeen bestuur en samenwerkingsverband, ambtelijke relaties e.d.).

Zoals eerder gesteld, is de Rekenkamercommissie niet uitgegaan van een theoretisch kader waaraan vervolgens is getoetst, maar heeft de commissie op basis van de bevindingen van het onderzoek een normenkader ontwikkeld.

Onderstaand treft u dit normenkader aan. Het algemeen bestuur kan voortaan bij samenwerkingsverbanden waaraan het waterschap deelneemt of van plan is om deel te nemen, de normen als toetsingskader gebruiken bij het invullen van zijn kaderstellende en controlerende rol.

Normenkader	
Kaderstelling	Het algemeen bestuur stelt de verordeningen (en andere beleidskaders) vast en bepaalt daarmee de hoofdlijnen van het beleid.
	Het dagelijks bestuur bereidt de beslissingen van het algemeen bestuur voor en kan binnen de door het algemeen bestuur gestelde kaders nog eigen beleid voeren (inkadering).
	De vorm van samenwerking is in evenwicht met de te bereiken doelen, de besluitvormingsprocessen en de relaties tussen partijen.
	Het algemeen bestuur geeft voorafgaand aan de samenwerking heldere kaders en randvoorwaarden mee voor het behalen van de doelstellingen en de uitvoering of voorbereiding van het beleid binnen de samenwerking.
	Op voorhand is duidelijk hoe en onder welke voorwaarden het waterschap de samenwerking kan beëindigen.
Informatiewinning	Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur actief over de samenwerkingsverbanden, zowel over de initiatieven als over de lopende samenwerkingsverbanden.
	Het algemeen bestuur heeft recht op de informatie waar één of meer leden van het algemeen bestuur om vragen en maakt ook zelf gebruik van de sturingsmogelijkheden ten behoeve van het verkrijgen van informatie.
	Het samenwerkingsverband informeert het algemeen bestuur actief over de voortgang van de samenwerking, waaronder financiële, beleidsmatige en bestuurlijke risico's en de realisatie en voortgang van de beoogde doelen en effecten van de samenwerking.
	Het algemeen bestuur kan informeel geïnformeerd worden door bij de samenwerking betrokken ambtenaren (van het waterschap, dan wel van de samenwerking).
Verantwoording	Het dagelijks bestuur legt jaarlijks verantwoording af aan het algemeen bestuur door het overleggen van de jaarrekening en het jaarverslag.
	Het samenwerkingsverband legt jaarlijks verantwoording af door het overleggen van een jaarrekening en/of jaarverslag.
	Het algemeen bestuur wordt vroegtijdig betrokken bij politieke afwegingen rond de samenwerking (bijv. bij ingrijpende gevolgen).
	De leden van het dagelijks bestuur (m.u.v. de watergraaf) hebben het vertrouwen van het algemeen bestuur.
Bijsturen	De rollen, taken en bevoegdheden van het bestuur van het waterschap ten behoeve het samenwerkingsverband worden periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.
	Periodiek evalueert het waterschap gezamenlijk met het samenwerkingsverband of de doelstellingen van zowel het waterschap als het samenwerkingsverband gerealiseerd worden met de samenwerking.

Bovenstaand normenkader is binnen het onderzoek (waar mogelijk) toegepast op vijf bestaande samenwerkingsverbanden (case studies). De vijf case studies zijn: 1) Aquon, 2) De Kleine Aarde, 3) Nationaal Landschap Het Groene Woud, 4) Meten en Monitoren Riolerings en 5) Van Gogh Nationaal Park.

De vijf case studies variëren in rechtsvorm. De samenwerkingsverbanden waar private belangen de boventoon voeren, zijn niet bij het onderzoek betrokken. Het onderzoek ziet enkel op samenwerkingsverbanden die bestuurlijk relevant zijn en ten allen tijde een publiek doel dienen. Bovendien zijn ook de subsidierelaties op basis van de Algemene subsidieverordening Waterschap De Dommel 2018 niet in het onderzoek betrokken.¹

1.3.1 Plan van aanpak

De aanpak van het onderzoek is verdeeld in drie stappen.

- 1) Stap 1 vormt de basis van het onderzoek, waarin de onderzoeksvraag en deelvragen door de Rekenkamercommissie geformuleerd zijn. Er hebben verkennende gesprekken met de Rekenkamercommissie plaatsgevonden en er is een uitgebreide documentstudie uitgevoerd. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 2 van deel 2 van de rapportage.
- 2) In stap 2 heeft de verdiepende slag plaatsgevonden. Deze bestond uit deskstudie en interviews. In bijlage 1 van deel 1 is een overzicht opgenomen van de gehouden interviews.
- 3) In stap 3 is de rapportage uitgewerkt. Deel 1 is de bestuurlijke rapportage waarin ingegaan wordt op onderzoeksdoel- en vraagstelling, conclusies worden getrokken en “overall” aanbevelingen worden gedaan. Deel 2 bevat de bevindingen van het onderzoek. Tevens zijn hierin ook nog per fase aanbevelingen opgenomen.

In alle drie de stappen is wet- en regelgeving als kader gebruikt. De interviewverslagen zijn voor akkoord teruggelegd bij de geïnterviewden, waarna ze (eventueel aangepast) zijn verwerkt in de rapportage.

Het onderzoek en de interviews zijn verricht door Anne-Marie van Heertum (Waterschap De Dommel) en Maartje de Rond (PROOF Adviseurs). Rob de Greef (PROOF Adviseurs) heeft vanuit zijn expertise op het gebied van grip op samenwerkingsverbanden inbreng geleverd voor de onderzoeksopzet en de eindrapportage.

Leeswijzer

Het informerende karakter van het onderzoek en de brede doelstelling hebben geresulteerd in een omvangrijk rapport. De Rekenkamercommissie heeft daarom het rapport in twee delen gesplitst:

- Deel 1 bevat de conclusies en geeft een viertal “overall” aanbevelingen. Hierbij worden tevens de hoofd- en deelvragen beantwoord. Deze “overall” aanbevelingen vormen de eerste stappen die volgens de Rekenkamercommissie zouden moeten worden gezet op het gebied van kaderstelling, informatiewinning en verantwoording.
- In deel 2 worden de bevindingen van het onderzoek uitgebreid toegelicht. In deze toelichting heeft de Rekenkamercommissie een verdiepingsslag gemaakt aan de hand van de eerder genoemde vier fasen. In deel 2 zijn ook nog bij iedere fase aanbevelingen opgenomen. Deze aanbevelingen zijn overzichtelijk weergegeven, dus gemakkelijk in één oogopslag te lezen. De Rekenkamercommissie beveelt dan ook aan om tevens deel 2 te lezen.

¹ Verordening van 7 februari 2018, Waterschapsblad 2018, nr. 6717.

2. Conclusies en aanbevelingen

In het onderzoek is gekeken naar de rol die het algemeen bestuur binnen Waterschap De Dommel speelt bij bestuurlijk relevante samenwerkingsverbanden waaraan het waterschap deelneemt. Daarbij is bezien hoe het algemeen bestuur op basis van kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing de kaderstellende en controlerende rol in verschillende samenwerkingsfasen tijdig en adequaat kan uitvoeren.

Samengevat blijkt uit het onderzoek dat

- *de invulling door het algemeen bestuur van de kaderstellende en controlerende functie voor de strategische aspecten van de taakuitoefening dient te worden beantwoord:*
 - *per samenwerkingsvorm*
 - *per fase waarin een samenwerking zich bevindt en*
 - *aan de hand van het bestuursmodel dat een waterschap hanteert.**Daarnaast zijn de communicatie tussen het dagelijks en algemeen bestuur en de informatiestrekking door het dagelijks bestuur bepalend;*
- *een ieder zijn eigen vertaling heeft van “adequaat” en “tijdig”. Het is goed om hierover als dagelijks en algemeen bestuur in gesprek te gaan;*
- *het dagelijks en algemeen bestuur zoekende zijn naar het tijdstip waarop het algemeen bestuur het beste kan worden betrokken in samenwerkingsprocessen. De nota Verbonden Partijen (die – blijkens het onderzoek - bij zowel algemeen als dagelijks bestuur als de ambtelijke organisatie onvoldoende bekend is) en de kaders voor externe initiatieven hiervoor niet voldoende handvatten bieden en niet zijn vertaald in de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling van Waterschap De Dommel. Dit zorgt voor verwarring en onduidelijkheid;*
- *het algemeen bestuur nog een slag kan maken in het stellen van kaders met betrekking tot samenwerkingen. Tot nu toe heeft het algemeen bestuur weinig gebruik gemaakt van de kaderstellende instrumenten waarover het beschikt (bijvoorbeeld: in plannen en beleidsnota's die door het algemeen bestuur moeten worden vastgesteld en het budgetrecht);*
- *het algemeen bestuur geen concrete kaders, doelen, randvoorwaarden etc. voor de bijdrage van Waterschap De Dommel in een samenwerkingsverband heeft geformuleerd. Dit bemoeilijkt (bij) sturing;*
- *het algemeen bestuur in theoretische zin ieder jaar bij de Omgevingsscan door het dagelijks bestuur in de gelegenheid wordt gesteld om kaders mee te geven aan het dagelijks bestuur, ook in relatie tot de samenwerkingsverbanden. De wijze waarop het algemeen bestuur kaders mee kan geven, hangt echter samen met de mate waarin het algemeen bestuur door het dagelijks bestuur voorzien wordt van informatie. De vraag is of dat het overzicht dat aan het algemeen bestuur wordt verstrekt voldoende is om kaders mee te geven;*
- *bij samenwerkingen de balans bij Waterschap De Dommel vooral doorslaat naar een doelmatige bedrijfsvoering. Dan lijkt de democratische controle door het algemeen bestuur in het gedrang te komen, terwijl daar bij samenwerkingsverbanden wel behoefte aan is;*
- *het dagelijks bestuur het soms lastig vindt in te schatten welke informatie over de samenwerkingsverbanden bij het algemeen bestuur teruggelegd moet worden. Immers, het ontvangen van teveel informatie komt niet ten goede aan de balans tussen democratische controle en een doelmatige bedrijfsvoering. Het algemeen bestuur heeft soms wel behoefte aan een verdiepingsslag;*

- *het algemeen bestuur behoefte heeft aan duidelijkheid over het tijdstip waarop het door het dagelijks bestuur geïnformeerd wordt over samenwerkingsverbanden. Daar tegenover staat dat het algemeen bestuur tot nu toe weinig gebruik maakt van de mogelijkheid om zelf informatie in te winnen bij het dagelijks bestuur of het samenwerkingsverband;*
- *er geen **structurele** aandacht is voor bijsturing/aanpassing van samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld via evaluatie, het formuleren van een exit-strategie). Dit is ook niet eenvoudig, tenzij hierover vooraf afspraken zijn gemaakt met alle partijen uit het samenwerkingsverband.*

Kaderstelling

Het algemeen bestuur is verantwoordelijk voor de kaderstellende rol binnen het waterschap. Het doel van kaderstelling is het geven en bieden van duidelijke kaders aan zowel het dagelijks bestuur als ook bij het aangaan van samenwerkingsverbanden waarbij de belangen en doelstellingen van het waterschap niet geschaad worden.

Bij samenwerking ziet de kaderstellende rol op zowel materiële als formele kaderstelling. In het onderzoek is nagegaan op welke wijze het algemeen bestuur invulling geeft aan de kaderstellende rol met betrekking tot samenwerkingsverbanden. Onder kaderstelling vallen de verordenende bevoegdheid van het algemeen bestuur en diens bevoegdheid om kaders mee te geven. Uit het bestuursmodel van Waterschap De Dommel, diens Organisatieregeling en Bestuurlijke bevoegdhedenregeling valt af te leiden dat het algemeen bestuur alle bij wet toegestane bevoegdheden aan het dagelijks bestuur delegeert. Het vaststellen van waterakkoorden en het aangaan van convenanten en bestuursovereenkomsten wordt aan het dagelijks bestuur gemandateerd. In de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling is wel opgenomen dat het dagelijks bestuur in bepaalde gevallen geen gebruik maakt van dit mandaat, maar dit is in de praktijk nog niet voorgekomen. Veel wordt geschaad onder artikel 84, eerste lid van de Waterschapswet op grond waarvan het dagelijks bestuur belast is met de dagelijkse aangelegenheden. Dit alles heeft tot gevolg dat het algemeen bestuur met name in relatie tot samenwerkingsverbanden in de praktijk weinig gebruik maakt van de kaderstellende instrumenten.

Bovenstaande is ook getoetst aan de hand van vijf case studies. De Rekenkamercommissie is daarbij uitgegaan van een dwarsdoorsnede van verschillende samenwerkingsvormen, bestaande uit zowel publiekrechtelijke- als privaatrechtelijke rechtsvormen.

Voor alle samenwerkingsverbanden-geldt dat het algemeen bestuur van het waterschap de verordeningen en andere beleidskaders vaststelt en daarmee de hoofdlijnen van het beleid bepaalt. Dit geldt voor zowel materiële als ook voor formele kaders rondom samenwerkingsverbanden (verbonden partijen en overige samenwerkingsverbanden).

Bovendien geldt voor alle samenwerkingsverbanden dat het dagelijks bestuur de beslissingen van het algemeen bestuur voorbereidt en het dagelijks bestuur binnen de door het algemeen bestuur gestelde (hoofd)kaders eigen beleid kan voeren.

Voor het waterschap is het in feite van belang dat de samenwerkingsverbanden resulteren in het behalen van de door het algemeen bestuur gestelde doelstellingen. Ten aanzien van de samenwerkingsverbanden zou het dagelijks bestuur moeten kunnen beantwoorden of, in welke mate en in hoeverre de samenwerkingsverbanden daaraan (in positieve of negatieve zin) hebben bijgedragen. Uit het onderzoek blijkt dat het algemeen bestuur in theoretische zin ieder jaar bij de Omgevingsscan in de gelegenheid wordt gesteld om kaders mee te geven aan het dagelijks bestuur, ook in relatie tot de samenwerkingsverbanden. De wijze waarop het algemeen bestuur kaders mee kan geven, hangt echter samen met de mate waarin het algemeen bestuur voorzien wordt van informatie. De vraag is of het overzicht dat in dit kader aan het algemeen bestuur wordt verstrekt voldoende is om kaders mee te geven.

Daarnaast blijkt uit de onderzochte documenten dat het algemeen bestuur voorafgaand aan elke samenwerking

geen heldere kaders heeft gesteld over wat de eigen doelstellingen met betrekking tot deze samenwerking waren. In de praktijk wordt dus maar gering gebruik gemaakt van deze kaderstellende bevoegdheid.

Informatiewinning

Informatiewinning is één van de voorwaarden voor een juiste balans tussen democratische controle en doelmatige bedrijfsvoering.

Doel van informatiewinning is dan ook het verkrijgen van informatie over samenwerkingsverbanden, zodat ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van samenwerkingsverbanden getoetst kan worden.

Gedurende het onderzoek is gebleken dat bij samenwerkingen de balans bij Waterschap De Dommel vooral doorslaat naar een doelmatige bedrijfsvoering. Dan lijkt de democratische controle in het gedrang te komen, terwijl daar bij samenwerkingsverbanden wel behoefte aan is.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het algemeen bestuur behoefte heeft aan duidelijkheid over de wijze waarop het geïnformeerd wordt. De leden willen betrokken zijn, mee kunnen denken over belangrijke besluitvorming en invloed uitoefenen. Hiervoor is het nodig dat het algemeen bestuur niet alleen algemene informatie ontvangt, maar ook toegespitste informatie die relevant is voor het uitoefenen van de controlerende rol.

Eén van de basisvoorwaarden is dat de informatievoorziening voldoende helder en tijdig genoeg is om vervolgens weer kaders te kunnen stellen (kaderstellende rol).

Een andere basisvoorwaarde is dat de rollen van het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de samenwerkingsverbanden duidelijk ingevuld zijn en er strakke afspraken zijn over de uitvoering van die rollen en verantwoordelijkheden. Alleen dan kan het algemeen bestuur doelmatig sturing en controle bieden.

Bij het waterschap wordt het algemeen bestuur van informatie voorzien door het dagelijks bestuur. Uit onder meer de interviews is gebleken dat het dagelijks bestuur van Waterschap De Dommel het soms lastig vindt in te schatten welke informatie over de samenwerkingsverbanden bij het algemeen bestuur teruggelegd moet worden en wanneer. Immers, het ontvangen van teveel informatie komt niet ten goede aan de balans tussen democratische controle en doelmatige bedrijfsvoering.

Een voorbeeld op basis waarvan het algemeen bestuur informatie kan inwinnen is de nota Verbonden Partijen. Deze nota is door het algemeen bestuur vastgesteld. In de nota wordt een uiteenzetting gegeven over onder meer verschillende vormen van samenwerking en bijbehorende risico's. Op basis van de afgenomen interviews kan gesteld worden dat de nota bij zowel het algemeen en dagelijks bestuur als de ambtelijke organisatie niet of onvoldoende bekend is. Daarnaast is de nota niet doorvertaald in de bevoegdhedenregeling. Dit zorgt voor verwarring en onduidelijkheid bij het bestuur en de ambtelijke organisatie van het waterschap. Ook is het dagelijks bestuur zoekende in welke fase van de samenwerking het algemeen bestuur het beste kan worden betrokken. De nota Verbonden Partijen en de kaders voor externe initiatieven bieden het dagelijks bestuur hiervoor niet voldoende handvatten.

Gesteld kan worden dat er nog onvoldoende invulling wordt gegeven aan de verscheidene instrumenten van informatieverstrekking. Zoals eerder opgemerkt, is informatievoorziening essentieel voor de balans tussen democratische controle en doelmatige bedrijfsvoering. Deze balans hangt samen met een evenwichtige verdeling van de rollen en bevoegdheden van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur.

Verantwoording

Het dagelijks bestuur legt verantwoording af aan het algemeen bestuur over gemaakte keuzes ten aanzien van samenwerkingsverbanden. Het doel van verantwoording is transparant zijn en inzicht geven over behaalde beleidsdoelen en de recht- en doelmatigheid van inzet van middelen. Dit zodat een oordeel gevormd kan worden over de financiële positie en ontwikkeling van Waterschap De Dommel.

Voor samenwerkingsverbanden wordt nu veelal verantwoording afgelegd in de jaarstukken en de bestuursrapportages die in presentatievorm aan het algemeen bestuur worden verstrekt. Voor het overige legt het dagelijks bestuur naar eigen inschatting verantwoording af. In de jaarlijkse rapportages, maar ook in de vergaderingen van de vaste commissies.

Het afleggen van verantwoording kent, anders dan informatiewinning, altijd handelingen vanuit beide kanten.

Verantwoording is dan ook verbonden met de fase van informatiewinning, omdat zonder informatie het algemeen bestuur niet in staat is het dagelijks bestuur ergens over ter verantwoording te roepen. Zo is het jaarverslag een instrument van verantwoording. Het algemeen bestuur moet daarom het jaarverslag ook vaststellen.

Het algemeen bestuur roept een lid van het dagelijks bestuur ter verantwoording en dat lid komt vervolgens verantwoording afleggen. Uit de onderzochte documenten blijkt dat dit bij Waterschap De Dommel tot nu toe weinig gebeurt. Alleen het CDA heeft in 2019 verzocht om meer informatie te verstrekken over de voorgenomen wijzigingen in de governance van SNB.

De grens tussen verantwoording en informatiewinning is in de praktijk soms lastig te onderscheiden. Het vinden van een balans tussen democratische controle en doelmatige bedrijfsvoering tussen het algemeen bestuur en dagelijks bestuur en tussen het waterschap en de samenwerkingsverbanden, is eveneens een cyclus, net als dit bij kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing het geval is. Het onderzoek toont aan dat ook bij verantwoording het algemeen bestuur en dagelijks bestuur een betere balans moeten vinden tussen structurele en incidentele verantwoording.

Bijsturen

De cyclus van kaderstelling, informatiewinning en verantwoording eindigt bij bijsturen. Dit betekent echter niet dat bijsturen altijd plaatsvindt. In de praktijk komt ook voor dat op basis van de informatiewinning en verantwoording geen bijsturing nodig is. In dat geval gaat men van verantwoording terug naar informatiewinning. Immers, de kaders blijven gelijk maar na enige tijd zal het algemeen bestuur wel weer informatie willen ontvangen over de samenwerking. Vindt bijsturing wel plaats, dan vindt er wel kaderstelling plaats en start de cyclus weer opnieuw.

Periodieke evaluatie kan aanleiding geven tot bijsturing. Evaluaties leiden vaak tot wijziging en of aanpassing van de kaders en dus tot bijsturing van het samenwerkingsverband. Uit de onderzochte documenten kan afgeleid worden dat binnen Waterschap De Dommel bijsturing niet vaak voorkomt. Alleen het meten en monitoren van de riolering is wel geëvalueerd.

2.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen

Hoofdvraag: Wat is de rol van het algemeen bestuur in bestuurlijk relevante samenwerkingsrelaties met publieke en private partijen en kan het hiermee zijn kaderstellende, richtinggevende en toetsende functie voor de strategische aspecten van de taakuitoefening tijdig en adequaat vervullen?

Antwoord:

De vraag of het algemeen bestuur zijn kaderstellende, richtinggevende en toetsende functie voor de strategische aspecten van de taakuitoefening tijdig en adequaat kan vervullen dient per samenwerkingsvorm, de fase waarin een samenwerking zich bevindt en het bestuursmodel dat een waterschap hanteert te worden beantwoord. Daarnaast zijn de communicatie tussen het dagelijks bestuur en algemeen bestuur en de informatieverstrekking door het dagelijks bestuur bepalend. Het algemeen bestuur kan bij het aangaan, werken met en beëindigen van samenwerkingsverbanden zijn taak pas vervullen als het voldoende informatie ontvangt over de samenwerkingsverbanden. Tenslotte is het de vraag wat onder “tijdig” en “adequaat” wordt verstaan. Daar kan een ieder een andere interpretatie aan geven. Uit het onderzoek blijkt dat zowel algemeen bestuur als dagelijks bestuur zoekende zijn naar het juiste moment om met elkaar in gesprek te gaan voor wat betreft samenwerkingen.

Vorm van het samenwerkingsverband

Waterschap de Dommel kent verschillende vormen van samenwerkingsverbanden, denk onder meer aan de gemeenschappelijke regeling, (naamloze) vennootschap (NV) en stichting. In paragraaf 1.2 van deel 2 van dit rapport wordt een uiteenzetting gegeven over de verschillende vormen.

De rol van het algemeen bestuur verschilt per samenwerkingsvorm.

Is de verbonden partij een naamloze vennootschap, dan vult het algemeen bestuur gezamenlijk met het dagelijks bestuur de rol van aandeelhouder in. Bij Waterschap De Dommel is dit het geval bij de NV Slibverwerking Noord-Brabant en de NV de Nederlandse Waterschapsbank.

In het geval van een Stichting, zoals de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) waarin Waterschap De Dommel participeert, is dit waterschap vertegenwoordigd door de watergraaf, de heer De Ridder. Zowel de NV als de Stichting zijn privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden dan uitgewerkt binnen de wettelijke kaders in de Statuten waarmee de deelnemende waterschappen moeten instemmen.

Bij een gemeenschappelijke regeling zoals Aquon vult het algemeen bestuur gezamenlijk met het dagelijks bestuur het eigenaarschap in. Op gemeenschappelijke regelingen is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van toepassing. Deze wet borgt de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een algemeen en dagelijks bestuur.

Fase waarin het samenwerkingsverband zich bevindt

De rol van het algemeen bestuur verschilt per fase waarin het samenwerkingsverband zich bevindt. Dit geldt voor zowel de kaderstellende als de controlerende rol. Als Waterschap De Dommel een gemeenschappelijke regeling aangaat, is er voor het algemeen bestuur een andere rol weggelegd dan wanneer het samenwerkingsverband al vijf jaar bestaat.

Er kan onderscheid gemaakt worden in het aangaan, werken met en beëindigen van samenwerkingsverbanden. Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling moet het algemeen bestuur op basis van de wet toestemming geven aan het dagelijks bestuur. Daarnaast staat in de nota Verbonden partijen dat het algemeen bestuur kaders meegeeft bij het aangaan van een samenwerkingsverband, die aansluiten op de doelstellingen van het waterschap.

Als het samenwerkingsverband al vijf jaren bestaat, ziet de rol van het algemeen bestuur met name op het inwinnen van informatie en het controleren van de dagelijkse uitvoering door het dagelijks bestuur waarover verantwoording wordt afgelegd.

Op basis van de verkregen informatie en verantwoording, heeft het algemeen bestuur de bevoegdheid ertoe te besluiten het samenwerkingsverband op bepaalde aspecten bij te sturen, waarbij het nieuwe kaders meegeeft. Het algemeen bestuur is bevoegd tot het geven van zienswijzen bij de begroting van een gemeenschappelijke regeling. Daarnaast kan een tussentijdse evaluatie ertoe leiden dat het algemeen bestuur nieuwe kaders meegeeft aan het dagelijkse bestuur, ten aanzien van het samenwerkingsverband, die beter aansluiten bij en bijdragen aan de doelstellingen van het waterschap. Voorbeelden uit de praktijk zijn de wijziging in de governance en het functioneren van Aquon in 2016 naar aanleiding van de evaluatie van de aan Aquon deelnemende waterschappen. Ander voorbeeld is de zienswijze die het dagelijks bestuur op 19 februari 2019 heeft ingediend bij het algemeen bestuur van Aquon over de conceptbegroting 2020.

Bestuursmodel

Eerder werd al aangegeven dat het algemeen bestuur in de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling alle bij wet toegestane bevoegdheden delegeert aan het dagelijks bestuur. Het vaststellen van waterakkoorden en het aangaan van convenanten en bestuursovereenkomsten worden in de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling gemandateerd aan het dagelijks bestuur. In de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling is wel opgenomen dat het dagelijks bestuur in bepaalde gevallen geen gebruik maakt van dit mandaat, maar dit is in de praktijk nog niet voorgekomen. Veel wordt geschaard onder artikel 84, eerste lid van de Waterschapswet op grond waarvan het dagelijks bestuur belast is met de dagelijkse aangelegenheden. Dit alles heeft tot gevolg dat het algemeen bestuur met name in relatie tot samenwerkingsverbanden in de praktijk weinig gebruik maakt van de kaderstellende instrumenten.

Deelvraag 1: Welke rol van het dagelijks bestuur en algemeen bestuur past bij de fasen kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing? En hoe wordt hier in de praktijk invulling aan gegeven?

Het proces van samenwerken valt onder te verdelen in kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing. In iedere fase heeft zowel het algemeen- als dagelijks bestuur een andere rol.

Kaderstelling

Uit het onderzoek blijkt dat het huidige algemeen bestuur nog een slag kan maken in het stellen van kaders met betrekking tot samenwerkingen. Dit kan het doen in het toekomstige Waterbeheerprogramma en de verdere invulling van burgerparticipatie uit de Omgevingswet. Maar ook bestaande Beleidsnota's (bijvoorbeeld de nota Verbonden Partijen) en kaderstellende instrumenten (budgetrecht, zienswijze ontwerpbegroting) kunnen hiervoor worden gebruikt. Ook het formuleren van meetbare doelen helpt hierbij.

Het algemeen bestuur heeft bij de fase kaderstelling twee keuzes:

- 1) het kan ervoor kiezen zich intensief met de beleidsbepaling en -uitvoering bezig te houden; of
- 2) het kan ervoor kiezen om veel bevoegdheden aan het dagelijks bestuur te delegeren, waarbij het algemeen bestuur zich voornamelijk richt op de controlerende rol.

Het onderzoek laat zien dat op dit moment – medio 2020 - het algemeen bestuur van het waterschap zich met name richt op de controlerende rol. Het algemeen bestuur geeft vaak geen inhoudelijke kaders mee en ook de formele kaders (bijvoorbeeld de bestuurlijke bevoegdhedenregeling van het waterschap) geven niet duidelijk aan hoe en wanneer het algemeen bestuur betrokken wordt in besluitvorming. Het stellen en geven van kaders vraagt dan ook een proactieve houding van het algemeen bestuur. Vroegtijdige betrokkenheid en inbreng van het algemeen bestuur betekenen niet dat alleen maar gewacht kan worden op het moment dat het dagelijks bestuur met voorstellen komt. Als het algemeen bestuur een proactieve rol wenselijk acht, hangt dit samen met het proces van bestuurlijke vernieuwing en het kiezen van een juist en passend bestuursmodel.

Deelt het algemeen bestuur zichzelf een proactieve rol toe, dan ligt het ook voor de hand een proactieve rol te hanteren bij samenwerkingsverbanden. Echter, kiest het algemeen bestuur voor continuering van het huidige model (dus de controlerende rol waarbij het meer op de achtergrond blijft bij kaderstelling) dan past het om deze afstand ook bij samenwerkingsverbanden in acht te nemen.

De Rekenkamercommissie constateert bij afronding van dit onderzoek dat nog niet duidelijk is of het algemeen bestuur in de toekomst op dezelfde wijze de controlerende rol wil invullen.

Gedurende de vergadering van het algemeen bestuur op 13 februari 2020 bleek dat de discussie hierover nog plaats zal vinden.

Bij continuering van het huidige bestuursmodel wil de Rekenkamercommissie er op wijzen dat aan het algemeen bestuur sowieso enkele kaderstellende bevoegdheden toekomen, ongeacht de keuze van invulling van de rollen en bevoegdheden. Eén van deze bevoegdheden is de zienswijzenprocedure bij begrotingen van gemeenschappelijke regelingen. Bij Waterschap De Dommel worden deze zienswijzen vaak ingediend door het dagelijks bestuur, soms na een consultatie via de e-mail van het algemeen bestuur. Dit is niet in overeenstemming met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet schrijft voor dat het algemeen bestuur de zienswijzen indient, waarvan de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie of mandaat aan het dagelijks bestuur lijkt te verzetten.

Tot slot kan bij het maken van afspraken bij samenwerkingsverbanden de keuzevrijheid van het algemeen bestuur om kaders te stellen politiek beperkt worden. In dergelijke gevallen is het belangrijk dat op voorhand duidelijk wordt gemaakt hoe en wanneer het algemeen bestuur betrokken wordt in de besluitvorming. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat het algemeen bestuur niet alleen aan het einde van een besluitvormingstraject ‘mag tekenen bij het kruisje’. In zowel de praktijk als bij het waterschap wordt hierin nog erg weinig voorzien.

Het belang van samenwerking met derden wordt in het Waterbeheerplan en het Bestuursprogramma onderschreven. Uit het onderzoek blijkt dat hier nog een extra impuls aan kan worden gegeven, bijvoorbeeld bij het opstellen van het Waterbeheerprogramma en bij de verdere invulling van de Omgevingswet. Van het bestuursmodel van Waterschap De Dommel en de Organisatieregeling en Bestuurlijke bevoegdhedenregeling van dit waterschap, kan worden afgeleid dat het algemeen bestuur alle bij wet toegestane bevoegdheden delegeert aan het dagelijks bestuur. Het vaststellen van waterakkoorden en het aangaan van convenanten en bestuursovereenkomsten is in de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling gemandateerd aan het dagelijks bestuur.

Uit het bovenstaande blijkt aldus dat het algemeen bestuur met name in relatie tot samenwerkingsverbanden in de praktijk weinig gebruik maakt van de kaderstellende instrumenten.

Informatiewinning

Uit het onderzoek blijkt dat via verschillende kanalen informatie wordt verstrekt aan het algemeen bestuur over samenwerkingsverbanden. Daar zit het probleem ook niet. Het probleem zit erin dat het algemeen bestuur meer duidelijkheid wil over het “wat” en het “wanneer”. Eén van de basisvoorwaarden is namelijk dat de informatievoorziening tijdig genoeg is om vervolgens weer kaders te kunnen stellen en bij te sturen.

Bij de fase informatiewinning zijn de rollen en bevoegdheden duidelijker. Het algemeen bestuur is het orgaan dat op basis van wet en regelgeving verscheidene rechten op informatie heeft en het dagelijks bestuur dient deze informatie in beginsel te verschaffen (actief, dan wel op verzoek van het algemeen bestuur). Bij een gemeenschappelijke regeling heeft het algemeen bestuur op basis van de Wgr het recht informatie op te vragen zowel het dagelijks bestuur als het samenwerkingsverband. In de praktijk wordt hier weinig, tot geen gebruik van gemaakt. Heel af en toe ontvangt het algemeen bestuur ook informatie rechtstreeks vanuit de samenwerking.

De praktijk bij Waterschap De Dommel laat zien dat het algemeen bestuur veel informatie ontvangt. Naast de wettelijk voorgeschreven informatie en de informatie uit de bestuursrapportages, blijkt uit het onderzoek dat via verschillende kanalen informatie wordt verstrekt aan het algemeen bestuur over samenwerkingsverbanden.

Het algemeen bestuur ontvangt informatie tijdens de vaste commissies, via de jaarlijkse rapportage over verbonden partijen en bestuurlijk relevante samenwerkingen aan het algemeen bestuur, via de ingekomen brieven aan het algemeen bestuur etc. In die zin wordt het algemeen bestuur goed bediend. Echter, de hoeveelheid informatie wordt door sommige leden van het algemeen bestuur soms als “overkill” ervaren. Dit maakt het voor leden soms lastig om op te maken om welke beslispunten het nu echt gaat. In verscheidene interviews is dan ook aangegeven dat het algemeen bestuur graag meer duidelijkheid wil over de punten waarover het geïnformeerd wordt door het dagelijks bestuur. Daarnaast is gebleken dat het dagelijks bestuur het soms lastig vindt in te schatten welke informatie (in welke fase) over de samenwerkingsverbanden bij het algemeen bestuur teruggelegd moet worden, zodat deze zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen. De nota Verbonden Partijen en de kaders voor externe initiatieven bieden het dagelijks bestuur hiervoor niet voldoende handvatten.

Tot slot is één van de basisvoorwaarden dat de informatievoorziening tijdig genoeg is om vervolgens weer kaders te kunnen stellen (kaderstellende rol algemeen bestuur) en bij te sturen. Uit de afgenomen interviews blijkt dat bepaalde informatie soms laat wordt verzonden, waardoor besluitvorming in het algemeen bestuur wordt bemoeilijkt.

Een voorbeeld hiervan is de discussie in het algemeen bestuur over Van Gogh Nationaal Park in de commissie Bestuur, Communicatie en Financiën op 18 september 2019. Dit was aanleiding om een bijeenkomst te plannen voor het algemeen bestuur over verbonden partijen en overig bestuurlijk relevante samenwerkingen². Met betrekking tot het tijdstip waarop informatie wordt verstrekt, moet worden opgemerkt dat het algemeen bestuur ook moet aangeven wat wel tijdig is en de besluitvormingsprocedures in het algemeen bestuur zo moet inrichten dat maximale invloed bereikt wordt.

Verantwoording

Uit het onderzoek blijkt dat het algemeen bestuur tevreden is met de verantwoording, maar soms wel behoefte heeft aan een verdiepingsslag. Het maakt echter weinig gebruik van de mogelijkheid die het algemeen bestuur heeft om het dagelijks bestuur ter verantwoording te roepen. Verantwoording kan aanleiding zijn om te evalueren. Dit is – tenzij hier vooraf afspraken over zijn gemaakt - bij samenwerkingen moeilijker uitvoerbaar. Daar zijn immers meerdere partijen betrokken.

In de fase van verantwoording zijn de rollen in beginsel ook duidelijk. Het algemeen bestuur is het orgaan dat het dagelijks bestuur ter verantwoording kan roepen. Het dagelijks bestuur is vervolgens verplicht verantwoording af te leggen. Echter, de mate van verantwoording kan per samenwerkingsvorm verschillen.

Bij lichte vormen van samenwerking, bijvoorbeeld een samenwerking op basis van afstemming, blijft het dagelijks bestuur volledig verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur.

In beginsel geldt dit ook bij privaatrechtelijke rechtsvormen, bijvoorbeeld stichtingen (bijv. Stowa (= kenniscentrum regionale waterbeheerders) vennootschappen (bijv. SNB) of verenigingen (bijv. Noord Brabantse Waterschapsbond) , voor zover taken in naam of opdracht van het dagelijks bestuur verricht worden. Het dagelijks bestuur is verantwoording verschuldigd over het eigen handelen binnen de algemene vergadering en eventueel binnen het bestuur van deze praatrechtelijke partijen. Van dit laatste is in de vijf case studies géén sprake. Het dagelijks bestuur dient geen verantwoording af te leggen over de handelingen van andere bestuurders van die privaatrechtelijke partij of commissarissen. Ook is het dagelijks bestuur niet verantwoordelijk voor de besluiten van de algemene vergadering.

² Deze vindt plaats op 10 september 2020.

Tot slot is dagelijks bestuur bij gemeenschappelijke regelingen strikt genomen alleen verantwoordelijk voor de handelingen van het eigen lid in het (algemeen) bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Een lid van het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam legt geen verantwoording af aan het algemeen bestuur van het waterschap.

Het afleggen van verantwoording kent, anders dan informatiewinning, altijd handelingen vanuit beide kanten. Het algemeen bestuur roept een lid van het dagelijks bestuur ter verantwoording en dat lid komt vervolgens verantwoording afleggen. Verantwoording is dan ook verbonden met de fase van informatiewinning, omdat zonder informatie het algemeen bestuur niet in staat is het dagelijks bestuur ergens over ter verantwoording te roepen. Zo is het jaarverslag een instrument van verantwoording. Het algemeen bestuur moet daarom het jaarverslag ook vaststellen.

Uit de interviews bleek dat het algemeen bestuur weliswaar positief is over de verantwoording door middel van presentaties, maar dat men soms behoefte heeft aan een verdiepingsslag. De vraag is wat daar de beste vorm voor is. Uit de documentenstudie en de interviews blijkt dat het algemeen bestuur weinig gebruik maakt van de mogelijkheid om het dagelijks bestuur ter verantwoording te roepen. Als uit de inlichtingen is gebleken dat er iets goed of juist verkeerd is gegaan, worden er weinig acties vanuit het algemeen bestuur ondernomen om helderheid en duidelijkheid te krijgen.

Bijsturing

Uit de onderzochte documenten kan afgeleid worden dat bijsturing binnen het waterschap, bijvoorbeeld ten gevolge van een evaluatie, niet vaak voorkomt. Evaluaties leiden vaak tot wijziging en of aanpassing van de kaders en dus tot bijsturing van het samenwerkingsverband. Bij de vijf onderzochte case studies is – met uitzondering van het meten en monitoren van de riolering - geen periodieke evaluatie ingeregeld.

Als het algemeen bestuur geen duidelijk beeld krijgt van de keuzes die gemaakt zijn, kunnen ze daar ook geen lessen uit leren (bijvoorbeeld om dit in de toekomst te voorkomen of om kaders bij te stellen). De rol van het algemeen bestuur in de fase van bijsturing is dan lastig.

Deelvraag 2: Zijn de beleidskaders, doelen, effecten en randvoorwaarden van de samenwerkingsvormen waarin Waterschap de Dommel participeert of mogelijk gaat participeren helder? En zo ja, wat houden ze in en door wie en hoe zijn ze vastgesteld?

Antwoord:

De beleidskaders, doelen, effecten en randvoorwaarden van de samenwerkingsvormen waarin Waterschap De Dommel participeert of mogelijk gaat participeren zijn niet concreet geformuleerd.

Om deze deelvraag te beantwoorden, is het allereerst van belang om het begrip “helder” te definiëren. De Rekenkamercommissie heeft dit begrip gedefinieerd als: concreet. Hiervan uitgaande, komt de Rekenkamercommissie tot de conclusie dat er geen duidelijk onderscheid is tussen de doelen, effecten en randvoorwaarden/beleidskaders, waardoor deze voor de samenwerkingsvormen waarin het waterschap participeert of mogelijk gaat participeren niet helder zijn. Enkele voorbeelden uit de case studies :

- Bij de meer formele samenwerkingsverbanden, zoals Aquon, ligt in elk geval de gezamenlijke doelstelling vast. Minder duidelijk is wat Waterschap De Dommel met het samenwerkingsverband Aquon wenst te bereiken. Dit maakt het lastig om te toetsen of de beleidsdoelstellingen van het waterschap bereikt worden (zie ook deelvraag 3). Mogelijk was dit ten tijde van het aangaan van Aquon wel helder op grond van een businesscase, maar dat valt nu niet meer te achterhalen.
- Bij de samenwerkingsverbanden (zoals De Kleine Aarde) zijn de doelen vaak wat vager, en liggen ze ook niet concreet vast. Ook worden de beoogde effecten niet duidelijk van te voren vastgelegd en zijn er geen heldere randvoorwaarden geformuleerd.

Zowel het algemeen bestuur als dagelijks bestuur kan hier meer aandacht aan besteden. Enerzijds door beter inzichtelijk te maken en vast te leggen wat de doelen en beoogde effecten zijn en anderzijds door duidelijke randvoorwaarden te stellen.

Deelvraag 3: Dragen de samenwerkingsvormen, waaraan Waterschap De Dommel deelneemt, bij aan de doelen en effecten en is die mate van bijdrage helder?

Antwoord:

Het antwoord bij deelvraag 2 geeft weer dat de doelen van de samenwerkingsverbanden (case studies) niet helder (concreet) zijn.

Gelet hierop is het onmogelijk om te beoordelen op welke wijze een **samenwerkingsvorm** (dus niet de samenwerking zelf) bijdraagt aan het behalen van de doelen van het waterschap, of welk effect de betreffende samenwerkingsvorm daarbij heeft. Bij geen van de case studies is dan ook te bepalen of de vorm van samenwerking bijdraagt en in welke mate.

Deelvraag 4: Hoe kan het algemeen bestuur invloed uitoefenen en sturing geven aan de resultaten van samenwerkingsverbanden? Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt in de samenwerkingsvorm.

Antwoord:

Het algemeen bestuur kan invloed uitoefenen en sturing geven aan de resultaten door allereerst helder te stellen wat de doelen zijn van het waterschap die middels de samenwerking bereikt moeten worden. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over procesmatige en instrumentele kaders en wanneer en hoe het algemeen bestuur betrokken wordt in de fasen van kaderstelling (kaderstelling maar ook bijsturing) en controle (informatiewinning én verantwoording).

Het algemeen bestuur kan invloed uitoefenen en sturing geven aan de resultaten door helder te stellen wat de doelen zijn van het waterschap die middels de samenwerking bereikt moeten worden en ook meetbare doelen te formuleren. Daarbij kan het algemeen bestuur ook kaders geven omtrent welke zaken in ieder geval *niet* bij de samenwerking mogen worden betrokken.

Naast dit soort beleidsmatige kaders kunnen ook procesmatige en instrumentele kaders worden gegeven. Bijvoorbeeld wanneer en hoe het algemeen bestuur betrokken wordt in de fasen van kaderstelling (kaderstelling maar ook bijsturing) en controle (informatiewinning én verantwoording). Dit geldt voor alle samenwerkingsverbanden.

Bij de beantwoording van deelvraag 1 werd al opgemerkt dat Waterschap De Dommel in dit kader nog een slag kan maken, bijvoorbeeld in het toekomstige Waterbeheerprogramma en de verdere invulling van burgerparticipatie uit de Omgevingswet. Maar ook bestaande beleidsnota's (bijvoorbeeld de nota Verbonden Partijen) en instrumenten (budgetrecht, zienswijze ontwerpbegroting) kunnen hiervoor worden gebruikt.

Gemeenschappelijke regelingen

Bij gemeenschappelijke regelingen (gemeenschappelijk openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie en gemeenschappelijk orgaan) moet goed gekeken worden hoe de vergaderingen van het algemeen bestuur van Waterschap De Dommel kunnen aansluiten op de wettelijke planning en control-cyclus van de gemeenschappelijke regelingen. Uit het onderzoek blijkt dat deze nu niet goed op elkaar aansluiten. Zo kan het algemeen bestuur op grond van de informatie in het voorlopig jaarverslag en de kadernota, zienswijzen op de ontwerpbegroting versturen. Deze bevoegdheid én verantwoordelijkheid kan én mag niet bij het dagelijks bestuur worden neergelegd. Dit gebeurt bij Waterschap De Dommel echter wel: het dagelijks bestuur dient zienswijzen in en stuurt dit ter kennisname naar het algemeen bestuur.

Daarnaast kan in de toekomst bekeken worden of andere besluiten van de samenwerkingsverbanden aan zienswijzen moeten worden onderworpen.³ Dit biedt het algemeen bestuur de mogelijkheid om bij te sturen op beoogde beslissingen van het samenwerkingsverband.

Het lid van het dagelijks bestuur dat het waterschapsbestuur vertegenwoordigt binnen het samenwerkingsverband, moet deze geluiden dan ook daadwerkelijk daar inbrengen (via bijvoorbeeld een amendement op de ontwerpbegroting, zodat het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband wordt gedwongen een standpunt in te nemen).

Het algemeen bestuur van Waterschap De Dommel wordt elk jaar in april in de gelegenheid gesteld om kaders mee te geven met betrekking tot verbonden partijen. Op basis hiervan kan het lid van het dagelijks bestuur dat het waterschapsbestuur vertegenwoordigt binnen het samenwerkingsverband, ook zaken inbrengen. In de praktijk heeft het algemeen bestuur hier nog nauwelijks gebruik van gemaakt.

Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

Wettelijk gezien heeft het algemeen bestuur niet zoveel instrumenten ten aanzien van stichtingen, vennootschappen en verenigingen. Dat geldt tot op zekere hoogte ook voor het dagelijks bestuur en de watergraaf. In de statuten van deze samenwerkingsverbanden kunnen echter wel aanvullende afspraken gemaakt worden. In de statuten van de onderzochte case studies zijn er echter geen aanvullende afspraken opgenomen. Die afspraken moeten wel in relatie staan tot het belang van het waterschap in het samenwerkingsverband en de beoogde zelfstandigheid die past bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Ook moet goed gekeken worden naar afspraken over openbaarmaking van stukken van de private samenwerkingsverbanden, want anders dan bij gemeenschappelijke regelingen geldt hiervoor geen wettelijke plicht.

Bij de informele samenwerkingsverbanden ligt de nadruk vooral op het inregelen van de besluitvormingsprocedures. Hoe en wanneer wordt het algemeen bestuur betrokken bij de onderhandelingen, zodat het algemeen bestuur nog invulling kan geven aan met name zijn kaderstellende rol. Maar ook voor de controlerende kant moet geregeld worden welke informatie het algemeen bestuur krijgt en wanneer, zodat eventueel bijgestuurd kan worden.

Deelvraag 5: *Is er sprake van een zodanige governance bij Waterschap De Dommel, dat er evenwicht is tussen de vorm, besluitvorming en de relatie (binnen De Dommel als ook met de samenwerkende partij)?*

Antwoord:

De governance bij Waterschap De Dommel is voornamelijk gericht op doelmatigheid. Er moet gezocht worden naar een betere balans tussen democratische controle en de doeltreffendheid van de vorm, besluitvorming en relatie.

De Rekenkamercommissie is van mening dat de governance bij Waterschap De Dommel te eenzijdig is gericht op doelmatigheid. Democratische controle wordt daarbij vaak uit het oog verloren.

Teveel verantwoordelijkheden worden bij het dagelijks bestuur belegd, bijvoorbeeld de zienswijzenprocedures die juist voor het algemeen bestuur bedoeld zijn of het algemeen bestuur wordt dusdanig laat geïnformeerd dat alles al besloten is (Van Gogh Nationaal Park). Er moet gezocht worden naar een betere balans tussen democratische controle en de doeltreffendheid van de vorm, besluitvorming en relatie. Daarbij geldt voorts dat het algemeen bestuur ook tijdig geïnformeerd moet worden zodat het algemeen bestuur keuzes kan maken, en niet alleen de gelegenheid krijgt de keuze van het dagelijks bestuur te onderschrijven. In het traject rond de bestuurlijke vernieuwing zou hier aandacht aan moeten worden besteed. Een instrument als de waterbrief – waarin het dagelijks bestuur het algemeen bestuur informeert over ontwikkelingen – kan daarbij helpen. Dit is echter geen formeel verantwoordingsdocument.

³ Dat mag nu ook al, maar na de beoogde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen moet hierover nagedacht worden.

Deelvraag 6: *Wat zijn financiële, beleidsmatige en/of bestuurlijke risico's en hoe worden deze beheerst?*

Antwoord:

De risico's voor zowel de verbonden partijen als de overige samenwerkingsverbanden zijn inzichtelijk voor het waterschap. Het waterschap kan daarentegen nog wel procesverbeteringen gebruiken als het gaat om risicobeheersing bij samenwerkingsverbanden.

Om de financiële, beleidsmatige en/of bestuurlijke risico's in kaart te brengen, dient er allereerst een onderscheid te worden gemaakt tussen de verschillende samenwerkingsverbanden. Enerzijds kennen we de verbonden partijen, de samenwerkingen die zowel een financieel als bestuurlijk belang hebben, en anderzijds de samenwerkingen waar het waterschap slechts alleen op financieel of bestuurlijk niveau samenwerkt.

De risico's met betrekking tot de verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen) worden beheerst aan de hand van de verplichte planning en control-producten, denk onder meer aan kadernota's, (meerjaren)begrotingen, (bestuurs)rapportages en jaarrekeningen. Deze risico's zijn dan ook beperkt en inzichtelijk voor het waterschap. Daarnaast worden risico's beheerst met behulp van de jaarlijkse rapportages aan het algemeen bestuur over verbonden partijen en overige samenwerkingsverbanden.

Als voorbeeld nemen we de gemeenschappelijke regeling Aquon. Op 2 oktober 2019 is aan het algemeen bestuur van Waterschap De Dommel de voortgangsrapportage over verbonden partijen gepresenteerd. In deze rapportage staat onder meer weergegeven dat de afrekenverschillen die na afloop van een boekjaar bij het waterschap in rekening worden gebracht steeds beter voorspelbaar en veelal tijdig gesignaleerd worden. Dit maakt de risico's voor het waterschap ten aanzien van dit samenwerkingsverband (verbonden partij) beheersbaar en inzichtelijk.

De risico's voor samenwerking die niet onder de categorisering van verbonden partijen vallen, maar waar het waterschap wel mee samenwerkt, zijn beperkt van aard. De directe betrokkenheid van het waterschap op financieel of bestuurlijk niveau is bij deze samenwerkingsvormen beperkt. Daardoor zijn over het algemeen ook de risico's van beperkte aard en inzichtelijk voor het waterschap. Als voorbeeld nemen we de stichting De Kleine Aarde. Daar heeft het dagelijks bestuur er juist bewust voor gekozen om alleen zitting te nemen in de deelnemersraad. Bestuurlijke beheersing vindt onder meer plaats door middel van de jaarlijkse rapportages aan het algemeen bestuur over samenwerkingsverbanden (dit geldt overigens ook voor Aquon, het Groene Woud en Nationaal park Van Gogh) en beleidsevaluaties. Uit de beleidsevaluatie voor het samenwerkingsverband Meten en Monitoren bleek dat door het uit handen nemen van enkele specialistische werkzaamheden op het gebied van meten en monitoring er kostenbesparingen en kwaliteitsverbeteringen bij gemeenten zijn gerealiseerd. Het waterschap profiteert van deze kwaliteitsverbeteringen. Daarnaast is het operationeel beheer van de riolering en het transportstelsel gerealiseerd.

Een bestuurlijk risico is dat samenwerkingen vaak het resultaat zijn van langdurige processen waarin een vertrouwensband wordt opgebouwd. Hierdoor wordt het steeds moeilijker om gedurende zo'n proces af te haken. Dit risico kan worden beheerst door de samenwerking en de doelen en resultaten die moeten bijdragen continu bespreekbaar te houden. Uit het onderzoek bleek dat hierin nog stappen kunnen worden gezet.

Deelvraag 7: *Wordt de realisatie en voortgang van de doelen/effecten van aangegane samenwerkingsverbanden gemonitord? En zo ja, hoe verhoudt dit zich tot de kaderstellende, richtinggevende en toetsende functie van het algemeen bestuur?*

Antwoord:

Voor zover de doelen en beoogde effecten helder zijn, wordt – met behulp van de bestuursrapportages – zowel ambtelijk als door het dagelijks bestuur van Waterschap De Dommel gemonitord in hoeverre deze doelen en effecten bereikt worden. Het algemeen bestuur kan zelf beslissen of het hierbij een proactieve rol speelt. Bij Waterschap De Dommel worden de samenwerkingsverbanden niet standaard gemonitord, behalve als inhoudelijke ontwikkelingen hiertoe aanleiding geven. Bij het evalueren en/of monitoren van samenwerkingsverbanden is het waterschap bijna altijd afhankelijk van andere samenwerkingspartners.

Voor zover doelen en beoogde effecten helder zijn (zie vraag 2), wordt – met behulp van de bestuursrapportages - zowel ambtelijk als door het dagelijks bestuur gemonitord in hoeverre deze doelen en effecten bereikt worden. Een samenwerkingsverband wordt echter niet standaard gemonitord. Uit de documentenstudie en de afgenomen interviews blijkt dat een “evaluatie vanuit de inhoud” af en toe voorkomt, bijvoorbeeld als zich ontwikkelingen hebben voorgedaan die vragen om een evaluatie.

Binnen dit proces zou het algemeen bestuur een meer proactieve rol kunnen spelen door op eigen initiatief te vragen hoe het ervoor staat en door duidelijke doelen te stellen. Op die manier kan invulling worden gegeven aan de kaderstellende functie.

In deel 2 van de rapportage wordt uitgebreid uiteengezet over welke instrumenten het algemeen bestuur beschikt voor het stellen van vragen en het stellen van duidelijkere doelen (zie hiervoor kaderstelling en informatiewinning).

De controlerende functie kan ingevuld worden bij de monitoring. In feite dient het algemeen bestuur te beslissen of en hoe het bij de monitoring van een samenwerking betrokken wil blijven. Dat kan actief, maar ook op afstand zijn. Het belang van de samenwerking zou de mate van betrokkenheid kunnen bepalen. Hoe groter de financiële en bestuurlijke risico's voor het waterschap, hoe dichter het algemeen bestuur er bovenop zou moeten zitten. Bij beperkte risico's zou het niet erg moeten zijn op (grotere) afstand te staan. Bij Waterschap de Dommel speelt het algemeen bestuur geen actieve rol en staat het behoorlijk op afstand, onder meer doordat vele bevoegdheden overgedragen dan wel in mandaat zijn gegeven aan het dagelijks bestuur, danwel veel wordt geschaard onder de dagelijkse aangelegenheden van het waterschap waarmee het dagelijks bestuur bij wet is belast.

Overigens is het waterschap in het geval van evalueren en monitoren van een samenwerkingsovereenkomst bijna altijd afhankelijk van de andere partners. Immers, evalueren/monitoren vindt vaak in gezamenlijkheid plaats.

Deelvraag 8: *Hoe kunnen de samenwerkingsvormen waarin Waterschap De Dommel participeert worden aangegaan, gewijzigd of ontbonden?*

Antwoord:

Met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen bevat de Wet gemeenschappelijke regelingen bepalingen voor toetreding, wijziging en uittreding. In de gemeenschappelijke regelingen kunnen nog wel nadere afspraken gemaakt worden met betrekking tot wijziging en uittreding. Het algemeen bestuur is echter altijd betrokken bij het aangaan, wijzigen of uittreden.

Bij private samenwerkingsverbanden is het algemeen bestuur wettelijk gezien bevoegd tot het verrichten van de rechtshandeling. Bij het waterschap heeft het algemeen bestuur veel bevoegdheden overgedragen dan wel in mandaat gegeven aan het dagelijks bestuur, waardoor het op behoorlijke afstand staat. Ook wordt veel vervat onder de uitvoering van dagelijkse aangelegenheden, die in de Waterschapswet aan het dagelijks bestuur zijn toegekend. Het algemeen bestuur kan toch sturing geven door bijvoorbeeld met het dagelijks bestuur af te spreken dat zij bij het verrichten van een rechtshandeling vooraf wensen en/of bedenkingen kan indienen.

Het proces van aangaan, wijzigen of ontbinden van samenwerkingsverbanden verschilt per rechtsvorm. Zo geldt bij gemeenschappelijke regelingen dat het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter deze regelingen afzonderlijk of tezamen kunnen treffen (art. 50 lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen).

Welk bestuursorgaan de gemeenschappelijke regeling treft, is afhankelijk van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die worden ingebracht. Bij uitvoeringssamenwerking, zoals bijvoorbeeld Aquon, is dat dan het dagelijks bestuur. Wanneer het algemeen bestuur zelf deelnemer zou zijn, dan beslist het algemeen bestuur natuurlijk over de inhoud van de gemeenschappelijke regeling (inclusief de mogelijkheid van amendement). Wanneer het dagelijks bestuur of de watergraaf de gemeenschappelijke regeling treft, dan hebben zij daarvoor voorafgaande toestemming van het algemeen bestuur nodig (art. 50 lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen). Het algemeen bestuur heeft 13 weken de tijd om hierover te beslissen, anders is de toestemming van rechtswege verleend (art. 10:32 jo. art. 10:31 Algemene wet bestuursrecht). Het algemeen bestuur kan die termijn overigens eenmaal met 13 weken verlengen, maar moet dat dit dan wel doen voor de eerste termijn verstreken is. Het algemeen bestuur kan de toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Onder die laatste categorie kan bijvoorbeeld ook beleid ten aanzien van samenwerkingsverbanden en/of verbonden partijen worden getoetst.

Wijziging en uittreding

Voor wijziging, toetreding en uittreding geldt dezelfde procedure, al kunnen in de gemeenschappelijke regeling nadere afspraken worden gemaakt over de gevolgen en dat deze besluiten bij een bepaalde meerderheid van de deelnemers worden genomen.

In dat laatste geval kan het dus zijn dat een wijziging toch doorgaat, ondanks dat het algemeen bestuur tegen was. Bij Aquon geldt dat unaniem besloten moet worden tot de wijziging of opheffing en dat bij uittreding een opzegtermijn van een jaar geldt. Bij uittreding worden de gevolgen van de uittreding normaliter toegerekend aan de uittredende partij. Voor opheffing geldt dat er vaak een gezamenlijk besluit van de deelnemers nodig is (al dan niet in een bepaalde meerderheid). Vooral de afspraken rond uittreding zijn belangrijk, omdat die een uittreding feitelijk onmogelijk kunnen maken (bijvoorbeeld omdat het te duur is). Een vooraf duidelijk gekozen exit-strategie kan daarbij helpen.

Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

Bij zowel stichtingen, vennootschappen en verenigingen als samenwerkingsovereenkomsten geldt dat het waterschap de deelnemende partij is. Het is het algemeen bestuur dat wettelijk gezien beslist tot de rechtshandeling, waarna de watergraaf de rechtshandeling kan verrichten.

Het algemeen bestuur van Waterschap De Dommel heeft zijn bevoegdheden grotendeels overgedragen of gedelegeerd aan het dagelijks bestuur, iets wat op grond van de Waterschapswet ook is toegestaan.

Ook wordt veel vervat onder de uitvoering van dagelijkse aangelegenheden, die in de Waterschapswet aan het dagelijks bestuur zijn toegekend. Dit betekent wel dat het algemeen bestuur daarmee meer op afstand is komen te staan en niet meer het laatste woord heeft. Dat kan opgelost worden door de bevoegdheid terug te nemen (de delegatie dus in te trekken) of door bijvoorbeeld een procedure te hanteren zoals de Gemeentewet die kent. Daar is sinds de dualisering niet langer de gemeenteraad, maar het college bevoegd te beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. Wel geldt dat de raad eerst om wensen en bedenkingen moet worden gevraagd. Dat zou ook bij het waterschap een nuttige procedure kunnen zijn indien de bevoegdheid bij het dagelijks bestuur blijft liggen. Formele goedkeuring of toestemming is niet mogelijk, dan ligt het intrekken van de delegatie meer voor de hand.

Uittreding

De exit-strategie is geheel afhankelijk van afspraken in de overeenkomst of statuten (waarbij bij een vennootschap natuurlijk ook geldt dat er iemand moet zijn die de aandelen wil overnemen). Opvallend is dat de samenwerkingsovereenkomst onder Het Groene Woud geen bepalingen kent omtrent opzegging of beëindiging. Daarmee lijkt dit een duurovereenkomst te zijn die niet zomaar opzegbaar is. De overeenkomst is wel voor bepaalde tijd getroffen, maar blijft bestaan zo lang dat nodig is. Dat is niet echt concreet en kan er in theorie toe leiden dat de overeenkomst langdurig blijft bestaan.

Bij de andere samenwerkingen uit de case studies zijn geen duidelijke afspraken omtrent de exit-strategie aangetroffen in bindende afspraken.

2.2 Aanbevelingen

Naast de-aanbevelingen ten aanzien van de fasen kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing - zoals geformuleerd in de tabellen van deel 2 - heeft de Rekenkamercommissie een viertal “overall” aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen vormen de eerste stappen die gezet moeten worden voor specifieke procesinrichting van de mogelijke instrumenten op het gebied van kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing (zie deel 2 van de rapportage).

Bijvoorbeeld: voordat het algemeen bestuur en dagelijks bestuur een oordeel kunnen vormen over het aanleveren van adequate informatie – de procesinrichting - , zullen zij eerst gezamenlijk het gesprek moeten aangaan over wat adequate informatie betekent en wat zij verstaan onder adequate informatie.

- 1. Formuleer duidelijk en concreet de behoefte van het algemeen bestuur. Zoek hierbij naar de balans in democratische controle en doelmatige bedrijfsvoering en maak duidelijk welke informatie nodig is om te kunnen sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden.*
- 2. Beleg taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen algemeen en dagelijks bestuur en maak afspraken over informatiewinning, verantwoording en bijsturing met betrekking tot samenwerkingsverbanden.*
- 3. Evalueer de vorm, het proces en de samenwerkingsrelatie regelmatig en stuur waar nodig bij met het geven van nieuwe en/of gewijzigde kaders.*
- 4. Zet extra hulpinstrumenten in. Bijvoorbeeld: vorming klankbordgroep, evalueren/bijstellen nota Verbonden Partijen.*

Naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamercommissie kan gesteld worden dat de huidige werkwijze tussen het algemeen en dagelijks bestuur bij Waterschap De Dommel ten aanzien van kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing grotendeels organisch is gegroeid. Organische groei heeft als voordeel dat het proces vaak degelijk is, doordat het gerealiseerd is op basis van ervaring. Een nadeel kan zijn dat in de ontwikkeling onderdelen van structuur, processen en cultuur onderbelicht zijn gebleven.

Voor Waterschap De Dommel ziet de Rekenkamercommissie dan ook de navolgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: formuleer duidelijk en concreet de behoefte van het algemeen bestuur

Zoek naar balans in democratische controle en doelmatige bedrijfsvoering

In paragraaf 3.2.1 van deel 2 van de rapportage wordt benoemd dat uit het onderzoek is gebleken dat zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur op zoek zijn naar een balans in de democratische controle en een doelmatige bedrijfsvoering-. Wanneer ga je echter naar verscherpte controle en wanneer naar afstand en doelmatige bedrijfsvoering?

De aanzet hiertoe dient afkomstig te zijn van het algemeen bestuur in gezamenlijk overleg met het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur dient actief aan te geven waaraan het behoefte heeft en wat voor algemeen bestuur het wil zijn:

- 1) het kan er bijvoorbeeld voor kiezen zich intensief met de beleidsbepaling en de uitvoering hiervan middels beleidsregels bezig te houden; of
- 2) het kan er bijvoorbeeld voor kiezen om veel bevoegdheden aan het dagelijks bestuur te delegeren, waarbij het algemeen bestuur zich voornamelijk richt op de controlerende rol.

Het algemeen bestuur moet aangeven wat de juiste informatie is en wie dat voor dit bestuur bepaalt. Dit kan per samenwerkingsverband en samenwerkingsvorm verschillen. Ook de fase waarin het samenwerkingsverband zich bevindt kan hierbij een rol spelen.

Het algemeen bestuur en dagelijks bestuur zullen dan ook duidelijke afspraken moeten maken over het aangaan (oprichten), werken met en wijzigen van een nieuwe samenwerking, hoe ze daarin met elkaar willen omgaan en waarom bepaalde samenwerkingsverbanden (bestuurlijk) belangrijk zijn. Ze moeten daaruit criteria afleiden en aangeven wat gevoelsmatig belangrijk is en waarom dat zo is.

Het algemeen bestuur moet duidelijk zijn over welke informatie wel of niet gewenst is.

De (verantwoordings)informatie moet toereikend zijn voor het algemeen bestuur om de realisatie van doelstellingen te kunnen beoordelen en moet inzicht bieden in de mogelijke risico's in de bedrijfsvoering van verbonden partijen, maar ook samenwerkingsverbanden. Het algemeen bestuur kan wetswijzigingen aangrijpen om een bestuurlijke discussie te voeren over de wijze waarop het zelf de rol wil invullen.

Maak duidelijk welke informatie nodig is om te kunnen sturen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden

Maak als algemeen bestuur onder meer aan de hand van de aandachtspunten die in de nota Verbonden Partijen vermeld zijn over de verschillende samenwerkingsverbanden afspraken met het dagelijks bestuur over de gewenste informatievoorziening, over de punten waarop het algemeen bestuur zelf wenst te sturen, aan welke voorwaarden de verantwoordingsinformatie moet voldoen en op welk tijdstip de informatie verstrekt moet worden. Zo kan er meer inzicht worden verkregen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden. Haak waar mogelijk hierbij aan op de verschillende fasen in een samenwerkingsproces.

- 1) Een voorbeeld kan zijn dat het algemeen bestuur met het dagelijks bestuur overeenkomt dat ze altijd vroegtijdig (proactief) geïnformeerd wordt voorafgaand aan besluitvorming en wijzigingen van samenwerkingsverbanden. Met name als het om beleidsinhoudelijke en financiële besluiten en wijzigingen gaat.
- 2) Een ander voorbeeld kan zijn dat het algemeen bestuur afsprekt dat zij een zienswijze kan formuleren over het jaarverslag van een samenwerkingsverband. Deze clausule kan in de nota Verbonden partijen en/of in de instellingsbesluiten van de verbonden partijen worden opgenomen.
- 3) Ook kan het algemeen bestuur met het dagelijks bestuur afspraken maken over de gewenste informatievoorziening. De punten waarop het algemeen bestuur wenst te sturen en de voorwaarden waaraan de daartoe benodigde informatie moet voldoen. Dit zorgt automatisch ook weer voor meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerkingsverbanden.

Aanbeveling 2: beleg taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en maak afspraken over de informatiewinning, verantwoording en bijsturing met betrekking tot samenwerkingsverbanden

Beleg taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Als taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij iedere betrokken functionaris en ieder orgaan duidelijk zijn, dan kan een ieder de hem toebedeelde taak naar behoren uitvoeren. Alle verschillende (gescheiden) rollen vormen dan in interactie de institutionele governance van de taakuitvoering.

Een ideaalbeeld van rollenscheiding bestaat niet, maar als er aandacht wordt besteed aan het beleggen van taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen zowel het algemeen bestuur als dagelijks bestuur beter bekijken welke dilemma's ontstaan en hoe ze daar naar moeten handelen.

De taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten opgenomen worden in de organisatieregeling en bevoegdhedenregeling van Waterschap De Dommel. Bij opvolging van de aanbeveling zullen deze documenten in ieder geval aangepast moeten worden.

Maak afspraken over de informatiewinning, verantwoording en bijsturing met betrekking tot samenwerkingsverbanden

Enkel alleen het beleggen van rollen, taken en verantwoordelijkheden is niet voldoende. Daarvoor is ook een adequate procesinrichting nodig. In de praktijk informeert de portefeuillehouder het algemeen bestuur tijdens de vaste commissies, vindt er jaarlijkse verantwoording plaats over samenwerkingsverbanden en zal voortaan gebruik worden gemaakt van de waterbrief.

Uit interviews is gebleken dat er nog veel onvrede is over de mate waarin het algemeen bestuur voorzien wordt van informatie. Om die reden beveelt de Rekenkamercommissie aan om meerdere vormen van procesinrichting duidelijk af te bakenen. Voorbeelden zijn het inrichten van (vaste) informatiemomenten, processen voor agenderen van onderwerpen en processen om het algemeen bestuur op gezette tijden te betrekken bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. Het inrichten van deze procedures borgt dat er juiste beslissingen worden genomen, waar zowel het algemeen bestuur als dagelijks bestuur achter staan.

Bovendien verdient het ook aanbeveling om bij het aangaan van een samenwerking afspraken te maken over de betrokkenheid en rol van het algemeen bestuur. Maak hierbij gebruik van het door de Rekenkamercommissie gepresenteerde normenkader (zie onder 2.4.).

Denk daarbij aan de wijze waarop het algemeen bestuur geïnformeerd wordt, welke sturingsinstrumenten het algemeen bestuur bij die samenwerking heeft, wanneer het algemeen bestuur bij de besluitvorming wordt betrokken en of er in het samenwerkingsdocument momenten van evaluatie en een exit strategie zijn opgenomen.

Aanbeveling 3: evalueer de vorm, het proces en de samenwerkingsrelatie regelmatig en stuur waar nodig bij door middel van het geven van nieuwe en/of gewijzigde kaders

Samenwerking brengt altijd een niveau van complexiteit met zich mee dat andere organisatievraagstukken niet kennen. Immers, er wordt samengewerkt in de veronderstelling dat de samenwerking ook bevorderend is voor de eigen organisatie (in dit geval het waterschap). Samenwerking vergt dan ook maatwerk, waarbij niet alleen vorm belangrijk is, maar ook proces en relatie een rol spelen. Als deze elementen in evenwicht zijn ondersteunen zij de inhoud optimaal en is er sprake van de zogenaamde ‘good governance’. Het verdient aanbeveling om de samenwerkingsverbanden regelmatig te evalueren om te bezien of de governance aanpassing verdient en de samenwerking weer beter aansluit bij de doelstellingen van het waterschap.

In deel 2 van de rapportage wordt toegelicht dat wij bij vier van de vijf case studies geen afspraken hebben aangetroffen over evaluatie van de samenwerkingsverbanden. Dergelijke afspraken kunnen ervoor zorgen dat men van tijd tot tijd met kritische blik kijkt naar de gang van zaken rondom de samenwerking, met als doel het realiseren van verbeteringen. Het is een optie om per zittingsperiode van het algemeen bestuur de samenwerkingsverbanden te evalueren. De intensiteit van evaluatie kan per samenwerkingsvorm verschillen. Evalueer in hoeverre bijgedragen wordt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het samenwerkingsverband. Voor een dergelijke evaluatie is het van belang dat er duidelijke kaders worden meegegeven voor de bestuurlijk relevante samenwerkingsverbanden. Ook is het mogelijk om in de paragraaf Verbonden Partijen van de beleidsbegroting op te nemen wat de doelstellingen met betrekking tot de samenwerkingsverbanden zijn.

Samenwerking is geen statisch fenomeen. Ontwikkelingen en gewijzigde omstandigheden kunnen vragen om een verandering in de institutionele, procedurele en/of relationele samenwerking. Om die reden is het belangrijk om regelmatig te evalueren, zodat beoordeeld kan worden of de processen aanpassing verdienen. Gedurende het proces is gebleken dat de werkzaamheden en processen niet structureel (op gezette tijden) worden geëvalueerd. Dit terwijl evaluatie juist verbeteringen teweeg kan brengen.

Tot slot kan Waterschap De Dommel afspraken maken met de samenwerkingsverbanden om te komen tot meer eenduidige meetbare doelen, prestaties en een duidelijke prijs-product verhouding. Formuleer gezamenlijk met de samenwerkingsverbanden criteria waaraan een ieder zich te houden heeft en criteria waaraan de doeltreffendheid en doelmatigheid gemeten en/of geëvalueerd kan worden.

Het waterschap kan afspraken maken over eventuele begrotingsoverschrijdingen en inhoudelijke en/of financiële risico's. Bespreek maximale budgetten, waarbij er goedkeuring vanuit het algemeen bestuur moet zijn voor overschrijding van het budget of bespreek voorwaarden die aantonen dat het organiseren van bepaalde taken via samenwerkingsverbanden doeltreffender en doelmatiger is dan dat deze taken door het waterschap zelf georganiseerd worden.

Aanbeveling 4: zet extra hulpinstrumenten in

Ga als algemeen bestuur en dagelijks bestuur met elkaar het gesprek aan om te kijken of er nog extra middelen kunnen worden ingezet. Onderstaand een kleine selectie van enkele voorbeelden.

Richt bijvoorbeeld een klankbordgroep in met betrekking tot samenwerkingsverbanden

Om vanuit het algemeen bestuur meer te sturen op informatiewinning kan bijvoorbeeld een klankbordgroep worden ingesteld die zorgt voor informatie over samenwerkingsverbanden en -relaties. Enkele leden van het algemeen bestuur die deelnemen aan de klankbordgroep zouden zich kunnen specialiseren en weten dan welke relevante ontwikkelingen er spelen. Dit komt ten goede van de kaderstellende en controlerende rol. Ook kan er samenwerking worden gezocht met de reeds bestaande werkgroep Bestuurlijke vernieuwing. Voorkomen moet worden dat deze klankbordgroep gaat fungeren als een adviescommissie. Daarom is het van belang om overeenstemming te hebben over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze klankbordgroep.

Maak bijvoorbeeld gebruik van een oplegger bij het informeren/verantwoorden over de begroting

Het algemeen bestuur en dagelijks bestuur kunnen overeenkomen dat bij de beleidsbegroting een oplegger wordt toegevoegd waar in maximaal 2 tot 3 pagina's wordt weergegeven wat de grote inhoudelijke veranderingen zijn met betrekking tot samenwerkingen. Deze informatie dient aanvullend te zijn op de rapportage over verbonden partijen en overige (bestuurlijk relevante) samenwerkingen. Bovendien zal in de oplegger elk samenwerkingsverband besproken moeten worden en niet alleen de verbonden partijen en enkele overige samenwerkingsverbanden.

Evalueer de nota Verbonden Partijen periodiek en stel waar nodig bij

Tot slot is het goed om de vigerende nota Verbonden partijen nogmaals te bestuderen/bespreken en deze, waar nodig, aan te vullen met de huidige samenwerkingsvormen en te wijzigen.

Bijlage Overzicht van gehouden interviews

- de heer De Ridder (watergraaf) en de heer Lokin (portefeuillehouder dagelijks bestuur)
- mevrouw Dekker (secretaris-directeur), mevrouw Borst (directeur), de heer Koemans (directeur)
- mevrouw Zevenhek (lid algemeen bestuur)
- de heer Spooen (lid algemeen bestuur)
- de heer De Wit (lid algemeen bestuur)
- de heer Dekkers en de heer Van Ham (leden algemeen bestuur)
- mevrouw Aerds (lid algemeen bestuur)
- mevrouw Stravens en mevrouw Bruggink (leden algemeen bestuur)
- de heer Tijhof en mevrouw Schouten-Saarloos (leden algemeen bestuur)
- de heer De Vries (manager informatievoorziening), mevrouw Dieperink (adviseur ICT/organisatie) en mevrouw Leenaerts-van Dam (projectleider Omgevingswet)
- de heer Dijkmans (concerncontroller)
- mevrouw Collaris-Boerdijk (jurist), de heer Van Leengoed (bestuursadviseur)
- de heer Van der Schoot (manager externe planvorming), mevrouw Van der Putten (strategisch omgevingsmanager) en de heer Van Wylick (adviseur stedelijk water).

Deel 2 Onderzoeksresultaten

Inleiding

In de zoektocht naar een samenwerkingsverband met een passende governance moeten alternatieven op verschillende keuzes vergeleken en afgewogen worden. Denk bijvoorbeeld aan samenwerkingsrelaties (zoals deelnemers), voorwaarden waaronder partijen kunnen meedoen, onderlinge uitwisseling van informatie, financiële grondslagen en juridische- en organisatorische vormgeving. In deze rapportage treft u de bevindingen aan van het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de rol van het algemeen bestuur in relatie tot bestuurlijk relevante samenwerkingsrelaties met zowel publieke als private partijen.

Hoofdstuk 1 is met name informerend van aard. In dit hoofdstuk worden kort de belangrijke voorwaarden ten aanzien van de rol van het algemeen bestuur geschetst, waarbij ook kort wordt ingegaan op de verschillende rechtsvormen. Tevens worden de 5 case studies die in het onderzoek zijn uitgevoerd, toegelicht.

Vervolgens worden in opeenvolgende hoofdstukken de bevindingen en onderzoeksresultaten gepresenteerd. In de inleiding van het eerste deel van dit onderzoek (de conclusie en de aanbevelingen) is reeds weergegeven dat de Rekenkamercommissie in dit onderzoek is uitgegaan van vier fasen. Namelijk 1) kaderstelling, 2) informatiewinning, 3) verantwoording en 4) bijsturing. Bij elke fase wordt middels een uitgebreide tabel aangegeven over welke instrumenten het algemeen bestuur van Waterschap De Dommel beschikt. Tevens is toegelicht op welke wijze hiermee wordt omgegaan. Deze informatie volgt uit de documentstudie die is gedaan en de interviews die zijn gehouden.

Vervolgens worden er in de laatste kolom verscheidene aanbevelingen gegeven. Het is niet haalbaar, wenselijk en realistisch om alle aanbevelingen tegelijkertijd op te volgen. Om die reden heeft de Rekenkamercommissie in het eerste deel, de conclusie en aanbevelingen een viertal overall aanbevelingen geformuleerd.

Deze aanbevelingen vormen de eerste stappen die gezet moeten worden voor specifieke procesinrichting van de mogelijke instrumenten op het gebied van kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing.

De Rekenkamercommissie nodigt het algemeen bestuur uit om samen te bezien óf en zo ja welke, aanbevelingen op termijn nog meer moeten worden uitgevoerd.

1. Rol en taakverdeling algemeen en dagelijks bestuur

1.1 Rolverdeling binnen waterschap

Het algemeen bestuur is binnen het waterschap het belangrijkste orgaan, het primaire orgaan waaraan (in theorie) alle taken en bevoegdheden toekomen of van worden afgeleid.

Het waterschapsbestuur is monistisch. Van oudsher wordt het dagelijks bestuur dan ook als een afgeleide van het algemeen bestuur gezien. In de praktijk is dat al lang niet meer zo en heeft het dagelijks bestuur een belangrijke zelfstandige rol. Dit was de reden om bij gemeenten het monistisch stelsel af te schaffen, omdat het college van burgemeester en wethouders (het dagelijks bestuur van de gemeente) daar door de jaren ook dominanter was geworden en een echte zelfstandige rol kreeg. Dit is waarom sommige wetenschappers ook wel oproepen tot dualisering van de waterschappen⁴, maar tot op heden is daartoe nog niet besloten.

De reden waarom in deze rapportage kort het gemeentelijk bestuur wordt aangehaald, is om u kort mee te nemen naar het dualiseringskader, zoals dit voor gemeenten en provincies is ontwikkeld. Uit het dualiseringskader kan worden afgeleid welke bevoegdheden in elk geval door een vertegenwoordigend orgaan, zoals het algemeen bestuur, zouden moeten worden uitgeoefend.

Het dualiseringskader⁵ gaat er onder meer van uit dat de volksvertegenwoordiger (lees: het algemeen bestuur) over bevoegdheden gaat die een sterke democratische legitimatie nodig hebben.

Het dagelijks bestuur gaat daarentegen juist over de uitvoering van de taken. In onderstaand schema is dit schematisch weergegeven en vertaald naar een waterschap:

Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur
Kaderstelling <ul style="list-style-type: none"> • Verordenende bevoegdheid (art. 78 Waterschapswet) • Kaderstellende plannen (bijv. Waterbeheerplan, art. 46 Waterschapswet) • Besluiten die democratische legitimatie vereisen 	Uitwerking beleid <ul style="list-style-type: none"> • Nadere (uitvoerings)regels (art. 83 lid 3 Waterschapswet) • Beleidsregels (art. 4:81 Awb) • Interne regels/Richtlijnen
Controle <ul style="list-style-type: none"> • Dagelijks bestuur (art. 89 Waterschapswet) • Watergraaf (art. 97 Waterschapswet) 	Dagelijkse uitvoering en voorbereiding (art. 84 lid 1 en lid 2 Waterschapswet)
Volksvertegenwoordigende rol	Uitvoering besluiten algemeen bestuur (art. 84 lid 3 Waterschapswet)

Het monistische karakter van het waterschap laat onverlet dat de rolverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur wel monistischer of dualistischer van aard kan zijn.

Ieder waterschap kan daarin een eigen keuze maken. Het algemeen bestuur kan zowel beleidsbepalend (kaderstellend) als controlerend optreden. Kiest het algemeen bestuur ervoor om zich intensief met de beleidsbepaling en de uitvoering daarvan bezig te houden, dan kan dat als meer monistisch worden gezien.

⁴ D.J. Elzinga in zijn column in Binnenlands Bestuur (zie <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/tijd-voor-dualisering-van-de-waterschappen.9611572.lynkx>).

⁵ *Kamerstukken II* 2002/03, 28995, nr. 3, p. 2-3 (gemeenten) en *Kamerstukken II* 2003/04, 29316, nr. 3, p. 2-3 (provincies). Zie ook aanw. 5.23 Aanwijzingen voor de regelgeving.

1.2.1. Gemeenschappelijke regelingen

Waterschap De Dommel kent vele verschillende vormen van samenwerking. De bekendste zijn de zogenoemde gemeenschappelijke regelingen. Die zijn altijd gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).⁷ Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan Aquon (één van de case studies in dit rapport), maar ook aan Het Waterschapshuis. Er zijn echter meerdere vormen van gemeenschappelijke regelingen⁸:

- 1) het openbaar lichaam;
- 2) het gemeenschappelijk orgaan;
- 3) de bedrijfsvoeringsorganisatie;
- 4) de centrumregeling, en
- 5) de regeling zonder meer.

Aquon en Het Waterschapshuis zijn beiden een openbaar lichaam. Onderstaand worden in een notendop de verschillende vormen weergegeven.

Een **openbaar lichaam** is een rechtspersoon⁹ (art. 8 lid 1 Wgr) dat een geled bestuur kent. Net als het waterschap kent een openbaar lichaam een eigen algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). Het algemeen bestuur is het belangrijkste orgaan (art. 12 lid 2 Wgr) en de leden van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam vertegenwoordigen de deelnemer die hen heeft aangewezen. In het geval van Aquon betekent dit dat de leden van het algemeen bestuur van Aquon het dagelijks bestuur van het waterschap vertegenwoordigen. Ook leggen de leden van het algemeen bestuur van Aquon verantwoording af aan zowel het algemeen bestuur (art. 19 lid 1 jo. art. 16 Wgr) als het dagelijks bestuur van het waterschap (art. 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr).

Het openbaar lichaam kent een eigen begroting (art. 50f Wgr), die als verplichte uitgave voor het waterschap geldt (o.a. art. 10a Wgr). Aan het bestuur van het openbaar lichaam kunnen zowel bevoegdheden worden overgedragen (art. 50b Wgr) als gemandateerd worden (art. 10:3 lid 1 Awb). Bij mandaat kan ook rechtstreeks aan medewerkers van het openbaar lichaam worden gemandateerd.

Een **bedrijfsvoeringsorganisatie** is eveneens een rechtspersoon (art. 8 lid 3 Wgr), maar dan met een enkelvoudig bestuur. Eenvoudig gezegd kent de bedrijfsvoeringsorganisatie uitsluitend een (algemeen) bestuur, een dagelijks bestuur en een aparte voorzitter ontbreken. De leden van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie vertegenwoordigen het dagelijks bestuur van het waterschap dat hen heeft aangewezen. Ook hier geldt dat de leden van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie verantwoording afleggen aan zowel het algemeen bestuur (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr) als het dagelijks bestuur van het waterschap (art. 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr).

De bedrijfsvoeringsorganisatie kent een eigen begroting (art. 50f Wgr), die als verplichte uitgave voor het waterschap geldt (art. 10a Wgr). Aan het bestuur van het openbaar lichaam kunnen zowel bevoegdheden worden overgedragen (art. 50b Wgr) als worden gemandateerd (art. 10:3 lid 1 Awb). Bij mandaat kan ook rechtstreeks aan medewerkers van de bedrijfsvoeringsorganisatie worden gemandateerd.

⁷ De Wet gemeenschappelijke regelingen kent een gelaagde opbouw. Hoofdstuk 1 gaat over intergemeentelijke samenwerking en kent ook de bepalingen over de vormgeving van de verschillende vormen. Deze bepalingen worden vervolgens van overeenkomstige toepassing verklaard op waterschapssamenwerking (hoofdstuk 3), samenwerking tussen gemeenten en waterschappen (hoofdstuk 5), tussen gemeenten, provincies en waterschappen (hoofdstuk 6) en tussen provincies en waterschappen (hoofdstuk 7). Hieronder wordt steeds de bepaling uit hoofdstuk 5 (waterschapssamenwerking) genoemd, of rechtstreeks die uit hoofdstuk 1 als het om een bepaling gaat die van overeenkomstige toepassing is. Dit om te voorkomen dat steeds vier verschillende artikelen genoemd moeten worden.

⁸ De gemeenschappelijke regeling is strikt genomen het document (de publiekrechtelijke overeenkomst) waarbij de betreffende vorm wordt ingesteld, vergelijkbaar met de statuten bij een privaatrechtelijke rechtsvorm of een overeenkomst.

⁹ Rechtspersoonlijkheid betekent dat een lichaam privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten, zoals bijvoorbeeld het sluiten van overeenkomsten, zoals overeenkomsten tot opdracht of arbeidsovereenkomsten.

Een **gemeenschappelijk orgaan** is géén rechtspersoon (art. 2:1 lid 2 BW jo. art. 8 lid 2 Wgr), en kent net als de bedrijfsvoeringsorganisatie een enkelvoudig bestuur. Eenvoudig gezegd kent het gemeenschappelijk orgaan uitsluitend een (algemeen) bestuur, gremia zoals een dagelijks bestuur en een aparte voorzitter ontbreken. De leden van het gemeenschappelijk orgaan vertegenwoordigen de deelnemer die hen heeft aangewezen. De leden van het gemeenschappelijk orgaan leggen verantwoording af aan het dagelijks bestuur van het waterschap (tenzij het een gemeenschappelijke regeling is waaraan ook het algemeen bestuur deelneemt; art. 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr), maar ook aan het algemeen bestuur van het waterschap (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr).

Het gemeenschappelijk orgaan kent wél een eigen begroting (art. 50f Wgr), die als verplichte uitgave voor het waterschap geldt (o.a. art. 10a Wgr). Aan het gemeenschappelijk orgaan kunnen zowel bevoegdheden worden overgedragen (art. 50b Wgr) als worden gemandateerd (art. 10:3 lid 1 Awb).

Bij een **centrumregeling** gaan waterschappen taken gezamenlijk uitvoeren zonder dat een nieuwe entiteit wordt opgericht. Het ene waterschap gaat dan taken uitvoeren voor het andere waterschap, of men voert taken voor elkaar uit (art. 8 lid 4 Wgr). De Meervoudige Centrumregeling Waterschappen Aa en Maas, Brabantse Delta, De Dommel is een voorbeeld van een dergelijke samenwerking. De waterschappen voeren daarbij op ambtelijk niveau taken voor elkaar uit. De centrumregeling kent strikt genomen geen eigen begroting, en aan het centrumwaterschap kunnen uitsluitend bevoegdheden gemandateerd worden (art. 8 lid 4 Wgr jo. art. 10:3 lid 1 Awb; behoudens bij belastingen, zie art. 124 lid 3 Waterschapswet). De gemandateerde (de ambtenaar bij het centrumwaterschap) moet de mandaatgever (het dagelijks bestuur of de voorzitter van het gastwaterschap) altijd inlichtingen geven over de uitoefening van de taken (art. 10:6 lid 2 Awb).

Een **regeling zonder meer** is een gemeenschappelijke regeling waarbij geen bevoegdheden over en weer gaan, of worden op- of overgedragen aan een andere entiteit. In een regeling zonder meer worden uitsluitend afspraken gemaakt (afstemming) over hoe met bepaalde taken en bevoegdheden zal worden omgegaan.

1.2.2. Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

Naast de gemeenschappelijke regelingen kan een waterschap ook participeren in privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Het waterschap is immers een rechtspersoon (art. 2:1 lid 1 BW) en kan zodoende privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten (art. 2:1 lid 3 jo. art. 2:5 jo. art. 3:32 BW). Het kan dan gaan om bijvoorbeeld betrokkenheid bij een **stichting** (art. 2:285 e.v. BW), aandeelhouderschap in een **besloten vennootschap** (art. 2:175 e.v. BW) of **naamloze vennootschap** (art. 2:64 e.v. BW)¹⁰, lidmaatschap van een **vereniging** (art. 2:26 e.v. BW), **coöperatie** (art. 2:53 lid 1 BW) of **onderlinge waarborgmaatschappij** (art. 2:53 lid 2 BW)¹¹, of gewoon participeren in allerlei vormen van **overeenkomsten** (art. 6:213 BW).¹²

Bij de **vennootschappen en de verenigingen** heeft het waterschap met name invloed via het aandeelhouderschap resp. het lidmaatschap. Die invloed wordt uitgeoefend via de algemene vergadering.¹³ In die algemene vergadering mag de vertegenwoordiger van het waterschap de belangen van het waterschap dienen.¹⁴ Het bestuur en een eventuele raad van commissarissen (of raad van toezicht) hebben altijd het belang van de vennootschap of vereniging te dienen en zijn dus per definitie géén vertegenwoordigers van het waterschap.

¹⁰ Hierna worden de besloten vennootschap en de naamloze vennootschap gezamenlijk aangeduid als vennootschappen.

¹¹ Een coöperatie en een onderlinge waarborgmaatschappij zijn bijzondere vormen van vereniging (zie art. 2:53 en art. 2:53a BW). Hierna worden zij tezamen met de vereniging dan ook aangeduid als verenigingen.

¹² Voorbeelden van overeenkomsten zijn de intentieverklaring, de dienstverleningsovereenkomst, de samenwerkingsovereenkomst, de overeenkomst van opdracht (art. 7:400 BW), maar ook vormen van maatschap, (art. 7A:1655 BW), waaronder ook een vennootschap onder firma (art. 16 WvK) of commanditaire vennootschap (art. 19 WvK).

¹³ De wettelijke naam voor dit gremium is algemene vergadering. Bij vennootschappen wordt in de praktijk vaak gesproken van een algemene vergadering van aandeelhouders (AvA), bij verenigingen in de praktijk vaak van een algemene ledenvergadering (ALV).

¹⁴ De Hoge Raad (de hoogste burgerlijke rechter) heeft dat in verschillende arresten uitgemaakt.

In de statuten van de privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen afspraken worden gemaakt over de mate van invloed, de besluiten die aan de algemene vergadering (evt. met goedkeuring) worden voorbehouden en andere mogelijkheden van grip. De statuten binden de vennootschap of vereniging altijd, tenzij ze in strijd zijn met de wet.

Overeenkomsten zijn in beginsel vormvrij en kunnen dus ook in alle vormen voorkomen. In een overeenkomst kunnen afspraken worden gemaakt over de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden (dit heet een bevoegdhedenovereenkomst, soms ook wel convenant genoemd).

Verbonden partijen

De **verbonden partij** is geen bijzondere rechtsvorm, maar het is een begrip dat voortkomt uit het Waterschapsbesluit. Het wel of niet zijn van een verbonden partij bepaalt of de betreffende samenwerking moet terugkomen in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en jaarrekening van het waterschap. Artikel 4.1 Waterschapsbesluit bepaalt wat eronder moet worden verstaan:

een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin het waterschap een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Onder bestuurlijk belang wordt verstaan zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Het kan dus zowel gaan om publiekrechtelijke- als om privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Cruciaal is of er sprake is van een *bestuurlijk belang* én een *financieel belang*.

Van een **bestuurlijk belang** is sprake wanneer men stemrecht heeft binnen een algemene vergadering of bijvoorbeeld algemeen bestuur, óf wanneer men vertegenwoordigd is in het bestuur (lidmaatschap van een raad van commissarissen of ander orgaan is dus niet relevant). Dat betekent dat bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan in beginsel altijd sprake is van een bestuurlijk belang. Daar zit men immers in het (algemeen) bestuur en heeft daar ook stemrecht.

Dat is alleen anders wanneer in de gemeenschappelijke regeling expliciet is bepaald dat niet iedere deelnemer in het algemeen bestuur zitting neemt. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij het *Brabants Historisch Informatiecentrum (BHIC)*. Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van Waterschap De Dommel nemen wel deel aan de gemeenschappelijke regeling, maar hebben geen (of althans niet altijd) zitting in het algemeen bestuur. In dat laatste geval is géén sprake van een verbonden partij, om die reden is het BHIC dus ook niet opgenomen in de paragrafen.

Bij *Aquon* is wél sprake van een bestuurlijk belang, omdat het dagelijks bestuur van het waterschap een lid mag aanwijzen in het algemeen bestuur van Aquon. Dit lid heeft daar stemrecht. Het is dus niet meer relevant of het dagelijks bestuur van Waterschap de Dommel ook nog vertegenwoordigd is in het dagelijks bestuur van Aquon. Hetzelfde geldt ten aanzien van *Het Waterschapshuis*.

Ook bij de vennootschappen en verenigingen is in beginsel altijd sprake van een bestuurlijk belang. Men heeft als aandeelhouder of lid immers stemrecht in de algemene vergadering.¹⁵ Of er dan ook nog sprake is van vertegenwoordiging in het bestuur van de vennootschap of vereniging is niet meer relevant.

Zo geldt voor de *NV Waterschapsbank* dat sprake is van een bestuurlijk belang, omdat men in de algemene vergadering vertegenwoordigd is. Dat geldt ook bij de *NV Slibverwerking Noord-Brabant (SNB)* waarvan De Dommel aandeelhouder is.

Bij een stichting is het uitsluitend afhankelijk van de vraag of het waterschap ook in het bestuur van de stichting zit. De stichting kent immers geen algemene vergadering.

¹⁵ Dat is alleen niet zo bij stemrechtloze aandelen bij de besloten vennootschap.

Zit men in het bestuur, dan is er sprake van een bestuurlijk belang, is dat niet zo (of zit de betreffende persoon er op persoonlijke titel¹⁶) dan is er géén sprake van een bestuurlijk belang.

Om die reden is bijvoorbeeld *Stichting De Kleine Aarde* géén verbonden partij. Waterschap De Dommel is niet vertegenwoordigd in het bestuur van de stichting, maar participeert in de deelnemersraad. De deelnemersraad is echter in het kader van de definitie verbonden partij géén relevant gremium. Omdat er geen sprake is van een bestuurlijk belang, is de stichting dus ook niet aan te merken als een verbonden partij en komt deze dus ook niet terug in de paragraaf verbonden partijen.

Ook de *Stichting Nationaal Landschap het Groene Woud* is geen verbonden partij, wegens gebrek aan een bestuurlijk belang. Het waterschap zit immers niet in het (dagelijks) bestuur van deze stichting. Statutair is bepaald dat daar slechts natuurlijke personen zitting kunnen nemen. De participatie in de Groene Woud Raad maakt nog niet dat sprake is van een bestuurlijk belang en ook de samenwerkingsovereenkomst is daarop niet van invloed.

Bij overeenkomsten en centrumregelingen is nimmer sprake van een bestuurlijk belang.

In de *Meervoudige centrumregeling tussen Aa en Maas, Brabantse Delta en De Dommel* is geen sprake van een bestuurlijk belang. De Dommel krijgt immers geen stemrecht in het algemeen bestuur van Aa en Maas of Brabantse Delta (net zo min als dat zij dat krijgen in het algemeen bestuur van de Dommel) en wordt evenmin vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur van deze waterschappen (net zo min als dat zij vertegenwoordigd zijn in De Dommel).

Ook samenwerkingsovereenkomsten, zoals bij de *Stichting Nationaal Landschap het Groene Woud*, maken niet dat er een vertegenwoordiging in een algemene vergadering of bestuur komt, dus dat leidt als zodanig ook niet tot een bestuurlijk belang.

Van een **financieel belang** is kort gezegd sprake wanneer het waterschap risicodragend kapitaal inbrengt in een organisatie. Anders gezegd de vraag of het waterschap geld verliest door het eventuele ontstaan van tekorten of faillissement van de betrokken organisatie.

Bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie is altijd sprake van een financieel belang, omdat uit de wettelijke systematiek volgt dat bij tekorten van het samenwerkingsverband de deelnemers verplicht zijn bij te dragen zodat het lichaam aan zijn verplichtingen kan voldoen. Voor bijvoorbeeld Aquon, het Waterschapshuis, maar ook het BHIC geldt dus dat er sprake is van een financieel belang. Omdat bij Aquon en Het Waterschapshuis ook sprake is van een bestuurlijk belang, zijn dat dus verbonden partijen van het waterschap. Omdat bij het BHIC niet (altijd) sprake is van een bestuurlijk belang, is het BHIC dus niet per definitie een verbonden partij.

Ook bij vennootschappen is altijd sprake van risicodragend kapitaal. Het aandelenkapitaal is immers risicodragend. Mocht de vennootschap failliet gaan dan is dit bedrag verdwenen, en voor zover aandelen nog niet volgestort zijn (lees: wel in eigendom verkregen, maar het geld is nog niet overgemaakt) dan moeten ze alsnog volgestort worden. Dat betekent dus dat bij vennootschappen zoals de Waterschapsbank en SNB ook sprake is van een financieel belang en dat zij dus verbonden partijen zijn. Hierboven was immers reeds geconstateerd dat zij ook een bestuurlijk belang kennen (het stemrecht in de algemene vergadering).

Bij verenigingen en stichtingen is niet altijd sprake van een financieel belang. Een (exploitatie)subsidie is strikt genomen geen risicodragend kapitaal omdat het geld van de subsidie gegeven wordt voor de uitoefening van een bepaald doel, en alleen teruggekregen kan worden indien niet aan voorwaarden is voldaan. Een eventueel faillissement leidt er niet toe dat de subsidie aangevuld moet worden of iets dergelijks.

¹⁶ En dat is vaak zo. Als bestuurder van een stichting kunnen uitsluitend natuurlijke personen of rechtspersonen worden benoemd (meer 'personen' kent het burgerlijk recht niet). Alleen wanneer de rechtspersoon Waterschap De Dommel als bestuurder is aangewezen (en die wordt dan vertegenwoordigd door de watergraaf of een door de watergraaf daartoe gemachtigde persoon) is sprake van een bestuurlijk belang. Bij benoeming als natuurlijke persoon is in beginsel immers sprake van vertegenwoordiging op persoonlijke titel.

Hetzelfde geldt voor contributies bij verenigingen. Garantstellingen zijn echter wel vormen van risicodragend kapitaal, en dat geldt ook wanneer op een andere wijze is voorzien in het *moeten* bijbetalen bij tekorten of faillissementen.

Kortom:

Een gemeenschappelijk openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, een gemeenschappelijk orgaan en de vennootschappen zijn in beginsel dus altijd verbonden partijen. Daar is immers sprake van zowel een bestuurlijk als een financieel belang. Voor de verenigingen is het bestuurlijk belang er in beginsel ook altijd, maar of er een financieel belang is, is afhankelijk van de financieringswijze. Een contributie of subsidie is immers geen risicodragend kapitaal en leidt zodoende niet tot een financieel belang. Bij een stichting moet altijd scherp gekeken worden, omdat daar niet van rechtswege sprake is van een bestuurlijk of een financieel belang. Voor andere vormen van samenwerking, zoals overeenkomsten en ook een centrumregeling, geldt dat zij nimmer verbonden partijen zijn. Bij overeenkomsten en centrumregelingen ontbreekt immers altijd het bestuurlijk belang simpelweg omdat er geen formele gremia bestaan.

Wat nog goed is te vermelden is dat het al dan niet zijn van een verbonden partij niks zegt over hoe belangrijk een samenwerking is. Zo kan een bepaalde samenwerking financieel heel belangrijk zijn (bijvoorbeeld door een grote subsidie) terwijl er geen financieel belang is. Anderzijds kan een aandeel van een euro al een financieel belang creëren, terwijl het financieel waarschijnlijk geheel niet belangrijk is. Ook het bestuur belang zegt niets over de vraag hoe belangrijk men iets bestuurlijk vindt.

Informele samenwerking

Naast de formele samenwerking in organisatievormen zijn er ook allerlei lichte vormen van samenwerking, vaak ook waar het samenwerking met burgers en bedrijven betreft. Er worden wel informele afstemmingsgremia ingesteld, en soms zelfs financiële afspraken gemaakt. Die afspraken hebben natuurlijk wel (politieke) gevolgen voor het waterschap, en wanneer financiële afspraken contractueel (of anderszins schriftelijk) worden vastgelegd ook juridische verplichtingen.

1.3 Algemene beschrijvingen 5 case studies

In het onderzoek wordt aan de hand van vijf bestaande samenwerkingsverbanden inzichtelijk gemaakt hoe in de verschillende fasen van kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing invulling wordt gegeven aan de sturing en welke lessen hieruit volgen voor in de toekomst. Onderstaand treft u een algemene beschrijving van elk samenwerkingsverband aan.

Aquon

Aquon is vormgegeven als een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam en bevindt zich in de periode waarin het om de continuering van de bedrijfsvoering gaat. Aquon is tevens een verbonden partij, waardoor het algemeen bestuur naast de structurele informatieplichten en -inlichtingen die uit de Wet gemeenschappelijke regelingen volgen, ook jaarlijks informatie ontvangt over Aquon in de rapportage verbonden partijen, alsmede in de paragrafen verbonden partijen in de begroting en jaarrekening van het waterschap. Daarnaast kan het algemeen bestuur van De Dommel ook invloed uitoefenen op de begroting van Aquon via de zgn. zienswijzenprocedure.

Op dit moment werkt Aquon aan verdergaande professionalisering. Dit uit zich in de visie die voor 2020 tot en met 2030 geformuleerd wordt.

De Kleine Aarde

De Kleine Aarde is een lokaal initiatief waarmee invulling wordt gegeven aan het vergroten van het waterbewustzijn.

De koers van de Kleine Aarde is in lijn met het vigerende Waterbeheerplan van Waterschap De Dommel. De Kleine Aarde functioneert als een proeftuin waar innovatie en experimenten van nieuwe ontwikkelingen en technologieën plaatsvinden die bijdragen aan het functioneren van een duurzame en circulaire gemeenschap. Waterschap De Dommel participeert in de deelnemersraad van de stichting De Kleine Aarde. Dit houdt in dat het waterschap als deelnemer het bestuur van de stichting gevraagd en ongevraagd advies kan geven en niet aansprakelijk kan worden gesteld voor eventuele kosten in de exploitatie en investeringen van de stichting. Namens het waterschap neemt de gebiedsportefeuillehouder (lid van het dagelijks bestuur) deel aan de deelnemersraad. De Kleine Aarde is dus geen verbonden partij omdat zowel het bestuurlijk als het financieel belang ontbreken. Het bestuurlijk belang houdt in dat er geen sprake is van zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit stemrecht (art. 1 lid 1 sub d BBV). Het financieel belang betekent dat het waterschap geen geldbedrag ter beschikking heeft gesteld dat niet verhaalbaar is als De Kleine Aarde bijvoorbeeld failliet gaat.

Nationaal Landschap het Groene Woud

Waterschap De Dommel is partner van de Stichting Nationaal Landschap het Groene Woud. Men participeert niet in het (hoofd)bestuur van de stichting (tot 2018 was dit wel het geval). Het samenwerkingsverband kent ook een zgn. Groene Woud Raad. Volgens de statuten houdt deze raad toezicht op en geeft deze richting aan het hoofdbestuur. Een lid van het algemeen bestuur is op persoonlijke titel lid van de Groene Woud Raad, zo is afgesproken in de samenwerkingsovereenkomst tussen de stichting en het waterschap. Er is geen sprake van een verbonden partij, omdat geen sprake is van een bestuurlijk belang. Het waterschap levert wel een jaarlijkse bijdrage, maar dat is niet aan te merken als financieel belang omdat het geen risicodragend kapitaal is.

Meten en monitoren riolering

Het waterschap is met een aantal gemeenten een samenwerking overeengekomen, waarin het waterschap zich onder meer bereid heeft verklaard om de gemeenten een aantal specialistische werkzaamheden uit handen te nemen. Deze werkzaamheden zien met name op het opslaan, valideren en analyseren van meetdata. Formeel is het meten en monitoren van rioleringen een taak die toekomt aan de gemeenten. Het waterschap kan enkel gemeenten verplichten meetgegevens aan te leveren die zeer beperkte en nauwelijks bruikbare informatie geven over het functioneren van het stelsel. Om die reden is het waterschap een samenwerking aangegaan. In feite streeft het waterschap op het punt van meten aan riolering een hogere ambitie na dan op grond van de vergunning vereist is.

Het waterschap is met gemeenten een meetplan overeengekomen, omdat dit meetplan ook een toegevoegde waarde biedt voor het waterschap. Er is geen sprake van een verbonden partij.

Aan de samenwerking ligt een heldere taakverdeling tussen het waterschap en de gemeenten ten grondslag. De taakverdeling komt er kort gezegd op neer dat het waterschap de data, validatie, opslag en rapportages verzorgt en de gemeenten investeren in de hardware. Met de gemeenten zijn individuele samenwerkingsovereenkomsten gesloten over het installeren, beheren en onderhouden van meetapparatuur

Van Gogh Nationaal Park

Het Van Gogh Nationaal Park is een samenwerking die ziet op een gezamenlijke integrale ontwikkeling van natuur, landschap en cultuur in relatie tot de grote opgaven waarvoor de betrokken partijen staan. Voor de aanvraag en voorbereiding van het Nationaal Park is een samenwerkingsovereenkomst gesloten en sinds 2018 is er een kernteam actief betrokken bij dit samenwerkingsverband.

Het is een samenwerkingsconcept, waarbij betrokken partijen de intentie hebben om te werken aan een kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling. De samenwerking bevindt zich in de oprichtingsfase.

Dit betekent dat de samenwerkingsvorm nog niet daadwerkelijk tot stand is gekomen en de betrokken partijen nog zaken en aspecten met elkaar afstemmen. Binnen deze periode gelden er andere sturingsvragen dan als er al bijvoorbeeld sprake is van continuering van de bedrijfsvoering in een organisatie.

2. Kaderstelling

Als er gesproken wordt over de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur, wordt er al gauw gesproken over de grip en sturing op samenwerkingsverbanden. De vraag is echter altijd of het dan gaat over de formele bevoegdheid om ergens over te beslissen (“de temperatuur”) of de mogelijkheid om keuzes die gemaakt worden te beïnvloeden (“de gevoelstemperatuur”). De praktijk leert dat bij vormen van samenwerking waar bevoegdheden formeel onaangetast blijven, er bij het besluitvormende orgaan toch nog steeds een gebrek in de sturing op de samenwerking wordt ervaren. Vaak ontstaat dan het gevoel van ‘tekenen bij het kruisje’.

Kaderstelling ziet op twee zaken wanneer het samenwerking betreft. Enerzijds is dat de normale **materiële kaderstelling**: de inhoud van beleid omtrent de uitvoering van een bepaalde taak. Maar bij samenwerking bestaat ook een vorm van **formele kaderstelling**: kaders omtrent de governance van de samenwerking. Beide komen hieronder terug.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de kaderstellende rol van het algemeen bestuur met betrekking tot samenwerkingsverbanden en de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven. De controlerende kant komt in de volgende twee hoofdstukken aan bod.

2.1 Wettelijke basis

Onder kaderstelling vallen vooral de verordenende bevoegdheid van het algemeen bestuur en diens bevoegdheid om kaderstellende plannen vast te stellen. Dit zijn bevoegdheden die in beginsel ook niet aan het dagelijks bestuur kunnen worden overgedragen (art. 83 Waterschapswet) of gemandateerd (vgl. art. 10:3 lid 2 Awb). De Waterschapswet, de Waterwet en het (provinciaal) Reglement voor het Waterschap De Dommel 2008 omschrijven welke taken door het waterschap moeten worden behartigd. Kort gezegd is dat “*de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied*”. Dit betekent in ieder geval de zorg voor het watersysteem en het zuiveren van afvalwater. Primair liggen deze taken vanwege het monistische stelsel ook bij het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kan deze bevoegdheid zowel overdragen (delegeren) als mandateren aan het dagelijks bestuur.¹⁷ De mate waarin dit gebeurt hangt af van het bestuursmodel dat de organisatie hanteert.

Het dagelijks bestuur is het uitvoerend orgaan van het waterschap en ingevolge artikel 84 eerste en tweede lid van de Waterschapswet belast met zowel de dagelijkse aangelegenheden van het waterschap als ook de voorbereiding voor het algemeen bestuur. Daaronder valt ook de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels en andere uitvoeringsregels (voor zover overgedragen). Het gaat in dat laatste geval om uitwerking van de verordeningen zoals die reeds door het algemeen bestuur zijn vastgesteld. Het is daarmee een **nadere inkadering** van de door het algemeen bestuur gegeven kaders. Het dagelijks bestuur moet de besluiten van het algemeen bestuur uitvoeren (art. 84 lid 3 Waterschapswet), maar bereidt deze besluiten ook voor (art. 84 lid 2 Waterschapswet). De beleidsvoorbereiding is zodoende ook een verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur, de beleidsvaststelling in beginsel van het algemeen bestuur (tenzij het dus om uitvoeringsbeleid gaat, zoals beleidsregels). Gelet op die vaststellingsbevoegdheid is het wenselijk dat het algemeen bestuur op vaste momenten betrokken wordt bij de beleidsvoorbereiding.

¹⁷ Bij delegatie wordt de bevoegdheid overgedragen, met de daarbij behorende verantwoordelijkheid. Het algemeen bestuur is dan dus niet langer bevoegd, dat is het dagelijks bestuur. Bij mandaat wordt de bevoegdheid niet overgedragen, maar wordt het dagelijks bestuur gemachtigd om namens het algemeen bestuur te besluiten. Het AB blijft verantwoordelijk én ook bevoegd.

Vertaling wettelijke basis bij Waterschap De Dommel

Het bestuursmodel van Waterschap De Dommel (dat uitgaat van een kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur op strategisch niveau) is vertaald in de Organisatieregeling Waterschap De Dommel¹⁸ en de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling.¹⁹

In de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling delegeert het algemeen bestuur alle bij wet toegestane bevoegdheden aan het dagelijks bestuur.

Het vaststellen van waterakkoorden en het aangaan van convenanten en bestuursovereenkomsten worden in de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling gemandateerd aan het dagelijks bestuur.

Het dagelijks bestuur legt in de verantwoordingsrapportages hierover verantwoording af aan het algemeen bestuur, waarover meer in hoofdstuk 5.

Het algemeen bestuur heeft vooralsnog niets gewijzigd in de bevoegdhedenregeling. Hierover is in het algemeen bestuur van 19 februari 2020 wel discussie gevoerd. Het algemeen bestuur heeft in die vergadering besloten om de bevoegdhedenregeling in samenhang met het bestuursmodel te actualiseren. Vooruitlopend hierop werd in een aantal interviews de vraag gesteld of de oplossing zit in het neerleggen van meer bevoegdheden bij het algemeen bestuur (althans: deze weer voorbehouden aan het algemeen bestuur, want de bevoegdheden zijn vaak primair al van het algemeen bestuur, maar thans overgedragen) of in het verder verbeteren van een tijdige informatievoorziening aan het algemeen bestuur. Verder werd aangegeven dat het algemeen bestuur in deze ook kritisch naar zichzelf mag kijken. Maakt men wel genoeg gebruik van de instrumenten die men allemaal tot zijn beschikking heeft? Instrumenten die nooit worden ingezet, of dat nu bewust of onbewust is, hebben immers weinig toegevoegde waarde.

2.2 Doel en kerninstrumenten

Het doel van kaderstelling is: het geven en bieden van duidelijke kaders, onder meer aan het dagelijks bestuur, bij het aangaan van samenwerkingsverbanden en waarbij de belangen en doelstellingen van Waterschap De Dommel worden gediend.

Op de volgende pagina treft u een tabel aan waarin is opgenomen welke instrumenten het algemeen bestuur voor kaderstelling heeft en hoe deze vervolgens worden toegepast. Een nadere toelichting op een aantal bevindingen treft u aan na de tabel.

¹⁸ Wsb. 2017, 11668, zoals laatstelijk gewijzigd in 2020, zie Wsb 2020, 10.

¹⁹ Wsb. 2017, 11141.

Instrumenten die gelden voor alle samenwerkingsverbanden

Instrument	Doel van het instrument	Bevindingen over toepassing binnen Waterschap De Dommel	Aanbevelingen
<p>Verordeningen (art. 78 Waterschapswet)</p> <p><i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>Doel: Het algemeen bestuur maakt de verordeningen die het nodig oordeelt voor de behartiging van de taken van het waterschap.</p> <p>Nadere toelichting: De verordenende bevoegdheid ziet op de bevoegdheid van het algemeen bestuur om regels te stellen die burgers en bedrijven binden. Deze verordeningen vormen ook de algemene kaders waarbinnen het dagelijks bestuur zijn bevoegdheden moet uitoefenen. Dat geldt ook wanneer het dagelijks bestuur middels samenwerking zijn taken uitvoert.</p> <p>In de verordeningen worden de hoofdlijnen van het beleid geformuleerd. Van deze kaders mag niet worden afgeweken, tenzij de verordening dat expliciet mogelijk maakt (en dan is het strikt genomen geen afwijking van de verordening).</p> <p>Het algemeen bestuur kan ervoor kiezen om specifieke kaders mee te geven bij vaststelling van een nieuwe verordening of wijziging van een bestaande verordening. Hoe specifieker men is, hoe gedetailleerder men kan sturen.</p>	<p>Het algemeen bestuur van Waterschap De Dommel heeft een verordening vastgesteld met betrekking tot de beleids- en verantwoordingsfunctie. Hierin zijn ook bepalingen opgenomen over de beleidsvoorbereiding, -bepaling en –verantwoording en over verbonden partijen.</p>	

	<p>Een gevolg van deze keuze is dat de uitvoeringsruimte van het dagelijks bestuur wel zeer beperkt wordt. Het kan dan ook tot indoelmatigheid en ineffectiviteit leiden, omdat steeds alles te besluitvorming naar het algemeen bestuur moet voor wijziging.</p>		
<p>Beleidsregels (art. 4:81 lid 1 Awb) <i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>Een bestuursorgaan kan altijd beleidsregels geven over de uitoefening van een aan hem toegekende bevoegdheid. Zo kan het dagelijks bestuur (resp. de watergraaf) dus beleidsregels stellen omtrent hoe het zijn bevoegdheden wil uitoefenen. Het algemeen bestuur kan géén beleidsregels stellen over bevoegdheden van het dagelijks bestuur of de watergraaf.</p> <p>Indien bevoegdheden worden <u>overgedragen</u> bij een gemeenschappelijke regeling, behoudt het dagelijks bestuur (resp. de watergraaf) van het waterschap de mogelijkheid beleidsregels te geven. Voor zover het dagelijks bestuur van het waterschap het beleid niet inkadert, kan het bestuur van het openbaar lichaam of van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan <u>zélf</u> beleidsregels stellen. Beleidsregels van het dagelijks bestuur van het waterschap gaan boven beleidsregels van het samenwerkingsverband.</p> <p>Worden bevoegdheden <u>gemandateerd</u> dan blijft het dagelijks bestuur (resp. de watergraaf) ook bevoegd beleidsregels te geven.</p>	<p>Bij Waterschap De Dommel zijn op basis van de vijf casestudies geen beleidsregels aangetroffen die direct sturen op de taakuitoefening door het bestuur in een samenwerkingsverband.</p>	<p><i>Vraag het dagelijks bestuur om te adviseren of het wenselijk is om m.b.t. de vigerende samenwerkingen beleidsregels te stellen.</i></p>

	<p>In dat geval kan het dagelijks bestuur ook andere instructies geven, ook voor een concreet geval.</p> <p>Het dagelijks bestuur kan de bevoegdheid ook zelf nog steeds uitoefenen. De gemandateerde (het samenwerkingsverband) kan in beginsel geen beleidsregels vaststellen, tenzij die bevoegdheid expliciet ook gemandateerd is.</p>		
<p>Samenwerkingsdocument (gemeenschappelijke regeling, statuten of overeenkomst)</p> <p>(o.a. art. 50a Wgr, Boek 2, 6 en 7 BW)</p> <p><i>Formele kaderstelling</i></p>	<p>In de gemeenschappelijke regeling, de statuten en overeenkomsten kunnen inhoudelijke afspraken gemaakt worden over de bestuurssamenstelling, de informatieverplichtingen, de verantwoordingsrelaties, de financiën en de bevoegdheden van het samenwerkingsverband. Dit natuurlijk binnen de wettelijke kaders die per vorm verschillen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de formele kaderstelling.</p>	<p>Uit onderzoek naar de vijf case studies blijkt dat Waterschap De Dommel zich houdt aan de wettelijke verplichtingen, maar in de gemeenschappelijke regeling, de statuten en overeenkomsten geen inhoudelijke afspraken heeft gemaakt over de bestuurssamenstelling, de informatieverplichtingen, de verantwoordingsrelaties, de financiën en de bevoegdheden van het samenwerkingsverband.</p>	<p><i>Vraag het dagelijks bestuur om te inventariseren welke formele kaders het algemeen bestuur (buiten de wettelijke kaders) mee wil geven met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen, statuten of overeenkomsten (omtrent de governance van de samenwerking). Leg dit vervolgens vast in nieuwe gemeenschappelijke regelingen, statuten en overeenkomsten.</i></p> <p><i>Vraag het dagelijks bestuur om voor vigerende gemeenschappelijke regelingen, statuten en overeenkomsten na te gaan of het wenselijk is nadere kaders mee te geven.</i></p> <p><i>Vraag het dagelijks bestuur om te inventariseren of in de samenwerkingsdocumenten afspraken gemaakt moeten worden over de betrokkenheid en rol van het algemeen bestuur. Denk onder meer aan 1) de wijze waarop het algemeen bestuur geïnformeerd wordt, 2) welke sturingsinstrumenten het</i></p>

			<p><i>algemeen bestuur bij die samenwerking heeft, 3) wanneer het algemeen bestuur bij de besluitvorming wordt betrokken en 4) of er in het samenwerkingsdocumenten momenten van evaluatie en een exit-strategie zijn opgenomen.</i></p>
<p>Waterbeheerplan (WBP) (art. 4.6 Waterwet)</p> <p><i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>In de Waterwet is opgenomen dat de waterschappen een beheerplan vaststellen.</p> <p>De invoering van de Omgevingswet in 2022 verplicht o.a. het waterschap tot nadenken over hoe invulling te geven aan participatie van burgers en andere belanghebbenden.</p> <p>Op grond van een participatieverordening (<i>thans is een wetsvoorstel in voorbereiding om de inspraakverordening die het algemeen bestuur moet vaststellen om te vormen tot een participatieverordening</i>) kan het algemeen bestuur dan algemene regels geven voor betrokkenheid van samenwerkingspartners in relatie tot de rol van het algemeen bestuur zelf.</p> <p><i>Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat er tevens een wetsvoorstel in voorbereiding is waarbij ook in gemeenschappelijke regelingen een bepaling over betrokkenheid van burgers en andere belanghebbenden bij het samenwerkingsverband moet worden opgenomen.</i></p>	<p>Waterschap De Dommel heeft een Waterbeheerplan voor de periode 2016-2021. Dit waterbeheerplan benadrukt het belang van samenwerking met derden. Deze lijn wordt nog eens versterkt door het Bestuursprogramma 2019-2023 (zie hierna).</p> <p>Uit de interviews blijkt dat het bestuur m.b.t. de samenwerking met derden nog een stap voorwaarts kan zetten in het van buiten naar binnen denken, bijvoorbeeld via burgerparticipatie.</p> <p>In de interviews is gevraagd om met betrekking tot o.a. burgerparticipatie een visie te formuleren: welke doelen men wil bereiken op dit gebied, welke randvoorwaarden hierbij dienen te worden gehanteerd, etc.</p> <p>In een aantal interviews is aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van een netwerkende overheid. Dit maakt het nog eens extra belangrijk dat het bestuur een duidelijke koers en randvoorwaarden moet hebben waarbinnen de organisatie kan acteren.</p>	<p><i>Zorg dat in het Waterbeheerprogramma m.b.t. de samenwerking met derden een nadere invulling wordt gegeven aan het van buiten naar binnen denken.</i></p> <p><i>Vraag het dagelijks bestuur om na te gaan in welke mate het algemeen bestuur nog algemene regels wil geven m.b.t. samenwerking. Betrek hierbij de reeds door het algemeen bestuur vastgestelde regels in de nota Verbonden partijen en de door het algemeen bestuur vastgestelde kaders voor externe initiatieven.</i></p> <p><i>Vraag het dagelijks bestuur om te laten onderzoeken wat een ontwikkeling naar een netwerkende overheid vraagt m.b.t. kaderstelling door het algemeen bestuur.</i></p>

<p>Bestuursprogramma “Bruggen bouwen met water voor nu en later” voor 2019-2023</p> <p><i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>In het Bestuursprogramma geeft het algemeen bestuur zijn speerpunten voor de bestuursperiode aan.</p>	<p>In het Bestuursprogramma is opgenomen dat het waterschap de relatie met het gebied in de landelijke en stedelijke omgeving wil versterken.</p> <p>Dit Bestuursprogramma is nader uitgewerkt in de Watertransitie die op 6 mei 2020 is opgesteld door het dagelijks bestuur. Met behulp van de Watertransitie gaat het waterschap in gesprek met alle gebruikers van het watersysteem: landbouw, natuur, inwoners en bedrijven om gezamenlijk mee te helpen aan de noodzakelijke omslag in het watermanagement.</p>	
<p>Beleidsplan 2019-2023</p> <p>(art. 2 Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap De Dommel)</p> <p>(Besluit algemeen bestuur, 3 juli 2019)</p> <p><i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>Het Beleidsplan geeft een totaalbeeld van de koers in de bestuursperiode. Deze koers vloeit voort uit de wettelijke verplichtingen van het waterschap, de koers uit het WBP én het Bestuursprogramma voor de periode 2019-2023. Met het Beleidsplan kan het AB richting geven en kaders stellen voor de bestuursperiode.</p>	<p>Het Beleidsplan is een doorvertaling van het Waterbeheerplan 2016-2021. Het Beleidsplan omvat – naast het programma Leven-de-Dommel en de beleidsvelden Watersysteem, Waterketen, en Bestuur en Bedrijfsvoering - het programma Dienstverlening-Waterpartner. Dit programma benadrukt de samenwerking van het waterschap met burgers en bedrijven in de lijn van de Omgevingswet en loopt tot 1 mei 2021.</p> <p>In het programma Dienstverlening-Waterpartner is met betrekking tot samenwerkingen als doel voor 2021 opgenomen dat extra aandacht zal worden besteed aan het beter kennen van burgers, belangenorganisaties, bedrijven en het</p>	<p><i>Vraag het dagelijks bestuur om te zorgen dat er in samenwerkingen meer aandacht wordt besteed aan het beter kennen van burgers, belangenorganisaties en bedrijven voor vergroting van de betrokkenheid van de klant.</i></p>

		<p>vergroten van de betrokkenheid van de klant. Hoe dit vervolgens vorm wordt gegeven is in het Beleidsplan niet weergegeven.</p>	
<p>Omgevingscan en mee te geven kaders m.b.t. verbonden partijen en bestuurlijk relevante samenwerkingen</p> <p>(art. 2 Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie waterschap De Dommel)</p> <p><i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>Bij de Omgevingscan wordt het algemeen bestuur in de gelegenheid gesteld om kaders mee te geven met betrekking tot verbonden partijen en (sinds de vergadering van het algemeen bestuur van 23 september 2015) bestuurlijk relevante samenwerkingen.</p>	<p>Op basis van de deskstudie en de afgenomen interviews kan geconstateerd worden dat het algemeen bestuur hier tot op heden een enkele keer gebruik van heeft gemaakt met betrekking tot samenwerkingsverbanden.</p>	<p><i>Experimenteer als algemeen bestuur met het meegeven van kaders m.b.t. verbonden partijen en/of bestuurlijk relevante samenwerkingsverbanden. Laat dit vervolgens evalueren en stel op basis hiervan vast of dit een werkbaar instrument is.</i></p>
<p>Beleidsscenario's o.b.v. Omgevingscan</p> <p>(art. 2 Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap De Dommel)</p> <p><i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>Op basis van de Omgevingscan legt het dagelijks bestuur jaarlijks een aantal beleidsscenario's ter vaststelling aan het algemeen bestuur voor. Het algemeen bestuur geeft hiermee kaders aan het dagelijks bestuur voor de Voorjaarsnota.</p>	<p>Als gevolg van de bestuurswisseling en de voorbereidingen voor het Waterbeheerprogramma 2022-2027 heeft het algemeen bestuur voor het laatst in 2018 beleidsscenario's vastgesteld voor de Voorjaarsnota 2019. Eén daarvan betrof de samenwerking met de samenleving. Gekozen is om volledig aan te sluiten op regionale netwerken en samenwerkingsverbanden. Indien het water een onderscheidend belang heeft, neemt het waterschap de leiding.</p>	<p><i>Vraag het dagelijks bestuur om te evalueren of beleidsscenario's een werkbaar instrument zijn voor de nadere invulling van de kaderstellende rol van het algemeen bestuur.</i></p>
<p>Voorjaarsnota en Meerjarenbegroting</p> <p>(art. 2 Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap De Dommel)</p> <p><i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>Met de Voorjaarsnota geeft het algemeen bestuur het dagelijks bestuur kaders mee voor de uitwerking van de waterschapskoers in de beleidsbegroting, zodat het algemeen bestuur kan sturen op een effectieve en efficiënte doelrealisatie.</p>	<p>In de Voorjaarsnota 2019 is bovenbedoeld beleidsscenario uitgewerkt. Besloten is om het budget voor samenwerking te verhogen tot € 100.000/€ 150.000. Uit de managementrapportage over 2019 blijkt dat de banden met de regionale samenwerkingen inderdaad stevig zijn geïntensiveerd.</p>	

		Het huidige algemeen bestuur heeft op het moment van uitvoering van dit onderzoek nog geen Voorjaarsnota vastgesteld.	
<p>Beleidsbegroting (art. 4.11 en 4.30 Waterschapsbesluit) (paragraaf verbonden partijen):</p> <p><i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>Het dagelijks bestuur biedt jaarlijks, tijdig voor de in artikel 101 eerste lid bedoelde vaststelling, het algemeen bestuur een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van het waterschap en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren.</p> <p>Het Waterschapsbesluit schrijft voor dat de begroting een paragraaf verbonden partijen kent. Deze moet tenminste bevatten: de visie op de verbonden partij in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen en de beleidsvoornemens.</p>	<p>In de beleidsbegroting is een paragraaf opgenomen over Verbonden partijen. In de beleidsbegroting staan geen financiële kaders voor de verbonden partijen. Deze zitten versleuteld. In de begroting wordt niet uiteengezet welke meetbare doelen en prestaties de verbonden partijen specifiek voor het waterschap verrichtten. Het is ook niet duidelijk welk product het waterschap krijgt voor de prijs die zij betalen.</p> <p>De doelen zijn wel opgenomen. In de Beleidsbegroting worden niet alle verbonden partijen genoemd: alleen worden genoemd SNB, Nederlandse Waterschapsbank, Waterschapshuis en Aquon, terwijl het waterschap ook deelneemt aan de samenwerkingsverbanden Unie van Waterschappen, Stowa, Noord Brabantse Waterschapsbond, de GR muskusrattenbestrijdingen de GR met Brabantse Delta.</p> <p>Over externe initiatieven staat in de Beleidsbegroting niets.</p>	<p><i>Vraag het dagelijks bestuur in de Beleidsbegroting in de paragraaf Verbonden Partijen op te nemen wat de doelstellingen met betrekking tot de samenwerkingen zijn voor zowel de samenwerkingen als voor het waterschap.</i></p> <p><i>Vraag het dagelijks bestuur regelmatig te rapporteren in hoeverre bijgedragen wordt aan de verwezenlijking van bovenstaande doelstellingen.</i></p>
<p>Budgetrecht (art. 99 Waterschapswet) (art. 7 lid 2 resp. art. 6 lid 2)</p>	<p>Het algemeen bestuur stelt jaarlijks in de begroting de financiële kaders voor dat jaar vast. Het bepaalt hoeveel geld beschikbaar is voor iedere waterschapstaak. Daarbij kan</p>	<p>Het algemeen bestuur heeft tot nu toe bij het vaststellen van de begroting voor wat betreft samenwerkingen geen gebruik gemaakt van het budgetrecht.</p>	<p><i>Ga op basis van het investeringenoverzicht dat bij de Beleidsbegroting wordt verstrekt na of er investeringen zijn gepland waarvan het algemeen bestuur een afzonderlijk voorstel</i></p>

<p>Verordening Beleids- en Verantwoordingsfunctie Waterschap De Dommel)</p> <p><i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>natuurlijk wel enige keuzevrijheid in de besteding worden gelaten aan het dagelijks bestuur.</p> <p>In de begroting worden in beginsel ook de bedragen voor samenwerkingsverbanden geregeld, waarbij het algemeen bestuur dus bepaalt hoeveel geld beschikbaar is voor de taakuitoefening door het samenwerkingsverband. Bij een gemeenschappelijke regeling geldt echter dat de in de begroting van het samenwerkingsverband vastgestelde bijdrage een verplichte uitgave is. Daar heeft het algemeen bestuur dus géén keuzevrijheid meer.</p> <p>Het algemeen bestuur kan bij het vaststellen van de Beleidsbegroting gebruik maken van het budgetrecht. Bij het budgetrecht kan afgebakend worden hoeveel geld het algemeen bestuur bereid is in te zetten voor de verwezenlijking van bepaalde doelen. Als het algemeen bestuur dit heel minutieus beschrijft, dan heeft het dagelijks bestuur weinig bewegingsruimte. Het algemeen bestuur kan het ook meer open beschrijven, zodat het dagelijks bestuur nog enige afwegingsruimte heeft bij de besteding. Door het meer in te kaderen kan het algemeen bestuur preciezer sturen (meer democratische controle) maar wordt het mogelijk wel minder effectief omdat niet altijd alles vooraf te voorzien is.</p>		<p><i>voor het verstrekken van een investeringskrediet wil ontvangen.</i></p>
---	---	--	---

<p>Beleidsnota Verbonden Partijen</p> <p>(Besluit algemeen bestuur d.d. 14 december 2011)</p> <p><i>Formele kaderstelling</i></p>	<p>Het doel van de Beleidsnota Verbonden Partijen is om transparante en concrete kaders te scheppen met betrekking tot bestaande en nieuwe verbonden partijen.</p>	<p>Uit de interviews blijkt dat de inhoud van deze Beleidsnota bij velen niet of onvoldoende bekend is. Een aantal geïnterviewden vraagt zich daarmee af of de kennis, risico's van verbonden partijen/samenwerkingsverbanden (zoals vermeld in de Beleidsnota Verbonden Partijen) wel voldoende worden onderkend.</p> <p>Daarnaast is in deze nota niet voldoende uitgewerkt wat de rol/taken van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur is/zijn met betrekking tot samenwerkingen.</p> <p>Ook zijn de geïnterviewden van mening dat de nota meer aan moet sluiten op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen zoals de netwerkende overheid.</p>	<p><i>Vraag het dagelijks bestuur om de vigerende Nota Verbonden Partijen opnieuw bij het algemeen bestuur onder de aandacht te brengen.</i></p> <p><i>Laat het dagelijks bestuur voorstellen doen om de vigerende Nota Verbonden Partijen aan te vullen op basis van de huidige samenwerkingsvormen zoals vermeld in hoofdstuk 1.2.</i></p> <p><i>Ga met het dagelijks bestuur in gesprek over zijn kaderstellende rol in de aanloopfase en uitvoeringsfase van de samenwerkingsvormen zoals vermeld in hoofdstuk 1.2. en leg de uitkomst formeel vast.</i></p>
<p>Beleidsnota Externe initiatieven</p> <p>(Besluit algemeen bestuur d.d. 13 juli 2016)</p> <p><i>Formele kaderstelling</i></p>	<p>Het doel van deze Beleidsnota is dat voor bestuur, organisatie en externen duidelijk is hoe Waterschap De Dommel om gaat met initiatieven van derden.</p>	<p>Uit de interviews blijkt dat deze nota niet/onvoldoende bij het bestuur bekend is. Tot nu toe zijn externe initiatieven meteen door ambtelijke organisatie en dagelijks bestuur opgepakt en was vooraf voorleggen aan het algemeen bestuur niet nodig. In de interviews werd tevens aangegeven dat het in de praktijk zoeken blijkt naar het juiste moment waarop het algemeen bestuur kan worden betrokken.</p>	<p><i>Ga met het dagelijks bestuur in gesprek over zijn kaderstellende rol in de aanloopfase en uitvoeringsfase van externe initiatieven en leg de uitkomst formeel vast.</i></p>

Instrumenten die alleen gelden voor een gemeenschappelijke regeling			
Instrument	Doel van het instrument	Bevindingen over toepassing binnen Waterschap De Dommel	Aanbevelingen
<p>Zienswijzen op ontwerpbegroting (o.a. art. 50g Wgr)</p> <p><i>Materiële kaderstelling</i></p>	<p>Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten voor vaststelling van de definitieve begroting, een ontwerpbegroting aan het algemeen bestuur van het waterschap zenden, zodat het algemeen bestuur zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren kan brengen.</p> <p>Het budgetrecht voor de samenwerking ligt bij het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, bij het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie resp. bij het gemeenschappelijk orgaan.</p> <p>Het budgetrecht van het algemeen bestuur van het waterschap m.b.t. gemeenschappelijke regelingen is derhalve beperkt. Om die reden is deze zienswijzenprocedure ingebouwd, zodat het algemeen bestuur alsnog kan sturen op de begroting van het samenwerkingsverband.</p>	<p>De Nota Verbonden Partijen vermeldt dat “het algemeen bestuur zijn zienswijze geeft over de ontwerpbegroting van de GR. Indien dit agendatechnisch niet lukt, geeft het dagelijks bestuur namens het algemeen bestuur een zienswijze en stuurt die ter kennisneming aan het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kan er altijd voor kiezen om een aanvullende reactie te sturen”. Uit het onderzoek is echter gebleken dat het algemeen bestuur nooit een aanvullende reactie heeft gestuurd.</p>	<p><i>Deze bevoegdheid én verantwoordelijkheid zienswijzen vast te stellen kan én mag niet bij het dagelijks bestuur worden neergelegd.</i></p> <p><i>Pas de Nota Verbonden Partijen hier derhalve op aan en bezie of/hoe het mogelijk is om het algemeen bestuur wel tijdig te betrekken.</i></p> <p><i>Maak een procedure voor een tijdige consultering van het algemeen bestuur.</i></p> <p><i>Bijvoorbeeld via e-mail of het beleggen van een extra vergadering.</i></p>

2.3 Overige bevindingen/eventuele nadere toelichting tabel

Uit de interviews en de bestudeerde stukken blijkt dat het dagelijks bestuur dat in mei 2019 is aangetreden het algemeen bestuur eerder betreft bij ontwikkelingen met betrekking tot verbonden partijen en samenwerkingen. Echter, het blijft zoeken naar het beste moment om als algemeen bestuur aan te haken en desgewenst nog kaders te stellen. Nergens is vastgelegd bij welke fase van samenwerking welk orgaan/welke organen betrokken moet(en) zijn. Bij de oprichting van nieuwe samenwerkingen zou hieraan meer aandacht moeten worden besteed. Daarnaast geven geïnterviewden aan in het algemeen bestuur primair te willen discussiëren over de te bereiken doelen en daarvan afgeleid de benodigde financiën in plaats van andersom.

In de praktijk vindt juridische advisering met betrekking tot bestuursvoorstellen over samenwerkingen in een laat stadium plaats, wat de integraliteit van bestuursvoorstellen niet ten goede komt. In de interviews werd onderkend dat het moeilijk is om als omgevingsmanager (meer denkend vanuit kansen) en als jurist (meer denkend vanuit risico's) op één lijn te komen. Op dit moment verkent men wel welke weg hier samen het beste kan worden bewandeld. Dit is ook belangrijk, omdat een tijdige juridische advisering in samenwerkingsprocessen essentieel is. Afgezien van dit alles, kan een vroegtijdige betrokkenheid van verschillende disciplines tot een betere en geïntegreerde opbrengst leiden.

In de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling van Waterschap De Dommel is aangegeven dat het dagelijks bestuur geen gebruik maakt van de aan hem gemandateerde bevoegdheid inzake het vaststellen van waterakkoorden en het aangaan van convenanten en bestuursovereenkomsten in de volgende gevallen:

- indien de uitoefening van de bevoegdheid grote bestuurlijke, beleidsmatige en/of financiële consequenties krijgt of vermoedelijk kan krijgen, een en ander ter beoordeling aan het dagelijks bestuur;
- indien afwijking optreedt van beleidsregels en als gevolg daarvan precedentwerking is te verwachten;
- bij een voorgenomen besluit dat -indien inwinning van advies is voorgeschreven- afwijkt van dat advies.

In de gevallen als hierboven bedoeld en bij twijfel of een aangelegenheid onder het mandaat valt, is het dagelijks bestuur verplicht tot vooroverleg en terugkoppeling met het algemeen bestuur. In de praktijk heeft het dagelijks bestuur echter geen zaken teruggelegd bij het algemeen bestuur.

2.4 Bevindingen case studies

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat voor kaderstelling de volgende vijf normen van belang zijn:

- 1) Het algemeen bestuur stelt de verordeningen (en andere beleidskaders) vast en bepaalt daarmee de hoofdlijnen van het beleid.
- 1) Het dagelijks bestuur bereidt de beslissingen van het algemeen bestuur voor en kan binnen de door het algemeen bestuur gestelde kaders nog eigen beleid voeren (inkadering).
- 2) De vorm van samenwerking is in evenwicht met de te bereiken doelen, de besluitvormingsprocessen en de relaties tussen partijen.
- 3) Het algemeen bestuur geeft voorafgaand aan de samenwerking heldere kaders en randvoorwaarden mee voor het behalen van de doelstellingen en de uitvoering of voorbereiding van het beleid binnen de samenwerking.
- 4) Op voorhand is duidelijk hoe en onder welke voorwaarden het waterschap de samenwerking kan beëindigen.

Bovenstaande normen zijn opgenomen onder 1.3. in deel 1 van deze rapportage.

In hoofdstuk 1 is inleidend aangegeven welke vormen van samenwerkingen er mogelijk zijn en in paragraaf 1.3 zijn de vijf samenwerkingsverbanden van de case studies uitgebreid toegelicht.

Deze vijf samenwerkingsverbanden dienen ter illustratie. Een volledige beoordeling van de vijf samenwerkingsverbanden maakte geen deel uit van de onderzoeksopdracht. Aan de hand van bovenstaande normen bieden wij u een doorkijk hoe de kaderstelling in relatie tot de rol van het algemeen bestuur bij de vijf bestaande samenwerkingsverbanden is toegepast. De samenwerkingsverbanden De Kleine Aarde, Nationaal Landschap het Groene Woud en Meten en Monitoren van samenwerkingsverbanden zijn allen privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Ten behoeve van deze samenwerkingsvormen kan het algemeen bestuur dezelfde instrumenten inzetten. Gelet hierop worden deze samenwerkingsverbanden hierna samengevoegd beschreven.

Voor alle vijf samenwerkingsverbanden geldt dat het algemeen bestuur de verordeningen en andere beleidskaders vaststelt en daarmee de hoofdlijnen van het beleid bepaalt. Dat geldt voor materiële kaders, maar ook voor formele kaders rond verbonden partijen en externe betrekkingen (zie de tabel in paragraaf 2.1).

Bovendien geldt voor alle samenwerkingsverbanden van het waterschap dat het dagelijks bestuur de beslissingen van het algemeen bestuur voorbereidt en het dagelijks bestuur zelf binnen de door het algemeen bestuur gestelde (hoofd)kaders eigen beleid kan voeren (de algemene kaders verder kan inkaderen). Daarbij kan het dagelijks bestuur natuurlijk wel gevoed worden vanuit de samenwerkingsverbanden, die soms vanwege hun uitvoeringsexpertise (Aquon) of de afstemming (Van Gogh Nationaal Park) ook wel politieke binding van het dagelijks bestuur kunnen veronderstellen. Immers, strikt genomen doet het dagelijks bestuur voorstellen, maar deze voorstellen worden vaak voorbereid vanuit de samenwerkingsverbanden of er zijn binnen het samenwerkingsverband al afspraken gemaakt die leidend zijn voor de inbreng.

Met betrekking tot de norm of de vorm van de samenwerking in evenwicht is met de te bereiken doelen, de besluitvormingsprocessen en de relaties tussen partijen is bij de vijf case studies alleen een doorkijk gegeven voor het samenwerkingsverband Aquon. Voor de overige vier samenwerkingsverbanden valt op basis van de beschikbare informatie niet aan te geven of de vorm in evenwicht is. Gelet op het feit dat zowel De Kleine Aarde als het meten en monitoren van riolering geen verbonden partijen zijn maar slechts een vorm van lichte samenwerking en binnen die samenwerking geen (inhoudelijk of financieel) belangrijke beslissingen worden genomen, lijkt het niet aannemelijk dat de vorm van de samenwerkingsverbanden te zwaar zou zijn. Er heeft verder geen specifiek onderzoek plaatsgevonden naar de taken die door het betreffende samenwerkingsverband verricht worden. Voor het Van Gogh Nationaal Park is de vorm zelfs nog niet gekozen en nog onderwerp van discussie.

Aquon

In 2011 hebben de betrokken deelnemers de gemeenschappelijke regeling Aquon getroffen. Daarbij is, zoals eerder besproken, gekozen voor de vorm van een openbaar lichaam. Achterliggende gedachten hierbij waren:

- Omdat een gezamenlijke organisatie met eigen medewerkers moest worden opgetuigd is een aparte rechtspersoon logisch. Daarmee vallen veel lichtere vormen af. Het is een algemene norm dat publiekrechtelijke organisatievormen de voorkeur verdienen boven privaatrechtelijke (hoewel de Waterschapswet dat anders dan de Gemeentewet, Provinciewet en Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet expliciet voorschrijft).²⁰ Ook in die zin is de keuze voor een openbaar lichaam logisch, zeker omdat in 2011 de bedrijfsvoeringsorganisatie nog niet bestond (die mogelijkheid is in 2015 geïntroduceerd).
- Gelet op het feit dat er in Aquon 9 deelnemers zijn is het handig om naast een algemeen bestuur ook een kleiner dagelijks bestuur te hebben.

²⁰ Indertijd zal mogelijk ook nog mee hebben gespeeld dat met een publiekrechtelijke rechtsvorm de ambtenarenstatus en daarmee de SAW konden worden behouden voor de medewerkers. Door de invoering van de Wnra in 2020 is de ambtelijke status echter komen te vervallen.

Dat pleit dan dus voor een openbaar lichaam zoals Aquon is. Door de publiekrechtelijke waarborgen die de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt, is publieke controle op Aquon ook beter mogelijk dan bij een privaatrechtelijke vorm, waar het waterschap in beginsel wat meer op afstand staat. Dat past ook bij de financiële impact die Aquon heeft.

Al met al lijkt de vorm dus in evenwicht met de inhoud van de samenwerking (norm 3).

Omdat Aquon geen publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefent die door De Dommel zijn overgedragen of gemandateerd, maar vooral allerlei feitelijke handelingen verricht, zijn de mogelijkheden voor sturing via verordeningen e.d. redelijk beperkt (norm 1). Of het dagelijks bestuur ook (inhoudelijke) beleidsregels heeft gesteld voor Aquon kan niet worden afgeleid uit de onderzochte documenten, maar gelet op de taakuitoefening ligt ook dat minder voor de hand. De input van het werk van Aquon kan wel dominant zijn in de beleidsvoorbereiding door het dagelijks bestuur (norm 2). In die zin hebben de werkzaamheden van Aquon dus wel de nodige invloed.

Met betrekking tot de doelstellingen (norm 4) kan onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten doelstellingen:

1. de algemene ('regionale') doelstellingen van de samenwerking ("waarom werken we nu eigenlijk samen);
2. de eigen doelstellingen van De Dommel die men middels de samenwerking wil bereiken ("what's in it for me?"; of om er een cliché bij te halen: samenwerking is geen doel op zich).

De regionale doelstellingen zijn in algemene zin beschreven in artikel 3 van de gemeenschappelijke regeling Aquon:

"De regeling heeft als doel om op het gebied van laboratoriumactiviteiten te komen tot kennisdeling en -ontwikkeling, vergroting van de efficiency, vermindering van de kwetsbaarheid, benutting van de mogelijkheden tot continue kwaliteitsborging en kwaliteitsverbetering en versterking van de innovatiekracht".

De vraag of de regionale doelstellingen worden bereikt is naar ons oordeel echter een vraag die allereerst door het algemeen bestuur van Aquon (lees: alle daarin vertegenwoordigde deelnemers door het bestuur van Aquon zelf moet worden beantwoord.

Waar het echter gaat om de eigen belangen van het aan Aquon deelnemende waterschap, dan speelt het bestuur van Aquon daarbij geen primaire rol (maar slechts ondersteunend in het aanleveren van informatie).

Het dagelijks bestuur zou steeds moeten kunnen beantwoorden of en in welke mate de door het algemeen bestuur gestelde eigen doelstellingen wel worden behaald, en in hoeverre Aquon daaraan (in positieve of negatieve zin) heeft bijgedragen. Uit de onderzochte documenten is niet gebleken dat het algemeen bestuur van De Dommel vooraf heldere kaders heeft gesteld over wat de eigen doelstellingen met deze samenwerking waren.

In de gemeenschappelijke regeling is een procedure voor uittreding opgenomen (de exit-strategie). De manier waarop deze wordt ingevuld, kan per regeling verschillen. In ieder geval worden er altijd afspraken gemaakt over de uittreding. Er kan worden gekozen voor een afkoopsom die moet worden betaald gedurende vijf jaren, of een afkoopsom gebaseerd op de werkelijke kosten voor uittreding, die geheel worden toegerekend aan de uittreder (norm 5).

[De Kleine Aarde - Nationaal Landschap Het Groene Woud - Meten en monitoren riolering](#)

Eerder is al benoemd dat de samenwerking met De Kleine Aarde geen verbonden partij is. Het waterschap heeft zowel geen bestuurlijk als financieel belang binnen de samenwerking. Er is geen samenwerkingsovereenkomst gesloten, maar het dagelijks bestuur heeft op 16 januari 2018 besloten deelnemer te worden van de deelnemersraad). Op 8 mei 2018 besloot het dagelijks bestuur tot lidmaatschap van Jac Hendriks (nu lid van het algemeen bestuur, destijds lid van het dagelijks bestuur) op persoonlijke titel van het Groen Woud.

Op 26 november 2007 heeft het algemeen bestuur de nota Samenwerking Meten en monitoren vastgesteld. In het bestuursvoorstel, daterend van 22 augustus 2007, wordt een uitgebreide uiteenzetting gegeven over de aanleiding en doelstelling van het bestuursvoorstel en de samenwerking. De samenwerking heeft onder meer tot doel om gemeenten specialistische werkzaamheden, waartoe het waterschap over de kennis beschikt, uit handen te nemen en zo een kwaliteitsverbetering van de werking van het rioolstelsel te realiseren. Ten behoeve van de samenwerking meten en monitoren heeft er in 2012 een evaluatie plaatsgevonden. De uitkomst van de evaluatie heeft tot gevolg gehad dat de gekozen lijn kon worden doorgezet (norm 4). Ter aanvulling daarop wordt tegenwoordig in de individuele samenwerkingsovereenkomsten gemeenten over installeren, beheren en onderhouden meetapparatuur een exit-bepaling verwerkt. Deze exit-bepaling biedt de mogelijkheid om de samenwerking te beëindigen op het moment dat aan de meetdoelen is voldaan (norm 5).

Van Gogh Nationaal Park

Er wordt op dit moment nog nagedacht en onderhandeld over de vormgeving van de samenwerking. Op dit moment is dan ook niet te zeggen of de (nog niet) gekozen vorm in overeenstemming is met de doelen en taken van de samenwerking en het waterschap (die ook nog niet vastomlijnd zijn) (norm 3).

Uit de deskstudie en de afgenomen interviews blijkt dat het algemeen bestuur niet betrokken is geweest bij het aangaan van dit samenwerkingsverband. Er zijn dan ook geen expliciete kaders vanuit het algemeen bestuur meegegeven, behalve de kaders die in het besluit “bestuurlijke kaders externe initiatieven” staan opgenomen. Deze bestuurlijke kaders zijn door het algemeen bestuur vastgesteld (norm 4).

3. Informatiewinning

In hoofdstuk 2 is reeds aan de orde gekomen dat het algemeen bestuur onder meer betrokken is bij het vaststellen van een algemeen beleidskader dat richting geeft bij de afweging rondom (eventuele) deelname aan samenwerkingsverbanden. De betrokkenheid van het algemeen bestuur kan daarentegen ook voortkomen uit het volledig en tijdig informeren van het algemeen bestuur over de gemaakte keuzes door het dagelijks bestuur. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van het algemeen bestuur bij informatiewinning, waarbij onder meer aan bod komt in hoeverre de informatie geschikt is om sturing te geven en toezicht te houden. Tot slot volgen bevindingen ten aanzien van de vijf case studies.

3.1 Doel en kerninstrumenten

Het doel van informatiewinning is: het verkrijgen van informatie over samenwerkingsverbanden, zodat ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur de rechtmatigheid, doelmatigheid en doelgerichtheid van samenwerkingsverbanden getoetst kan worden.

Het algemeen bestuur kan zonder informatie niet zijn controlerende rol uitvoeren. Het is dan ook belangrijk dat het algemeen bestuur tijdig over de gewenste en noodzakelijke informatie beschikt, met name als er in de kaderstelling grote wijzigingen aan de orde zijn of wanneer er iets dreigt mis te gaan in de samenwerking. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt deels bij het dagelijks bestuur en deels bij het samenwerkingsverband (de samenwerkingsrelatie). Informatie kan het algemeen bestuur op twee manieren bereiken:

- **actief** vanuit het dagelijks bestuur of de samenwerking (voor het dagelijks bestuur geldt ook deels een actieve informatie

plicht

; dat gaat mogelijk binnenkort ook gelden voor het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan in de zin van de Wgr²¹); of
- **passief**, dat betekent dat het algemeen bestuur (of een lid daarvan) zelf om inlichtingen vraagt en die zodoende krijgt. Het zijn deze instrumenten waarmee het algemeen bestuur zelf invloed kan uitoefenen, maar die ook een actieve houding vanuit het algemeen bestuur zelf vragen.

Op de volgende pagina treft u een tabel aan waarin is opgenomen welke instrumenten het algemeen bestuur voor informatiewinning heeft en hoe deze vervolgens worden toegepast. Een nadere toelichting op een aantal bevindingen treft u aan na de tabel.

²¹ Zie voor dit wetsvoorstel: <https://www.internetconsultatie.nl/democratischelegitimatiegemeenschappelijkeregelingen>.

Instrumenten die gelden voor alle samenwerkingsverbanden

Instrument	Wat kan bereikt worden met dit instrument?	Bevindingen over toepassing binnen De Dommel	Aanbevelingen
<p>Inlichtingenrecht lid algemeen bestuur t.a.v. dagelijks bestuur en de watergraaf</p> <p>(art. 89 lid 2 resp. art. 97 lid 2 Waterschapswet)</p> <p>(art. 58 Reglement van orde algemeen bestuur Waterschap De Dommel)</p>	<p>Het dagelijks bestuur geeft het algemeen bestuur mondeling of schriftelijk de door een of meer leden van het algemeen bestuur gevraagde inlichtingen (voor zover verstrekking niet in strijd is met het openbaar belang). Dat geldt ook voor de watergraaf.</p>	<p>Het algemeen bestuur maakt steeds meer gebruik van het recht om vragen te stellen, via artikel 58 van het Reglement van Orde, maar ook in de rondvraag van vergaderingen van het algemeen bestuur. Er zijn echter nog geen artikel 58 vragen gesteld over samenwerkingsverbanden.</p>	
<p>Actieve informatievoorziening door dagelijks bestuur</p> <p>(art. 10 Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap De Dommel)</p>	<p>Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur actief, als blijkt dat de realisatie van het beleid in betekende mate afwijkt van hetgeen in de begroting is opgenomen.</p>	<p>In de praktijk geeft het dagelijks bestuur mondeling informatie aan de vaste commissies via het vaste agendapunt ‘verbonden partijen’ op de commissieagenda’s.</p> <p>In de praktijk geeft het dagelijks bestuur schriftelijk informatie over de samenwerkingen aan het algemeen bestuur wanneer het dit – gelet op de bevoegdhedenverdeling tussen algemeen en dagelijks bestuur - nodig acht.</p> <p>Ingekomen brieven van het samenwerkingsverband zet het dagelijks bestuur ook als ingekomen brief op de agenda van het algemeen bestuur.</p> <p>Het algemeen bestuur ontvangt drie keer per jaar bestuursrapportages.</p>	

		<p>Deze rapportages sluiten qua inrichting aan bij de programma-indeling van de begroting.</p> <p>De bestuursrapportages worden ter vaststelling aan het algemeen bestuur voorgelegd.</p> <p>Het algemeen bestuur kan altijd informatie opzoeken in IBabs. Daarin staan alle vergaderstukken van algemeen bestuur, moties en amendementen, praktische en beleidsmatige informatie, ingekomen brieven aan het algemeen bestuur, schriftelijke vragen die leden van het algemeen bestuur hebben gesteld, vergaderstekken van commissies en van de Noord Brabantse Waterschapsbond. Daarnaast staan hierin de verslagen van vergaderingen van het dagelijks bestuur.</p>	
<p>Beleidsbegroting en meerjarenraming²²</p> <p>(art. 100 jo. art. 101 Waterschapswet)</p>	<p>Het dagelijks bestuur biedt jaarlijks, tijdig voor de in artikel 101 eerste lid bedoelde vaststelling, het algemeen bestuur een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van het waterschap en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren.</p> <p>Het Waterschapsbesluit schrijft voor dat de begroting een paragraaf verbonden partijen kent. Deze moet tenminste bevatten: de visie op de verbonden partij in relatie tot de doelstellingen</p>	<p>Zie hetgeen vermeld is onder 2.2.</p>	<p><i>Zie hetgeen vermeld is onder 2.2.</i></p>

²² Met de Beleidsbegroting geeft het algemeen bestuur kaders mee voor het begrotingsjaar. De Beleidsbegroting en de Meerjarenbegroting hebben echter ook een informerende functie voor het algemeen bestuur. Daarom zijn ze ook in deze paragraaf genoemd.

	die zijn opgenomen en de beleidsvoornemens.		
<p>Inlichtingenplicht samenwerkingsverband</p> <p>(art. 10:6 lid 2 resp. art. 10:16 lid 2 Awb)</p>	<p>De persoon die een bevoegdheid gedelegeerd of gemandateerd krijgt (bijvoorbeeld van het algemeen bestuur), moet het delegerende of mandaterende bestuursorgaan op diens verzoek inlichtingen verschaffen over de uitoefening van de bevoegdheid.</p> <p>Dit ziet op de verhouding tussen dagelijks en algemeen bestuur van het waterschap zelf en niet op samenwerkingen die vallen onder de Wgr. Deze worden hierna verder toegelicht.</p>	<p>Zowel uit de deskstudie als de afgenomen interviews is gebleken dat de portefeuillehouder die namens het waterschap deelneemt aan het samenwerkingsverband, hierover mondeling/schriftelijk inlichtingen doet aan de vaste commissies. Hiervoor staat een vast agendapunt (verbonden partijen) op de commissieagenda. Dit doet hij/zij op basis van eigen gevoel over bestuurlijke relevantie.</p> <p>Binnen het waterschap is er verwarring over de gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden. Wat is nu precies gedelegeerd en wat gemandateerd? Hier is onder meer ook een werkgroep bestuurlijke vernieuwing voor aangesteld. In de inleiding is al benoemd dat wij ons in deze rapportage niet buigen over de discussie die loopt bij de werkgroep bestuurlijke vernieuwing.</p>	<p><i>Stel als commissielid in de vaste commissies actief vragen aan de portefeuillehouder over samenwerkingsverbanden.</i></p>
<p>Rapportage aan algemeen bestuur over verbonden partijen en samenwerkingen</p>	<p>Naar aanleiding van een onderzoek van de Rekenkamercommissie heeft het algemeen bestuur op 12 december 2012 besloten dat ieder jaar in september/oktober aan het algemeen bestuur gerapporteerd wordt over verbonden partijen en samenwerkingen. Er wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen en risico's. Het algemeen bestuur wordt hiertoe in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen.</p>	<p>Uit de interviews kwam naar voren dat deze rapportage voldoende informatie bevat. Wel is de vraag of deze informatie tijdig aan het algemeen bestuur wordt voorgelegd (zodat deze zijn kaderstellende rol kan vervullen) en of het overzicht van samenwerkingen wel compleet is. Een aantal geïnterviewden gaf aan behoefte te hebben aan een totaaloverzicht van alle samenwerkingsverbanden.</p>	<p><i>Benoem criteria op basis waarvan het dagelijks bestuur een selectie kan maken m.b.t. samenwerkingen waarover het algemeen bestuur moet worden gerapporteerd. Laat het dagelijks bestuur tevens een voorstel doen over het tijdstip waarop wordt gerapporteerd.</i></p>

		In de praktijk geeft deze rapportage weinig tot geen discussie in het algemeen bestuur. Dit is geleidelijk aan het veranderen (bijv. motie CDA 2 oktober 2019).	
Waterbrief	De waterbrief is een communicatie-instrument waardoor het algemeen bestuur tussentijds (buiten de standaard vergaderingen om) door het dagelijks bestuur wordt meegenomen in de laatste ontwikkelingen.	Het algemeen bestuur heeft op 7 februari 2020 besloten tot het in gebruik nemen van een waterbrief	<i>Vraag het dagelijks bestuur om de waterbrief na verloop van tijd (bijvoorbeeld halverwege de vigerende bestuursperiode) te evalueren, bekijk of deze een positieve bijdrage levert aan de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur.</i>
Instrumenten die alleen gelden voor een gemeenschappelijke regeling			
Instrument	Doel van het instrument	Bevindingen over toepassing binnen het Waterschap De Dommel	Aanbevelingen
Informatierecht bestuur samenwerkingsverband t.a.v. AB-leden waterschap (art. 50a resp. 17 Wgr)	Het bestuur van een openbaar lichaam (zowel het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als de voorzitter), het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten het algemeen bestuur alle door een of meer leden van het algemeen bestuur gevraagde inlichtingen verschaffen. Het gaat hier dus om een passieve informatieplicht van het betreffende bestuur. <i>In de aanstaande wetswijziging van de Wgr die nog ingediend moet worden is beoogd het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en een</i>	Uit het onderzoek is gebleken dat het algemeen bestuur weinig gebruik maakt van dit informatierecht. Bij Waterschap De Dommel is het gebruikelijk dat leden van het algemeen bestuur eventuele vragen stellen via het lid van het dagelijks bestuur dat Waterschap De Dommel vertegenwoordigt in het openbaar lichaam. Dit heeft als bijvangst dat het dagelijks bestuur weet welke vragen en zorgen het algemeen bestuur heeft. Ook de mogelijkheid die artikel 58 Reglement van orde algemeen bestuur Waterschap De Dommel biedt, kan worden ingezet.	

	<i>gemeenschappelijk orgaan ook een actieve informatieplicht aan het algemeen bestuur van het waterschap te geven. De informatie gaat dan dus rechtstreeks van het samenwerkingsverband naar het algemeen bestuur van het waterschap.</i>	Dit is echter nog niet gebeurd.	
Kadernota (o.a. art. 50fa Wgr)	Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten een kadernota aan het algemeen bestuur sturen, waarin de beleidsmatige en financiële kaders voor het jaar erna worden geschetst. Deze kadernota is vervat in een ontwerpbegroting op basis waarvan het algemeen bestuur een zienswijze kan indienen(zie verder kaderstelling).	Zie hetgeen vermeld is onder 2.2 bij Beleidsbegroting en meerjarenraming	

3.2 Overige bevindingen/eventuele nadere toelichting tabel

Het algemeen bestuur heeft baat bij tijdige en juiste informatie. Uit de tabel op de voorgaande pagina's valt op te maken dat het algemeen bestuur op verschillende wijzen voorzien wordt van informatie. Zo ontvangt het algemeen bestuur informatie van zowel het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie als van de verscheidene samenwerkingsverbanden. De informatiepositie van het algemeen bestuur is dus deels afhankelijk van de bereidheid van deze partijen om actief informatie te delen. Tijdens de interviews bleek dat velen het gevoel hebben dat de gedeelde informatie vaak niet tijdig wordt aangeleverd. Binnen de huidige processen ontvangt het algemeen bestuur vaak informatie als problemen zich reeds hebben voorgedaan. In dergelijke situaties is het wenselijk dat het algemeen bestuur eerder en meer informatie ontvangt. Vaak is de informatie slechts ter kennisgeving en zijn belangrijke beslissingen reeds genomen. Dat maakt bijsturing (zie verderop) nagenoeg onmogelijk.

Aan het algemeen bestuur wordt ook informatie ter beschikking gesteld in de ontwerpbegroting, in het jaarverslag en in aparte documenten over verbonden partijen en overige samenwerkingsverbanden. Tijdens de interviews is meerdere keren aangegeven dat deze informatie als te beperkt wordt ervaren om als algemeen bestuur de doelmatigheid en doelgerichtheid te kunnen toetsen van een samenwerkingsverband en daarmee de samenwerkingsverbanden te kunnen aansturen of controleren. Het algemeen bestuur wordt in beperkte mate meegenomen bij landelijke of regionale afspraken bij samenwerkingsverbanden die indirect ook kaderstellend werken voor de bedrijfsvoering van Waterschap De Dommel. Daarentegen bestaat ook de vraag of het algemeen bestuur daadwerkelijk de doelmatigheid en doelgerichtheid van een samenwerkingsverband dient te toetsen. Immers, het algemeen bestuur is geen raad van toezicht.

Uit de documentenstudie volgt dat de Beleidsbegroting 2020 bij het onderdeel financiën (deel 3) informatie bevat over vier verbonden partijen. Informatie zoals het doel waarvoor de samenwerking is aangegaan, maar informatie over solvabiliteit, eventuele risico's e.d. wordt niet weergegeven. Daarnaast worden de overige samenwerkingsverbanden niet genoemd. De beleidsbegroting gaat niet concreet in op welke meetbare doelen en prestaties de verbonden partijen specifiek voor het waterschap verrichtten. Het is ook niet duidelijk welk product het waterschap krijgt voor de prijs die het betaalt.

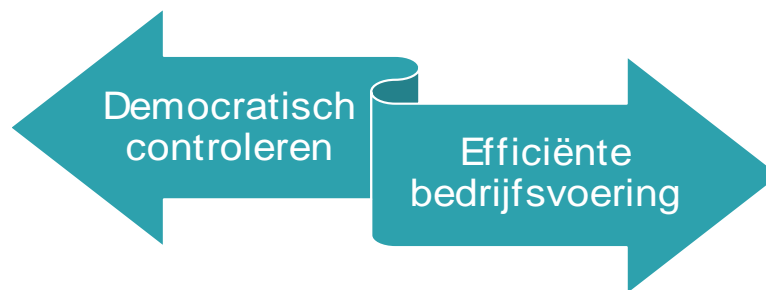
Tot slot worden in de rapportages Verbonden partijen zowel de verbonden partijen als overige samenwerkingsvormen benoemd. In de rapportages worden kort de ontwikkelingen en risico's uiteengezet.

Voor een gestroomlijnd proces is het van belang om de kerninstrumenten tactisch in te zetten. Tussen het algemeen bestuur en dagelijks bestuur moet een helder en duidelijk proces ten aanzien van informatievoorziening ontstaan. De informatie die gedeeld wordt met het algemeen bestuur moet daadwerkelijk informatief zijn en bijdragen aan de keuzes die het algemeen bestuur kan maken in de kaderstelling/bijsturing of controle. Het moet niet gaan om (nog) méér informatie, maar juist om tijdige en goede informatie (zowel kwalitatief als kwantitatief). Dit betekent dat er een balans dient te komen tussen de democratische controle(middelen) enerzijds en een efficiënt werkende samenwerking anderzijds. Daarbij kan het dan gaan om (1) samenwerking tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur, (2) samenwerking tussen het waterschap en andere partijen in de samenwerking, (3) samenwerking tussen het waterschap en het samenwerkingsverband en (4) het functioneren van het samenwerkingsverband.

Het algemeen bestuur heeft behoefte aan democratische controle van samenwerkingsverbanden en duidelijkheid over de wijze waarop het geïnformeerd wordt. De leden willen betrokken zijn, mee kunnen denken over belangrijke besluitvorming en invloed uitoefenen. Hiervoor is het nodig dat zij op maat gemaakte informatie ontvangen en dus niet informatie die alleen algemeenheden bevat of slechts gaat over zaken waar het algemeen bestuur dan weer niet over gaat. De informatie moet toegespitst zijn op aspecten die relevant zijn voor het uitoefenen van de (democratische) controlerende rol, of het nu gaat om juridische of politieke middelen.

Daartegenover staat dat het dagelijks bestuur vaak beschikt over relevante informatie, maar het ondoenlijk is om alle informatie over samenwerkingsverbanden bij het algemeen bestuur terug te leggen. Dat zou voor een overkill aan informatie zorgen. Bovendien is het voor het dagelijks bestuur lastig in te schatten wanneer en hoeveel informatie het moet doorsturen naar het algemeen bestuur. Immers, het algemeen bestuur wil ook niet overspoeld worden met informatie. Dit kwam ook naar voren in de interviews. Leden van het algemeen bestuur gaven aan niet de tijd en capaciteit te hebben om op elk moment van de dag bezig te zijn met hun kaderstellende en controlerende rol. Dat vergt van hen zelf ook een focus bij om zich bij zowel kaderstelling als controle te beperken tot hoofdlijnen en niet te verzanden in allerlei (technische) detaildiscussies.

Democratische controle en efficiënte bedrijfsvoering van samenwerking lijken daarmee tegenstrijdig aan elkaar te zijn, maar ze zijn ook aan elkaar verbonden. In feite kan het één niet zonder het ander. Zowel de samenwerking als de controle dient efficiënt te blijven. Het algemeen bestuur en dagelijks bestuur zijn beide op zoek naar een betere balans.



3.3 Bevindingen case studies

Gedurende het onderzoek is het beeld ontstaan dat het algemeen bestuur niet volledig op de hoogte lijkt te zijn van de beschikbare sturings- en informatiemogelijkheden. In de sturingsmogelijkheden van het algemeen bestuur speelt de informatievoorziening een belangrijke rol. Afhankelijk van de gekozen juridische vorm is de informatievoorziening ook wettelijk verankerd [zie paragraaf 3.1]. Ten behoeve van informatiewinning zijn er vier normen van belang die van toepassing zijn op elk samenwerkingsverband. Het gaat om de volgende vier normen:

- 1) Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur actief en tijdig over samenwerkingsverbanden, zowel over de initiatieven als over de lopende samenwerkingsverbanden .
- 2) Het algemeen bestuur heeft recht op de informatie waar een of meer leden van het algemeen bestuur om vragen en maakt ook zelf gebruik van de sturingsmogelijkheden ten behoeve van het verkrijgen van informatie.
- 3) De samenwerking informeert het algemeen bestuur actief en tijdig over de voortgang van de samenwerking, waaronder financiële, beleidsmatige en bestuurlijke risico's en de realisatie en voortgang van de beoogde doelen en effecten van de samenwerking.
- 4) Het algemeen bestuur kan informeel geïnformeerd worden door bij de samenwerking betrokken ambtenaren (van het waterschap, dan wel van de samenwerking).

Aquon

Bij gemeenschappelijke regelingen heeft het algemeen bestuur een belangrijkere rol dan bij de andere verbonden partijen en/of samenwerkingsverbanden, omdat in de Wgr een aantal rechten voor het algemeen bestuur is verankerd. Zo hebben de leden van het algemeen bestuur inlichtingenrechten ten aanzien van het bestuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur én voorzitter) van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan. Dit nog los van het inlichtingenrecht t.a.v. het dagelijks bestuur van Waterschap De Dommel.

Op basis van de interviews kan gesteld worden dat het algemeen bestuur beperkt of geen gebruik maakt van het informatierecht. Er wordt in beperkte mate om additionele informatie over samenwerkingsverbanden in de vorm van een gemeenschappelijke regeling aan het dagelijks bestuur gevraagd (norm 2).

In de Wgr is opgenomen dat Aquon verplicht is om in ieder geval hun conceptbegroting tijdig aan het algemeen bestuur van het Waterschap aan te bieden, zodat het algemeen bestuur een zienswijze hierover kan opstellen (norm 3). In de programmabegroting informeert Aquon het algemeen bestuur over de ontwikkelingen in haar omgeving, de verwachte (financiële) voordelen van dat jaar, de doelen van de bedrijfsvoering, de kostentoekening en bijdrageregeling, het risicomanagement en enkele overige aspecten die specifiek gelden voor dat jaar.

De zienswijze van het algemeen bestuur is een advies aan Aquon, maar heeft geen dwingend karakter. Wel is het de bedoeling dat de portefeuillehouder het belang van het waterschap verdedigt binnen het algemeen bestuur van Aquon en dat er (zoveel mogelijk) vervolgd aan wordt gegeven door Aquon, mits het algemeen bestuur de zienswijzen niet wegstemt. Uit de interviews volgt dat de zienswijze vaak door het dagelijks bestuur van Waterschap De Dommel wordt gegeven en deze zienswijze dan ter kennisgeving aan het algemeen bestuur wordt doorgestuurd. Dit heeft te maken met het feit dat de vergaderingen van het algemeen bestuur van Waterschap De Dommel niet synchroon lopen aan de Planning & Control cyclus van Aquon. Het algemeen bestuur wordt wel per e-mail door het dagelijks bestuur op de hoogte gebracht, maar vaak brengt het dagelijks bestuur een zienswijze in. Uit de interviews kwam naar voren dat de termijn voor het indienen van een onderbouwde zienswijze als relatief kort wordt ervaren. Bovendien biedt de datum van 15 april weinig kans om de gegevens uit de jaarverslagen van de verbonden partijen te verwerken in het jaarverslag van het waterschap, zo blijkt uit eerdere onderzoeken. Dit zijn echter wettelijke termijnen waaraan Aquon gebonden is. Natuurlijk kunnen deadlines in de gemeenschappelijke regeling vervroegd (niet verlaat) worden en kan ook de termijn voor zienswijzen opgerekt worden. Maar wanneer de kadernota en ontwerpbegroting te vroeg in het jaar worden gepland, dan beschikt het samenwerkingsverband zelf nog niet over de nodige informatie om plannen te kunnen maken. Men moet nu al 8 tot 20 maanden vooruit plannen door de Planning & Control cyclus. Gelet op het feit dat kadernota's en ontwerpbegrotingen van gemeenschappelijke regelingen altijd ongeveer op hetzelfde moment komen (vanwege die wettelijke termijnen) zou het algemeen bestuur ook kunnen overwegen zijn vergaderschema zo aan te passen dat de tijd optimaal benut wordt.

De Kleine Aarde

In de beschikbare documenten zijn geen (proces)afspraken te vinden die voorzien in de informatievoorziening van de Stichting De Kleine Aarde aan het waterschap (norm 3). Namens het waterschap neemt de portefeuillehouder van het dagelijks bestuur deel aan de deelnemersraad. Op basis van de institutionele informatieplichten kan het algemeen bestuur informatie ontvangen over het samenwerkingsverband De Kleine Aarde.

De Kleine Aarde wordt als samenwerkingsverband niet genoemd in de rapportage verbonden partijen en de rapportage overige samenwerkingsvormen. Dit geldt ook voor het samenwerkingsverband Meten en monitoren riolering (norm 1).

Een stichting is een privaatrechtelijke rechtsvorm, waarvan de instellingsbesluiten en statuten openbaar zijn. Echter, verdere informatie is over het algemeen niet openbaar toegankelijk. Wijzigingen in de samenwerking worden over het algemeen uitsluitend ter kennisneming naar het algemeen bestuur gestuurd.

Van de privaatrechtelijke rechtsvormen (zoals het Groene Woud en meten en monitoren) zijn geen begrotingen, jaarverslagen of andere informatie te vinden. Inhoudelijke informatie dient het algemeen bestuur te ontvangen van het dagelijks bestuur of de ambtelijke organisatie (norm 1/norm 4).

Bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden heeft het algemeen bestuur geen vergelijkbaar informatierecht als dat ze hebben bij een gemeenschappelijke regeling. Bij een stichting zijn de mogelijkheden dan ook beperkter. Tot op zekere hoogte is een informatierecht in deze vormen wel verankerd, bijvoorbeeld in de statuten van Kleine Aarde. Waterschap De Dommel maakt geen deel uit van de stichting De Kleine Aarde. Het waterschap is alleen lid van de deelnemersraad van deze stichting. Deze deelnemersraad kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan het bestuur van de stichting. Het waterschap kan in dit kader vragen om informatie, maar hiervoor is geen juridische basis. De stichting is dus vrij om deze informatie al dan niet te verstrekken. (norm 2).

Nationaal Landschap Het Groene Woud

Op grond van artikel 2 van de samenwerkingsovereenkomst zijn partijen zelf verantwoordelijk voor de terugkoppeling binnen de eigen organisatie (norm 1/norm 3). In de rapportages verbonden partijen wordt de samenwerking benoemd onder de categorie “overige samenwerkingsvormen”. Het Groene Woud is zowel in de rapportage verbonden partijen van 2019 als 2018 opgenomen als “overig” samenwerkingsverband. De samenwerking is dus geen verbonden partij en heeft ook niet de instrumenten die volgen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (norm 2).

Bij Waterschap De Dommel wordt het bestuur middels managementrapportages geïnformeerd. Het is nog niet voorkomen dat het bestuur te laat geïnformeerd is.

Meten en monitoren Riolering

Ten behoeve van het meten en monitoren van de waterketen zijn er tussen Waterschap De Dommel en gemeenten dienstverleningsovereenkomsten gesloten. Er is geen structurele afspraak over het geven van informatie, maar wel heeft er in 2015 een evaluatie plaatsgevonden. Het samenwerkingsverband is niet opgenomen in de rapportage verbonden partijen van zowel 2018 als 2019.

Van Gogh Nationaal Park

Het algemeen bestuur is in september 2019 middels een notitie geïnformeerd over het samenwerkingsverband en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen. In de gesloten samenwerkingsovereenkomst zijn geen afspraken terug te vinden over structurele informatievoorzieningen. Dit betekent dat het dagelijks bestuur dat actief betrokken is bij de uitvoering van het samenwerkingsverband het algemeen bestuur dient te voorzien van tijdige informatie.

Het samenwerkingsverband Van Gogh Nationaal Park is in de rapportage verbonden partijen van 2019 opgenomen, maar in de rapportage van 2018 ontbreekt de samenwerking. Dat is opvallend, aangezien er in 2018 al wel een kernteam actief betrokken was bij dit samenwerkingsverband (norm 1).

4. Verantwoording

Na informatiewinning start de fase van verantwoording. Bij verantwoording gaat het niet alleen om beoordeling van de informatie, maar ook over verantwoording afleggen over gemaakte keuzes. Binnen de cyclus van kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturing is het niet altijd noodzakelijk dat de fase van verantwoording plaatsvindt. Alleen indien de daartoe gegeven informatie aanleiding geeft, legt men verantwoording af.

4.1 Doel en kerninstrumenten

Het doel van verantwoording is: transparant zijn en inzicht geven over behaalde beleidsdoelen en de recht- en doelmatigheid van inzet van middelen, zodat een oordeel gevormd kan worden over de financiële positie en ontwikkeling van Waterschap De Dommel.

Leden van het dagelijks bestuur leggen verantwoording af over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur. De leden van het algemeen bestuur zijn als vertegenwoordigers door de samenleving gekozen, dan wel vertegenwoordigen zij bepaalde geborgde belangen. Zij hebben het vertrouwen gekregen om de belangen van de samenleving en de andere geborgde belangen goed te vertegenwoordigen. Er wordt via hen dus ook verantwoording afgelegd aan de samenleving.

Het dagelijks bestuur zorgt er binnen de door het algemeen bestuur gestelde kaders voor dat de middeleninzet rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is. Het legt hierover verantwoording af aan het algemeen bestuur, dat als vertegenwoordigend orgaan een oordeel kan geven (controleerende functie van het algemeen bestuur). Leden van het dagelijks bestuur leggen ook verantwoording af over de handelingen die vallen onder hun verantwoordelijkheid. Het gaat dan ook om handelingen die in mandaat, volmacht of machtiging zijn verricht.

Op de volgende pagina treft u een tabel aan waarin is opgenomen welke instrumenten het algemeen bestuur t.b.v. verantwoording heeft en hoe deze vervolgens worden toegepast. Een nadere toelichting op een aantal bevindingen treft u aan na de tabel.

Instrumenten die gelden voor alle samenwerkingsverbanden

Instrument	Doel van het instrument	Bevindingen over toepassing binnen het Waterschap De Dommel	Aanbevelingen
<p>Toesturen van de jaarverslagen</p> <p>(art. 103 lid 1 Waterschapswet) (art. 4.11 lid 2 resp. 4.20 resp. 4.17 lid 1 onder c resp. 4.69 van het Waterschapsbesluit).</p> <p>(art. 11 Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap De Dommel)</p>	<p>Het dagelijks bestuur legt aan het algemeen bestuur verantwoording af over elk begrotingsjaar over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag.</p> <p>Elk waterschap is verplicht om in de paragraaf verbonden partijen van begroting en jaarverslag in te gaan op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting; • de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen; • de verantwoording van datgene wat op grond van de bovenstaande twee punten is gerealiseerd (jaarverslag). 	<p>Elk jaar worden over het voorgaande boekjaar een bestuursrapportage en de volgens de Waterschapswet verplichte jaarstukken aan het algemeen bestuur overlegd. In de jaarstukken is een paragraaf met betrekking tot verbonden partijen opgenomen. In deze paragraaf wordt verantwoording afgelegd over het bereikte financiële resultaat van de verbonden partijen. Verantwoording over de verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen vindt plaats in de programma's binnen de begroting. De beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen komen terug in de Omgevingsscan die in april aan het algemeen bestuur wordt voorgelegd en de afzonderlijke rapportage over verbonden partijen die in september in het algemeen bestuur wordt besproken.</p>	
<p>Artikel 5, lid 6 Organisatieregeling Waterschap De Dommel 2017</p>	<p>Het dagelijks bestuur legt over de behaalde resultaten verantwoording af aan het algemeen bestuur in de bestuursrapportages. De bestuursrapportage januari – december is de basis voor het jaarverslag en de jaarrekening. De bestuursrapportages over de eerste vier maanden en de eerste acht maanden gebeuren door middel van presentaties.</p>	<p>Uit de interviews is naar voren gekomen dat het afleggen van verantwoording middels een presentatie door de leden van het algemeen bestuur als prettig wordt ervaren, maar dat het algemeen bestuur ook jaarlijks de verantwoording schriftelijk wil ontvangen. Een schriftelijke verantwoording biedt leden van het algemeen bestuur namelijk de kans om dieper op zaken in te gaan.</p>	

	<p>Het algemeen bestuur heeft bij het vaststellen van de beleidsbegroting aangegeven over welke majeure projecten het sowieso informatie wil ontvangen in de bestuursrapportages.</p>	<p>Naast de rapportage over de majeure projecten, beoordeelt het dagelijks bestuur zelf over welke relevante punten het denkt verantwoording af te moeten leggen aan het algemeen bestuur en wat het juiste moment is om het algemeen bestuur te informeren. Het samenspel tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur vraagt dat het algemeen bestuur het dagelijks bestuur hier ook helpt, waarna het dagelijks bestuur weer voorstellen kan doen hoe dit uit te werken. De waterbrief is een goed voorbeeld van een hulpinstrument waarmee het dagelijks bestuur het algemeen bestuur tussentijds informeert.</p>	
<p>Interpellatie (art. 30 Reglement van Orde Waterschap de Dommel)</p>	<p>D.m.v. beroep op artikel 30 “Actualiteit” onderwerp bespreekbaar maken in algemeen bestuur. Indien het algemeen bestuur gebruik wil maken van deze mogelijkheid, dient wel aan de criteria zoals genoemd in bovengenoemd artikel te worden voldaan.</p>	<p>In 2018 heeft het algemeen bestuur in het kader van bestuurlijke vernieuwing besloten om geen nieuw instrument - ”motie vreemd aan de orde van de dag” - in te voeren, maar eerst gebruik te maken van de mogelijkheid om een actualiteit op te voeren op de agenda van het algemeen bestuur. Tot op dit moment (mei 2020) is dit echter nog niet voorgekomen in het algemeen bestuur. In de praktijk wordt echter steeds meer gebruik gemaakt van de rondvraag in vergaderingen van het algemeen bestuur om onderwerpen aan de orde te stellen.</p>	<p><i>In het kader van bestuurlijke vernieuwing heeft het algemeen bestuur op 19 februari 2020 kennis genomen van het feit dat t/m 2022 wordt gewerkt aan een update van de organieke regelgeving, onder andere het Reglement van Orde. Vraag het dagelijks bestuur om in dit kader te bezien of artikel 30 aanpassing behoeft.</i></p>
<p>Beleidsbeoordelingen <i>Materiële verantwoording</i></p>	<p>Met beleidsbeoordelingen kan op basis van ervaringen in de praktijk bezien worden of met het beleid de beoogde doelen behaald worden.</p>	<p>Er wordt niet standaard (bijvoorbeeld om de drie of vier jaar) geëvalueerd. Een “evaluatie vanuit de inhoud” gebeurt echter wel. Bijvoorbeeld omdat er ontwikkelingen zijn die vragen om een evaluatie.</p>	<p><i>Vraag het dagelijks bestuur om bij de Beleidsbegroting 2021 voorstellen te doen voor uit te voeren beleidsbeoordelingen in 2021.</i></p>

		<p>De directie heeft aangegeven dat het wenselijk is om gezamenlijk met de samenwerkingspartners te bekijken of de inhoud “triggert” voor evaluatie en te kijken of zaken effectiever of efficiënter kunnen.</p> <p>In de praktijk komen resultaten van evaluaties alleen terug in het algemeen bestuur, als de taken van het algemeen bestuur geraakt worden. Een voorbeeld is de tussenevaluatie van het WBP die in 2017 met het algemeen bestuur is gedeeld.</p> <p>Verder is in het kader van Bestuurlijke Vernieuwing op 19 februari 2020 aan het algemeen bestuur aanbevolen om bij kaderstelling door het algemeen bestuur ook aan te geven welke beleidsevaluaties uitgevoerd moeten worden.</p>	
<p>Evaluaties verbonden partijen / samenwerkingen</p> <p><i>Formele verantwoording</i></p>	<p>Evaluaties hebben als doel om na te gaan of met de samenwerking nog de beoogde doelen behaald worden.</p>	<p>Evaluaties van verbonden partijen vinden incidenteel plaats, afhankelijk van de gebeurtenissen die zich bij de verbonden partijen voordoen. Een voorbeeld is Aquon.</p> <p>Vanuit het bestuur wordt het belang om van tijd tot tijd te bezien of dat de verbonden partijen of overige samenwerkingen wel voldoende bijdragen aan de doelen die hiervoor oorspronkelijk zijn geformuleerd, benadrukt. Meer hierover in paragraaf 4.2. Dit is complex, omdat je ook afhankelijk bent van de andere partijen.</p>	<p><i>Zie hetgeen vermeld is onder 2.2.</i></p>

		Per samenwerkingsovereenkomst wordt ieder jaar door het proces Externe Verantwoording bezien of afspraken uit deze overeenkomsten worden nagekomen, zaken nog actueel zijn, etc. De resultaten hiervan worden opgenomen in de managementrapportage.	
Periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid (art. 109a Waterschapswet)	Het dagelijks bestuur verricht periodiek onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Het dagelijks bestuur brengt hier vervolgens schriftelijk verslag over uit aan het algemeen bestuur	In de bedrijfsvoeringsparagraaf van de beleidsbegroting en de jaarrekening wordt aangegeven dat met de onderzoeken van de Rekenkamercommissie, de bedrijfsvergelijkingen waaraan het waterschap deelneemt en de interne audits en beleidsevaluaties die het waterschap zelf uitvoert, invulling wordt gegeven aan artikel 109a Waterschapswet.	<i>Vraag het dagelijks bestuur om bij de Beleidsbegroting 2021 voorstellen te doen voor de invulling van artikel 109a Waterschapswet. Leg hierbij de relatie met de eventueel uit te voeren beleidsevaluaties.</i>
Instrumenten die gelden voor gemeenschappelijke regelingen			
Instrument	Doel van het instrument	Bevindingen over toepassing binnen het Waterschap De Dommel	Aanbevelingen
Verantwoording samenwerkingsverband (art. 16, 18 en 19 Wgr)	Een lid van het algemeen bestuur (openbaar lichaam), van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan is verantwoording schuldig aan zowel het dagelijks bestuur als algemeen bestuur over hetgeen wat hij/zij inbrengt in dat samenwerkingsverband. Hij is geen verantwoording verschuldigd over wat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, het dagelijks bestuur, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een	Uit de stukken valt niet te herleiden of het samenwerkingsverband in de praktijk verantwoording aflegt aan het waterschap. De verantwoording vindt indirect plaats via de persoon die namens het waterschap deelneemt aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Tijdens iedere vergadering van de vaste commissie geeft de portefeuillehouder een toelichting op de ontwikkelingen bij een verbonden partij.	

	gemeenschappelijk orgaan heeft gedaan.	Niet alleen de portefeuillehouder kan verantwoording afleggen, maar ook de samenwerkingsverbanden zelf. Zo legt het samenwerkingsverband SNB verantwoording af aan het algemeen bestuur door middel van een nieuwsbrief. Overigens kunnen leden van het algemeen bestuur ook het jaarverslag bij SNB opvragen.	
(Voorlopige) Jaarrekening (art. 50f en 50fa Wgr)	De jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan maakt inzichtelijk wat er het afgelopen jaar allemaal heeft plaatsgevonden bij het samenwerkingsverband. Volgens de Wgr zendt het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de algemene besturen van de deelnemende waterschappen.	Bij Waterschap De Dommel gebeurt dit door toezending van de concept-Begroting en de meerjarenraming voor 15 april.	

<p>Indienen van amendement/motie</p> <p>(art. 24 resp. 44 Reglement van Orde Waterschap de Dommel)</p>	<p>Het Reglement van het waterschap biedt de mogelijkheid om – mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan – een motie of amendement in te dienen. Dit is uiteraard ook mogelijk met betrekking tot verbonden partijen en samenwerkingen.</p>	<p>De fractiepartij CDA heeft bij behandeling van de rapportage aan het algemeen bestuur over verbonden partijen op 2 oktober 2019 een motie ingediend, inhoudende dat meer informatie verschaft moet worden over de voorgenomen wijzigingen in de governance van SNB. Deze motie is overgenomen door het dagelijks bestuur, waarna de motie is ingetrokken.</p>	
---	---	--	--

4.2 Overige bevindingen /eventuele nadere toelichting tabel

In december 2018 heeft het dagelijks bestuur in een gecombineerde commissievergadering de resultaten van de tussentijdse evaluatie van Leven-de-Dommel gepresenteerd. De presentatie valt te scharen onder een incidenteel moment van verantwoording. Tijdens deze presentatie zijn commissieleden en externe partners geïnformeerd en is nagedacht over aanvullende of andere maatregelen. Uit de interviews volgt dat leden van het algemeen bestuur graag zien dat er ook tijdens reguliere commissievergaderingen meer tijd beschikbaar komt om dieper in te gaan op de zaken waarover verantwoording is afgelegd.

Ook is bij de interviews de optie van evaluatie besproken. In de tabel onder 4.1. is al aangegeven dat vanuit het bestuur het belang wordt benadrukt om van tijd tot tijd te bezien of dat de verbonden partijen of overige samenwerkingen wel voldoende bijdragen aan de doelen die hiervoor oorspronkelijk zijn geformuleerd. Evaluatie van de samenwerking kan er toe leiden dat een gekozen rechtsvorm niet passend blijkt bij de aard van de taken. Neem bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling waar het gaat om beleidsarme taken. De wijze waarop een gemeenschappelijke regeling functioneert, vraagt veel tijd van het bestuur voor de dagelijkse gang van zaken, terwijl dit juist niet zou hoeven, gelet op de beleidsarme taak. In zo'n geval kan bijvoorbeeld ook gekozen worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Het waterschap zou in de toekomst het bestaan van ieder samenwerkingsverband op gezette tijden (bijvoorbeeld ten tijde van de evaluatie) kunnen bezien. Het algemeen bestuur kan gezamenlijk met het dagelijks bestuur de discussie voeren over hoe de taken en de samenwerking het beste vormgegeven kunnen worden. De uitkomsten van deze discussie zouden er vervolgens toe kunnen leiden om bijsturing te overwegen. De discussies kunnen daarentegen weer gevoed worden door de informatie die middels informatiewinning en verantwoording aan het algemeen bestuur is voorgelegd. Bij gemeenschappelijke regelingen kan bekeken worden of de uitvoering van de taken beleidsrijk of beleidsarm zijn. Immers, beleidsarme bevoegdheden kunnen eventueel ook dichter bij het waterschap georganiseerd worden. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat de taken ook in een lichter samenwerkingsverband georganiseerd kunnen worden. Evaluaties zijn niet alleen voor het algemeen bestuur van belang, maar voor ieder orgaan binnen het waterschap. Voor het algemeen bestuur geldt specifiek "als er meer samenwerkingen worden aangegaan in een separate regeling, hoe minder de eigen sturing, controle en toezicht kan plaatsvinden".

Verantwoording en controle vinden doorgaans structureel en cyclisch plaats. Denk onder meer aan de Planning & Control cyclus als het gaat om de verantwoording over uitgaven. Beleid en uitvoering moeten niet alleen tot uitdrukking komen in de begroting (meerjarenraming), rapportages, jaarrekening en jaarverslag, maar in alle documenten en afspraken die het traject van beleidsvoorbereiding tot en met verantwoording ondersteunen.

Dit betekent dat ook zaken, zoals de verordeningen uit de artikelen 108, 109 en 109a van de Waterschapswet, afspraken over delegatie en mandaat, administratieve organisatie, aanbestedings(beleid), interne controle, managementrapportages, kostentoe rekening, accountantscontrole, rechtmatigheidsonderzoeken en beleidsevaluaties tot het verantwoordingstraject worden gerekend.

Verantwoording vindt evenals informatiewinning zowel structureel als incidenteel plaats. Structurele verantwoording en meer intensieve controle past bij zwaardere samenwerkingsverbanden. Met zwaarder wordt bedoeld, samenwerkingsverbanden met eigen organen en een taakveld waarop keuzes mogelijk zijn op inhoud en de besteding van financiële middelen, bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regeling Aquon. Incidentele verantwoording past bij lichtere samenwerkingsverbanden. Met lichter wordt bedoeld, samenwerkingsverbanden die informeel van aard zijn, denk onder meer aan de samenwerkingsverbanden Meten en monitoren van riolering en De Kleine Aarde. Voorbeelden van incidentele verantwoording is de verantwoording op verzoek van het algemeen bestuur en gericht op prestaties en uitkomsten van regionale taakuitvoering.

Het vinden van een balans tussen democratische controle en doelmatigheid van de samenwerking tussen zowel het algemeen- en dagelijks bestuur als tussen het waterschap en de aangeane samenwerkingsverbanden is eveneens een cyclus, net als kaderstelling, informatiewinning, verantwoording en bijsturen.

Ook bij verantwoording moeten het algemeen- en dagelijks bestuur een balans vinden tussen structurele en incidentele verantwoording. Incidentele verantwoording draagt er aan bij dat de werklast van leden van het algemeen bestuur

beperkt blijft tot hun controlerende taak.

4.3 Bevindingen case studies

In deze paragraaf toetsen we aan de hand van vijf casestudies of voldaan is aan de volgende normen:

- 1) Het dagelijks bestuur legt jaarlijks verantwoording af aan het algemeen bestuur door het overleggen van de jaarrekening en het jaarverslag. Daarin worden de resultaten van de samenwerkingen expliciet benoemd door een aanvulling op de paragraaf verbonden partijen.
- 2) Het samenwerkingsverband legt jaarlijks verantwoording af door het overleggen van een jaarrekening en/of jaarverslag. Dit geldt in elk geval voor institutionele samenwerkingsvormen (gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke organisaties waarin het waterschap participeert).
- 3) Samenwerkingsverbanden worden periodiek geëvalueerd. Dat geldt voor zowel beleidsevaluaties (zijn de materiële doelen bereikt) als voor de vormgeving (formele evaluatie).
- 4) De leden van het dagelijks bestuur (m.u.v. de watergraaf) hebben het vertrouwen van het algemeen bestuur.

Het dagelijks bestuur blijft bij alle vormen van samenwerking verantwoordig verschuldigd aan het algemeen bestuur. De mate waarin zij verantwoording aflegt kan echter per samenwerkingsvorm verschillen.

Eerder is al benoemd dat het dagelijks bestuur jaarlijks verantwoording aflegt aan het algemeen bestuur door het overhandigen van de jaarrekening en het jaarverslag en de tussentijdse Bestuursrapportages. Dit geldt dan ook voor alle case studies (norm 1). Daarnaast leggen ook enkele samenwerkingsverbanden, waaronder SNB en Aquon, jaarlijks verantwoording af (norm 2).

Aquon

Het dagelijks bestuur is over het samenwerkingsverband Aquon strikt genomen alleen verantwoording verschuldigd over de handelingen van het eigen bestuurslid dat namens het waterschap deelneemt aan het algemeen bestuur van Aquon. Het dagelijks bestuur van Aquon legt geen verantwoording af (bijvoorbeeld door verantwoordingsrapportages) aan het algemeen bestuur van het waterschap (norm 1).

Het algemeen bestuur van het waterschap kan elk jaar bij Aquon de jaarverslagen opvragen. Op basis van de deskstudie en de afgenomen interviews kan geconstateerd worden dat het algemeen bestuur dit tot op heden nog niet actief heeft opgevraagd (norm 2).

In de gemeenschappelijke regeling is geen artikel opgenomen waaruit blijkt dat de regeling periodiek geëvalueerd wordt. Gedurende de interviews is aangegeven dat wel van tijd tot tijd bekeken wordt of de samenwerkingspartners nog op “de goede weg” zijn (incidentele evaluatie). Een standaard evaluatie vindt dus niet plaats, enkel een evaluatie vanuit de inhoud vanwege recente ontwikkelingen die vragen om een evaluatie. Dit heeft meerdere keren bij Aquon plaatsgevonden. Echter, hierover vindt geen verantwoording plaats richting het algemeen bestuur (norm 3). Het algemeen bestuur wordt daarentegen wel geïnformeerd.

De Kleine Aarde – Nationaal Landschap Het Groene Woud – Meten en monitoren riolering

Het dagelijks bestuur is verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur, voor zover in naam of opdracht van het dagelijks bestuur handelingen worden verricht. Het dagelijks bestuur legt verantwoording af over het eigen handelen binnen de algemene vergadering en eventueel binnen het bestuur. In alle drie de casestudies is hier geen sprake van.

Bovendien is het dagelijks bestuur geen verantwoording verschuldigd over de handelingen van andere bestuurders of commissarissen of over besluiten van de algemene vergadering waarmee het dagelijks bestuur niet heeft ingestemd.

Ten behoeve van de samenwerking meten en monitoren heeft er in 2012 een evaluatie plaatsgevonden (norm 3). Er vinden geen periodieke evaluaties plaats ten behoeve van de samenwerkingsverbanden De Kleine Aarde en het Groene

Woud. Tijdens de interviews werd opgemerkt dat het goed zou zijn om op managementniveau te bekijken of de inhoud van het samenwerkingsverband ertoe leidt om te evalueren en te bekijken of zaken effectiever of efficiënter kunnen. Daarbij werd ook aangegeven dat het waterschap bij samenwerkingsverbanden altijd afhankelijk is van de andere deelnemer. Immers, een evaluatie is iets wat je gezamenlijk uitvoert.

Van Gogh Nationaal Park

Gedurende het onderzoek is gebleken dat er in het algemeen bestuur een discussie is ontstaan over het samenwerkingsverband van Gogh Nationaal Park en de rol van het algemeen bestuur bij dit samenwerkingsverband. Het algemeen bestuur heeft kritische vragen gesteld over de bijdrage aan de waterschapsdoelen. Het dagelijks bestuur heeft onderschreven dat het samenwerkingsverband in eerste instantie geen kerntaak is van het waterschap, maar wel een bijdrage kan leveren aan de watertaken vanwege de gebiedsgerichte verbinding die gelegd wordt.

Het samenwerkingsverband Van Gogh Nationaal Park bevindt zich momenteel (mei 2020) nog in de fase van het vaststellen van het Masterplan. De voorgestelde governance structuur houdt in dat het waterschap geen zitting neemt in de stichting, maar betrokken blijft via het strategisch partneroverleg. Dit overleg fungeert dan ook als adviesgroep. Wel wordt er van de partners een jaarlijkse bijdrage verwacht. De wijze van informeren heeft er in dit geval toe geleid dat het algemeen bestuur kritische vragen heeft gesteld en het dagelijks bestuur verantwoording heeft moeten afleggen over bepaalde keuzes (norm 1). Inmiddels is de intentie uitgesproken om de bijdrageregeling in 2023 te evalueren (norm 3).

5. Bijsturen

In de sturingscyclus doet zich een bijzonderheid voor na de fase van verantwoording. Naar aanleiding van de door het dagelijks bestuur afgelegde verantwoording kan het algemeen bestuur van mening zijn dat eigenlijk alles binnen de kaders is verlopen en dat er geen verdere bijsturing (vanuit het algemeen bestuur) noodzakelijk is. Dat betekent dat in de sturingscyclus van de fase van verantwoording weer terug wordt gegaan naar de fase van informatie-inwinning. Het algemeen bestuur wil (na verloop van tijd) opnieuw informatie hebben over het samenwerkingsverband om te zien hoe de zaken lopen.

Wanneer uit de verantwoording echter punten naar voren komen die leiden tot actief handelen van het algemeen bestuur, dan is er sprake van bijsturing. Die bijsturing gebeurt dan bijvoorbeeld door het aanpassen van de eerder gestelde kaders. Dan is de cyclus rond en zijn we dus weer bij stap 1: kaderstelling. Voor bijsturing gelden in beginsel dan ook dezelfde instrumenten als bij kaderstelling (treffen van een gemeenschappelijke regeling wordt wijzigen van een gemeenschappelijke regeling enz.). Vandaar dat die instrumenten hier niet opnieuw herhaald worden. De toepassing is reeds in hoofdstuk 2 besproken.

Bijsturing kan ook vanuit het dagelijks bestuur plaatsvinden, maar dan heeft het algemeen bestuur een louter controlerende rol. Via moties, initiatiefvoorstellen en beroepen op actualiteit (mits aan de vereisten wordt voldaan) of het vragen om toezeggingen, kan het algemeen bestuur het dagelijks bestuur dan verzoeken bepaalde handelingen te verrichten. Het gaat dan om het inzetten van de politieke 'instrumenten' van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur heeft geen formele instrumenten om het dagelijks bestuur te dwingen van zijn eigen bevoegdheden gebruik te maken. Die instrumenten passen strikt genomen dan ook niet in een overzicht van de instrumenten van het algemeen bestuur, hoewel politieke instrumenten in de praktijk vaak juist heel effectief kunnen zijn.

Het uiteindelijke doel van bijsturen is: het alsnog behalen en bereiken van strategische doeleinden op een zodanig efficiënte manier via het wijzigen van bestuurlijk relevante samenwerkingsrelaties met zowel publieke als private partijen.

Vindt bijsturing plaats, dan vindt er ook weer kaderstelling plaats en start de cyclus weer opnieuw.

Bijlage 1 Gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BHIC	Brabants Historisch Informatie Centrum
Burap	Bestuursrapportage
BW	Burgerlijk Wetboek
GR	Gemeenschappelijke Regeling
HWH	Het Waterschapshuis
NV	Naamloze Vennootschap
P&C	Planning & Control
SAW	Sectoraal Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel
SNB	Slibverwerking Noord-Brabant
WBP	Waterbeheerplan
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wsb	Waterschapsblad

Bijlage 2 Bestudeerde documenten

Burgerlijk Wetboek

Algemene wet bestuursrecht

Waterwet

Wet gemeenschappelijke Regelingen

Waterschapswet

Waterschapsbesluit

Bestuursmodel Waterschap De Dommel 2015

Organisatieregeling Waterschap De Dommel 2017

Bestuurlijke bevoegdhedenregeling 2010

Ambtelijke bevoegdhedenregeling 2009

Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap De Dommel

Reglement van orde algemeen bestuur 2016

Waterbeheerplan voor 2016-2021

Bestuursprogramma “Bruggen bouwen met water voor nu en later” voor 2019-2023

Beleidsplan 2019-2023

Omgevingsscan 2019

Beleidsscenario's 2019

Voorjaarsnota 2019

Beleidsbegroting 2018, 2019 en 2020

Jaarrekening 2018

Bestuursrapportages 2018, 2019

Bestuurlijke kaders voor externe initiatieven

Beleidsnota verbonden partijen/Good Governance

Rapportage verbonden partijen en overige samenwerkingsvormen 2018 en 2019

Kaders verbonden partijen 2018 en 2019

Bestuursvoorstellen e besluitvorming daarover werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing

Begrotingen 2018, 2019 en 2020 Aquon en Waterschapshuis

Jaarrekeningen 2018 Aquon en Waterschapshuis

Bestuursvoorstellen m.b.t. Groene Woud, Van Gogh Nationaal Park, Kleine Aarde en Meten en monitoring waterketen