

Grip houden én loslaten

Een onderzoek naar de samenwerking door waterschap Brabantse Delta met zijn partners.

Colofon

Auteur(s) Dr. Linda Muijsers, drs. Stan van de Laar
Versie 24 maart 2021
Plaats Breda / Eindhoven



EINDRAPPORT

Grip houden én loslaten

Een onderzoek naar de samenwerking door
Waterschap Brabantse Delta met zijn partners.

Inhoud

1.	Het onderzoek in één beeld	3
2.	Context, vraagstelling en aanpak	5
2.1.	De brede maatschappelijke context: samenwerken om opgaven te vervullen	5
2.2.	RKC WBD wenst onderzoek naar samenwerking	5
2.3.	Centrale vraagstelling van het onderzoek	6
2.4.	Drie samenwerkingsverbanden, als onderwerp van onderzoek.....	6
2.5.	Analysemodel en aanpak.....	7
2.6.	Leeswijzer.....	8
3.	Conclusies en aanbevelingen	10
3.1.	Introductie.....	10
3.2.	Conclusie 1: WBD erkent dat samenwerking moet zijn afgestemd op opgaven.....	10
3.3.	Conclusie 2: WBD is zoekende naar juiste balans tussen grip en loslaten	13
3.4.	Conclusie 3: zes succesfactoren verhogen effectiviteit en rolneming van AB.....	15
3.5.	Aanbevelingen.....	16
4.	De bevindingen: succesfactoren voor samenwerking vanuit WBD.....	19
4.1.	Inleidend	19
4.2.	De zes succesfactoren bij samenwerking vanuit WBD	19
4.3.	Succesfactor 1: één gedeelde ambitie.....	20
4.4.	Succesfactor 2: respect voor elkaars belangen en doelen.....	21
4.5.	Succesfactor 3: afbakenen en vastleggen doelen en rollen	22
4.6.	Succesfactor 4: een goede onderlinge relatie.....	23
4.7.	Succesfactor 5: het kiezen van de juiste juridische organisatievorm	24
4.8.	Succesfactor 6: passende wijzen van aansturen, structureren en organiseren	25
4.9.	Tot slot: situationeel en verbindend aansturen, structureren en organiseren	27
5.	De bevindingen: rolneming AB WBD bij samenwerking	29
5.1.	Inleidend: kaderstellende en controlerende rol AB	29
5.2.	Formele uitgangspunten kaderstellende en controlerende rol AB WBD	29
5.3.	Kaderstellen en (risico)beheersing.....	31
5.4.	Controleren en verantwoorden.....	40en
A.	Normenkader	48
B.	Geraadpleegde documenten	50
C.	Geraadpleegde personen.....	51
D.	Bestuurlijke reactie	52
E.	Nawoord	54



1

Het onderzoek in één beeld

Samenvatting van dit eindrapport op één pagina

CONTEXT ONDERZOEK SAMENWERKING WBD EN TOEZICHT AB

Complexe maatschappelijke vraagstukken, onder andere op het gebied van waterkwantiteit en -kwaliteit, dagen organisaties als Waterschap Brabantse Delta uit samen te werken met andere partijen. Partijen zijn op elkaar aangewezen om deze opgaven te vervullen en om in de toekomst van toegevoegde waarde te kunnen blijven. Maar hoe moet dat dan: samenwerken? Wanneer is een samenwerking succesvol? Wanneer is deze effectief? Wat betekent dit voor WBD? En voor de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur WBD? Zeker omdat er geen absolute maatstaven voor goede kaderstelling en controle zijn.

ONDERZOEKSAANPAK

Tijdens het onderzoek werden drie samenwerkingsverbanden onderzocht om voor het AB WBD algehele lessen voor de toekomst te formuleren. De samenwerkingen vertegenwoordigen een breed palet aan rollen van het WBD: probleemeigenaar, partner en adviseur.

- Samenwerking stedelijk baggeren Tilburg;
- Samenwerking Markdal;
- Samenwerking onderzoek bioplastics (PHARIO).

FOCUS ONDERZOEK

1. Waarom (doel) en op welke wijzen (vorm) worden door het (AB van) WDB samenwerkingsverbanden met partners vormgegeven?
2. Hoe wordt bij samenwerking door WDB (door het AB) invulling gegeven aan aspecten als kaderstelling, (risico)beheersing, controle & verantwoording?
3. Welke succes- en faalfactoren zijn, vanuit onderzoek naar drie praktijkgevallen, te destilleren voor het verhogen van de effectiviteit van de samenwerking en het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van het AB WBD?

BELANGRIJKSTE INZICHTEN

1. WBD erkent dat samenwerking moet zijn afgestemd op opgaven. Echter, de positie van WBD in samenwerkingsverbanden kan nog aan kracht winnen door meer (helder) de verbinding in de doelstellingen tussen partners op te zoeken. Én door het gesprek over het te volgen samenwerkingsproces en de best passende vorm (variërend van planmatige, ontwikkelende tot ontdekkende) op de samenwerkingsagenda te houden. Voorafgaand aan samenwerking én gedurende het samenwerkingsproces. Altijd met respect en aandacht voor eenieders belang en rol. Dit betekent dat aandacht moet uitgaan naar de diversiteit aan doelen (inhoud) én dat samenwerkingspartners samen het samenwerkingsproces goed moeten doordenken en de samenwerkingsvorm die daarbij past. Tijdens dit onderzoek werd zichtbaar dat het gesprek hierover geen sinecure is. In dit onderzoek wordt zichtbaar dat WBD vooral gericht is op het realiseren van waterschapstaken en vervolgens maatschappelijke opgaven. In één van de samenwerkingsverbanden was samenwerking een doel op zich. De keuze voor samenwerking vormt een belangrijk richtinggevend kader voor WBD. De doelen die WBD bij het aangaan van een samenwerking voor ogen heeft, zijn niet altijd hetzelfde als de doelen van andere partijen. In de onderzochte samenwerkingsverbanden hebben verschillende partijen andere subdoelen.

2. WBD is zoekende naar de juiste balans tussen grip houden en loslaten. Tussen risico's beheersen en vertrouwen geven. Tussen kaders stellen en ruimte geven voor ontwikkeling. Tussen sturen op hoofdlijnen en op details. Er bestaan binnen WBD en bij samenwerkingspartners verschillende aannames over wat effectief samenwerken, kaderstellen, (risico)beheersen, controleren en verantwoorden is. In de zoektocht hoe om te gaan met bovengenoemde dilemma's legt (het AB van) WBD tot op heden in de praktijk het accent op (wettelijke) procedures, output en control met aandacht voor scope, budget en planning. Ofwel, de focus ligt vooral 'grip houden'. Terwijl samenwerkingsprocessen tegelijkertijd ook om aandacht vragen voor andersoortige (proces)criteria, draagvlak en legitimiteit. In algemene zin is het AB tevreden over het huidige kaderstellende en controlerende instrumentarium. Maar dit onderzoek laat zien dat in de hantering van het spanningsveld tussen democratische controle, efficiënte bedrijfsvoering en participatieve democratie nog te winnen valt. Zodat zowel het toezicht als de samenwerking legitiem en efficiënt (kosten en planning) kunnen zijn. Het AB stelt in algemene zin kaders voor samenwerking en in beperkte mate voor individuele samenwerkingsverbanden. Er is nog ruimte om AB leden beter in positie te brengen zodat zij (al dan niet) keuze kunnen maken voor samenwerkingsinitiatieven en indicatoren waarop te controleren en sturen als AB passend bij het type samenwerkingsvorm. Dit door het AB aan de voorkant goed te informeren over het type samenwerkingsverband en de bijbehorende consequenties op het gebied van doorlooptijd en financiën. En door kaders aan te scherpen waar je als WBD wel en niet van bent. In controlerende zin liggen er kansen om een breed spectrum aan verantwoordings- en beoordelingscriteria voor succesvolle samenwerking in te bedden in de reguliere beleids- en verantwoordingsystematiek (inclusief bestaande instrumentarium). Maar ook door maatwerkafspraken te maken over de wijze van informeren en controleren door het AB (en het DB).

3. Succesfactoren samenwerking bepalend voor effectiviteit en rolneming van AB. In de onderzochte samenwerkingsverbanden komen zes factoren naar voren die bepalend zijn voor het succes van samenwerking van het WBD met externe partijen. Deze factoren in ogenschouw genomen worden bij het vormgeven van samenwerkingsverbanden van WBD met andere partijen én door het AB in het toezicht op deze samenwerkingsverbanden. In kaderstellende als controlerende zin:

1. Een gedeelde ambitie
2. Respect voor elkaars belangen en doelen
3. Het afbakenen en vastleggen van doelen en rollen
4. Een goede onderlinge relatie
5. De keuze voor juiste organisatievorm
6. De keuze voor passende wijze aansturen, structureren en organiseren

AANBEVELINGEN

Door WBD moet worden ingezet op situationeel organiseren en besturen, door per opgave te bepalen wat nodig is qua samenwerking. Maatwerk in organiseren én besturen (kaderstellen en controleren) is gewenst gezien de afhankelijkheid van andere partijen om waterschapstaken en maatschappelijke opgaven op te pakken én daarmee de diversiteit aan effectiviteitscriteria in het landschap waarin WBD opereert. Bij situationeel organiseren en besturen wordt telkens vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar een opgave en gekozen voor een passende samenwerkings- en besturingsvorm. Dit vraagt om een breed spectrum aan organiseermogelijkheden en kaderstellende en controlerende perspectieven, instrumenten en parameters. In het rapport worden vier aanbevelingen beschreven:

- 1: Aanscherping kaders WBD door AB in verbinding met andere partijen**
- 2: Continue dialoog over keuze situationeel organiseren en besturen**
- 3: Ontwikkelen breed instrumentarium situationeel organiseren en besturen**
- 4: Samen op zoek naar versterking van het handelingsrepertoire WBD**





2

Context, vraagstelling en aanpak

De aanleiding van het onderzoek, de daaruit volgende vraagstelling en de gevolgde aanpak en het daarbij gehanteerde onderzoeksmodel.

2. Context, vraagstelling en aanpak

2.1. De brede maatschappelijke context: samenwerken om opgaven te vervullen

Complexe maatschappelijke vraagstukken, onder andere op het gebied van waterkwantiteit en -kwaliteit, dagen overheden uit samen te werken met andere partijen. Partijen zijn op elkaar aangewezen om deze opgaven te vervullen en om in de toekomst als overheidsorgaan van toegevoegde waarde te kunnen blijven.

Het waterschap heeft een belangrijke sleutel in handen als het gaat om het aanpakken van deze – landelijke, provinciale en zeker ook regionale en lokale – vraagstukken. Samen met medeoverheden en andere partijen. Maar hoe moet dat dan: samenwerken? Hoe geef je een samenwerking vorm? Wanneer is een samenwerking succesvol? Wanneer is deze effectief? Hoe bijvoorbeeld om te gaan met het spanningsveld tussen flexibiliteit en stabiliteit / beheersbaarheid? Hoe het evenwicht te managen tussen efficiëntie en kwaliteit?

Wat betekent dit voor waterschappen, zoals het Waterschap Brabantse Delta (hierna: WBD)? Als probleemeigenaar, partner en adviseur in samenwerkingsverbanden? En wat betekent dit in het bijzonder voor de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur (hierna: AB) van het WBD?

2.2. RKC WBD wenst onderzoek naar samenwerking

Anno 2021 is het waterschap een actieve samenwerkingspartner en werkt in verschillende verbanden en vormen samen met anderen om zijn doelen te realiseren. Het waterschap kan samenwerken vanuit drie verschillende rollen:

1. *Probleemeigenaar*. WBD heeft een duidelijke opgave, heeft een grote invloed op de te nemen maatregelen en weinig keuzevrijheid ten aanzien van het wel of niet invulling geven aan zijn rol.
2. *Partner*. WBD heeft een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor bepaalde thema's. In het stedelijk gebied zijn dit in eerste instantie de gemeenten. In het landelijke gebied zijn dit de agrariërs, terreinbeheerders, provincie en gemeenten. Hierbij wordt samengewerkt vanuit een breder collectief belang. De organisatie en de resultaten van de samenwerking vormen een gezamenlijke verantwoordelijkheid.
3. *Adviseur*. WBD levert advies voor thema's waarvoor het waterschap geen formele verantwoordelijkheid draagt. Op basis van de kennis als waterautoriteit kan het waterschap zijn partners ondersteunen. Hierbij kan het waterschap een actieve of passieve rol aannemen.

Volgens de Rekenkamercommissie (hierna: RKC) kan ten aanzien van de rol als partner en de rol als adviseur onduidelijkheid ontstaan over de taken en verantwoordelijkheden van de samenwerkingspartners. Een voorbeeld is de samenwerking tussen het waterschap en gemeenten bij het stedelijk waterbeheer. WBD beschikt over de benodigde kennis, bij de kleinere gemeenten ontbreekt het vaak hieraan. Tijdens vergaderingen van het AB wordt daarnaast soms gepleit voor concrete initiatieven door WBD. Hierbij kan echter de vraag worden gesteld of het past binnen het takenpakket van het waterschap en wie vervolgens zorg draagt voor de financiële middelen.

Verder is het waterbeheer onderdeel van de dagelijkse leef- en werkomgeving, waarin inwoners en organisaties op vele terreinen steeds meer actief worden en initiatieven ontplooiën. Dit vraagt om een andere manier van waterbeheer, waar de rol van het waterschap verandert van uitvoerend, naar kaderstellend en faciliterend. Soms neemt het waterschap ook zelf het initiatief. Maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering en de energietransitie vragen om innovatieve oplossingen. Innoveren doet het waterschap niet alleen; het werkt hiervoor onder andere samen met kennisinstituten, hogescholen en bedrijven. Hoe worden deze samenwerkingsverbanden vormgegeven en gemanaged?

Daarnaast vraagt de RKC zich af of motieven en doelen van de verschillende samenwerkingsverbanden altijd voldoende helder zijn vastgelegd. Ook is onduidelijk of vooraf concrete afspraken worden gemaakt over de rolverdeling en de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden, de te behalen resultaten en onder welke voorwaarden deze gerealiseerd mogen worden (vaststellen kaders) en hoe dit wordt gemonitord (gecontroleerd). Dit tezamen vormt aanleiding voor een rekenkameronderzoek.

De RKC WBD heeft daarom aan onderzoeks- en adviesbureau & Van de Laar de opdracht gegeven voor een onderzoek naar de wijze waarop WBD samenwerkt met partners én de rol die het AB WBD hierin speelt. De RKC vraagt zich af wat de succes- en faalfactoren van samenwerkingsverbanden van het WBD zijn. Én hoe het AB zijn kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van deze samenwerkingsverbanden heeft kunnen vervullen en vervult.

2.3. Centrale vraagstelling van het onderzoek

Binnen dit onderzoek staan drie hoofdvragen centraal, te beantwoorden aan de hand van een onderzoek naar een drietal samenwerkingsverbanden:

- Waarom (doel) en op welke wijzen (vorm) worden door het WDB samenwerkingsverbanden met partners vormgegeven?
- Hoe wordt bij samenwerking door het (AB van) WDB invulling gegeven aan aspecten als kaderstelling, (risico)beheersing, controle en verantwoording?
- Welke succes- en faalfactoren zijn, vanuit onderzoek naar drie praktijkgevallen, te destilleren voor het verhogen van de effectiviteit van de samenwerking en het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van het AB WBD?

De resultaten van het onderzoek dienen primair bij te dragen aan het versterken van de controlerende en kaderstellende rol van het AB WBD, bij samenwerking. De bijvangst van dit onderzoek is dat het een bijdrage kan leveren aan de opdracht van de kwartiermaker van het programma Samen Werken, om kaders op te stellen over hoe samenwerkingsverbanden kunnen worden vormgegeven binnen WBD.

2.4. Drie samenwerkingsverbanden, als onderwerp van onderzoek

Het onderzoek staat in het teken van 'lerend evalueren'. Om voorgaande hoofdvragen te kunnen beantwoorden wordt teruggekeken naar drie samenwerkingsverbanden om voor het AB WBD algehele lessen voor de toekomst te kunnen formuleren. De volgende drie samenwerkingsverbanden zijn door de RKC geselecteerd voor het onderzoek:

- Samenwerking stedelijk baggeren Tilburg;
- Samenwerking Markdal;
- Samenwerking onderzoek bioplastics (PHARIO).

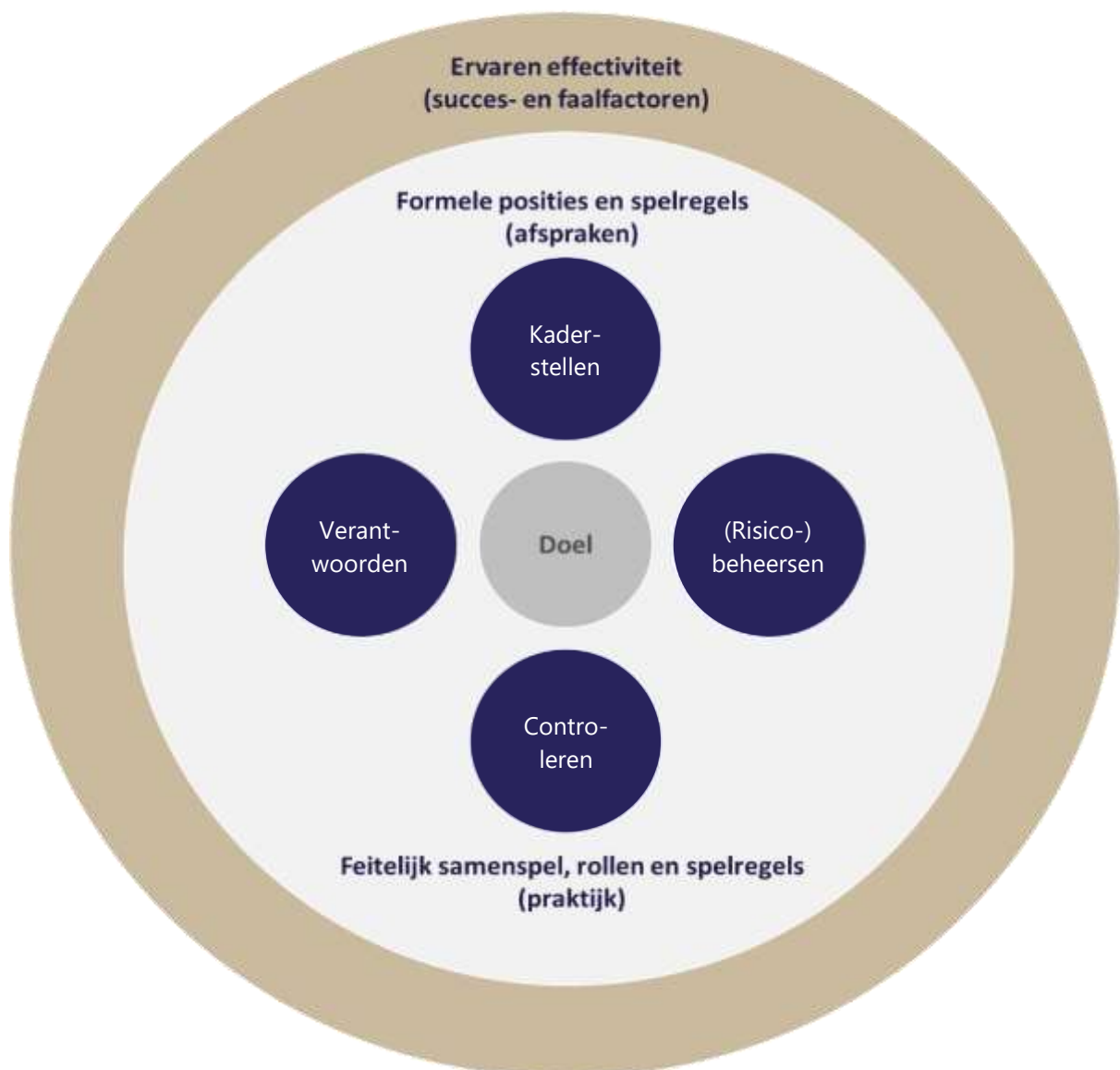
De keuze is op deze drie verbanden gevallen, omdat zij het brede palet aan rollen die het WBD kan innemen bij samenwerking vertegenwoordigen. Omdat deze samenwerkingsverbanden al enige tijd lopen c.q. zijn afgerond. En ook omdat in deze verbanden meerdere typen samenwerkingspartners bijeenkomen.

De samenwerking stedelijk baggeren Tilburg werd gekozen vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid van een gemeente en het WBD én omwille van het handelingsperspectief van het WBD dat nog niet helemaal is uitgekristalliseerd. De keuze op het samenwerkingsverband Markdal is gevallen omdat het initiatief tot samenwerken niet bij het waterschap ligt maar bij burgers. Dit roept vragen op over de rol van het waterschap.

Het samenwerkingsverband onderzoek bioplastics (PHARIO) werd geselecteerd omwille van het interdisciplinaire en innovatieve karakter. Het WBD is trekker in deze samenwerking. De aanname was bij aanvang van het onderzoek dat de kaders binnen dit type samenwerkingsverbanden kunnen afwijken van de kaders voor reguliere samenwerkingen. In alle de praktijkgevallen is een zekere mate van onduidelijkheid over de doelen en rollen in de samenwerking, waardoor ze een interessant onderzoeksobject zijn. Het is namelijk in deze samenwerkingsverbanden waar samenwerkingspatronen en -vraagstukken expliciet worden.

2.5. Analysemodel en aanpak

Om inzicht te krijgen in de mate van succes (of het gebrek eraan) van samenwerkingen van het WBD met partners en in het bijzonder de rol van het AB van WBD, is tijdens het onderzoek gebruikgemaakt van een normenkader (zie bijlage A). Dit normenkader is een nadere uitwerking van de aspecten kaderstellen, controleren, (risico)beheersen en verantwoorden binnen het bredere analysemodel (zie figuur 1). Dit analysemodel is toegepast bij het in kaart brengen van de drie samenwerkingsverbanden. Daarmee zijn aanvullend ook het doel, de afspraken, de praktijk en de ervaren effectiviteit in beeld gebracht.



Figuur 1: analysemodel

Het onderzoek is uitgevoerd via een documentenanalyse (zie bijlage B voor geraadpleegde documenten), een interviewronde (zie bijlage C voor geraadpleegde personen) en een brede inspiratiesessie met betrokkenen om direct tijdens het onderzoek van elkaar te leren, door bevindingen te toetsen en lessen voor de toekomst gezamenlijk te formuleren.

2.6. Leeswijzer

Voor u ligt de eindrapportage van het onderzoek naar samenwerking door WBD. Het onderzoek is in het najaar 2020 uitgevoerd. Het rapport begint met het antwoord op de drie hoofdvragen van dit onderzoek, in de vorm van conclusies en aanbevelingen. Voor de geïnteresseerde lezer is daarna een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksbevindingen opgenomen. Deze bevindingen zijn opgetekend als algehele patronen. Deze worden geïllustreerd met bevindingen aangaande de drie onderzochte samenwerkingsverbanden.



3

Conclusies en aanbevelingen

Het antwoord op de drie hoofdvragen van onderzoek, in de vorm van conclusies. En de daarop gebaseerde aanbevelingen ter versterking van de rolneming door het AB WBD bij samenwerking.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1. Introductie

De primaire taken van waterschappen (veilig, voldoende, schoon water) zijn door de jaren heen hetzelfde gebleven, maar de context waar zij in werken is veranderd. Volgens de adviescommissie Geborgd Gewogen Advies (2020) lag de focus van waterschappen tot begin jaren tachtig van de 20e eeuw op interne watervraagstukken. Volgens de commissie is 'met het toenemende belang van de ordende functie van water en met de veranderende vraagstukken in het kader van de klimaatverandering', de inhoud van de discussie veranderd en is de dialoog met andere partijen een belangrijk onderdeel geworden van de werkzaamheden van een waterschap.

Complexer wordende maatschappelijke opgaven, de komst van de nieuwe Omgevingswet en de veranderende verhouding tussen de samenleving en de overheid maken dat waterschappen uitgedaagd worden om met andere partijen samen te werken. Maar wanneer kies je dan voor samenwerking? Hoe geef je dit vorm? Hoe geef je hier richting aan (kaderstelling) en hoe zie je hier op toe (controle) als AB? En wanneer is deze samenwerking, kaderstelling en controle succesvol?

Op basis van een onderzoek naar drie samenwerkingsverbanden komt de RKC WBD tot de volgende conclusies per hoofdvraag van het onderzoek:

3.2. Conclusie 1: WBD erkent dat samenwerking moet zijn afgestemd op opgaven

Echter, de positie van WBD in samenwerkingsverbanden kan nog aan kracht winnen door meer (helder) de verbinding in de doelstellingen tussen partners op te zoeken. En door het gesprek over het te volgen samenwerkingsproces en de best passende vorm op de samenwerkingsagenda te houden. Altijd met respect en aandacht voor eenieders belang en rol.

Ten aanzien van hoofdvraag 1: *Waarom (doel) en op welke wijzen (vorm) worden door WBD samenwerkingsverbanden met partners vormgegeven?* concludeert de RKC dat het WBD omwille van diverse redenen (doelen) en op verschillende manieren (vormen) samenwerkt met externe partijen. Deze diversiteit aan samenwerkingsdoelen en -vormen, waarbij het WBD is betrokken, dient te worden gekoesterd in een organisatie die opereert in een netwerksamenleving. Het situationeel, afhankelijk van de opgave, organiseren en inrichten van de samenwerking is een groot goed. De inrichtingskeuzen dienen te worden gemaakt in samenspraak met partners en in afstemming met het bestuur WBD.

Deelconclusie doelen samenwerking: focus op waterschapstaken en maatschappelijke opgaven

In een samenleving waarin partijen meer van elkaar afhankelijk zijn en maatschappelijke opgaven gezamenlijk opgepakt moeten worden, kiest WBD ervoor om samen te werken met andere partijen, zijn eigen taken te realiseren én maatschappelijke opgaven op te pakken.

Hoewel samenwerking voor het WBD geen doel op zich is, streeft het waterschap ernaar om samen te werken met andere partijen en ruimte te geven voor participatie van andere partijen, zoals burgers, ondernemers, instellingen en andere organisaties en overheden. Bestuurlijk is door het AB WBD nadrukkelijk gekozen om samen te werken met partijen. Deze keuze is vastgelegd in het Bestuursakkoord en het Waterbeheerplan. De keuze voor samenwerking vormt een belangrijk richtinggevend kader voor het WBD. Zeker als het gaat om samenwerkingen met partijen waarbij er veel ruimte is voor initiatief van de samenleving. Niet alleen bestuurlijk, maar ook ambtelijk is er binnen het WBD aandacht voor samenwerking.

Waar WBD van oudsher waterschapstaken uitvoert en daarbij zelf veelal in de lead is als probleemeigenaar, stelt WBD zich in toenemende mate open voor samenwerking waarbij zijzelf de rol van partner en adviseur inneemt.

WBD vertrekt bij samenwerking vooral vanuit zijn eigen taken en verantwoordelijkheden en kijkt vervolgens hoe het maatschappelijke toegevoegde waarde kan leveren.

Door het formuleren van algemene kaders op het gebied van samenwerking, de ontwikkeling van de participatieaanpak WBD en het aangaan van experimentele participatieve samenwerkingsverbanden, zoals die in Markdal, besteedt WBD in toenemende mate aandacht aan participatieve samenwerkingsverbanden.

In de onderzochte samenwerkingsverbanden is er aandacht voor inhoudelijke doelen (wat willen we bereiken?) én in zekere mate ook voor het proces dat daarvoor nodig is (hoe pakken we het aan?), namelijk:

- Samenwerking stedelijk baggeren Tilburg: Baggeren van de waterlopen in Tilburg om problemen met wateraan- en afvoer, waterkwaliteit, (varend) onderhoud en klachten vanuit de omgeving en van omwonenden te voorkomen en om bij te dragen aan de flora en fauna.
- Samenwerking Markdal: Een integrale gebiedsontwikkeling met aandacht voor ruimte voor water, natuur en sociale en economische aspecten door spelers binnen een gelijk speelveld.
- Samenwerking PHARIO: Op een duurzame wijze biologisch afbreekbaar plastic uit riool- en afvalwater te halen en een manier vinden om dit naar de markt te brengen. Om zo een transitie te kunnen maken van afvalwaterzuivering naar hergebruik van energie en grondstoffen uit afvalwater.

In alle drie de samenwerkingsverbanden richtte WBD zich primair op het realiseren van waterschapstaken. In de samenwerkingsverbanden stedelijk baggeren Tilburg en PHARIO lag het accent van WBD op het verwezenlijken van inhoudelijke doelen en was samenwerking een middel om daartoe te komen. In het samenwerkingsverband Markdal was de ontwikkeling van een experimentele participatieve netwerksamenwerking voor het WBD daarnaast een doel op zich, aangejaagd door de provincie Noord-Brabant en het Rijk. De provincie gaf ruimte en maakte een budget vrij voor Vereniging Markdal voor de gebiedsontwikkeling. Het Rijk gaf de samenwerking een speciale status in het licht van de Omgevingswet.

Deelconclusie doelen samenwerking: aandacht voor verbindend doel én individuele belangen

In de drie samenwerkingsverbanden blijkt een gezamenlijk doel een succesfactor voor samenwerking, of het nu een ambitie, doelstelling, visie of droom is. Het maakt dat er richting wordt gegeven aan een collectieve beweging, zeker als dit aansluit bij een bredere maatschappelijke beweging.

Maar, tijdens dit onderzoek werd zichtbaar dat de doelen die het waterschap bij het aangaan van een samenwerking voor ogen heeft, niet altijd hetzelfde zijn als de doelen van andere partijen. In de onderzochte samenwerkingsverbanden hebben verschillende partijen andere subdoelen. Dit onderzoek laat zien dat het belangrijk is om elkaars belangen en doelen te kennen en deze diversiteit ook te erkennen. Het bepalen van een gezamenlijk doel is belangrijk voor samenwerking, maar het kennen en waarderen van elkaars belangen is nog belangrijker. Het expliciet maken van deze doelen en ook de rollen zijn belangrijk voor een succesvolle samenwerking, kijkende naar de onderzoeksresultaten.

Het onderzoek laat zien dat het blijven voeren van het gesprek over deze doelen en belangen geen sinecure is. Voor een duurzame, succesvolle samenwerking lijkt het goed om de eigen doelen dichterbij te brengen en tegelijkertijd aan te sluiten bij de doelen van het samenwerkingsverband.

Deelconclusie vormen samenwerking: diversiteit samenwerkingsvormen

In de onderzochte samenwerkingsverbanden worden drie verschillende samenwerkingsvormen zichtbaar:

- Planmatige samenwerking. Verwijst naar een samenwerkingsvorm waar bij de start van de samenwerking doelen, verdeling van taken en (financiële) verantwoordelijkheden, partners, budget, planning en aanpak zijn bepaald. En waar betrokken partijen vervolgens mee aan de slag gaan bij het verwezenlijken van doelen.

- Ontwikkelende samenwerking. Is een vorm van samenwerking waarbij aan de voorkant van samenwerking er één heldere ambitie wordt geformuleerd waar stapsgewijs naar wordt toegewerkt. Stapsgewijs omdat de ambitie te groot, de opgave zo omvangrijk en het proces nog te onzeker is om aan de voorkant te bepalen.
- Ontdekkende samenwerking. Is een samenwerkingsvorm waarbij sprake is van een algemene ambitie en een intentie om samen met anderen deze ambitie te verwezenlijken. Met vertrouwen in de samenwerking en in elkaar, zonder de precieze uitkomst te kennen.

De samenwerkingsvorm van het samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg valt te typeren als een planmatige samenwerkingsvorm. Het is een WBD-project waarin een baggerplan en vervolgens een samenwerkingsovereenkomst en een plan van aanpak zijn opgesteld, die vervolgens zijn uitgevoerd. Hoewel door onvoorziene omstandigheden, namelijk PFAS-problematiek, de planning vertraging opliep en het budget moest worden bijgesteld, werd dit project planmatig aangepakt. Dit conform de planmatige IPM-methodiek die binnen het WBD wordt gehanteerd.

Het innovatieve samenwerkingsverband PHARIO heeft een vorm die het beste kan worden getypeerd als een ontwikkelende samenwerkingsvorm. In deze samenwerking was sprake van een heel duidelijk doel. Maar omdat deze doelstelling zo complex en ambitieus was, kon er aan de voorkant geen heldere route worden uitgestippeld om deze doelstelling te realiseren. Het is een iteratief proces, waarbij werkende weg door verschillende partners van mijlpaal naar mijlpaal wordt gewerkt. Stapsgewijs én op projectmatige wijze met heldere taakstelling, budget en planning.

In het Markdal wordt op een experimentele en participatieve wijze door diverse partners met elkaar samengewerkt. Het samenwerkingsverband is een ontdekkende samenwerkingsvorm, waarbij gewerkt wordt vanuit en met een (geaccepteerde) droom. Een droom over een integrale gebiedsontwikkeling van binnenuit met een gelijk speelveld van partijen, die gaandeweg inhoudelijk en procesmatig vorm krijgt. Het is samenwerking die gekenmerkt wordt door experimenteren en het ontdekken van kansen.

Deelconclusie vormen samenwerking: diversiteit vraagt om samen doordenken proces en toezicht

Dit onderzoek laat zien dat de ene samenwerkingsvorm niet beter is dan de andere. Het is vooral belangrijk om aan het begin van de samenwerking helder te hebben voor welke samenwerkingsvorm wordt gekozen en welke consequenties, in termen van organisatie, planning en budget, hieraan vasthangen. Dit moet helder zijn voor de samenwerkingspartners en in het geval van WBD ook voor het bestuur dat kaders meegeeft en hierop toeziet. Dit betekent dat er niet alleen aandacht moet uitgaan naar de doelen (inhoud), maar dat samenwerkingspartners samen ook het samenwerkingsproces goed moeten doordenken en de samenwerkingsvorm die daarbij past.

In alle drie de onderzochte samenwerkingsverbanden zijn, net zoals in de samenwerkingsvorm 'planmatige organisatie', aan de voorkant van de samenwerking afspraken gemaakt over doelen, samenwerkingsvorm, verdeling rollen en (financiële) verantwoordelijkheden partners, budget, planning, risico's én manieren hoe hiermee om te gaan, beschreven. En in alle praktijkvoorbeelden werden deze vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. In het samenwerkingsverband Markdal werd deze samenwerkingsovereenkomst voorafgegaan door een intentieovereenkomst en opgevolgd door een realisatieovereenkomst. Aan de ene kant geven deze overeenkomsten richting doordat doelen worden beschreven en grenzen worden afgebakend, mits er voldoende aandacht is voor afzonderlijke taken en doelen, partners én de gemene deler van samenwerking, en er voldoende helderheid is over doelen en verdeling rollen en verantwoordelijkheden. Dan vormt een dergelijke overeenkomst een katalysator voor samenwerking in plaats van een te strak keurslijf. Aan de andere kant geven deze overeenkomsten ook veel ruimte om zelf vorm te geven aan samenwerking omdat ze in de basis vormvrij zijn. De precieze spelregels voor hoe samen vorm te geven aan het samenwerkingsverband in de dagdagelijkse praktijk zijn dan ook geen onderdeel van deze overeenkomsten.

Aan het begin en gedurende de looptijd van de samenwerking is daarom niet alleen aandacht nodig voor de doelen van de samenwerking (inhoud), maar ook voor het vorm te geven samenwerkingsproces. Zeker wanneer het experimentele, innovatieve en participatieve samenwerkingsvormen betreft waarbij diverse partners uiteenlopende beelden hebben over wat een samenwerking succesvol maakt. Het onderzoek laat zien dat op dit vlak nog winst te behalen valt.

3.3. Conclusie 2: WBD is zoekende naar de juiste balans tussen grip houden en loslaten

Ten aanzien van hoofdvraag 2: *Hoe wordt bij samenwerking door WDB (door het AB) invulling gegeven aan aspecten als kaderstelling, (risico)beheersing, controle en verantwoording?* concludeert de RKC dat binnen WBD door het AB gezocht wordt naar een juiste balans tussen grip houden en loslaten. Tussen risico's beheersen en vertrouwen geven. Tussen kaders stellen en ruimte geven voor ontwikkeling. Tussen sturen en volgen. Tussen sturen op hoofdlijnen en op details. Tussen dichtbij en op afstand.

Er bestaan binnen WBD en bij samenwerkingspartners verschillende aannames over wat effectief samenwerken, kaderstellen, (risico)beheersen, controleren en verantwoorden is. Het is een zoektocht waar meerdere besturen mee te maken hebben. Formeel zijn in de Waterschapswet dan wel bepalingen opgenomen over de bevoegdheden van een AB in een waterschap, maar deze bepalingen zijn voor meerdere interpretaties vatbaar. Dat maakt dat de kaderstellende en controlerende rol van een AB ook multi-interpretabel is en lokaal bepaald wordt. Er is geen absolute maatstaf voor goede kaderstelling en controle te formuleren en daarmee ook niet voor de wijze waarop het AB kan bijdragen aan de effectiviteit van samenwerkingsverbanden. In de zoektocht naar hoe om te gaan met bovengenoemde dilemma's legt (het AB van) WBD tot op heden in de dagdagelijkse praktijk het accent op (wettelijke) procedures, output en control. Ofwel, de focus ligt vooral op 'grip houden'.

Deelconclusie kaderstellen en (risico)beheersing: beperkte kaderstellende rol samenwerking

Uit dit onderzoek komt naar voren dat binnen WBD het AB op diverse manieren kaders meegeeft aan het Dagelijks Bestuur (hierna DB) en samenwerkingsverbanden. Het AB geeft vooral invulling aan zijn kaderstellende rol door het formuleren van algemene kaders. Kaders over inhoudelijke thema's waar het WBD zich op zou moeten richten (wat) en de wijze waarop het WBD deze thema's moet oppakken (hoe). De belangrijkste kaderstellende instrumenten die het AB in handen heeft zijn het Bestuursakkoord en het Waterbeheerplan. Door het formuleren van deze algemene kaders geeft het AB hoofdzakelijk impliciet kaders mee aan afzonderlijke samenwerkingsverbanden.

Het AB heeft zelf in beperkte mate kaders gesteld aan de onderzochte samenwerkingsverbanden. Het AB vaart in sterke mate op de inzet van de ambtelijke organisatie en het DB als het gaat om het opstellen van (en het realiseren van) kaders voor de afzonderlijke samenwerkingsverbanden.

Het AB is van mening dat het juist, tijdig en volledig geïnformeerd wordt over relevante deelaspecten van deze samenwerkingsverbanden, in besluitvormende of in informerende zin aan de voorkant van de samenwerking en/of gedurende de samenwerking via de voortgangsrapportages en incidentele informatie bij afwijkingen.

Er wordt ruimte gezien om het AB beter te informeren over het type samenwerkingsverband en de bijbehorende consequenties op het gebied van doorlooptijd en financiën. Dit, zodat het beter in positie wordt gebracht om besluiten te nemen en gedurende samenwerking op passende indicatoren kan controleren en sturen.

Hoewel het AB in de basis tevreden is met het kaderstellende instrumentarium van het WBD, komt in dit onderzoek ook naar voren dat er nog ruimte is om kaders aan te scherpen: namelijk waar ben je als WBD wel en niet van? Dit, om betere keuzes te kunnen maken voor het al dan niet aangaan van samenwerkingen (wat en met wie) en de wijze waarop hier invulling aan te geven (hoe).

Deelconclusie controleren en verantwoorden: tevredenheid controle instrumentarium en ruimte voor verbreding

Het AB is in de basis tevreden met het controlerende instrumentarium. Het is van mening dat het op een adequate en systematische wijze wordt geïnformeerd over samenwerkingsverbanden en daardoor ook op een systematische wijze kan toezien op de voortgang en uitvoering van samenwerkingen.

Tegelijkertijd zitten er ook beperkingen aan het systeem van controleren en verantwoorden binnen WBD, namelijk: een overload aan informatie (kwantiteit) voor het AB én een beperkt aantal beoordelingscriteria met de focus op scope, budget en planning (kwaliteit).

Een breed spectrum aan verantwoordings- en beoordelingscriteria dat van belang is voor succesvolle samenwerkingsverbanden van WBD met partners is niet ingebed in de reguliere beleids- en verantwoordingsystematiek.

Bovendien worden er geen maatwerkafspraken gemaakt over de wijze van informeren en controleren door het AB met het DB en stakeholders in de samenwerkingsverbanden. Tezamen maakt dit dat het voor het AB moeilijk is om op een passende wijze sturing te geven aan samenwerkingsverbanden die recht doet aan de dynamiek van deze samenwerking.

Aanvullende deelconclusie: spanning tussen democratische controle, efficiënte bedrijfsvoering en participatieve democratie

Kijkend naar de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol van het AB wordt een spanning tussen democratische controle, efficiënte bedrijfsvoering en participatieve democratie zichtbaar. Tussen grip houden en loslaten. Tussen aandacht voor verticale sturing en risicobeheersing én horizontale sturing, netwerken en vrije regelruimte.

Aan de ene kant wordt door het AB gestuurd op het behalen van resultaatafspraken die aan de voorkant zijn gemaakt: over inhoudelijke doelen, budget en planning. Deze focus op prestaties en het sturen op efficiëntie door middel van output control kan worden geïnterpreteerd als een vorm van 'efficiënte bedrijfsvoering'. Daarbij is er aandacht voor het zorgvuldig opstellen en doorlopen van (wettelijke) procedures en het naleven van afspraken, wat kan worden gezien als een vorm van 'democratische controle'. Een kenmerkende uiting van de klassieke representatieve democratie.

Aan de andere kant geeft het AB ruimte voor (leer)ontwikkeltrajecten met een zekere (financiële) bandbreedte. Dit doet het door kaders te stellen over samenwerking in het Bestuursakkoord en het Waterbeheerplan én door keuzes te maken voor een variëteit aan samenwerkingsverbanden. Onder andere voor innovatieve, participatieve samenwerkingsverbanden waarbij ruimte is voor vraagstukken en initiatieven van buiten het waterschap. Hierin wordt de 'participatieve democratie' zichtbaar waarbij de gekozen volksvertegenwoordigers ruimte bieden voor initiatieven vanuit de samenleving en een zekere mate van vrije regel ruimte.

In de dagdagelijkse praktijk van het WBD ligt het accent in kaderstellende en controlerende zin vooral op de criteria rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, terwijl samenwerkingsprocessen tegelijkertijd óók om aandacht vragen voor andersoortige (proces)criteria, draagvlak en legitimiteit. Het AB, DB en samenwerkingspartners zoeken naar een manier waarop zij om kunnen gaan met het spanningsveld tussen democratische controle, efficiënte bedrijfsvoering en participatieve democratie. Zowel het toezicht als de samenwerking dient namelijk legitiem en efficiënt (kosten en planning) te zijn.

Aanvullende deelconclusie: te eenzijdige focus in kaderstellen en controleren is disfunctioneel

De toepassing van verschillende vormen in de kaderstellende en controlerende activiteiten van het AB is op zichzelf niet problematisch. Sterker nog, dit sluit aan bij het meerkleurige palet aan samenwerkingsverbanden (inclusief diversiteit op de participatieladder) en rollen waar WBD mee wil werken. Het wordt disfunctioneel wanneer er in kaderstellende en controlerende zin door het AB te veel het accent ligt op één perspectief.

Er schuilt een risico in het eenzijdige accent op aandacht voor verticale sturing versus innovatie en participatie in een gedeelte van de organisatie. Het onderzoek laat zien dat, ondanks de ambities op het gebied van samenwerking, het accent ligt op scope, budget en planning in de formulering van doelen en resultaatafspraken aan de voorkant van samenwerkingen en bij controle in de beleids- en verantwoordingscyclus. De ambtelijke organisatie krijgt weliswaar de ruimte om diverse samenwerkingsverbanden aan te gaan en wordt in meer of mindere mate aangemoedigd, maar ervaart niet altijd de ruimte (van het AB, het DB en/of WBD-management) om deze te laten floreren en dient wel energie en tijd te steken in de reguliere beleids- en verantwoordingscyclus. Er is weinig ruimte voor andersoortige manieren van kaderstellen en controleren, bijvoorbeeld door het formuleren van proceskaders en vormen van controle die ruimte laten voor een diversiteit aan belangen en doelen, wederzijdse afstemming, quasiformele arrangementen met afspraken over doelen en rollen die sturing en vrijheid geven, verbindende structuren, het investeren in relaties en ontwikkel- en experimenteeruimte. Hoewel samenwerkingsverbanden hun eigen dynamiek kennen, diverse partners - inclusief vertegenwoordigers van het WBD - aandacht hebben voor reguliere en

andersoortige manieren van organiseren én het AB op afstand zit van de samenwerkingspartners, klinkt de focus op rechtsmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid door in de wijze waarop het WBD vorm geeft aan samenwerking. Al is het maar omdat vertegenwoordigers altijd terug moeten naar het WBD om bestuurlijke toestemming te krijgen voor vervolgstappen in het samenwerkingsproces (en die daarmee langs de meetlat 'scope, budget en planning' worden gelegd).

In dit onderzoek komt duidelijk het beeld naar voren dat niet iedereen binnen WBD (ambtelijk en bestuurlijk) alles hoeft te kunnen. Maar door innovatie en participatie buiten de lijnorganisatie om te organiseren kan dit stuiten op weerstand door het ontbreken van een goede verbinding met de ambtelijke organisatie en het bestuur. Denk hierbij aan het vrij maken van ambtenaren van reguliere functies voor deelname in innovatieve en participatieve netwerken of het organiseren van een samenwerkingsproces dat losstaat van de reguliere WBD projectsystematiek en/of beleids- en verantwoordingscyclus.

3.4. Conclusie 3: zes succesfactoren verhogen effectiviteit en rolneming van AB

Ten aanzien van hoofdvraag 3: *Welke succes- en faalfactoren zijn, vanuit onderzoek naar drie samenwerkingsverbanden, te destilleren voor het verhogen van de effectiviteit van de samenwerking en het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van het AB WBD?* concludeert de RKC dat er in de onderzochte samenwerkingsverbanden zes factoren zijn die bepalend zijn voor het succes van samenwerkingsverbanden van het WBD met externe partijen:

1. Een gedeelde ambitie
2. Respect voor elkaars belangen en doelen
3. Het afbakenen en vastleggen van doelen en rollen
4. Een goede onderlinge relatie
5. De keuze voor de juiste organisatievorm
6. De keuze voor een passende wijze van aansturen, structureren en organiseren

Het zijn deze zes factoren die door het WBD in ogenschouw moeten worden genomen bij het vormgeven van samenwerkingsverbanden van WBD met andere partijen én door het AB in het toezicht op deze samenwerkingsverbanden. Zowel in kaderstellende als controlerende zin.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er meerdere opvattingen zijn over effectiviteit / succes van de samenwerking. De mate waarin iets als effectief wordt gezien, verschilt tussen de betrokkenen en is afhankelijk van te hanteren criteria en de visie op de samenwerking. Het is ook afhankelijk van het type samenwerkingsverband. In dit onderzoek wordt zichtbaar dat er bij partners in samenwerkingsverbanden verschillende opvattingen zijn over wat effectiviteit is, namelijk: rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, legitimiteit in huis, legitimiteit in samenwerking en legitimiteit in samenleving. De verschillende effectiviteitscriteria bestaan naast elkaar binnen een samenwerking tussen verschillende partners. Dit maakt dat er sprake is van een soort meervoudige effectiviteit en daarmee legitimiteit. Als WBD – of je nu probleemeigenaar, partner of adviseur bent – in samenwerkingsverbanden ben je altijd afhankelijk van anderen en daarmee ook de criteria die zij belangrijk achten voor succesvolle samenwerking. Het waterschap heeft te maken met diverse belangen, doelen en organiseerprincipes van samenwerkingspartners. Het waterschap maakt deel uit van een arena waarin wetgeving, regels en politiek maar ook bedrijfsmatig handelen leidend zijn. Én het waterschap opereert in een speelveld waarin burgers en organisaties steeds kritischer zijn en zelf regie nemen én maatschappelijke opgaven steeds complexer worden.

In de bedrijfsvoering én het bestuur van het AB van het WBD ligt het accent op rechtmatigheid en meer nog op doelmatigheid en doeltreffendheid. Door de aandacht voor het volgen van (wettelijke) procedures én de focus op de criteria scope, budget en planning in de beleids- en verantwoordingscyclus. Het onderzoek naar de drie praktijkgevallen laat juist zien dat niet alles in een samenwerking is uit te drukken in geld en in de mate van effectiviteit en efficiency. Zo is het opbouwen van vertrouwen tussen partners binnen een samenwerking een proces dat eveneens van belang is voor succesvolle samenwerking. Hierdoor ontstaat namelijk meer ruimte voor de ontplooiing van een samenwerking. Tevens wordt daarmee goodwill voor eventuele toekomstige samenwerkingen gekweekt bij partners. Door aandacht voor draagvlak en procescriteria is het mogelijk om een duurzame relatie met partners en de samenleving op te bouwen. Daarmee kan inefficiënte op korte termijn op het gebied van kosten en planning zorgen voor efficiëntie op de lange termijn door aandacht voor legitimiteit. Zoals één van de respondenten verbonden aan het samenwerkingsverband Markdal in dit verband aangaf: **“alleen ga je sneller, samen kom je verder”**.

3.5. Aanbevelingen

We concludeerden in voorgaande paragraaf in de kern dat door WBD moet worden ingezet op situationeel organiseren en besturen, door per opgave te bepalen wat nodig is qua samenwerking. Maatwerk in organiseren én besturen (kaderstellen en controleren) is gewenst gezien de afhankelijkheid van andere partijen om waterschapstaken en maatschappelijke opgaven op te pakken én daarmee de diversiteit aan effectiviteitscriteria in het landschap waarin het WBD opereert. Bij situationeel organiseren en besturen wordt telkens vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar een opgave en gekozen voor een passende samenwerkings- en besturingsvorm. Dit vraagt om een breed spectrum aan organiseermogelijkheden en kaderstellende en controlerende perspectieven, instrumenten en parameters. De keuze voor situationeel organiseren en besturen maakt dat er ruimte is voor flexibiliteit én beheer(s)baarheid. Efficiëntie én kwaliteit. En interne én externe legitimiteit. Dit is een keuze om spanningen te hanteren in plaats van ze te willen oplossen. Deze spanningen zijn altijd aanwezig in een netwerk van partijen. Ze zorgen voor energie. Het ontbreken van deze spanningen kan het signaal zijn dat een samenwerking niet werkt en mogelijk niet veel resultaten oplevert.

Op basis van voorgaande conclusies uit voorliggend rapport komt de RKC tot onderstaande vier aanbevelingen. Deze aanbevelingen vormen de belangrijkste stappen die op basis van voorliggend rapport gezet zouden moeten worden ter verhoging van de effectiviteit van samenwerkingsverbanden en de versterking van de rol van het AB WBD bij samenwerking:

Aanbeveling 1: Aanscherping kaders WBD door AB in verbinding met andere partijen

In dit onderzoek komt de wens naar voren om de algemene kaders van WBD in het Bestuursakkoord en het Waterbeheerplan aan te scherpen, namelijk waar is WBD van en voor welke opgaven wil het zich inzetten. Hierdoor wordt het eenvoudiger om aan te geven waar WBD voor staat en gaat, bezien vanuit de eigen taken en verantwoordelijkheden van het WBD én de maatschappelijke opgaven. Met als resultaat dat het makkelijker wordt om keuzes te maken in de samenwerkingen die WBD aangaat, over welke onderwerpen, met wie en hoe de samenwerking eruit zou moeten zien. Door de aanscherping van algemene WBD-kaders die de koers bepalen en de grenzen afbakenen kan het AB – in afstemming met andere partijen – bijdragen aan de regie van en de grip op samenwerking. Deze aanscherping vormt een belangrijke basis voor effectieve samenwerking en een krachtig AB.

Aanbeveling 2: Continue dialoog over keuze situationeel organiseren en besturen

Effectieve samenwerking van WBD vraagt allereerst om een gesprek over samenwerking en situationeel organiseren en besturen, met ambtelijke en bestuurlijke spelers binnen WBD en (potentiële) waterpartners.

En omdat continue afstemming tussen WBD en partners cruciaal is voor effectieve samenwerking, moet dit gesprek niet beperkt blijven tot één gesprek, maar is het aan te bevelen om hiervoor een continu gesprek te organiseren.

Tijdens deze dialoog is het van belang dat partners beelden uitwisselen over de wijze waarop samenwerkingsverbanden vormgegeven kunnen worden (namelijk als planmatige, ontwikkelende of ontdekkende samenwerking) én welke consequenties hieraan verbonden zijn voor het samenwerkingsproces én de kaderstellende en controlerende rol van het bestuur. Centrale vraag hierbij is hoe samenwerkingsverbanden vormgegeven kunnen worden met aandacht voor de zes succesfactoren voor samenwerking uit dit onderzoek. En daarmee ook hoe een balans gezocht kan worden tussen democratische controle, efficiënte bedrijfsvoering en participatieve democratie. Tijdens het gesprek moet daarnaast duidelijk worden wat de ambtelijke organisatie als actieve partner in samenwerkingsverbanden en het AB en/of DB nodig hebben om situationeel te organiseren en besturen.

Aanbeveling 3: Ontwikkelen breed instrumentarium situationeel organiseren en besturen

Effectieve samenwerking vraagt om de ontwikkeling van een instrumentarium met tools op het gebied van samenwerking. Tools – waaronder beleids- en verantwoordingssystematiek – die recht doen aan de grote diversiteit aan succesfactoren in een samenwerkingsverband. Mét aandacht voor het zorgvuldig opstellen en doorlopen van (wettelijke) procedures, het naleven van afspraken, het sturen op efficiëntie zoals dat in de huidige systematiek van WBD al het geval is, én daarnaast het werken met proceskaders en een cyclisch¹ sturingsinstrumentarium. Het instrumentarium moet daarmee gericht zijn op het verwezenlijken van rechtmatigheid, doelmatigheid,

¹ Cyclisch verwijst in deze naar het heen en weer bewegen tussen verschillende effectiviteitscriteria. Dus waar het ene moment en beleid- en verantwoordingscyclus het accent ligt op rechtmatigheid, ligt het andere moment het accent op doelmatigheid en op andere moment op legitimiteit.

doeltreffendheid én legitimiteit. Het is niet de keuze voor het één of het ander, maar door een breed handelingsrepertoire te ontwikkelen is maatwerk mogelijk. Het is aan de sleutelfiguren binnen het WBD om in samenspraak met partners vorm te geven aan dit instrumentarium. Gebruikmakend van wat al is ontwikkeld binnen WBD.

Cruciale stappen die op dit terrein gezet kunnen worden op basis van dit onderzoek zijn:

- Ontwikkeling van een breed palet aan criteria voor beleids- en verantwoordingsystematiek per samenwerkingsvorm (planmatig, ontwikkelend en ontdekkend) gebruik makend van criteria en systemen die er al zijn binnen het WBD. Criteria die ten eerste voorafgaand aan afzonderlijke samenwerkingen gebruikt kunnen worden bij het schrijven van adviesnota's richting het DB/AB en het verrichten van risicoanalyses op de inhoud én het proces. Criteria die ten tweede gebruikt kunnen worden bij het maken van afspraken tussen het AB, DB en de ambtelijke organisatie over de wijze waarop zij geïnformeerd moeten worden over samenwerking, waarover verantwoording moet worden afgelegd, en op welke wijze kan worden bijgestuurd. En ten slotte criteria die gebruikt kunnen worden bij het inrichten van de managementletter en verantwoordingsrapportage over projecten. De aandacht voor dit brede palet aan criteria moet de kaderstellende en controlerende rol van het AB versterken, maar ook de ambtelijke organisatie meer ruimte geven om samenwerkingsverbanden te laten floreren (uitgaande van de zes succesfactoren). De zes eerder beschreven sleutelfactoren voor succesvolle samenwerking creëren in organisatorische als bestuurlijke zin ruimte voor het verwezenlijken van diverse effectiviteitscriteria.
- Het inrichten van een experimenteer- en leertraject op het gebied van samenwerking. Een traject waarbij het AB jaarlijks enkele samenwerkingsverbanden oormerkt als nader te volgen en bespreken leercasussen op het gebied van situationeel organiseren en besturen. Leercasussen kunnen worden besproken binnen de Commissie Structuur / themavonden mét vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden, om zo samen te experimenteren en leren. Het gesprek over de leercasussen kan ondersteund worden door evaluaties van deze leercasussen en eventuele andere samenwerkingsverbanden en -vormen.

Aanbeveling 4: Samen op zoek naar versterking van het handelingsrepertoire WBD

Situationeel organiseren en besturen is afhankelijk van de wijze waarop hier door ambtenaren en bestuurders invulling aan wordt gegeven en een grote diversiteit aan competenties. Het is daarom van belang om de diversiteit aan competenties die aanwezig zijn binnen WBD uit te nutten en te versterken. Niet iedereen hoeft alles te kunnen, maar het is wel belangrijk om zowel in de ambtelijke organisatie als het bestuur een breed palet aan competenties beschikbaar te hebben en te versterken. Dit beeld werd tijdens dit onderzoek opgehaald. En onderstreept door de aandacht in den lande voor diverse type leden in een (volksvertegenwoordigend) bestuur of raad.

Belangrijke voorwaarde daarbij is dat dit niet los van bestaande systemen wordt georganiseerd én dat mensen zelf betrokken worden bij de vormgeving van een ontwikkeltraject. Het vrijspelen van slechts enkele ambtenaren voor experimentele, innovatieve en participatieve samenwerkingsvormen zorgt weliswaar voor een sterk leereffect bij deze groep mensen en kan samenwerkingsverbanden in een versnelling brengen, maar dit kan ook leiden tot te weinig verbinding met de organisatie en daardoor zorgen voor weerstand.



4

De bevindingen: succesfactoren voor samenwerking vanuit WBD

In dit hoofdstuk zijn de succesfactoren voor samenwerking vanuit WBD opgetekend. Deze overall onderzoeksbevindingen zijn geïllustreerd met bevindingen vanuit de drie onderzochte samenwerkingsverbanden.

4. De bevindingen: succesfactoren voor samenwerking vanuit WBD

4.1. Inleidend

'We hangen aan elkaar van samenwerking', aldus één van de respondenten in het onderzoek als hij spreekt over het WBD.

Het AB WBD is groot voorstander van het aangaan van samenwerkingsverbanden met partijen buiten het waterschap, zo blijkt onder meer uit het Bestuursakkoord 2019-2023 en het Waterbeheerplan 2016-2021. Ook wordt binnen de ambtelijke organisatie WBD aandacht gevraagd voor samenwerking door het Programma Samenwerken (zoals beschreven in de notitie 'Buiten Gewoon Doen', organisatieontwikkeling WBD 2019, die begin 2020 het startpunt vormde voor een ontwikkeltraject) én in het bijzonder de ontwikkeling van het participatiebeleid WBD (notitie vastgesteld door AB in 2018).

Samenwerking met partijen 'buiten' het waterschap wordt als cruciaal gezien voor het bereiken van doelen die individuele organisaties afzonderlijk moeilijk kunnen verwezenlijken, maar het is tegelijkertijd ook een complexe opgave. Want hoe ga je om met het pluriforme karakter van de samenleving? Om goede kaders te kunnen stellen op het gebied van samenwerking en vervolgens controle uit te oefenen op de wijze waarop het WBD samenwerkt met partners, is inzicht in sleutelfactoren in de samenwerking cruciaal. In deze rapportage wordt eerst stilgestaan bij sleutelfactoren en dilemma's in samenwerken en de manier waarop hiermee wordt omgegaan door het WBD binnen de onderzochte samenwerkingsverbanden.

4.2. De zes succesfactoren bij samenwerking vanuit WBD

De keuze voor het aanpakken van waterschapstaken én maatschappelijke vraagstukken in samenwerking met verschillende partijen is op zichzelf geen oplossing voor complexe problemen in een pluriforme samenleving. Dit onderzoek naar patronen in samenwerking door het WBD met partners laat zien dat er meer voor nodig is om te komen tot een succesvolle samenwerking dan louter de keuze om samen te werken met diverse partijen. Of het nu een samenwerking met overheidsinstellingen, commerciële partijen of burgers, ondernemers en instellingen is. In een samenwerkingsverband heb je immers te maken met een groep van partijen die van elkaar verschillen wat cultuur en organiseerprincipes betreft, die mogelijk verschillende doelen (ook intern) hebben en die beducht zijn voor hun soevereiniteit.

Gedurende dit onderzoek waarbij werd ingezoomd op drie samenwerkingsverbanden om patronen op het gebied van samenwerking te destilleren, zijn zes factoren voor succesvolle samenwerking tussen partners zichtbaar geworden:

1. Een gedeelde ambitie
2. Respect voor elkaars belangen en doelen
3. Afbakenen en vastleggen doelen en rollen
4. Een goede onderlinge relatie
5. Het kiezen van de juiste organisatievorm
6. Het kiezen van een passende wijze van aansturen, structureren en organiseren

Deze succesfactoren zijn hieronder één voor één uitgewerkt:

4.3. Succesfactor 1: één gedeelde ambitie

In de drie samenwerkingsverbanden blijkt een gezamenlijke ambitie een cruciaal element voor een succesvol samenwerkingsverband. Of het nu een ambitie, doelstelling, visie of droom is. Het maakt dat er richting wordt gegeven aan een collectieve beweging. Zeker als de ambitie aansluit bij een bredere maatschappelijke beweging. Of bij de innerlijke drive van mensen die in het samenwerkingsverband actief zijn. Maar ook als een gemeenschappelijke doelstelling door een partij wordt ervaren als een geaccepteerd doel geeft dit richting. Een ambitie maakt het mogelijk om kloven tussen partijen te overbruggen en verbindingen te smeden. En het kan ervoor zorgen dat daar waar spanningen hoog oplopen **“de boel bij elkaar gehouden wordt”** (respondent samenwerkingsverband Markdal).

Het samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg richt zich op het baggeren van de waterlopen Katsbogten en Vossenbergh in Tilburg om problemen met water aan- en afvoer, waterkwaliteit, (varend) onderhoud en klachten vanuit de omgeving en van omwonenden te voorkomen (Plan van Aanpak, 2018). En om bij te dragen aan de flora en fauna (Plan van Aanpak, 2018). De gemeente Tilburg vanuit haar wettelijke verantwoordelijkheid als ‘ontdoener’ en het WBD vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van (een deel) van de watergangen en stadsvijvers in het stedelijk gebied van inliggende gemeenten. In dit kader is er door het WBD in afstemming met de gemeente een baggerplan voor de periode 2016-2024 opgesteld (Plan van Aanpak, 2018) én kwamen beide partijen tot een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) (2018). Afspraken over taken en verantwoordelijkheden in de SOK vormden een belangrijke leidraad (en keurslijf) voor de samenwerking (zie ook paragraaf 4.5). Deze afspraken zijn een afgeleide van de bovengenoemde doelen en formele (wettelijke) taken, maar het gemeenschappelijke doel is niet als zodanig expliciet in de SOK beschreven. Gedurende de samenwerking sloten diverse partijen aan om deeltaken van het baggerplan uit te voeren.

Volgens respondenten is in het samenwerkingsverband Markdal dankzij de “droom” van de ‘Vereniging Markdal, duurzaam & vitaal’ een gebiedsontwikkeling op gang gekomen. De vereniging wist bewoners, ondernemers, terreinbeheerders, het WBD, de provincie Noord-Brabant en de gemeenten Breda en Alphen-Chaam te mobiliseren voor de ontwikkeling van het Markdal. Mét ruimte voor water, natuur en sociale en economische aspecten. Deze integrale benadering van de droom en het unieke proces waarbij vanuit actoren in het Markdal binnen een gelijk speelveld wordt gewerkt met faciliterende overheden, is volgens respondenten dé belangrijkste sleutel voor succes. Zeker in de beginfase van het proces toen gronden in het Markdal verworven moesten worden, waar overheden voorheen niet in slaagden. De Vereniging heeft van de provincie (financieel) de ruimte gekregen om tot bloei te komen. Ook het Rijk onderschreef de droom door het project een bijzondere status te geven in het kader van de aanstaande Omgevingswet. Volgens respondenten heeft de integrale en participatieve droom van de vereniging ervoor gezorgd dat het samenwerkingsverband werd opgestart en gecontinueerd. Ook op het moment dat er spanningen ontstonden tussen partijen als gevolg van uiteenlopende belangen, organiseerprincipes en opvattingen over rolverdeling. Zelfs terwijl de droom door één van de partijen (namelijk één van de gemeenten) als een algemeen geaccepteerd doel wordt gezien in plaats van hun eigen droom. Uit het onderzoek komt naar voren dat op het moment dat de samenwerking in de richting van de realisatiefase ging, de kracht van de droom als minder sterk werd ervaren. Dit werd volgens respondenten onder meer zichtbaar in de lange aanloop die het tekenen van een realisatieovereenkomst heeft gehad en de bijbehorende zoektocht naar een passende rolverdeling tussen partijen en te realiseren opgaven in deze fase.

De basis voor het samenwerkingsverband PHARIO is door een paar initiatiefnemers (o.a. in een laboratorium) gelegd binnen het WBD vanuit een drive om op een duurzame manier stoffen te halen uit riool- en afvalwater. Gaandeweg hebben diverse partijen zich verbonden aan het initiatief om biologisch afbreekbaar plastic uit riool- en afvalwater te halen. De drive van de (individuele) samenwerkingspartner om zich in te spannen voor dit innovatieve project op het gebied van duurzaamheid werd door enkele respondenten beschreven als een belangrijke sleutel voor succesvolle samenwerking. Expliciete aandacht van het WBD voor én landelijke initiatieven op het gebied van het winnen van grondstoffen uit water, werkten als een katalysator voor de samenwerking. Door respondenten wordt de samenwerking tussen partijen – zowel commercieel als niet-commercieel – op dit terrein aangeduid als noodzakelijk om de transitie te kunnen maken van afvalwaterzuivering naar hergebruik van energie en grondstoffen uit afvalwater. Op grote schaal en over grenzen heen. De concreetheid van het doel van de samenwerking was volgens respondenten ook een belangrijke sleutelfactor voor het succes van de samenwerking.

4.4. Succesfactor 2: respect voor elkaars belangen en doelen

Het is een misvatting om te denken dat partijen het altijd volledig met elkaar eens moeten zijn over wat ze willen bereiken. In de onderzochte samenwerkingsverbanden wordt zichtbaar dat het juist belangrijk is om elkaars belangen en doelen te kennen en deze diversiteit ook te erkennen. Het bepalen van een gezamenlijk doel is belangrijk voor samenwerking, maar het kennen en waarderen van elkaars belangen nog belangrijker. Helderheid over overeenkomsten en verschillen in belangen en doelen maakt het mogelijk gerichtere vorm te geven aan samenwerking. Door één van de respondenten werd zelfs benoemd dat dit voor “rust” zorgt (samenwerkingsverband Markdal). Rust in een netwerk van partijen waar spanningen bestaan tussen uiteenlopende belangen, doelen en ook organiseerprincipes. Spanningen die altijd in een netwerk van partijen aanwezig zijn en een bron van ergernis kunnen zijn, maar zeker ook voor energie en synergie zorgen. Door duidelijk aan te geven wat je doelen zijn en waar je wel en niet van bent, kun je grenzen tussen partijen markeren en van daaruit grenzen overbruggen. Dit, zodat iedereen in zijn/haar kracht wordt gezet en de ruimte krijgt **“om te doen waar hij/zij goed in is”** (citaat diverse respondenten in de diverse samenwerkingsverbanden).

Daar waar partijen de kennis over de belangen en doelen van andere partijen in de onderhandeling primair voor eigen gewin gebruiken, kan dit disfunctioneel zijn voor de samenwerking. Op korte en op lange termijn. Het tornt aan de vertrouwensbasis die nodig is voor samenwerking (zie ook paragraaf 4.6).

In de onderzochte samenwerkingsverbanden wordt zichtbaar dat onduidelijkheid over elkaars belangen en doelen de samenwerking kan vertroebelen. Dit kan gebeuren doordat het gesprek hierover niet is gevoerd en/of niet is vastgelegd aan de voorkant en/of gedurende de samenwerking. Uit dit onderzoek blijkt dat meerdere oorzaken hiervan de reden kunnen zijn: de onzekerheid over het verloop van een traject, het ontbreken van systemen en vaardigheden om dit gesprek te voeren of als bewuste strategie om speelruimte te creëren. Het kan ook het gevolg zijn van strategisch onderhandelingsgedrag waarbij partij(en) primair gericht zijn op eigen doelen. In alle gevallen zorgt een bepaalde mate van onduidelijkheid voor een zekere mate van onrust en werkt soms zelfs strategisch gedrag in de hand. Daarnaast kan het ervoor zorgen dat partijen nog beduchter worden voor het behouden van de eigen soevereiniteit, speelruimte en machtspositie. Tot op zekere hoogte is er ruimte voor strategisch gedrag – denk aan onderhandelen – in een samenwerkingsverband. Maar wanneer dit te veel op de voorgrond treedt met het oog op het verwezenlijken van louter de eigen doelen, kan dit disfunctioneel zijn voor samenwerking op lange termijn.

*Stedelijk baggeren is een cyclisch proces. Het WBD en gemeente Tilburg werken al langer met elkaar samen. Bij aanvang van het onderzochte samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg ging de aandacht uit naar elkaars belangen, doelen, verantwoordelijkheden en taken, tijdens een Project Start Up (PSU)-bijeenkomst (vanuit IPM manier van werken WBD) en bij het formuleren van een samenwerkingsovereenkomst (SOK). De PSU was onder meer gericht op kennismaken; het ontwikkelen van meer kennis van en begrip voor elkaars manier van werken, belangen en wederzijdse ideeën; en het toewerken naar een gevoel en besef van samenwerken naar een gemeenschappelijk doel (verslag PSU, 2018). Afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden zijn in een SOK vastgelegd. Tijdens het groeps gesprek over stedelijke baggeren Tilburg werd door respondenten aangegeven dat de SOK daarom een mooie en solide basis vormt voor een goede samenwerking in de toekomst. Eén van de respondenten zei hierover: **“we hadden deze SOK nodig”**. Tijdens het groeps gesprek werd daarnaast opgemerkt dat het nu de uitdaging is om samen verder te bouwen, onder meer door samen doelstellingen na te streven qua samenwerking en duurzaamheid en daarbij open te staan voor elkaars visie. Gedurende het hele proces: van begin tot eind.*

Volgens respondenten drijft het samenwerkingsverband Markdal op een “droom”. Tegelijkertijd heeft elke partij in de samenwerking eigen belangen. Door diverse respondenten werd gesteld dat er gedurende het samenwerkingsproces meer aandacht had kunnen zijn voor de verschillende belangen. Maar volgens respondenten zijn partijen er lange tijd te weinig in geslaagd om samen met elkaar het gesprek te voeren over hun samenhang en de verschillende belangen, werkwijzen en inzet. Dit, terwijl er juist behoefte was / is aan dit gesprek en het managen van verwachtingen. Aan de voorkant van het traject heeft de Vereniging Markdal weliswaar met diverse partijen gesproken en afzonderlijke overeenkomsten / SOK's afgesloten, maar de samenwerkingsovereenkomst tussen het WBD en de vereniging zou meer gericht zijn op het scheiden van rollen en verantwoordelijkheden dan een samenwerkingsgeest. Volgens respondenten bestaat bij partijen – met name bij de Vereniging Markdal – de behoefte om de eigen identiteit, werkwijze

en speelruimte te behouden. Zeker op het moment dat de samenwerking beweegt in de richting van de realisatiefase waarin overheden, en zeker ook het WBD als uitvoerende organisatie, meer zichtbaar worden in het proces. Volgens respondenten zou gedurende de samenwerking niet altijd voldoende inzicht zijn geweest in en aandacht voor de verschillende belangen, doelen en manieren van organiseren van de verschillende partijen. De laatste jaren wordt meer aandacht besteed aan verwachtingenmanagement van het WBD: zowel tussen de partijen als binnen het WBD richting het AB. Uit het onderzoek komt naar voren dat er veel onderling respect is tussen de partijen voor wat er reeds verwezenlijkt is. Tegelijkertijd zorgt onduidelijkheid over doelen en belangen en afzonderlijke contracten voor onrust (groeps gesprek). Door met elkaar het gesprek te voeren over elkaars belangen en verantwoordelijkheden is er meer ruimte voor iedereen om te doen waar hij/zij goed in is.

*De samenwerkingspartners binnen het samenwerkingsverband PHARIO zijn van mening dat ze elkaar nodig hebben om op duurzame manier stoffen te halen uit riool- en afvalwater middels PHARIO. Uit dit onderzoek komt naar voren dat partijen voortdurend afstemming met elkaar zoeken over de inhoud van de samenwerking, maar ook over eenieders rollen, ook wanneer er sprake was van een terugtrekkende beweging van één van de waterschappen uit de samenwerking. Tijdens het groeps gesprek gaf één van de respondenten aan dat deze continue onderlinge afstemming een belangrijke sleutel voor het succes van de samenwerking is. Net zoals het vermogen om hiaten in eigen kennis en kunde te detecteren en de kunst om vervolgens andere partijen die zich ook voor PHARIO willen inzetten bij de samenwerking te betrekken. Tijdens het groeps gesprek merkte één van de respondenten op dat het goed is om elkaars belangen te kennen in een samenwerking: **“Je werkt niet samen om samen te werken”**. Door het gesprek te voeren over elkaars belangen en kunde is het mogelijk dat iedereen doet waar hij/zij goed in is. Volgens respondenten is dit precies hetgeen waar de afzonderlijke partijen samen in slagen.*

4.5. Succesfactor 3: afbakenen en vastleggen doelen en rollen

Binnen het waterschap en vanuit bestuurlijk perspectief bestaat de gewoonte en de wens om afspraken over de verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden af te bakenen en vast te leggen. En over te verwezenlijken inhoudelijke doelen en randvoorwaarden op het gebied van financiën en tijd, in contracten, overeenkomsten, (intentie)verklaringen, notities en aanvragen uitvoeringskrediet. Bij voorkeur relatief aan de voorkant van het samenwerkingsproces.

De onderzochte samenwerkingsverbanden laten zien dat het formaliseren van de afspraken over rollen, doelen en financiële en tijds Technische randvoorwaarden zorgt voor helderheid, rust en stabiliteit. Het is een basis van waaruit samenwerkingspartners samen kunnen bouwen: aan een inhoudelijke ambitie en de onderlinge relatie. Iedereen krijgt daardoor meer ruimte om te doen waar hij/zij goed in is. Maar aan de andere kant kan het formaliseren van deze afspraken juist ook ervaren worden als een strak keurslijf waaraan voldaan moet worden. Een formeel document dat wordt gebruikt als leidraad om tijdens het samenwerkingsproces partijen te wijzen op afspraken. Dit staat haaks op de speelruimte die in sommige samenwerkingen (zeker die met een participatief en/of innovatief karakter) nodig is om de samenwerking te laten ontwikkelen en floreren. Op korte en lange termijn. Sterker nog, het formaliseren van afspraken kan ook worden geïnterpreteerd als een stolling van wantrouwen. Zeker wanneer (één van de) partijen wordt beoordeeld op de gemaakte afspraken.

Binnen het samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg wordt een SOK door de gemeente Tilburg en het ondersteunende adviesbureau als belangrijke leidraad voor samenwerking ervaren en als zodanig gebruikt. Vanuit perspectief WBD klonk daarnaast soms ook de historie van wantrouwen door in de overeenkomst en de wijze waarop hier gebruik van werd gemaakt. Beide sleutelfiguren in de samenwerking zien de SOK als een belangrijk basis voor een verdere doorontwikkeling van het samenwerkingsverband in de toekomst.

De formele afspraken in het samenwerkingsverband PHARIO vormen een belangrijk uitgangspunt voor de samenwerking. Dit, omdat hierin (wettelijke) financiële verdeelsleutels en afspraken over het eigenaarschap van intellectuele eigendommen en zeggenschap werden vastgelegd.

In het samenwerkingsverband Markdal werden aan de voorkant ook afspraken gemaakt over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de vereniging en de afzonderlijke partners waaronder WBD, maar werd het gesprek hierover in beperkte mate voortgezet tijdens de gehele looptijd van de samenwerking. Dit, terwijl hier juist behoefte aan was vanwege het onontgonnen karakter van de participatieve samenwerking waarbij een vereniging in de lead is en het WBD als partner. En waarbij gedurende de samenwerking rollen verschuiven door de transitie van de droomfase naar de realisatiefase.

Het spanningsveld tussen formaliseren versus laten ontstaan en strakke kaders versus inbedden regelruimte in doelen en proces, vraagt om een passende wijze van formaliseren. Uit dit onderzoek komt naar voren dat formalisatie van doelen, rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en spelregels een zekere bandbreedte in scope, geld en tijd vergt. Niet alleen in samenwerkingen waar er sprake is van een vertrouwensband, maar ook waar een formeel contract (SOK) een belangrijke leidraad voor de samenwerking vormt. Hier wordt binnen het WBD (in de onderzochte samenwerkingsverbanden) in voorzien door het hanteren van (financiële) afwijkingsmarges. En in één van de onderzochte samenwerkingsverbanden ook door de samenwerking de stempel 'pilotproject' te geven, waardoor er ook meer ruimte ontstond voor ontwikkeling (samenwerkingsverband PHARIO).

Tegelijkertijd laat het onderzoek ook zien dat niet alles op papier te vangen is. Je weet niet altijd op voorhand hoe een proces eruit zal zien. Rollen kunnen verschuiven en niet alle spelregels over het samenspel tussen partijen zijn vast te leggen. ***“En je moet ook niet alles willen toevertrouwen aan papier”***, aldus één respondent.

“De reden waarom je samenwerkt, is iets wat je levendig moet houden. Het is de smeerolie van de samenwerking. Het is niet iets wat je aan de voorkant aftikt en dan er nooit meer bij pakt, dan is het een dood document. Het is belangrijk dat je de verwachtingen levendig houdt” (respondent samenwerkingsverband Markdal).

De onderzochte samenwerkingsverbanden maken inzichtelijk dat het continu voeren van het gesprek over doelen, rollen en verantwoordelijkheden en bevoegdheden cruciaal is voor een succesvolle samenwerking. Het met elkaar blijven voeren van ***“hét gesprek”*** is een belangrijke, zij het niet één van de belangrijkste sleutels voor succes. Volgens respondenten in de drie samenwerkingsverbanden is het belangrijk om aan de voorkant van het proces doelen en rolverdeling te bespreken, afspraken te maken en vast te leggen. Maar dus ook om het gesprek te blijven voeren, zeker wanneer rollen en doelen gedurende de samenwerking kunnen verschuiven. Partijen in samenwerkingsverbanden die frequent het gesprek over dit onderwerp voeren, hebben meer inzicht in de belangen en doelen van de ander en lijken beter in staat elkaar te vinden en bruggen te slaan. De uitwisseling van beelden en verwachtingenmanagement (over wat je als partij wel en niet wilt en waar je wel of niet van bent) lijken cruciaal voor een succesvolle samenwerking, zeker in samenwerkingen waar veel onzekerheid is over het proces en/of over de outcome. Daar waar het gesprek niet gevoerd wordt, is de kans aanwezig dat inzicht in en respect voor elkaars belangen en doelen ontbreekt (zie ook paragraaf 4.4).

Het voeren van dit gesprek en het daarbij duidelijk aangeven van grenzen blijkt niet eenvoudig (samenwerkingsverbanden stedelijk baggeren Tilburg en Markdal) en kost bovendien veel tijd (vooral samenwerkingsverbanden Markdal en PHARIO). Daarnaast wordt zichtbaar dat het duidelijk markeren van de eigen grenzen in een samenwerkingsverband waar gewerkt wordt over de eigen organisatiegrens heen (door het expliciteren van eigen doelen en hetgeen je inbrengt in samenwerking), bijdraagt aan een succesvolle samenwerking omdat dit zorgt voor duidelijkheid, rust en erkenning van diversiteit aan belangen en krachten.

4.6. Succesfactor 4: een goede onderlinge relatie

Vertrouwen wordt vaak gezien als een cruciale sleutelfactor voor succesvolle samenwerkingen. Zo ook in dit onderzoek. In alle drie de samenwerkingsverbanden blijkt vertrouwen een belangrijke sleutel voor succes. Hoewel partijen in de drie samenwerkingsverbanden een zekere 'grip' willen houden op het samenwerkingsproces – en dan met name de kosten, de planning en duidelijkheid over hun zeggenschap – blijkt dit niet zo evident, omdat partijen

als eigenstandige organisaties opereren en op hun eigen manier invloed kunnen uitoefenen in een samenwerking, maar tegelijkertijd van elkaar afhankelijk zijn. Of ze nu in een gelijk speelveld opereren of dat er verschillen zitten in de posities van partners. De consequentie daarvan is dat ze elkaar in beperkte mate kunnen controleren, ook als je in de lead bent.

Daar waar vertrouwen is, wordt de aandacht gericht op het realiseren van doelen en is er meer bereidheid om anderen wat te gunnen en meer kwetsbaarheden / marges te accepteren, aldus respondenten over het samenwerkingsverband PHARIO.

Maar ook daar waar vertrouwen (met momenten) minder sterk aanwezig is, zoals in de samenwerkingsverbanden stedelijk baggeren Tilburg en Markdal, lijken samenwerkingen te functioneren. Hier is dan de noodzaak voor een heldere formele rolverdeling en de roep om transparantie over de stand van zaken wel groter. Zo werd tijdens het groepsgesprek stedelijk baggeren Tilburg de behoefte aan transparantie (bijvoorbeeld via een dashboard) of een centrale (bij voorkeur onafhankelijke) coördinator in de toekomst uitgesproken. In het samenwerkingsverband Markdal werd tijdens het groepsgesprek de behoefte aan duidelijkheid over de rolverdeling uitgesproken, zeker in een overgang van een droomfase naar een realisatiefase waarin taken verschuiven.

Het werken met vertrouwen is kwetsbaar. **“Het komt te voet, en het gaat te paard”** (respondent DB). Het werken met meerdere partijen vergt veel afstemming en daarmee ook veel van de (kwaliteit van de) mensen die in de afzonderlijke partijen en in het samenwerkingsverband werken. Vooral van de mensen die werken op de grenzen van verschillende partijen. Samenwerken is daarom ook echt samen werken. Of zoals één van de respondenten aangaf: **“samenwerking is een werkwoord”**. Spelregels over de wijze waarop je met elkaar samenwerkt, zijn moeilijk in formele afspraken te vangen. Tijdens de gesprekken werd dan ook duidelijk dat het succes van samenwerking in hoge mate afhankelijk is van het enthousiasme voor initiatief en de kennis en kunde van personen om samen te werken. Kennis van samenwerken met derden in algemene zin, maar ook van het inhoudelijke dossier dat voorligt. Binnen alle drie de samenwerkingsverbanden werd daarom het belang van continuïteit in de mensen die betrokken zijn bij de samenwerking, benadrukt en hun geheugen van de samenwerking. Daarnaast de vaardigheid om om te gaan met de complexiteit van een samenwerkingsverband met een diversiteit aan belangen en organiseerprincipes, zoals in de samenwerking tussen het WBD en de Vereniging Markdal en hun projectmatige en organische manier van werken. De vaardigheid om te onderhandelen, zoals in het samenwerkingsverband PHARIO, waarbij steeds moet worden gekeken welke partijen wat doen, wie welke intellectuele eigendommen heeft en hoe verdienmodellen conform wetgeving kunnen worden ingericht. En de vaardigheid om met elkaar een gesprek te voeren over de inhoud van de samenwerking en het proces (zie vorige paragraaf). Het is daarmee niet zozeer het aantal spelers, maar meer de kwaliteit van de spelers die bepalend is voor de effectiviteit van de samenwerking. In één van de samenwerkingsverbanden werd nadrukkelijk benoemd dat er ook een kracht zit in het zoeken van de juiste samenwerkingspartners die een bijdrage willen leveren aan doelen van de samenwerking (samenwerkingsverband PHARIO).

Volgens diverse respondenten is verwachtingenmanagement een andere belangrijke sleutel voor een goede onderlinge relatie (en tevens een duidelijke afbakening van rollen, zoals besproken in paragraaf 4.5). Door helder te zijn over eigen doelen, inbreng en (on)mogelijkheden wordt ruis in de samenwerking voorkomen en daarmee ook teleurstellingen en ontevredenheid die kunnen doorwegen op de onderlinge verstandhouding (zoals dit eerder het geval was in het samenwerkingsverband Markdal).

Daarbij moet gezegd worden dat een overheidsinstelling zoals het WBD vaak al op achterstand staat door klassieke beelden over een overheid die traag, star en te weinig gericht is op de wensen van individuele burgers en ondernemers, aldus één van de respondenten. Het is deze houding die in het samenwerkingsverband Markdal duidelijk zichtbaar wordt in de van nature kritische houding vanuit de Vereniging Markdal en haar achterban ten opzichte van het WBD en andere overheden.

Volgens één van de respondenten zijn niet alleen de kennis en competenties van vertegenwoordigers van de verschillende partners belangrijk voor een samenwerking, maar ook of de mensen elkaar liggen, of zij elkaar weten te vinden en of zij elkaar wat gunnen.

4.7. Succesfactor 5: het kiezen van de juiste juridische organisatievorm

De onderzochte samenwerkingsverbanden laten zien dat een slimme en voortdurend bij de context passende juridische organisatievorm eveneens bepalend is voor het succes en de duurzaamheid van de samenwerking. In het volgende hoofdstuk wordt expliciet ingegaan op de sturing en verantwoordingssystematiek gezien vanuit het AB. Daarmee wordt een onderscheid gemaakt tussen sturing in uitvoerende en bestuurlijke zin (zowel kaderstellend als controlerend). In paragraaf 4.7 wordt ingegaan op sturing in uitvoerende zin.

In de onderzochte samenwerkingsverbanden is gekozen om te werken met overeenkomsten. In alle drie de samenwerkingsverbanden is gekozen om te werken met een samenwerkingsovereenkomst (SOK). In het

samenwerkingsverband Markdal werd eerst een intentieovereenkomst gesloten en in 2020 een realisatieovereenkomst. Omdat deze overeenkomsten in de basis vormvrij zijn, geven deze veel ruimte om zelf vorm te geven aan samenwerking. Eerder werd in paragraaf 4.5 al ingegaan op de functie van formalisering en het structureren van een zekere speelruimte. In dit onderzoek werd zichtbaar dat door partners in samenwerkingsverbanden gezocht wordt naar een vorm waarbij enerzijds doelen worden vastgezet, rollen worden afgebakend en risico's worden afgedekt en anderzijds ruimte voor ontwikkeling wordt gecreëerd. Het is een poging om zowel te zorgen voor stabiliteit als flexibiliteit.

Doordat het WBD gericht is op het verzorgen van de waterkundige staat van een gebied (met zorg voor het zuiveren van afvalwater en het watersysteem) binnen wettelijke kaders en met het geld van de gemeenschap, is er een noodzaak om te kiezen voor een organisatievorm waarin afspraken over de scope, de financiën, de planning én de rolverdeling worden vastgelegd. Echter, de vraag tot waar de (juridische, financiële, bestuurlijke en materiële) verantwoordelijkheid van de één loopt en waar die van de ander begint, is een vraag die alle partijen zich stellen. Het maken en vastleggen van afspraken rondom deze vraag moet ervoor zorgen dat partijen gedurende de samenwerking niet voor verrassingen komen te staan. In het onderzoek wordt duidelijk dat afspraken in een overeenkomst ook een belangrijke basis kunnen zijn voor samenwerking, maar ook dat het komen tot een dergelijke overeenkomst en het ondertekenen ervan veel voeten in aarde heeft. Dit, omdat afspraken dan wel erg **"serius worden"**.

Een belangrijk onderdeel van de juridische organisatievorm zijn afspraken over financiële inbreng en verdeelsleutels. Afspraken over geld zijn bepalend voor de inbreng en betrokkenheid van afzonderlijke partijen én de mogelijkheden die er zijn om samenwerkingsinitiatieven naar een hoger niveau te brengen.

*Binnen één van de samenwerkingsverbanden (Markdal) is door één van de samenwerkingspartners bewust gekozen voor het sluiten van afzonderlijke overeenkomsten met afzonderlijke partners. Dit leek destijds de beste keuze om duidelijk positie in te kunnen nemen in een speelveld met diverse (sterke) overheidsinstanties én om van daaruit de eigen droom te kunnen realiseren. Volgens één van de respondenten betekent samenwerking **"dat je niet sneller gaat dan de zwakste samenwerkingspartner"**. Het verstevigen van de eigen positie ten opzichte van reeds sterke partners zou vanuit dit perspectief functioneel moeten zijn voor de samenwerking. Zeker wanneer anderen er (in de beeldvorming) onvoldoende in slagen om andere samenwerkingspartners daarbij te helpen. Echter, in dit samenwerkingsverband werd de keuze voor meerdere contracten ook als disfunctioneel voor de samenwerking – door met name de andere partners – ervaren. Het gebrek aan transparantie over de diverse afspraken maakt dat de kans om een gelijk speelveld tussen samenwerkingspartners te creëren wordt verminderd. Het is dan wel een samenwerkingsverband dat hoog scoort op de participatieladder met een burgerinitiatief in de lead waardoor er veel beweging in een gebied ontstaat, maar tegelijkertijd wordt de keuze voor afzonderlijke afspraken dus ook als disfunctioneel ervaren.*

4.8. Succesfactor 6: passende wijze van aansturen, structureren en organiseren

De drie onderzochte praktijkgevallen laten zien dat niet alleen een slimme en voortdurend bij de context passende samenwerkingsvorm, maar ook een passende wijze van aansturen, structureren en organiseren van belang zijn voor een succesvolle samenwerking.

In de onderzochte samenwerkingsverbanden wordt zichtbaar dat de verschillende partijen over andere kennis en vaardigheden beschikken. Daarmee kunnen ze op uiteenlopende wijzen een bijdrage leveren aan een samenwerkingsverband. De diverse partijen hanteren ook andere organiseer- en besturingsprincipes. Deze uiteenlopende organiseer- en besturingsprincipes maken dat er wrijving ontstaat tussen partijen: tussen overheidsinstellingen zoals het WBD, provincie en gemeente, andersoortige partijen zoals een Vereniging Markdal, commerciële partijen, maar ook tussen overheidsinstellingen onderling. Het onderzoek laat zien dat er kracht zit in het combineren van kennis, vaardigheden en verschillende organiseer- en besturingsprincipes. Maar tegelijkertijd laat het ook zien dat dat wanneer vooral deze organiseer- en besturingsprincipes te veel uit elkaar lopen, dit bij tijd en wijle als disfunctioneel wordt ervaren. Dit, omdat het moeilijk is deze stromen (naast verschillende doelen) bij elkaar te brengen.

Meest duidelijke voorbeeld in dit onderzoek zijn de spanningen in het samenwerkingsverband Markdal, waarbij het schuurt tussen aan de ene kant een vereniging die met een groep van vrijwilligers vanuit een droom met een integrale visie op gebiedsontwikkeling op een organische wijze werkt. En aan de andere kant de uitvoeringsorganisatie WBD (en andere overheidsinstellingen) die op een projectmatige (IPM) manier is georganiseerd en opereert binnen wettelijke kaders en te maken heeft met een AB. Zo ontstond er in de beginfase discussie over de keuze van het WBD om samen risico's in beeld te brengen in plaats van kansen. En in de aanloop naar de realisatiefase wordt de 'mismatch' tussen de langdurende wettelijke trajecten en de wens van de vereniging om snel te bewegen als disfunctioneel ervaren. Ook zijn er vragen over de precieze rolverdeling nu de samenwerking een volgende fase ingaat, namelijk de realisatiefase. Daar in dit samenwerkingsverband de vereniging in de lead is, ook in de realisatiefase, vraagt dit veel afstemming, verwachtingenmanagement en een WBD-werkwijze die ruimte laat voor een organisch georganiseerde vereniging.

In dit onderzoek komt naar voren dat verschillen tussen de organiser- en besturingsprincipes van de verschillende partijen afstemming vergt: via structuren, andersoortige werkwijzen dan de IPM manier van werken (verrijkt met of ingewisseld voor andere organiserprincipes), verwachtingenmanagement en informele kanalen.

Tijdens de interviews kwamen diverse structuren naar voren. Op de eerste plaats overleggen tussen partijen (ambtelijke en bestuurlijke), waarbij leden samen de gelegenheid krijgen om met elkaar van gedachten te wisselen over samenwerking en stappen te zetten. In de samenwerkingsverbanden zit verschil in de wijze waarop dit wordt ingevuld: qua frequentie en de rol van de overleggen in de samenwerking. In één van de samenwerkingsverbanden werd heel veel overlegd tussen alle partijen (samenwerkingsverband PHARIO). In deze samenwerking zijn partijen gelijken van elkaar (partners). Op de tweede plaats door het in stelling brengen van (externe) grenswerkers (namelijk projectleider / manager). Dit betekent dat er een speciale functie wordt gecreëerd die zich bezighoudt met de voortgang van de samenwerking. Deze grenswerker is een soort netwerkmakelaar. Tijdens gesprekken werd benoemd dat er veel kracht zit in een dergelijke positie omdat hier diverse stromen bij elkaar komen. Tegelijkertijd wordt deze positie als zeer kwetsbaar gezien, omdat deze sterk samenhangt met de kwaliteit en beschikbaarheid van de persoon die de functie bekleedt (samenwerkingsverbanden Markdal en PHARIO). En ten slotte worden er stuurgroepen, ambtelijke (voorbereidings)teams en/of volgteams ingericht. Hierbij worden subgroepen geïnstalleerd die toezien op en richting geven aan de samenwerking.

In deze context werd door respondenten het belang van "ritsen" op de verschillende niveaus benoemd, namelijk: ambtelijk, DB en AB. Vaak is er wel aandacht voor samenwerking op bestuurlijk niveau en met name op het niveau van het DB. In toenemende mate vervullen leden van het DB een actieve bestuurlijke rol in samenwerkingsverbanden (samen met medewerkers uit de ambtelijke organisatie). Zo ook in twee van de drie onderzochte samenwerkingsverbanden. In het samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg staat het DB op afstand: er is gekozen om de meer reguliere waterschapstaak lager in organisaties te beleggen. Ook worden er verbindingen op ambtelijk niveau gelegd. Uit de (groeps)gesprekken samenwerkingsverbanden stedelijk baggeren Tilburg en Markdal komt naar voren dat deze ambtelijke verbinding tussen de verschillende partners niet altijd goed geborgd is (via bijvoorbeeld bouwteams en overlegorganen). Dit maakt het lastig om tot afstemming te komen.

Om te komen tot afstemming tussen verschillende overheidsinstellingen en andersoortige partijen, werd in het groepsgesprek samenwerkingsverband Markdal ook aangegeven dat er kansen liggen om als één overheid naar buiten te treden. Dit, om de complexiteit van het overheidssysteem met wetten, regels en politiek-bestuurlijke processen voor externe niet-overheidpartijen te reduceren.

In de dagelijkse praktijk en in de vormgeving van de structuur wordt ook de precieze positie van het WBD bepaald. In de verschillende samenwerkingsverbanden heeft het WBD diverse rollen, die verschuiven in de verschillende fases van de samenwerking.

In het samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg is het WBD in de lead (m.u.v. de uitvoerende fase waarin er een externe directie is aangewezen). Het WBD is samen met gemeente Tilburg probleemeigenaar als er wordt gekeken naar de verdeling van taken en financiën. Beiden betalen ze zelf een deel van de kosten van het project. Vanuit de eigen verantwoordelijkheden en scherp op kosten en planning nemen de verschillende partijen ook actief en scherp een positie in binnen de samenwerking. De gemeente gebruikt de SOK hiervoor als leidraad.

Wordt gekeken naar het samenwerkingsverband Markdal, dan is in de opstartfase de Vereniging Markdal in de lead en het WBD adviseur, terwijl in de (aanloop naar de) realisatiefase de Vereniging Markdal nog altijd in de lead is, maar op het gebied van waterschapstaken het WBD aan de bal is. Zeker omdat er in deze fase kennis en vaardigheden vereist zijn en kosten moeten worden gemaakt die op een ander terrein zitten dan de kennis en kunde van de vereniging. Deze is erin geslaagd een gebied in beweging te brengen. De kosten die door het WBD in dezen gemaakt moeten worden, vallen ook niet allemaal binnen het budget dat deze vereniging van de provincie Noord-Brabant heeft ontvangen. De rol van partner van het WBD past in deze fase van het proces bij de taken van het waterschap. Maar de schuivende panelen zijn voor de vereniging aanleiding – zeker in combinatie met de wettelijke rollen die andere gemeenten in het proces spelen – om een (mogelijk) verlies aan speelruimte en zeggenschap te ervaren. Volgens respondenten liggen er kansen om disfunctionele wrijving op dit vlak te beperken door gedurende het proces helder verwachtingen te managen over taken, inbreng en doelen van de verschillende partijen. Hoewel aan het begin en laatste fase van het proces hier aandacht is besteed, is dit niet gedurende de gehele looptijd van samenwerking voldoende levendig gehouden.

In het samenwerkingsverband PHARIO is het WBD kartrekker, maar bestaat er een gelijkwaardig speelveld tussen partners. De opvatting is dat zij alleen samen de productie van bioplastics naar een hoger niveau kunnen tillen. Het is een samenwerking waarbij voortdurend afstemming plaats vindt tussen alle partners en waarin duidelijk rollen worden afgebakend: juridisch, financieel en organisatorisch, vooral omdat het een initiatief is waar op termijn een verdienmodel voor commerciële partijen aan gekoppeld is. Dat er een gelijkwaardig speelveld is tussen de partners wil dus niet zeggen dat de belangen gelijkgericht zijn en partijen gelijken zijn.

4.9. Tot slot: situationeel en verbindend aansturen, structureren en organiseren

Kortom, uit dit onderzoek komt naar voren dat er in diverse samenwerkingsvormen gekozen is voor diverse vormen van aansturen, structureren en organiseren. Wat effectief is, lijkt situationeel bepaald. Binnen elk samenwerkingsverband bepalen betrokken partijen wat effectief is. In algemene zin bestaat er wel behoefte om te ritsen op diverse niveaus en tussen verschillende overheidsinstellingen, en ook om te voorzien in structuren en processen die het mogelijk maken om verschillende partijen met elkaar te verbinden. In de wijze waarop samenwerkingsverband wordt aangestuurd, hoe de structuur wordt vormgegeven, de manier waarop samenwerkingsproces is georganiseerd en samenwerkingspartners met elkaar spreken.



5

De bevindingen: rolneming AB WBD bij samenwerking

In dit hoofdstuk is de rolneming van het AB WBD bij samenwerking opgetekend, gezien vanuit de rollen van kaderstellen, controleren, (risico)beheersen en verantwoorden. Deze overall onderzoeksbevindingen zijn geïllustreerd met bevindingen vanuit de drie onderzochte samenwerkingsverbanden.

5. De bevindingen: rolneming AB WBD bij samenwerking

5.1. Inleidend: kaderstellende en controlerende rol AB

Het AB is binnen WBD het hoogste, democratisch gekozen orgaan. In de Waterschapswet zijn bepalingen opgenomen over de bevoegdheden van het AB. Wat deze bepalingen in de dagelijkse praktijk betekenen voor de rol van een AB binnen een waterschap is voor meerdere interpretaties vatbaar en daarmee op diverse manieren in te vullen. Ook WBD bevindt zich, bij samenwerking, in een zoektocht naar de toepassing van zijn kaderstellende en controlerende rol in de praktijk. Tijdens het AB-groepsgesprek sprak één van de AB-leden de wens uit voor een duidelijke 'handleiding kaderstellen en controleren'.

Op dit moment wordt er door de werkgroep Bestuurlijke ontwikkeling binnen WBD, samen met het AB, gewerkt aan bestuurlijke ontwikkeling met het oog op effectief en efficiënt besturen. Een transparanter en slagvaardiger bestuur zou namelijk cruciaal zijn om in dialoog met partners aan gemeenschappelijke doelen te werken (Vergadermodel algemeen bestuur WBD, 23 december 2020).

Hoewel er geen absolute maatstaf voor een goede kaderstelling en controle te formuleren valt, is binnen dit onderzoek aan de hand van enkele vooraf vastgestelde normen over kaderstellen, (risico)beheersing, controleren en verantwoorden (zie bijlage A) gekeken naar de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol van het AB.

5.2. Formele uitgangspunten kaderstellende en controlerende rol AB WBD

In de verordening beleids- en verantwoordingsfunctie WBD² is beschreven welke taken het AB WBD heeft. Deze verordening is een afgeleide van wet- en regelgeving. In de verordening zijn niet alleen bepalingen opgenomen over de taken van het AB, maar ook van het DB. Het AB bepaalt het beleid en de kaders met betrekking tot de taken van het WBD. Het AB stelt de kaders waarbinnen het DB de taken en het beleid moet uitvoeren.

In de formeel vastgelegde afspraken in de verordening beleids- en verantwoordingsfunctie valt een aantal dingen op. Ten eerste kiest het AB ervoor om zich bezig te houden met kaders rondom beleidsbepaling en -uitvoering. Ten tweede ligt de inhoudelijke focus op de bepaling van beleid, financiële kaders en afspraken over verantwoording en controle. Ten derde wordt zichtbaar dat de voorbereiding van het beleid voor een deel bij het DB is belegd. De uitvoering van de beslissingen van het AB ligt hoofdzakelijk bij het DB. Dit, in lijn met wettelijke vereisten zoals gesteld in de Waterschapswet (art. 84) dat het DB belast is met de dagelijkse aangelegenheden van het waterschap, namelijk: de voorbereiding van al hetgeen in de vergadering van het AB ter overweging en beslissing moet worden gebracht én de uitvoering van de beslissingen van het AB. Er is formeel bepaald dat het AB het DB kan mandateren als het gaat om de uitvoering van investeringen én de autorisatie van investeringskrediet. Deze formele keuzes kunnen vooral worden geïnterpreteerd als een formele keuze voor een dualistische rolverdeling tussen het AB en het DB: waarbij het AB zich richt op de hoofdlijnen van het beleid en de controle hiervan, en veel taken delegeert aan het DB. Waterschappen zijn vrij om te kiezen tussen dit dualistische model of een monistisch model waarbij het DB een afgeleide is van het AB. Van oudsher is waterschapsbestuur monistisch. Maar tegenwoordig opereert het DB vanuit een meer zelfstandig rol³.

Daarnaast valt op dat doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtvaardigheid belangrijke uitgangspunten zijn voor de wijze waarop het WBD functioneert en waar het AB zich vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol mee bezighoudt.

² Het AB heeft op 25 november 2020 een verordening vastgesteld met betrekking tot de beleids- en verantwoordingsfunctie WBD. Deze verordening is vergelijkbaar met die van voorgaande jaren.

³ Wetenschappers deden eerder een oproep tot dualisering van waterschappen (zie ook: D.J. Elzinga in zijn column in Binnenlands Bestuur (zie <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/tijdvoor-dualisering-van-de-waterschappen.9611572.lynkx>).

De taakstelling van het AB (en de rolverdeling tussen AB en DB) is als volgt uitgewerkt in de verordening beleids- en verantwoordingsfunctie WBD (2020):

- Door middel van deze verordening en de verordeningen op basis van de artikelen 109 en 109a van de Waterschapswet geeft het AB het DB een aantal kaders mee waarbinnen beleidsvoorstellen moeten worden gedaan en de wijze waarop het beleid moet worden uitgevoerd (kaderstelling).
- Het AB spreekt zich bij de behandeling van de meerjarenraming uit over het meerjarig beleid van het waterschap en de financiële consequenties daarvan (beleidsbepaling).
- Op basis van een voorstel van het DB stelt het AB via de begroting het beleid van het waterschap voor het komend jaar vast (beleidsbepaling) en stelt de (financiële) middelen beschikbaar die maximaal bij de beleidsuitvoering mogen worden ingezet (kaderstelling).
- Over het vastgestelde beleid en de benodigde middelen kan transparant naar de samenleving worden gecommuniceerd (externe verantwoording).
- Het is vervolgens aan het DB om het beleid uit te voeren, waarbij de beschikbaar gestelde middelen mogen worden ingezet. Het DB moet ervoor zorgen dat deze middelen inzet rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is: door middel van een goede uitvoering en interne organisatie moet er voor worden gezorgd dat de beleidsdoelen daadwerkelijk worden bereikt (doeltreffendheidsvraag), dat dit met zo min mogelijk middelen inzet gebeurt (doelmatigheidsvraag) en dat de middelen worden ingezet zoals is toegestaan (rechtmatigheidsvraag) (uitvoering en sturing).
- Lopende het begrotingsjaar informeert het DB het AB over de beleidsuitvoering en na afloop van het begrotingsjaar legt het DB hierover verantwoording af. Hierbij wordt aangegeven of de gestelde doelen en prestaties worden c.q. zijn gehaald en welke middelen inzet gerealiseerd zal worden c.q. gerealiseerd is en hoe het met de doelmatig- en rechtmatigheid is gesteld (interne informatieverstrekking en verantwoording).
- Op basis van deze rapportages kan het AB een oordeel geven en indien noodzakelijk het beleid en/of de uitvoering daarvan bijstellen (controlerende functie).
- Uiteindelijk kan het AB verantwoording afleggen aan de samenleving (externe verantwoording).

Concreet betekent dit:

- Het AB stelt de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus voor het begrotingsjaar en de periode van de meerjarenraming vast en geeft jaarlijks aan op welk moment de onderdelen daarvan moeten worden aangeboden en wanneer deze zullen worden behandeld. (art. 2 Beleids- en verantwoordingscyclus).
- Het Waterbeheerplan (met ingang van 1 januari 2022 Waterbeheerprogramma genoemd) maakt onderdeel van de beleids- en verantwoordingscyclus uit en wordt eenmaal in de zes jaar vastgesteld. (art. 2 Beleids- en verantwoordingscyclus).
- Het AB stelt een programma-indeling vast, welke is opgenomen in de Kadernota of het Bestuursprogramma van het waterschap. (art. 3 Programma's).
- En het AB neemt kennis van de volgende stukken die door het DB worden aangeboden: kaders meerjarenbeleid en meerjarenraming (inclusief voorstellen beleid daaropvolgende begrotingsjaren); planning investeringen, verwachte kredietaanvragen en Kadernota (art. 4-7 Beleidsbepaling).
- En het AB stelt de volgende stukken vast die door het DB worden aangeboden: (ontwerp)begroting (inclusief nettokosten per programma en dekkingsmiddelen) en voorstellen investeringskrediet (art. 4-7 Beleidsbepaling).
- Het AB kan het DB uitvoering van investering én autorisatie investeringskrediet mandateren (middels projectenlijsten ter mandatering) (art. 7 Beleidsbepaling).
- Het AB neemt kennis van tussentijdse rapportages en begrotingswijzigingen DB (art. 10 Actieve informatieplicht, tussentijdse rapportage en begrotingswijzigingen).
- Het AB kan naar aanleiding van het jaarrekeningresultaat (voorgaand jaar) bijsturen op de beleidsdoelen van het lopende jaar. Het DB zorgt er ten aanzien van de realisatie van de nettokosten naar programma's voor dat deze nettokosten, door middel van kostentoerekening, eenduidig kunnen worden toegewezen aan de beleidsproducten en de beheerproducten (art. 11 – Jaarverslaggeving).

In de documenten 'Reglement van Orde' (2017) en 'Spelregels algemeen bestuur' (2017) worden enkele aanvullende praktische zaken over de werkwijze van en besluitvorming door het AB beschreven. Dit betreffen onder meer de werkwijze en bevoegdheden van het AB in besluitvorming en de instrumenten die het AB daarvoor tot zijn beschikking heeft, namelijk:

- *adviesnota's;*
- *moties en amendementen;*
- *projectplannen op grond van de Waterwet (piepsysteem voor beraadslaging);*
- *werkwijze en besluitvorming mandatering investeringen aan het DB (jaarlijks bij de begroting);*
- *mededelingen en ingekomen stukken (piepsysteem voor beraadslaging);*
- *brieven gericht aan het AB;*
- *toezeggingen;*
- *schriftelijke vragen op basis van het Reglement van orde AB;*
- *en technische vragen over voorstellen.*

Allemaal instrumenten die het mogelijk maken bij voorstellen voor vaststelling of wijziging van inhoudelijk beleid, input te geven voor kaders en randvoorwaarden. Ook dus op het gebied van samenwerkingsverbanden van het WBD met derden.

Binnen het WBD is niet formeel bepaald op welk moment en waarover in de samenwerking het AB en het DB (of andere partijen) precies betrokken moeten worden. In het document 'Spelregels AB' (2017) wordt wel gesteld dat het AB bij elk voorstel voor vaststelling of wijziging van beleid aandacht moet hebben voor *"de te bereiken strategische doelstellingen; de resultaten van het beleid; [het voorzien in een evaluatiemoment zodat] het AB de mogelijkheid heeft vastgesteld het beleid bij te stellen."* Deze spelregel is ook van toepassing op samenwerkingsverbanden van het WBD.

De vraag is hoe voorgaande formele spelregels worden opgepakt door het AB WBD in de dagdagelijkse praktijk. Zeker omdat de kaderstellende en controlerende rol van een AB multi-interpretabel is. Er is geen absolute maatstaf voor. Hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol, wordt hierna besproken.

5.3. Kaderstellen en (risico)beheersing

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het AB binnen het waterschap op diverse manieren kaders meegeeft aan het WBD, het DB en de samenwerkingsverbanden. Het AB geeft vooral invulling aan zijn kaderstellende rol door het formuleren van algemene kaders. Kaders over inhoudelijke thema's waar het WBD zich op zou moeten richten (wat) en de wijze waarop het WBD deze thema's moet oppakken (hoe). Door het formuleren van deze algemene kaders geeft het AB hoofdzakelijk impliciet kaders mee aan afzonderlijke samenwerkingsverbanden.

5.3.1 Kaderstelling door formulering algemene kaders

Uit interviews komt naar voren dat de belangrijkste kaderstellende instrumenten die het AB in handen heeft, het Bestuursakkoord en het Waterbeheerplan zijn. Als afgeleide daarvan wordt jaarlijks de Kadernota door het AB vastgesteld. Op dit moment vormen het Bestuursakkoord 'Samen beter!' 2019-2023 en het Waterbeheerplan 2016-2021 'Grenzeloos verbindend' de basis voor de koers van het waterschap. Het nieuwe Waterbeheerprogramma 2022-2027 is in de maak. Het AB stelt bovendien een programma-indeling vast in het Bestuursakkoord en/of de jaarlijks terugkerende Kadernota (Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie WBD, 2020). De Bestuursakkoorden en de Waterbeheerplannen bevatten kaders over de inhoudelijke thema's (wat) en een fundamentele keuze om in te zetten op samenwerking met partners en participatie van externe actoren (hoe).

Het formuleren van richtinggevende algemene kaders sluit aan bij de keuze van het AB om op hoofdlijnen te opereren. Een belangrijke vraag die ten grondslag ligt aan de kaders die het AB formuleert is 'wat is des waterschaps?' Het is deze vraag die een belangrijke basis vormt voor het Bestuursakkoord en het Waterbeheerplan. Het is ook een vraag die wordt gesteld op het moment dat er keuze gemaakt moet worden om samenwerkingsverbanden te starten, herijken of beëindigen.

Alle onderzochte samenwerkingsverbanden sluiten op dit moment aan bij de kerntaken van het WBD en/of door het AB gestelde kaders. Niet bij alle samenwerkingsverbanden was dit in de initiële fase van het proces al het geval (dit geldt vooral voor PHARIO).

Volgens respondenten worden door het WBD ook samenwerkingsverbanden aangegaan en gecontinueerd als die niet helemaal aansluiten bij de waterschapstaken en gestelde kaders maar deze wel een hoog profileringsgehalte hebben voor het WBD. Ook als bij afwijkingen gedurende het samenwerkingsproces aan de voorkant gestelde doelen, budgetten en planningen moeten worden bijgesteld. Hier was sprake van binnen de samenwerkingsverbanden Markdal en PHARIO.

Binnen de samenwerkingsverbanden Markdal en PHARIO was en is er discussie over de vraag in hoeverre (aspecten van) het samenwerkingsverband wel een taak van het waterschap is. In hoeverre moet een waterschap onderzoek doen naar het omzetten van afvalstoffen in water naar grondstoffen om vervolgens technologische ontwikkelingen naar de markt te brengen? Hoe ver moet een waterschap daarin gaan? En tot waar moet het WBD een Vereniging Markdal faciliteren bij het verwezenlijken van haar dromen die verder gaan dan de eigen waterschapstaken? Is draagvlak voor een proces belangrijker dan het verwezenlijken van eigen taken? In hoeverre moet het WBD zich bijvoorbeeld bezighouden met de aanleg van een brug? Wat moet WBD doen om de eigen waterschapstaken op succesvolle wijze te realiseren? Regelmatig werd in deze samenwerkingsverbanden door het AB gekeken of het initiatief wel 'des waterschaps' was. En steeds werd ervoor gekozen om samenwerkingen voort te zetten.

In het geval van de samenwerkingsverband PHARIO wordt aangesloten bij de wens om waardevolle stoffen uit afvalwater te winnen. Volgens respondenten werden in de beginfase van dit proces rondom bioplastics deze kaders op dit specifieke deel terrein nog niet zo expliciet verwoord binnen het WBD. Wel was er aandacht voor de Biobased Delta op de WBD innovatieagenda. Die werd opgesteld door de ambtelijke organisatie en speelde in op vraag AB wat te doen met dit onderwerp. Door ambtelijke organisatie en WBD-technenuten werd één thema opgepakt: bioplastics. Op het moment dat het onderzoeksproces werd opgeschaald naar een groter samenwerkingsverband, heeft de samenwerking er baat bij gehad dat het aansloot bij een bredere beweging die binnen het WBD en landelijk was ingezet. Al is het omdat WBD samen met andere waterschappen dit onderwerp oppakt en daarmee het initiatief als minder risicovol wordt ervaren. Volgens respondenten werd al snel duidelijk dat initiatieven op het gebied van bioplastics de steun had van het AB.

In het samenwerkingsverband Markdal ligt het wat anders. Hier komen twee stromen bij elkaar: waterschapstaken en de wens om vraagstukken in het Markdal vanuit de 'samenleving' op te pakken. Een wens van de provincie Noord-Brabant en bewoners en ondernemers in het Markdal. Het WBD koos er initieel voor om mee te werken aan de gebiedsontwikkeling in het Markdal om taken in het Markdal op het gebied van o.a. hydrologisch herstel op te pakken. Maar ook omwille van de stimulans die uitging van de provincie en het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor dit initiatief. De provincie stelde geld beschikbaar aan de Vereniging Markdal én het ministerie koos ervoor om deze vereniging haar richtingwijzer uit te laten werken als pilot voor een omgevingsvisie in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Bij de start van de samenwerking waren er binnen het WBD nauwelijks kaders op het gebied van participatieve samenwerkingsverbanden. Sterker nog, volgens één van de respondenten heeft de deelname aan deze samenwerking gezorgd voor de ontwikkeling van het participatiebeleid binnen het WBD. Voor officiële start samenwerking gaf WBD de vereniging al sporadisch advies.

Stedelijk baggeren wordt gezien als kerntaak van het WBD en daarmee ook het samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg. Deze samenwerking wordt gezien als een duidelijke waterschapstaak. De vraag of dit project moet worden opgepakt is geen onderwerp van gesprek voor het AB. Sterker nog: de taak om hierop toe te zien is gemandateerd aan het DB omdat het een waterschapstaak is. Dat neemt niet weg dat ook gedurende het samenwerkingsproces door het AB vragen worden gesteld over de verdeling van financiële verantwoordelijkheden van met name het WBD en de gemeente, juist vanuit de vraag wat de taak van het waterschap is.

De belangrijkste thema's uit het Bestuursakkoord Samen beter! 2019-2023, naast de goede uitvoering van de wettelijke kerntaken (veilige dijken en kades, voldoende en schoon water), zijn:

- Waterveiligheid: eerste prioriteit.
- Waterkwaliteit (waterflora en -fauna): extra inspanning leveren.
- Zoet water en peilbeheer: focus op voldoende zoetwater en dialoog inzetten om te komen tot een gedragen peilbeheer.
- Waterketen: investeren in de kwaliteit van het zuiveringsbeheer om de continuïteit te waarborgen.
- Winnen van waardevolle stoffen, zoals energie en grondstoffen uit afvalwater. Onderzoek naar het (her)gebruik van effluent voor bijvoorbeeld landbouw.
- Klimaat: eigen en maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. We werken samen om een klimaatbestendige inrichting te realiseren.
- Duurzaamheid: in 2025 zijn we als waterschap ten minste energieneutraal. Ook aandacht voor circulair werken, maatschappelijk verantwoord inkopen en onderzoek naar aquathermie.
- Biodiversiteit en dierenwelzijn: aandacht voor natuur is belangrijk.
- Bestuur en organisatieontwikkeling: solide en duurzaam financieel beheer, streven naar een gematigde tariefontwikkeling en een optimale dienstverlening. De mogelijkheden die digitale transformatie ons biedt helpen hierbij. Ook hechten we aan goed werkgeverschap." (Kadernota 2020-2029)

5.3.2 Complementaire en botsende kaders

In het huidige Bestuursakkoord en het Waterbeheerplan en de vertaling daarvan in de Kadernota zit een spanningsveld tussen aan de ene kant kaders over samenwerking en aan de andere kant kaders rondom budgetten, (financiële) verslaglegging, te volgen (politieke en wettelijke) procedures en inhoudelijke resultaatafspraken die de basis vormen voor de beleids- en verantwoordingscyclus. Deze indicatoren vormen de basis voor de controle van resultaatafspraken (scope), budget en planning (hierover in paragraaf 5.4 meer). Het zijn indicatoren die naast elkaar bestaan, maar elkaar soms ook lijken te bijten. Met als gevolg dat er door de ambtelijke organisatie (en partners in samenwerking) soms weinig ruimte wordt ervaren voor samenwerkingsverbanden die hoog op de participatieladder staan, aldus respondenten tijdens het onderzoek. Door het WBD en het AB wordt ingezet op samenwerking en participatie als deelaspect van samenwerking. Daartoe heeft het AB in 2018 een participatieaanpak WBD vastgesteld. Participatie wordt in deze aanpak uitgewerkt als het mogelijk maken van initiatieven van anderen ('waterschapsparticipatie') en de deelname van anderen in activiteiten van het waterschap (inwonerparticipatie'). In de participatieaanpak heeft de participatieladder een belangrijke rol. Volgens deze aanpak zou bij elk initiatief, project of gebiedsproces een passend participatieniveau, aanpak en processpelregels bepaald moeten worden. Een open houding, verwachtingenmanagement en heldere communicatie worden genoemd als belangrijke randvoorwaarden voor participatie.

Eén van de respondenten merkt in dit verband op dat er een trede mist op de participatieladder van het WBD. Een trede waarbij niet zozeer wordt gekeken naar meer of minder participatie van het WBD en zijn partner(s), maar waar in de geest van netwerkdenken aandacht is voor een gelijk speelveld, waarbij partijen autonoom en in gemeenschappelijkheid richting kunnen geven aan samenwerking.

Hoewel in het huidige Bestuursakkoord en het Waterbeheerplan aandacht uitgaat naar samenwerking met andere partijen en aansluiting wordt gezocht bij burgerinitiatieven om maatschappelijke opgaven op te kunnen pakken, blijkt uit gesprekken en de documentenstudie dat de aandacht van het WBD en de wijze waarop de uitvoeringsorganisatie is georganiseerd (zie ook hoofdstuk 4) primair gericht is op het uitvoeren van de eigen waterschapstaken. Het WBD vertrekt vanuit zijn eigen taken en verantwoordelijkheden en kijkt vervolgens hoe het een maatschappelijke toegevoegde waarde kan leveren.

Eén van de respondenten stelt in dit verband: ***"Samenwerking is een middel om kerntaken waterschap en maatschappelijke doelen te verwezenlijken. En het is mooi als netwerkdenken daarbij verwezenlijkt kan***

worden.” De vraag is in hoeverre hierbij de opgaven of de kerntaken centraal staan. Het waterschap kijkt wie hij nodig heeft voor het uitvoeren van zijn taken én voor een beter resultaat (Kadernota 2020 - 2029).

5.3.3 Beperkte kaderstellende rol AB in individuele samenwerkingsverbanden

Het AB formuleert weliswaar algemene kaders voor het WBD, maar geeft volgens respondenten in beperkte mate direct en concreet kaders aan individuele samenwerkingsverbanden. Het AB vaart op de inzet van de ambtelijke organisatie en het DB als het gaat om het opstellen van (en het realiseren van) kaders voor deze afzonderlijke samenwerkingsverbanden. Daarnaast wordt in sommige gevallen een samenwerking al vóór de formele start van de samenwerking aan het DB gemandateerd. Hierdoor speelt het AB in de beginfase van de samenwerking automatisch nauwelijks een rol. In twee van de onderzochte samenwerkingsverbanden - stedelijk baggeren Tilburg en Markdal - werd de samenwerking aan het DB gemandateerd.

Het huidige AB is van mening dat het op afstand hoort te staan van zowel de ambtelijke organisatie als de externe stakeholders, zo bleek uit het AB-groepsgesprek. In hetzelfde gesprek kwam naar voren dat het AB vertrouwen heeft in de ambtelijke organisatie om te komen tot een succesvolle samenwerking.

Voor en/of bij aanvang van een samenwerking heeft het AB in de onderzochte samenwerkingsverbanden zelf dan ook geen afstemming gefaciliteerd tussen stakeholders (intern of extern). Hoewel het AB geen expliciete rol speelt in de afstemming tussen stakeholders, bleek in dit onderzoek dat partners in de onderzochte samenwerkingsverbanden zelf wél afstemming zochten over onder meer de verwachtingen, doelen, taken, verantwoordelijkheden en risico's / kansen. Deze afstemming wordt indirect door het AB gestimuleerd door het vaststellen van algemene uitgangspunten en werkwijzen over samenwerking en participatie. Ook wordt binnen het WBD afstemming tussen samenwerkingspartners gestimuleerd door de projectmatige IPM-methodiek waarbij (in de beginfase) ruimte is voor een startbijeenkomst.

Zo is binnen het samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg – een 'klassiek' project volgens de normen van WBD – een Project Start Up-meeting met aandacht voor kennismaken, verwachtingen, doelen en eerste afspraken georganiseerd. Ook binnen de twee andere onderzochte praktijkvoorbeelden was er aandacht voor onderlinge afstemming aan het begin en gedurende de samenwerking (zie ook hoofdstuk 4). Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 4 zorgde de IPM-methodiek bij het samenwerkingsverband Markdal juist voor wrijving in het proces, omdat deze werkwijze niet aansloot bij de werkwijze van Vereniging Markdal. Niet alleen deze projectmatige manier van werken maar ook de focus op de verkenning van de risico's paste helemaal niet bij de wens van de Vereniging om kansen in beeld te brengen.

5.3.4 Adequate informatiestroom kaderstellen

Er zijn binnen het WBD geen formele afspraken over het moment waarop, op welke wijze en waarover het AB inhoudelijk voor het eerst betrokken moet worden bij samenwerkingsverbanden. Niet voor samenwerkingsverbanden in algemene zin en niet als het gaat over de individuele samenwerkingsverbanden.

Wie en wanneer informeren

In dit onderzoek wordt zichtbaar dat het AB en/of DB in de beginfase van de onderzochte samenwerkingsverbanden geïnformeerd werden over diverse deelaspecten van deze samenwerkingsinitiatieven. Het DB was in besluitvormende zin betrokken bij de start van de onderzochte samenwerkingsverbanden, en het AB werd in de beginfase van de samenwerking betrokken zodra er een besluit over een kredietaanvraag genomen moest worden (of al genomen was), bij de aanvang én bij de herijking van samenwerkingsverbanden als gevolg van afwijkingen. Afwijkingen van datgene wat bij aanvang van de samenwerking werd verondersteld en was vastgesteld door het AB en/of DB. Een herijking van de scope, het budget en de planning kan worden geïnterpreteerd als een nieuwe start van een samenwerking, omdat hier opnieuw kaders worden vastgesteld en daarmee indicatoren worden bepaald waarover het bestuur gedurende de verdere looptijd van de samenwerking wordt geïnformeerd en waarop het kan sturen. Hierover meer in paragraaf 5.3.5.

Bij twee van de drie samenwerkingsverbanden (Markdal en PHARIO) was er in besluitvormende zin eerst contact met het DB en pas later met het AB. Concreet werd in 2018 bij het samenwerkingsverband PHARIO in het beginstadium van de samenwerking een investeringsbesluit voor het opzetten van een demo-installatie bij het AB neergelegd. En opnieuw in 2019 toen de vooraf bepaalde scope moest worden bijgesteld. Vooral vanwege uitblijvende subsidies, maar ook door het ontbreken van commerciële partijen, waardoor het opschalen van het initiatief werd bemoeilijkt. Het investeringsbesluit in 2018 volgde op een lange periode (vanaf 2014) van experimenteren met de biologisch afbreekbare kunststof PHA. Het is eind 2017 dat het WBD nieuwe samenwerkingspartners vond in vier andere waterschappen. In de periode daarna sloten andere partners zich aan.

Bij samenwerkingsverband Markdal werd door het DB een besluit genomen over de intentieverklaring Plan van Meerwaarde Markdal en voor de benodigde financiële middelen. Op het moment dat de scope en het budget moesten worden bijgesteld in 2018 zijn zowel het DB als het AB uitgebreid geïnformeerd over de financiële aspecten van deze samenwerking middels een memo. Initieel werden bij het sluiten van de intentieverklaring in 2014 investerings- en subsidieprognoses gedaan en werd aangegeven dat de exacte omvang van de watermaatregelen nog nader bepaald moest worden. In 2018 werden de scope en het bruto-investeringsbedrag aangepast op basis van nieuwe inzichten over de beoogde herindeling. "Maar ook de trekkende rol die het waterschap heeft met betrekking tot de planvoorbereiding en wellicht ook t.a.v. de uitvoering" (mededeling voor het AB inzake financiële aspecten Markdal, 22 augustus 2018).

In het praktijkvoorbeeld stedelijk baggeren Tilburg werd in januari 2018 een aanvraag voor een uitvoeringskrediet voor besluitvorming neergelegd bij het in november 2017 gemandateerde DB. In september 2020 werd het AB geïnformeerd over de effecten van PFAS op de baggerprogrammering. De PFAS-problematiek zorgde voor stagnerende baggerwerkzaamheden. Als gevolg daarvan werd een besluit aan het AB voorgelegd om een aanvullend uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen. Beide aanvragen werden gehonoreerd.

Waarover informeren

Op het moment dat informatie over de onderzochte samenwerkingsverbanden bij het AB werd neergelegd bij de start én/of herijking van samenwerkingsverbanden, nam het AB kennis van een breed aantal onderwerpen.

In de onderzochte samenwerkingsverbanden werd voor deze informatiestroom richting het AB geput uit een aantal startdocumenten. In alle onderzochte praktijkvoorbeelden zijn startdocumenten geformuleerd, namelijk: intentieverklaringen, adviesnota's aanvragen investerings- / uitvoeringskrediet, samenwerkingsverbanden en plannen van aanpak. In deze documenten worden afspraken over doelen, samenwerkingsvorm, verdeling rollen en (financiële) verantwoordelijkheden partners, budget, planning, risico's én manieren hoe hiermee om te gaan, beschreven. In de plannen van aanpak werd daarbij expliciet ingegaan op de benodigde capaciteit. In één van de onderzochte praktijkvoorbeelden zijn bovendien scenario's uitgewerkt in het beginstadium van het samenwerkingsproces (PHARIO). Deze scenario's zijn echter niet met het AB gedeeld.

In de onderzochte samenwerkingsverbanden vormt de inhoud van de door het AB en/of DB aan de voorkant vastgestelde voorstellen, het referentiekader voor structurele voortgangsrapportages en incidentele informatievoorziening bij afwijkingen en bijstellingen. Dit, over de te behalen inhoudelijke resultaten, budgetafspraken en afspraken over planning in de beleids- en verantwoordingscyclus. Het zijn deze indicatoren waarvan binnen het WBD en door het AB gebruik wordt gemaakt in de reguliere beleidsrapportagecyclus. In de samenwerkingsverbanden zelf wordt ook aandacht besteed aan andere sleutelfactoren. Zoals besproken in hoofdstuk 4 zijn niet al deze sleutelfactoren in formele afspraken te vangen. Dat neemt niet weg dat dus ook in de onderzochte samenwerkingsverbanden gekozen is voor het formaliseren van afspraken over doelen, (financiële) verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zeggenschap, structuur en de wijze van samenwerken: in samenwerkingsovereenkomsten in alle drie de samenwerkingsverbanden en initieel in het samenwerkingsverband Markdal ook in een intentieovereenkomst. De fase waarop deze overeenkomsten werden geïntroduceerd in de onderzochte samenwerkingsvormen verschilt, net zoals de betekenis van een dergelijk document voor de betrokken partners (zoals beschreven in hoofdstuk 4). Deze overeenkomsten vormen een belangrijk startpunt voor samenwerking, maar zijn niet vastgesteld door het AB.

Tijdens het onderzoek zijn geen signalen afgegeven door het AB dat het niet juist, tijdig en volledig geïnformeerd worden over samenwerkingsverbanden. Tijdens het groepsgesprek met een vertegenwoordiging van het AB werd gesteld dat de informatiestroom over samenwerkingsverbanden (van start tot eind) afdoende is en eerder moet worden beperkt dan uitgebreid.

In de samenwerkingsverbanden PHARIO en stedelijk baggeren Tilburg werd middels adviesnota's bij aanvraag kredietinformatie gedeeld over de context van de samenwerking, de samenwerkingsvorm (intentieovereenkomst en SOK), beoogde effect(en), argumenten, kanttekeningen en risico's, financiële dekking, uitvoering en communicatie. Daarnaast werd het AB in deze samenwerkingsverbanden geïnformeerd over de wijze waarop het samenwerkingsverband zich verhoudt tot de doelen en beleidsvelden van het WBD. Ook de doelen werden beschreven en er werd een expliciete koppeling gemaakt met de beleidsvelden 'winnend Samenwerken in Brabant' en 'bijdrage aan doelen voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen'.

5.3.5 Ruimte voor verbetering: informatiestroom over veelzijdige risicoanalyse

Hoewel het AB van mening is dat het juist, tijdig en volledig geïnformeerd wordt over de voortgang van samenwerkingsverbanden, werd tijdens dit onderzoek ook duidelijk dat er ruimte is om het AB meer volledig te informeren over de keuze voor een bepaald type samenwerking en de consequenties die hieraan verbonden zijn in termen van doorlooptijd en financiën. Tijdens de documentenanalyse en groepsgesprekken werd zichtbaar dat aan de voorkant van de drie onderzochte samenwerkingsverbanden aandacht werd besteed aan risico's en bijbehorende beheersmaatregelen. Het accent lag hierbij op de inhoud van de samenwerking (kwalitatief en kwantitatief), zeggenschap en financiën. Maar er werd in beperkte mate aandacht besteed aan eventuele andere procesmatige en bijbehorende financiële risico's; risico's die verbonden zijn aan samenwerkingen waarbij de te verwezenlijken doelen en/of het proces onzeker zijn. Elk samenwerkingsverband kan te maken krijgen met onvoorziene omstandigheden. Echter, samenwerkingsverbanden met een innovatief karakter en/of een hoge mate van participatie van externe partijen, kennen van zichzelf een grotere mate van onzekerheid. Op het moment dat deze onzekerheden en consequenties niet voldoende onder de aandacht worden gebracht bij het AB en/of DB, kunnen zij niet altijd goed geïnformeerd een besluit nemen voor het aangaan van een samenwerking met bijpassende financiële en tijdstechnische voorwaarden, aldus enkele respondenten. Het AB en/of DB is volgens hen in principe vrij om te bepalen of en onder welke voorwaarden samenwerkingsverbanden moeten worden aangegaan. Echter, op het moment het AB en/of DB een keuze maakt, moet het AB goed geïnformeerd zijn over eventuele extra (proces)kosten van een samenwerkingsverband met een zekere mate van onzekerheid.

Samenwerkingstrajecten met onzekerheden op het gebied van proces vragen volgens respondenten om meer proceskosten en een bredere bandbreedte: zowel financieel als qua doorlooptijd. Deze aanvullende informatie zou ervoor kunnen zorgen dat het AB (en/of DB) aan de voorkant van een samenwerking beter in staat is wel/niet te kiezen voor samenwerking en de juiste indicatoren vast te stellen waarop het kan controleren. Deze aanpak draagt volgens één respondent bij aan het verwachtingenmanagement richting interne bestuurlijke spelers en daarmee ook aan de wijze waarop het AB zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen. Richting externe stakeholders werd eerder in deze rapportage ook al gesproken over het belang van verwachtingenmanagement (hoofdstuk 4).

Dat er binnen het WBD in verhouding minder aandacht is voor procesrisico's bij samenwerking met partners is te verklaren door de dominantie van resultaatafspraken, financiën en tijd in de beleids- en verantwoordingscyclus en daarmee het controle-instrumentarium van het AB (zie paragraaf 5.4).

Het belang van duidelijke informatie over de samenwerkingsvorm en procesmatige en financiële implicaties kwam het meest duidelijk naar voren binnen samenwerkingsverband Markdal. Volgens respondenten zijn deze implicaties van de samenwerkingsvorm aan de voorkant onvoldoende in beeld gebracht en gecommuniceerd naar het AB (en DB). Het is een samenwerking waarbij het WBD in sterke mate afhankelijk is van andere partijen voor het verwezenlijken van waterschapsactiviteiten binnen een bredere gebiedsontwikkeling in het Markdal. Doordat deze samenwerking hoog op de WBD participatieladder staat, is er sprake van langere doorlooptijden en is er een noodzaak om langer een projectteam in de lucht te houden. Bovendien moeten er door het WBD extra kosten gemaakt worden om een interactief proces op te tuigen.

Bij het samenwerkingsverband PHARIO had men een duidelijk doel voor ogen, namelijk de productie van PHA uit afvalwater naar de markt te brengen. Maar de precieze route daarnaartoe was niet altijd duidelijk. In deze samenwerking is ervoor gekozen om stapsgewijs en projectmatig naar het doel toe te werken en het bestuur daarin mee te nemen. Daarbij werden telkens alle facetten van het initiatief in beeld gebracht en bijpassende middelen en waterpartners gezocht. Bij het uitblijven van een subsidie in 2020 en samenwerking met nieuwe partners, werd ervoor gekozen om de scope aan te passen binnen het oorspronkelijke budget.

In het samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg werden alle partners overvallen door de PFAS-problematiek. Als gevolg hiervan viel de afzet van verontreinigde baggerspecie in Nederland stil. Dit zorgde ook voor een stagnatie van de baggerwerkzaamheden in het project stedelijk baggeren Tilburg. Hoewel diverse risico's in beeld waren gebracht, was dit iets wat geen van allen had zien aankomen: echt een onvoorziene omstandigheid. Hier was geen extra marge voor berekend.

5.3.6 Aanscherpen algemene kaders die de koers bepalen en grenzen afbakenen

In de gesprekken is er door AB-leden niet gepleit voor een uitbreiding van het kaderstellende instrumentarium. Zij zijn in de basis tevreden met het kaderstellende instrumentarium. Om keuzes te kunnen maken voor het al dan niet aangaan van samenwerkingen (wat en met wie) en de wijze waarop hier invulling aan te geven (hoe) wordt binnen het WBD ruimte ervaren om kaders aan te scherpen.

Enkele respondenten gaven aan dat er nog kansen liggen voor het AB als het gaat om het maken van keuzes: waar het WBD wel en niet van is. Door de veelheid aan partijen en eigen belangen en programma's in het AB bestaat het risico dat een Bestuursakkoord een compromis wordt tussen veel standpunten. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat sommige respondenten het huidige Bestuursakkoord zo ervaren. Dat dit zo ervaren wordt, blijkt onder meer uit de video die gemaakt is nadat het huidige Bestuursakkoord 'Samen beter!' 2019-2023 was vastgesteld.

Door de kaders van het WBD scherper neer te zetten, wordt het eenvoudiger om aan te geven wat de rol van het WBD is en tot hoever die gaat, gezien vanuit de eigen 'taken en verantwoordelijkheden van het WBD' én de 'maatschappelijke opgaven'. Het is een antwoord op de (AB) WBD-vraag wat 'des waterschaps' is (zie ook paragraaf 5.3.1) die regelmatig gesteld wordt.

Uit dit onderzoek (zie ook paragraaf 4.5) blijkt dat deze afbakening een belangrijke voorwaarde is voor succesvolle samenwerking met anderen. Een scherpere prioritering betekent volgens één van de respondenten dat het voor het WBD **"makkelijker wordt om ja of nee te zeggen tegen initiatieven voor samenwerking die van 'buitenaf' komen"** of samenwerkingsverbanden op te zoeken. Bij het maken van keuzes door het AB om al dan niet een samenwerkingsverband aan te gaan of om gedurende de looptijd van een samenwerking het besluit te nemen om deze te continueren (onder andere voorwaarden) of te beëindigen, kunnen deze kaders richtinggevend zijn. Volgens een respondent is het gevaar van een te open houding ten opzichte van samenwerken, dat je als WBD (en vervolgens ook als AB) hierdoor focus en regie verliest, in de portefeuille van samenwerkingsverbanden en projecten, maar ook binnen de samenwerkingsverbanden zelf.

Het meest duidelijke voorbeeld hiervan in dit onderzoek is het samenwerkingsverband Markdal. In vergelijking met de andere twee praktijkvoorbeelden is dit een samenwerking waarbij het WBD een voor zichzelf relatief nieuwe rol bekleedt als partner en adviseur. Ze werkt samen met diverse partijen, waarbij de Vereniging Markdal in de lead is. Aan de voorkant zijn weliswaar afspraken gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van de Vereniging Markdal en andere samenwerkingspartners waaronder het WBD, maar in de zoektocht van alle partijen hoe vorm te geven aan deze samenwerking (als pilot in het licht van de op handen zijnde Omgevingswet) zijn gedurende de samenwerking grenzen gaan vervagen tussen rollen van het WBD en de Vereniging Markdal, met als gevolg dat er in de samenwerking én binnen het WBD ruis is ontstaan door uiteenlopende verwachtingen over rollen en inbreng. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 werden eerder gemaakte afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden een tijd onvoldoende levend gehouden.

5.3.7 Tot slot: aandacht voor maatwerk in informatiestroom en algemene kaders

Het AB is in de basis tevreden met het kaderstellende instrumentarium. Tegelijkertijd is er op een aantal punten ruimte voor verbetering. Dit zit vooral in maatwerk in de informatiestroom over samenwerkingsverbanden en de formulering van algemene kaders die de koers bepalen en grenzen afbakenen.

Op de volgende pagina een overzicht van de nieuwe én de behaalde, aangescherpte en niet verwezenlijkte normen uit de het vooraf bepaalde normenkader op het gebied van kaderstellen en (risico)beheersing. Het overzicht bevat daarnaast ook twee nieuwe normen.

Overzicht nieuwe én behaalde, aangescherpte en niet-verwezenlijkte normen kaderstellen en (risico)beheersing

- *De belangrijkste kaderstellende instrumenten die het AB in handen heeft, zijn het Bestuursakkoord en het Waterbeheerplan (nieuwe norm bij kaderstellen besproken in paragraaf 5.3.1).*
- *Het AB heeft zelf in beperkte mate kaders gesteld aan de onderzochte samenwerkingsverbanden op het gebied van kwaliteit, (risicoverdeling) kosten / capaciteit, doorlooptijd, rolneming WBD (afwijking van de norm bij kaderstellen besproken in paragraaf 5.3.3).*
- *Voor aanvang van de samenwerking heeft het AB geen afstemming gezocht met c.q. gefaciliteerd tussen interne en externe stakeholders (afwijking van de norm bij kaderstellen besproken in paragraaf 5.3.3).*
- *Het AB heeft niet besloten tot, maar bij de (her)start van samenwerking wel kennisgenomen van de vorm van de samenwerking (bij praktijkvoorbeeld PHARIO en stedelijk baggeren Tilburg) (aangepaste norm bij kaderstellen besproken in paragraaf 5.3.4).*
- *Er is een startdocument / projectplan voor iedere samenwerking, waarin (afspraken over) doelen, vorm, rollen van partners, inbreng (geld en capaciteit), doorlooptijd en risico's én beheersmaatregelen zijn geduid (voldane norm bij (risico)beheersing besproken in paragraaf 5.3.4).*
- *Het startdocument is bij aanvang van de samenwerking door het WBD én partners vastgesteld. Het AB heeft geen startdocument vastgesteld, maar heeft bij twee samenwerkingsverbanden een besluit genomen over de (hernieuwde) kredietaanvraag met aandacht voor scope, financiën en planning (afwijking van de norm bij (risico)beheersing besproken in paragraaf 5.3.4).*
- *Het AB is inzicht geboden in de mate waarin de samenwerking zich verhoudt tot de waterschapsdoelen, zoals vastgelegd in het Waterbeheerplan (voldane norm bij kaderstellen besproken in paragraaf 5.3.4).*
- *Het AB is van mening dat het juist, tijdig en volledig geïnformeerd wordt over relevante deelaspecten van samenwerkingsverbanden, in besluitvormende of in informerende zin aan de voorkant van de samenwerking en/of gedurende de samenwerking via de voortgangsrapportages en incidentele informatie bij afwijkingen (aangescherpte norm bij kaderstellen besproken in paragraaf 5.3.4).*
- *Er wordt er ruimte gezien om het AB beter te informeren over het type samenwerkingsverband en bijbehorende consequenties op het gebied van doorlooptijd en financiën, zodat het beter in positie wordt gebracht om besluiten te nemen en gedurende de samenwerking op passende indicatoren kan controleren en sturen (afwijking van norm bij kaderstellen besproken in paragraaf 5.3.5).*
- *De startdocumenten bevatten een analyse van de risico's en zijn voorzien van beheersmaatregelen. De risico's zijn vooral ingeschat op aspecten van inhoud / doel (kwalitatief en kwantitatief) en daarnaast op doorlooptijd, financiën en fiscaliteiten, en minder op het gebied van proces (afwijking van de norm bij (risico)beheersing besproken in paragraaf 5.3.5).*
- *Aan het AB zijn in twee van de drie samenwerkingsverbanden kanttekeningen en risico's van het samenwerkingsinitiatief voorgelegd (en niet varianten en scenario's): vooral op het gebied van inhoud en minder wat betreft het proces (afwijking van de norm bij (risico)beheersing besproken in paragraaf 5.3.5).*
- *Het AB is in de basis tevreden met het kaderstellende instrumentarium. Om keuzes te kunnen maken voor het al dan niet aangaan van samenwerkingen (wat en met wie) en de wijze waarop hier invulling aan te geven (hoe) wordt binnen het WBD ruimte ervaren om kaders aan te scherpen (nieuwe norm bij kaderstelling en (risico)beheersing besproken in paragraaf 5.3.6)*

5.4. Controleren en verantwoorden

Het AB heeft formeel een controlerende rol. In algemene zin is het AB tevreden over de wijze waarop het wordt geïnformeerd over samenwerkingsverbanden en hoe het controle kan uitoefenen. Tegelijkertijd zijn er andere signalen binnen het WBD over het systeem van controleren en verantwoorden binnen het WBD.

5.4.1 Continue structurele én incidentele informatiestroom voortgang samenwerking

In geen van de onderzochte samenwerkingsverbanden zijn expliciet afspraken gemaakt over de wijze en frequentie van rapporteren over de voortgang en realisatie van de individuele samenwerkingsverbanden.

Uit interviews en documentanalyse blijkt dat het AB structureel informatie ontvangt over de voortgang en realisatie van de onderzochte samenwerkingsverbanden via de reguliere beleids- en verantwoordingscyclus. Gebruikelijke onderdelen van de cyclus zijn de meerjarenraming, begroting, investeringsvoorstellen, tussentijdse rapportages over de beleidsuitvoering, jaarverslag en jaarrekening. De projectleiders verstrekken tussentijdse schriftelijke rapportages, die binnen de ambtelijke organisatie van het WBD worden omgezet naar de managementletter en het overzicht van de stand van zaken van de projecten. Elk kwartaal ontvangt het AB een managementletter en een projectenlijst met daarin de laatste stand van zaken van 'projecten' die gekoppeld zijn aan samenwerkingsverbanden op het gebied van scope, kosten en planning.

In de verordening beleids- en verantwoordingsfunctie WBD 2020 is bepaald dat het DB een actieve informatieplicht heeft richting het AB als er sprake is van afwijkingen. Dat betekent dat op het moment dat er ontwikkelingen of afwijkingen zijn waardoor de scope, kosten of planning wijzigen, het AB wordt geïnformeerd. Dit geeft het AB de gelegenheid om kennis te nemen van ontwikkelingen en daar waar nodig te sturen op deze informatie door het indienen van vragen, het bespreken van de voortgang of het aanpassen van de scope en het budget van de samenwerking (of stopzetten). In dit verband kan er gesproken worden van 'governance by exception', in lijn met de managementterm "**management by exception**" die één van de respondenten tijdens het groepsgesprek gebruikte om de werkwijze van het AB te duiden. De communicatie over deze afwijkingen verloopt via de reguliere beleids- en verantwoordingscyclus.

Daar waar nodig wordt het AB incidenteel – mondeling tijdens AB-overleggen en/of adviesnotities – bijgepraat over afwijkingen en over interessante ontwikkelingen door het DB (portefeuillehouder) en eventueel ook door iemand uit de ambtelijke organisatie die zich bezighoudt met de samenwerking. Het DB (portefeuillehouder) heeft tussentijdse (formele) besprekingen met de projectleiders van de samenwerkingsverbanden.

Ook worden AB-leden buiten de reguliere beleids- en verantwoordingscyclus geïnformeerd over samenwerkingsverbanden via aanvullende informatiekanalen: denk hierbij aan presentaties, nieuwsbrieven of excursies in het veld. In principe wordt het DB en/of AB bij elk te nemen besluit geïnformeerd via een adviesnota.

In het samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg wordt het AB (en DB) structureel geïnformeerd over de voortgang van de samenwerking via de managementletter. In september 2020 ontving het AB een voorstel voor een aanvullend uitvoeringskrediet middels een adviesnota. Het door het DB in het begin van 2018 vastgestelde uitvoeringskrediet bleek als gevolg van PFAS-problematiek niet toereikend. Het AB werd geïnformeerd over de effecten van PFAS op de baggerprogrammering. Voordat het AB een besluit nam over de toekenning van het krediet, werden kritische vragen gesteld over de achtergrond van deze wijziging én de financiële rolverdeling tussen de gemeente Tilburg en het WBD. Tussen de portefeuillehouder DB en de interne opdrachtgever is regelmatig (één keer per twee á drie weken) overleg.

In het onderzochte samenwerkingsverband Markdal wordt het AB structureel geïnformeerd over de voortgang van de samenwerking via de managementletter. Het DB en AB werden in september 2018 extra uitgebreid geïnformeerd over de financiële aspecten van dit project. Dit, omdat de omvang en de impact van het project afweken van de aan de voorkant bepaalde investeringsprognose. Op basis van nieuwe inzichten met betrekking tot de doorlooptijd en inrichtingskosten is toen in het najaar van 2020 een update gegeven over het aangaan van een realisatieovereenkomst met projectpartners. Medio 2021 krijgt het AB een ontwerpprojectplan voorgelegd ten behoeve van de inspraak en wordt ook een uitvoeringskrediet aangevraagd. Ook dan volgt weer een update van de stand van zaken, zodat het

bestuur weer volledig op de hoogte is. Tussen de gemandateerde portefeuillehouder DB en de interne opdrachtgever is regelmatig (één keer per twee á drie weken) overleg. Daarnaast heeft dit DB-lid elke zes weken een overleg met het bestuur van de Vereniging Markdal, waarin hij op de hoogte wordt gehouden. Het DB-lid kan besproken zaken meenemen naar het DB en hiermee het DB op de hoogte houden. De AB-leden krijgen daarnaast allemaal de nieuwsbrief die regelmatig verschijnt. Ook zijn zij een keer uitgenodigd voor een busuitstap naar het Markdal om het gebied met eigen ogen te zien.

In het samenwerkingsverband PHARIO is het AB ook via diverse manieren en op diverse momenten geïnformeerd. In de beginfase van de samenwerking heeft het AB ingestemd met een pilotproject zuivering Bath (januari 2015). In april 2017 werd aan het AB gerapporteerd dat de pilot van PHARIO de technische en economische haalbaarheid van PHA uit rioolwater had aangetoond. Eind 2018 is het AB geïnformeerd over de laatste stand van zaken van het project en heeft het ingestemd met een investeringsbesluit. Toen de scope van het project in 2019 moest worden aangepast omdat dit niet meer paste bij het AB-besluit van 2018, is het AB opnieuw middels een adviesnota geïnformeerd. Op basis van deze informatie nam het AB een besluit over de nieuwe richting. In deze periode heeft één van de ambtelijke sleutelfiguren in het samenwerkingsverband PHARIO (een) presentatie(s) gegeven aan het AB over de circulaire economie waarbij PHARIO ook genoemd werd. Richting het AB zijn er dus twee formele momenten geweest waarbij het AB geïnformeerd is via een adviesnota en werd op basis daarvan een besluit genomen over de start en herijking van de samenwerking. Daarnaast wordt het bestuur via managementletters geïnformeerd over de voortgang van het samenwerkingsproject. De door het AB gemandateerde DB-portefeuillehouder heeft het DB regelmatig een terugkoppeling gegeven over de resultaten en voortgang van de samenwerking naar aanleiding van de bijeenkomsten tussen samenwerkende partners in de periode van april 2018 tot en met september 2020 (13 bijeenkomsten).

5.4.2 Sturing door kaderstelling en vragen

De informatie over de voortgang van samenwerkingsverbanden is veelal ter kennisgeving. Het AB heeft alleen een actieve rol als het een besluit moet nemen over nieuwe aanvraag investeringskrediet (praktijkgeval stedelijk baggeren Tilburg) of een wijziging van de scope (praktijkgeval PHARIO). Het zijn de eerder gestelde kaders die dan worden bijgesteld.

Daarnaast heeft het AB de mogelijkheid om technische vragen te stellen over geagendeerde onderwerpen, open vragen over niet-geagendeerde onderwerpen en moties en amendementen in te dienen (voorafgaand / tijdens AB-overleggen). In de onderzochte samenwerkingsverbanden koos het AB ervoor om één van deze democratische instrumenten in te zetten, namelijk het stellen van technische vragen.

Door het vaststellen van (herijkte) kaders en het stellen van vragen, kon het AB invloed uitoefenen op de samenwerkingsverbanden.

De afwijkingen van oorspronkelijke kaders én de samenwerking stedelijk baggeren Tilburg nieuwe financieringssystematiek, waarbij beide partijen zelf direct hun bijdrage bekostigen, maakte dat het AB vragen stelde over wat in deze nu financieel 'des waterschaps' was. Nadat het DB-lid hier toelichting op had gegeven werd het krediet toegekend. Volgens één respondent lag er ruimte om AB-leden aan de voorkant meer mee te nemen in de ogenschijnlijk eenvoudige baggeropgave en bekostigingssystematiek.

Ondanks de continue informatiestroom en het toegenomen verwachtingenmanagement vanuit de DB-portefeuillehouder over de aard van het participatieve samenwerkingsverband Markdal, stelt het AB kritische vragen over de rol van het WBD in de samenwerking. Tot waar gaan de verantwoordelijkheden van het WBD en beginnen deze van de Vereniging Markdal en andere partijen? In hoeverre moet het WBD een Vereniging Markdal faciliteren bij het verwezenlijken van haar dromen die verder gaan dan de

eigen waterschapstaken? Deze kritische vragen over wat nu 'des waterschaps' is, worden gesteld omwille van afwijkingen in bekostiging en doorlooptijd van samenwerking. Volgens respondenten wint de wens om bij te dragen aan de in den lander breed gedragen experimentele participatieve gebiedsontwikkeling en de mogelijkheden die dit in zich heeft voor het WBD om zich te profileren, het vooralsnog van kritische vragen over de samenwerking. Wel komt er in toenemende mate druk te staan op financiële kaders vanuit het AB.

Ook over het samenwerkingsverband PHARIO worden door het AB kritische vragen gesteld in hoeverre het wel 'des waterschaps' is. In hoeverre moet een waterschap onderzoek doen naar het omzetten van afvalstoffen in water naar grondstoffen om vervolgens technologische ontwikkelingen naar de markt te brengen? Hoe ver moet een waterschap daarin gaan? En wat betekent dit voor de financiële afspraken zodra er commerciële partijen betrokken worden? Volgens respondenten worden deze vragen wel gesteld maar worden deze steeds minder dominant in het gesprek. Tijdens de gesprekken werden hiervoor diverse redenen gegeven: het zou liggen aan de resultaten die geboekt worden in de samenwerking binnen vastgestelde financiële kaders, de voortdurende afstemming met het DB en AB en het gegeven dat het initiatief om van afvalstoffen uit water producten te ontwikkelen breed gedragen wordt: onder meer door het AB. Het AB reageert positief op kansen focus in innovatieve samenwerking. Het DB en WBD-management richt zich meer op het in beeld brengen van risico's (middels risicodossier) en controle. Volgens één respondent wordt de input van het AB steeds meegenomen in het vervoltraject.

5.4.3 Afwachtende houding AB informatiewinning

Het AB is voor sturingsinformatie afhankelijk van het DB, de ambtelijke organisatie en signalen die het vanuit samenleving oppikt. In de basis kiest het huidige AB daarmee voor een afwachtende houding, ten opzichte van de organisatie én de samenleving. Uit het AB-groepsgesprek kwam naar voren dat het AB een strikte scheiding wil tussen kaderstellen en controleren aan de ene kant en uitvoering aan de andere kant, en tussen binnen en buiten. Dit betekent dat het AB niet rechtstreeks in verbinding staat met de partners in een samenwerkingsverband omdat deze samenwerking onderdeel is van de 'uitvoering' (AB-gesprek). Het is een principiële keuze van het huidige AB om op afstand van de samenleving te opereren (AB-gesprek), ook in een samenleving waarin de samenleving voor grote opgaven staat en organisaties in toenemende mate van elkaar afhankelijk zijn om maatschappelijke opgaven op te kunnen pakken.

Dat betekent niet dat er geen contact is met de samenleving. Als er sprake is van contact tussen het AB en de samenleving, dan is dat afhankelijk van de houding van individuele AB-leden om actief de samenleving in te gaan om beelden op te halen (over samenwerkingsverbanden) en als ambassadeur het WBD te vertegenwoordigen. Het komt ook voor dat individuele AB-leden (toevallig) signalen opvangen en ophalen uit de omgeving. Eén respondent merkt hierover op dat het aan de individuele AB-leden is om die signalen te wegen voordat deze worden ingebracht.

5.4.4 Overload aan informatie

De eerder beschreven structurele en incidentele informatiestroom en daarbij ingezette instrumenten worden door het AB als passend en afdoende ervaren om zijn controlerende rol te kunnen vervullen. Uit de gevoerde gesprekken en documentenanalyse komt naar voren dat deze informatiestroom eerder moet worden teruggebracht dan uitgebreid. De werkgroep Bestuurlijke Ontwikkeling houdt zich dan ook bezig met de verfijning van het vergadermodel om de informatiestroom naar het AB te verbeteren, door het verminderen van het aantal overleggen. Het AB WBD kent relatief veel vergaderingen in vergelijking met andere waterschappen (Adviesnota vergadermodel algemeen bestuur WBD, 23-12-2020). Volgens respondenten zijn er zo veel projecten en samenwerkingsverbanden binnen het WBD dat het een onmogelijke en onwenselijke taak zou zijn om deze allemaal door het AB te laten monitoren. Het is dan ook niet voor niets dat elk jaar bij de begroting de uitvoering van de investeringen aan het DB wordt gemandateerd. Met uitzondering van de investeringen waarvan door het AB wordt bepaald welke het als afzonderlijk kredietvoorstel terug wil zien in de loop van het jaar (Projectenlijsten bij de begroting 2021, 25-11-2020). De keuze om elke maand kredietaanvragen en/of projectplannen te laten

vaststellen binnen het AB-overleg, draagt bij aan de grote informatiestroom. Dit bemoeilijkt het sturen op strategische hoofdlijnen.

5.4.5 Eenzijdige focus op scope, geld en planning

In de onderzochte samenwerkingsverbanden werd zichtbaar dat het AB hoofdzakelijk informatie krijgt over samenwerkingsverbanden via adviesnota's en via instrumenten binnen de beleids- en verantwoordingscyclus zoals de managementletter. Het accent in deze nota's (als voorbereiding op deze cyclus) en cyclus ligt op de onderwerpen scope, geld en planning. Rondom de criteria scope, geld en planning worden startafspraken gemaakt, wordt de voortgang van een samenwerking gemonitord en wordt een eindevaluatie gedaan. Het zijn criteria die gericht zijn op het verwezenlijken van beoogde doelen en effecten (doeltreffendheid), het behalen van prestaties binnen een zo klein mogelijk budget (doelmatigheid) en het opereren van WBD binnen geldende wet- en regelgeving (rechtmatigheid). Criteria die centrale plaats innemen in de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie WBD (2020).

Tijdens gesprekken werd kritiek gegeven op deze eenzijdige focus van controleren, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Door de focus op het behalen van inhoudelijke doelen, geld en planning en daarmee impliciet op de criteria rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, zou er te weinig ruimte zijn voor andersoortige criteria die ook bepalend zijn voor een effectieve samenwerking (zie ook hoofdstuk 4). Namelijk procescriteria die recht doen aan de dynamiek van samenwerkingsverbanden en een vertaling zijn van de benodigde randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking: zowel op het gebied van doeltreffendheid als draagvlak in huis, samenwerking en in de samenleving. Zo heeft het AB bijvoorbeeld in geen van de onderzochte samenwerkingsverbanden afstemming gezocht met of gefaciliteerd tussen interne en externe samenwerkingspartners over de doelen en voortgang (feitelijke naleving afspraken uit startdocument) van de samenwerking, terwijl deze afstemming een belangrijke succesfactor voor deze samenwerkingsverbanden is (zie hoofdstuk 4).

De in het WBD gehanteerde controlecriteria worden als waardevol ervaren voor het systematisch toezien op de voortgang en uitvoering van samenwerkingen, maar niet altijd afdoende, zeker in het geval van innovatieve en vooral participatieve samenwerkingsvormen. Het AB vindt participatieve (en innovatieve) samenwerking belangrijk, maar de controle-instrumenten binnen de beleids- en verantwoordingscyclus zijn te eenzijdig. Tijdens het groepsgesprek met het AB werd opgemerkt dat er binnen het AB weliswaar inzicht is in verschillende vormen van samenwerking en participatieniveaus, maar een breed spectrum aan verantwoordings- en beoordelingscriteria dat noodzakelijk is voor succesvolle samenwerking (zie hoofdstuk 3) waarop moet worden toegezien als AB, is niet ingebed in de beleids- en verantwoordingsystematiek en wordt daarom ook niet zichtbaar in de dagdagelijkse praktijk.

Volgens enkele respondenten ontbreken procescriteria in de beleids- en verantwoordingscyclus ook omdat het AB ook niet altijd voldoende wordt meegenomen in de keuze voor een bepaald type (innovatief en participatief) samenwerkingsverband en de consequenties die verbonden zijn qua doorlooptijd en proceskosten.

De eerder beschreven beginfase van het participatieve samenwerkingsverband Markdal waar de extra doorlooptijd en proceskosten niet expliciet in beeld zijn gebracht, is volgens respondenten hiervan een duidelijk voorbeeld. Het type samenwerkingsverband en de rol van het WBD was bij de start van de samenwerking nog onontgonnen terrein. Met de huidige kennis wordt de laatste jaren (onder meer door de DB-portefeuillehouder) ingezet op verwachtingenmanagement richting het AB en het duidelijk in beeld brengen van keuzes, consequenties en risico's van het samenwerkingsproces.

Tijdens het onderzoek werd door diverse respondenten aangegeven dat er binnen het AB door de ambtelijke organisatie en het AB geen maatwerkafspraken worden gemaakt over de inhoudelijke aandachtsgebieden waarover het AB geïnformeerd zou moeten worden met betrekking tot de voortgang van samenwerkingsverbanden. Hetzelfde geldt ook voor de frequentie en de vorm van informeren.

5.4.6 Balanceren tussen grip houden en loslaten

Het huidige AB is van mening dat de uitvoering en het bestuur van het WBD strikt gescheiden moeten zijn. Het is aan het AB om op hoofdlijnen kaders te stellen en te controleren hoe hier invulling aan gegeven wordt. Het DB en de ambtelijke organisatie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Op initiatief van de werkgroep Bestuurlijke Ontwikkeling is de voorbije periode gewerkt aan het sturen op hoofdlijnen door het AB (Adviesnota vergadermodel algemeen bestuur WBD, 23-12-2020).

Er zit volgens diverse respondenten nu weliswaar een AB dat wil sturen op hoofdlijnen, maar heeft nog nooit zo veel op details gezeten. De huidige rapportages geven weliswaar op hoofdlijnen de voortgang weer van samenwerkingsverbanden: volgens het AB het gewenste detailniveau (AB-gesprek), maar op het moment dat de samenwerkingsverbanden onderwerp van gesprek zijn, bestaat bij het AB de reflex om op hoofdlijnen én op detailniveau vragen te stellen. Vooral wanneer het AB wordt geïnformeerd over afwijkingen van vooraf bepaalde afspraken op het gebied van scope, geld en planning. Het AB doet dit om, zoals bepaald in de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie WBD (2020), te kunnen beoordelen in hoeverre een samenwerking voldoende rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat hoewel het AB volop in ontwikkeling is, de ambtelijke organisatie bij tijd en wijle hinder ondervindt van de 'controlerende / beheersmatige' houding van het AB. Diverse respondenten geven aan dat de ambtelijke organisatie door de focus op details én door de focus op scope, geld en planning soms te weinig ruimte krijgt om samenwerkingsverbanden te laten floreren. Zeker als het gaat om innovatieve en participatieve samenwerkingsverbanden waarin een zekere mate van onzekerheid over uitkomsten en/of proces bestaat. Er ontstaat een "verantwoordingsfeer" (citaat respondent), terwijl de ambtelijke organisatie door het AB in de gelegenheid gesteld zou moeten worden om de uitvoering ter hand te kunnen nemen. Van deze houding gaat weinig vertrouwen uit. Dit, terwijl het AB vertrouwen heeft in de uitvoerende kracht van de ambtelijke organisatie. En hen ook het vertrouwen geeft door te stellen dat de ambtelijke organisatie verantwoordelijk is voor de uitvoering.

De reflex om veel en gedetailleerde informatie in te winnen, werd tijdens het onderzoek door respondenten ook toegeschreven aan de uiteenlopende werkwijzen van individuele AB-leden, de pittige taak van AB-leden en een gebrek aan vertrouwen:

Ten eerste, zitten in het bestuur verschillende type mensen met verschillende achtergronden, verschillende invalshoeken en verschillende voorkeursstijlen in werken. Deze diversiteit is terug te zien in de wijze waarop individuele AB-leden invulling geven aan hun functie. Daar waar sommigen naar de hoofdlijnen kijken, richten anderen zich meer op de details.

Ten tweede: is het een hele opgave, voor een bestuur dat door het volk gekozen is, om op het juiste niveau invulling te geven aan de AB-rol, aldus één respondent. Het is een hele uitdaging om als AB-lid op het juiste strategische niveau vragen te stellen over scope, geld, planning én proces. Het helpt daarbij niet dat er in de beleids- en verantwoordingsystematiek sprake is van een overload aan informatie (paragraaf 5.4.4) en een eenzijdige focus op scope, geld en planning (paragraaf 5.4.5). En ook niet dat er in de huidige vergaderstructuur en -cultuur ruimte is om alle onderwerpen te agenderen (Vergadermodel algemeen bestuur WBD, 23 december 2020). Wat betreft dit laatste aspect wordt er dan ook gekeken om in de vergaderstructuur de politieke oordeelsvorming en besluitvorming te scheiden van de verdiepend-strategische besprekingen (Vergadermodel algemeen bestuur WBD, 23 december 2020). En om tijdens het besluitvormend AB enkel aandacht te besteden aan geagendeerde onderwerpen en tijdens thema- / commissiebijeenkomsten het inhoudelijke gesprek te voeren.

En ten slotte kan de reflex om veel en gedetailleerde informatie in te winnen volgens enkele respondenten ook worden geïnterpreteerd als gebrek aan vertrouwen. In de onderzochte samenwerkingsverbanden wordt zichtbaar dat daar waar er vertrouwen van het AB lijkt te zijn in een samenwerkingsverband, het erg op afstand zit en er ruimte wordt gegeven. Ook wanneer er sprake is van afwijkingen. Binnen alle drie de onderzochte samenwerkingsverbanden is er op enig moment afgeweken van gestelde kaders. Qua scope (samenwerkingsverband PHARIO), qua planning en budget (samenwerkingsverbanden stedelijk baggeren Tilburg en Markdal). Zodra er werd afgeweken van afspraken over scope, samenwerking, budget en planning, werden de teugels aangehaald binnen WBD (door het AB, DB en/of WBD-management). Alleen de mate waarin deze teugels werden aangehaald, werd uiteenlopend ervaren binnen de samenwerkingsverbanden. De mate van discussie over de afwijkingen en het gemak waarmee wijzigingen in scope en budget worden vastgesteld, lijken volgens respondenten samen te hangen met de wijze waarop het AB wordt meegenomen in de inhoud en het proces van een samenwerking en de afwijkingen in het bijzonder. Daar waar sleutelfiguren uit het samenwerkingsverband erin slagen om AB-leden goed te informeren, wordt bereidheid ervaren om (meer) speelruimte te geven vanuit het AB (samenwerkingsverband PHARIO).

Het vertrouwen in (het belang van) een samenwerking lijkt te worden versterkt wanneer er op brede schaal vertrouwen is in en draagvlak voor samenwerking. Voor het AB is het eenvoudiger om doelen bij te stellen voor samenwerkingsverbanden waar een breder maatschappelijk belang of droom aan ten grondslag ligt (PHARIO en Markdal) dan een project dat ervaren wordt als een *“waterschapsklusje”*. Hetzelfde geldt voor onderwerpen die goed scoren in de publieke opinie en bij andere overheidsinstellingen (PHARIO en Markdal).

Dat neemt niet weg dat in alle onderzochte samenwerkingsverbanden het AB zich kritisch heeft opgesteld en kritische vragen heeft gesteld bij afwijkingen, zeker daar waar sprake was van een overschrijding van het budget. Dat er zorgvuldig gekeken wordt naar budgetten is te verklaren vanuit de verantwoordelijkheid voor een financieel gezonde organisatie én de verantwoordelijkheid om zorgvuldig om te gaan met gemeenschapsgeld, aldus een respondent.

5.4.7 Tot slot: aandacht voor maatwerk in systeem controleren en verantwoorden

Tot slot, dit onderzoek laat zien dat het AB bij het toezicht op samenwerkingsverbanden balanceert tussen sturen op hoofdlijnen en details. Tussen loslaten en grip houden. In algemene zin is het AB van mening dat het op een adequate en systematische wijze wordt geïnformeerd over samenwerkingsverbanden en daardoor ook op een systematische wijze kan toezien op de voortgang en uitvoering van samenwerkingen. Tegelijkertijd zitten er ook beperkingen aan het systeem van controleren en verantwoorden binnen het WBD, namelijk: een overload aan informatie (kwantiteit) voor het AB én een beperkt aantal beoordelingscriteria met de focus op scope, budget en planning (kwaliteit). Een breed spectrum aan verantwoordings- en beoordelingscriteria die van belang zijn voor succesvolle samenwerkingsverbanden van het WBD met partners is niet ingebed in de reguliere beleids- en verantwoordingssystematiek. Bovendien worden er geen maatwerkafspraken gemaakt over de wijze van informeren en controleren door het AB met het DB en stakeholders in de samenwerkingsverbanden. Tezamen maakt dit dat het voor het AB moeilijk is om op een passende wijze sturing te geven aan samenwerkingsverbanden.

Op de volgende pagina een overzicht van de behaalde, aangescherpte en niet-verwezenlijkte normen uit de het vooraf bepaalde normenkader op het gebied van controleren en verantwoorden.

Overzicht behaalde, aangescherpte en niet-verwezenlijkte normen controleren en verantwoorden

- *Door het AB zijn geen expliciete afspraken gemaakt met het DB en/of sleutelfiguren in het samenwerkingsverband over de wijze en frequentie van rapporteren over de voortgang en realisatie van de individuele samenwerkingsverbanden (afwijking van de norm controleren en verantwoorden bij paragraaf 5.4.1).*
- *Het AB is van mening dat zij op adequate wijze (frequentie en instrumenten) door de ambtelijke organisatie WBD geïnformeerd wordt over de voortgang van samenwerkingsverbanden om invulling te kunnen geven aan zijn controlerende rol: structureel via de beleids- en verantwoordingscyclus en incidenteel bij afwijkingen en interessante ontwikkelingen (behaalde norm controleren en verantwoorden bij paragraaf 5.4.1).*
- *De structurele en incidentele informatiestroom over samenwerkingsverbanden wordt binnen het WBD gevoed door (aangescherpte norm controleren en verantwoorden bij paragraaf 5.4.1):*
 - *Rapportage projectleiders: de projectleiders verstrekken tussentijdse schriftelijke rapportages, die binnen de ambtelijke organisatie van het WBD worden omgezet naar de managementletter en het overzicht van de stand van zaken van projecten.*
 - *Afstemming DB en projectleiders: Het DB (portefeuillehouder) heeft tussentijdse (formele) besprekingen met de projectleiders van de samenwerkingsverbanden.*
- *Het AB geeft sturing aan samenwerkingsverbanden door algemene kaderstelling, het vaststellen van voorbereide kaders en het stellen van kritische vragen (afwijking van de norm controleren en verantwoorden bij paragraaf 5.4.2).*
- *Het AB heeft niet proactief kritische vragen gesteld c.q. bestuurlijke opdrachten verstrekt om de risico's beheersbaar te houden (afwijking van de norm controleren en verantwoorden bij paragraaf 5.3.3).*
- *Het AB ontvangt een grote hoeveelheid aan informatie die als hinderlijk wordt ervaren voor het vervullen van de kaderstellende en controlerende rol (afwijking van de norm controleren en verantwoorden bij paragraaf 5.4.4).*
- *Door het AB zijn geen expliciete afspraken gemaakt met het DB en/of sleutelfiguren in het samenwerkingsverband over de te hanteren inhoudelijke criteria (buiten scope, budget en planning) in de rapportage over de voortgang en realisatie van de individuele samenwerkingsverbanden en het toezicht hierop (afwijking van de norm controleren en verantwoorden bij paragraaf 5.4.5).*
- *Het AB is de basis tevreden met het controlerende instrumentarium. Door de systematische wijze van informeren en verantwoorden over samenwerkingsverbanden kan het AB op een systematische wijze toezien op de voortgang en uitvoering van samenwerkingen. Het systeem van informeren, controleren en samenwerken is kwantitatief en kwalitatief te weinig passend ingericht voor het AB om toezicht te houden en sturing te geven aan samenwerkingsverbanden met een breed spectrum aan (proces)criteria (afwijking van de normen bij controleren en verantwoorden bij paragraaf 5.4.6).*

Bijlagen

A. Normenkader

Normen bij kaderstellen

- Voor aanvang van de samenwerking heeft het AB / het WBD afstemming gezocht met c.q. gefaciliteerd tussen interne en externe stakeholders, waarbij is ingezoomd op:
 - Belangen en verlangens (collectief en individueel) van de stakeholders met de samenwerking;
 - Reikwijdte en doelen samenwerking;
 - Aanpak, resultaten, (risicoverdeling) kosten / capaciteit en planning;
 - Proces van samenwerken: taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden stakeholders.
- Het AB heeft besloten tot / kennisgenomen van de vorm van de samenwerking, passend bij het karakter van de samenwerking, waarbij de samenwerking een (rechts)vorm heeft passend bij de (tijdelijkheid van de) opgave.
- Het AB is juist, tijdig en volledig geïnformeerd over de doelen, vorm, risico's, doorlooptijd en kosten van de samenwerking.
- Het AB heeft zelf kaders gesteld aan de samenwerking; kwaliteit, (risicoverdeling) kosten / capaciteit, doorlooptijd, rolneming WBD.

Normen bij (risico)beheersing

- Aan het AB zijn varianten en scenario's voorgelegd over de mogelijke vormen van de samenwerking én risico's met de samenwerking, zowel op inhoud als op proces.
- Het AB is inzicht geboden in de mate waarin de samenwerking zich verhoudt tot de waterschapsdoelen, zoals vastgelegd in het Waterbeheerplan.
- De programma(s) van de doelen van de samenwerking zijn in de Beleidsbegroting opgenomen en daarover wordt concreet verantwoord.
- Er is een startdocument / projectplan voor iedere samenwerking, waarin (afspraken over) doelen, vorm, rollen van partners, inbreng (geld en capaciteit), doorlooptijd en risico's én beheersmaatregelen zijn geduid.
- Het startdocument / projectplan is bij aanvang van de samenwerking door het (AB) WBD én de partners vastgesteld, fungerende als leidraad in het proces en als referentiekader voor afwijkingen / bijstellingen.
- Het startdocument / projectplan bevat een krachtenveldanalyse en een risicoanalyse voorzien van beheersmaatregelen. De risico's zijn ingeschat op aspecten van inhoud / doel (kwalitatief en kwantitatief), doorlooptijd en beschikbare capaciteit, financiën en fiscaliteiten en bestuurlijke risico's.
- Gedurende de samenwerking heeft het AB / het WBD afstemming gezocht met c.q. gefaciliteerd tussen (interne en externe) stakeholders inzake doelen én voortgang feitelijke naleving afspraken samenwerking (startdocument / projectplan).

Normen bij controleren en verantwoorden

- De voornaamste doelstellingen, zowel kwantitatief als kwalitatief, zijn behaald met de realisatie van samenwerkingsprojecten, dan wel is er zicht op het behalen van deze doelstellingen op afzienbare termijn, binnen de gestelde kaders.

- Er zijn passende instrumenten ingezet om het AB WBD structureel te informeren over de voortgang, realisatie en eventuele risico's ten aanzien van de realisatie van de samenwerkingsprojecten. Het AB WBD heeft vanuit zijn controlerende rol op basis van deze informatie op een bij de samenwerking passende wijze sturing gegeven aan het samenwerkingsproject, waardoor voortgang is geboekt, prestaties zijn geleverd en risico's beheersbaar zijn geworden of gebleven.
- AB heeft proactief kritische vragen gesteld c.q. bestuurlijke opdrachten verstrekt om de risico's beheersbaar te houden.
- Over de volle breedte van het project is het AB op adequate wijze door de ambtelijke organisatie WBD geïnformeerd en zo in de gelegenheid gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Wij maken hierbij onderscheid naar structurele en incidentele informatievoorziening:
 - Structurele informatievoorziening bestaat uit periodieke rapportages die inzicht bieden in de planning, eventuele risico-inschatting, risicobeheersing en voortgang proces en resultaten (namelijk prestaties WBD en evt. die van partners afgezet tegen de gemaakte afspraken / beoogde doelen).
 - Daarnaast dient het AB actief door de ambtelijke organisatie WBD te worden geïnformeerd (incidenteel) als zich substantiële ontwikkelingen en risico's voordoen in de relatie tot de realisatie van samenwerkingsprojecten, bijvoorbeeld in geval van zorgwekkende inhoudelijke of financiële ontwikkelingen.
- Door het AB zijn afspraken gemaakt met het Bestuur over de wijze en frequentie van rapporteren over de voortgang en realisatie. In dit kader voert het Bestuur tussentijdse (formele) besprekingen met de projectleider. De projectleider verstrekt tussentijdse schriftelijke rapportages, die binnen de ambtelijke organisatie van het WBD expliciet worden gecontroleerd en beoordeeld. Op basis hiervan kan de ambtelijke organisatie WBD het AB van informatie voorzien, zodat het AB in staat is systematisch toezicht te houden op de voortgang en uitvoering.

B. Geraadpleegde documenten

- Adviescommissie Geborgd Gewogen Advies (2020).
- Adviesnota vergadermodel algemeen bestuur Waterschap Brabantse Delta (23 december 2020).
- Beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Brabantse Delta (3 december 2020).
- Bestuursakkoord 2019-2023.
- Buiten Gewoon Doen (2019).
- Kadernota 2020-2029.
- Mededeling voor het AB inzake financiële aspecten Markdal (22 augustus 2018).
- Participatieaanpak Waterschap Brabantse Delta #vanzelfsprekendsamen (2018).
- Projectenlijsten bij de begroting 2021 (25 november 2020).
- Reglement van Orde (2017).
- Spelregels algemeen bestuur' (2017).
- Vergadermodel algemeen bestuur Waterschap Brabantse Delta (23 december 2020.)
- Waterbeheerplan 2016-2021

C. Geraadpleegde personen

Geïnterviewden

- Dijkgraaf
- Programmadirecteur
- Secretaris-directeur
- Kwartiermaker programma Samen Werken
- Portefuillehouder DB – Markdal
- Senior projectleider/omgevingsmanager – Markdal
- Innovatiemanager – PHARIO
- Projectleider – PHARIO
- Portefuillehouder DB – Stedelijk baggeren Tilburg
- Projectmanager – stedelijk baggeren Tilburg
- Portefuillehouder DB – PHARIO
- Voorzitter Vereniging en stichting Markdal Duurzaam en Vitaal – Markdal

Groepsgesprekken

- Afvaardiging Algemeen Bestuur
- Samenwerkingsverband stedelijk baggeren Tilburg
- Samenwerkingsverband Markdal
- Samenwerkingsverband PHARIO

D. Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse Delta	Uw schrijven van	:	29 maart 2021
De heer drs. W. van Deursen	Uw kenmerk	:	
per e-mail	Zaaknummer	:	407786
	Ons Kenmerk	:	414951
	Behandeld door	:	de heer R. Wolbrink/ A. Merks
	Doorkiesnummer	:	076 564 10 62
	Datum	:	29 april 2021
	Verzenddatum	:	3 mei 2021

Onderwerp: Bestuurlijke reactie Rapport Samenwerken- Grip houden én loslaten

Geachte heer Van Deursen,

Op de eerste plaats dankt het dagelijks bestuur de Rekenkamercommissie, de onderzoekers en overige betrokkenen voor het opstellen van dit rapport.

Samenwerking kent in deze tijd terecht veel aandacht; denk alleen al aan de invoering van de Omgevingswet en de aandacht die er is voor participatie.

Samenwerken is geen doel op zich, maar het dagelijks bestuur is er van overtuigd dat alleen in goede samenwerking meer maatschappelijke waarde voor de omgeving gerealiseerd kan worden. Een open houding en goede samenwerking met inwoners, andere overheden en bedrijven draagt uiteindelijk ook bij aan de zichtbaarheid en waardering van het waterschap. Participatie, het betrekken van anderen bij ons werk en omgekeerd het deelnemen van het waterschap aan initiatieven van anderen, kan daarbij in bepaalde situaties weloverwogen en met goed verwachtingenmanagement en relatiebeheer worden ingezet.

Samen werken is dus nodig maar zeker niet altijd eenvoudig. In dit rapport wordt nog eens op een rij gezet wat bijdraagt aan een succesvolle samenwerking (rapport paragraaf 3.4): respect en aandacht voor ieders belang en rol, vooraf goed nadenken over het proces en over de samenwerkingsvorm, helderheid over de doelen en de rol van een ieder en een goede relatie. Omdat samenwerken (en participatie) niet altijd eenvoudig is, wordt aan de genoemde succesfactoren bij de organisatieontwikkeling Buiten Gewoon Doen, met het programma Samen Werken veel aandacht besteed. Goed samenwerken: hoe doe je dat dan? Daarin faciliteert het programma.

In het rekenkamer rapport krijgt samenwerking en de rol van het algemeen bestuur bij samenwerkingsverbanden van het waterschap eveneens veel aandacht. Dat is belangrijk. Immers projecten die in samenwerking tot stand komen vragen doorgaans zowel vooraf, gedurende het project en achteraf betrokkenheid van het algemeen bestuur: kaderstelling, monitoring en verantwoording. Gelet op het rapport gaat het daarbij (en naar het oordeel van het dagelijks bestuur terecht) meer dan alleen om budget en planning. Het dagelijks bestuur merkt daarbij wel op dat het zaak is om een passende balans te vinden met het algemeen bestuur wat betreft een actieve betrokkenheid en informatievoorziening enerzijds en te voldoen aan de behoefte van het algemeen bestuur om te sturen op hoofdlijnen anderzijds.

Het rapport biedt naar het oordeel van het dagelijks bestuur een aantal handvatten waarmee de betrokkenheid van het algemeen bestuur bij samenwerkingsverbanden vormgegeven kan worden en wel aan de hand van een viertal aanbevelingen (rapport paragraaf 3.5):

1. Aanscherping kaders WBD door AB en in verbinding met andere partijen.

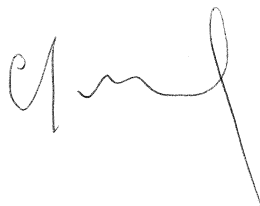
Het dagelijks bestuur vindt dat samenwerkingsverbanden eerst en vooral moeten bijdragen aan het realiseren van waterdoelen en de daaruit voortkomende opgaven, zoals benoemd in het WBP en in het bestuursakkoord. Ook zijn een participatiebeleidskader en een participatieverordening in voorbereiding, als uitwerking van verplichtingen uit de Omgevingswet en de Wet versterking participatie decentrale overheden.

2. Continue dialoog over keuze situationeel organiseren en besturen
Het dagelijks bestuur onderschrijft dat het goed is om voorafgaand aan een te beginnen samenwerking te bepalen om wat voor soort samenwerkingsproject of -vorm het gaat: een planmatige, ontwikkelende of ontdekkende. Om vervolgens een passend kader, monitoring en verantwoording daarbij te zoeken, dat het algemeen en dagelijks bestuur houvast biedt. Waarbij het dagelijks bestuur meent dat een samenwerkingsverband ook van kleur kan verschieten gedurende de tijd. Dat gebeurt vaak geleidelijk. Het is dus van belang hierover gedurende de samenwerking met het algemeen bestuur in gesprek te blijven en zo nodig de kaders, monitoring, verantwoording en informatievoorziening bij te stellen.
3. Ontwikkelen breed instrumentarium situationeel organiseren en besturen
Zoals gezegd, gaat het bij samenwerking en de te behalen resultaten om meer dan alleen planning en budget. Om kaders mee te geven, om te monitoren en achteraf te kunnen verantwoorden en te evalueren, wil het dagelijks bestuur ook aansluiting zoeken bij de succesfactoren zoals in het rapport genoemd. Ook vanuit het programma Samen Werken wordt onderzoek gedaan naar succesfactoren die hiervoor handvatten kunnen bieden. Het dagelijks bestuur merkt hierbij op dat het van belang is om niet te veel indicatoren te benoemen. Je kunt heel veel meten. Maar is het ook nodig om heel veel te meten om te kunnen bepalen of een samenwerkingsverband succesvol verloopt of verlopen is?
4. Samen op zoek naar versterking van het handelingsrepertoire van WBD
De organisatie ontwikkeling Buiten Gewoon Doen en het in het bijzonder het programma Samen Werken besteedt de nodige aandacht aan het handelingsrepertoire. Hierbij is oog voor de aanwezige of de nog te ontwikkelen vaardigheden en competenties.

Over de vraag hoe we dit proces van kaderstelling, monitoring, verantwoording/evaluatie en informatievoorziening bij verschillende typen samenwerkingsverbanden kunnen vormgeven, zou het dagelijks bestuur – met dit rapport in de hand – een dialoog willen aangaan met het algemeen bestuur om hierover vervolgens afspraken te kunnen maken.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Het dagelijks bestuur,
De dijkgraaf



drs. C.J.G.M. de Vet

De secretaris-directeur



dr. A.F.M. Meuleman

E. Nawoord

In dit nawoord gaat de rekenkamercommissie kort in op de bestuurlijke reactie.

Wij danken het dagelijks bestuur voor de bestuurlijke reactie en wij stellen vast dat het dagelijks bestuur zich herkent in zeer veel onderdelen van het rapport. Daarnaast geeft het dagelijks bestuur aan dat het rapport veel nuttige input biedt om een vervolg te geven aan het verder optimaliseren van de huidige en toekomstige samenwerking(en), waardoor de effectiviteit van deze trajecten nog verder wordt vergroot.

Wij zien verder uit naar de behandeling van het rapport in de vergadering van het algemeen bestuur.

Wij danken alle betrokken medewerkers van de ambtelijke organisatie en andere (interne en externe) stakeholders voor de medewerking aan dit onderzoek van de rekenkamercommissie.

Met vriendelijke groet,

William van Deursen
Voorzitter rekenkamercommissie

Waterschap Brabantse Delta

Waterschap Brabantse Delta zorgt voor veilige dijken en kades, zuivert rioolwater, verbetert en bewaakt de kwaliteit van het oppervlaktewater en regelt de hoogte van het water in Midden- en West-Brabant. Bij de uitvoering van deze taken werken wij samen met inwoners, agrariërs, bedrijven en anderen. Hierbij houden we rekening met de belangen van de samenleving en bereiden ons voor op toekomstige ontwikkelingen.

Waterschap Brabantse Delta
Postbus 5520, 4801 DZ Breda
T 076 564 10 00
info@brabantsedelta.nl
www.brabantsedelta.nl