

# Rekenkamer waterschap limburg

## Goed om te weten

Rekenkameronderzoek naar de informatiepositie van  
Algemeen Bestuur van het Waterschap Limburg

**PBLQ**

*Uitgevoerd door Peter Castenmiller en Vincent van Stipdonk voor de  
rekenkamer van het Waterschap Limburg*



Onderzoek

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Bevindingen

Casusbeschrijvingen

# Onderzoek



## Aanleiding

Goed geïnformeerd zijn is cruciaal voor het Algemeen Bestuur (AB) van elk waterschap. Hoe krijgt het AB goed begrip van wat er speelt in het waterschap en grip op wat er moet gebeuren? En hoe blijft het AB vervolgens goed op de hoogte van de resultaten daarvan? Het AB heeft een goede informatiepositie nodig om zijn werk te kunnen doen: om goed te kunnen sturen en controleren.

De rekenkamer van het Waterschap Limburg wil beter inzicht in de huidige informatiepositie van het AB van het Waterschap Limburg,<sup>1</sup> mede om het AB te ondersteunen in het verkrijgen van een (nog) betere informatievoorziening en -positie. Immers, de behoefte aan duidelijke(re) afspraken en werkwijzen over informatieverstrekking wordt groter nu het waterschapswerk steeds urgenter en complexer wordt en bovendien het waterschapsbestuur een steeds 'politiekere' invulling krijgt.

<sup>1</sup>In 2017 is het Waterschap Limburg ontstaan uit een fusie. Het Waterschapsbedrijf (in 2003 opgericht als Gemeenschappelijke Regeling) is sindsdien 100% dochter van het waterschap. Hoewel deze constructie de informatiepositie van het AB (en DB) belast, is er in dit onderzoek verder niet op ingegaan aangezien het bedrijf per 2025 opgaat in het waterschap.

# Onderzoeksvragen

De rekenkamer heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Wordt de informatiepositie van het AB voldoende geborgd om tijdig en volwaardig zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen en om de gewenste taakopvatting als volksvertegenwoordiger te kunnen waarmaken?

Welke informatiepositie is nodig om de koersbepaling en controle door het AB te versterken?

Deze vragen zijn uitgewerkt in een aantal deelvragen, die zich richten op achtereenvolgens het systeem van informatievoorziening, de uitvoeringspraktijk en de mogelijke lessen:

## Deelvragen

### Systeem

1. Welke afspraken zijn er over het samenspel tussen AB, DB en organisatie in het algemeen en over de rol van het AB in het bijzonder?
2. Welke afspraken en procedures rond informatievoorziening zijn er?
3. Welke informatie-instrumenten en ondersteuning zijn er voor de informatiepositie van het AB?
  - a. Hoe is daarbij onderscheid gemaakt naar AB- en DB-dossiers en beleidsfasen?
  - b. Hoe is daarbij onderscheid gemaakt naar gemandateerde opgaven en samenwerking met externen?

### Praktijk

4. Hoe verloopt het samenspel tussen AB, DB en organisatie, en wat is daarbij de rol van het AB?
5. Hoe worden de bestaande afspraken en procedures rond informatievoorziening ingezet en met welk effect?
6. Hoe worden de bestaande informatie-instrumenten en ondersteuning van het AB ingezet en met welk effect?

### Lessen

7. Welke (andere) vormen van samenspel, instrumenten, ondersteuning en afspraken kunnen bijdragen aan een (nog) betere informatiepositie van het AB?

## Onderzoeksopzet

Het onderzoek is in zes stappen uitgevoerd:

1. Start: Het onderzoek is besproken met de organisatie en de fractievoorzitters. In die gesprekken zijn doel en opzet van het onderzoek toegelicht, afspraken gemaakt over het verloop en aandachtspunten voor het onderzoek verzameld.
2. Documentanalyse: Vervolgens is geïnventariseerd en bestudeerd wat er op papier staat over het systeem van samenspel en informatievoorziening, inclusief instrumenten en ondersteuning.
3. Interviews: De inzichten uit de startgesprekken en documenten zijn uitgediept in interviews met sleutelfiguren zoals de secretaris-directeur, bestuursadviseurs, de voormalig Dijkgraaf, een DB-lid en betrokken ambtenaren.
4. Casusonderzoek: Daarna is onderzocht hoe het samenspel en de informatievoorziening in de een viertal praktijkcasussen zijn verlopen: welke kaders zijn gesteld, hoe verliepen het samenspel en de informatievoorziening, (hoe) daarop is gestuurd?
5. AB-bijeenkomst: In een bijeenkomst met AB-leden zijn enkele eerste inzichten gepresenteerd, waarna zij konden aangeven welke lessen en aandachtspunten zij daaruit trekken.
6. Rapport: De uitkomsten van stappen 1 tot en met 5 leest u in bijgaand rapport.

De ambtelijke organisatie bekeek het conceptrapport op feitelijke onjuistheden (ambtelijk wederhoor). Die zijn door de rekenkamer gecorrigeerd. Het DB gaf een reactie op de conclusies en aanbevelingen (bestuurlijk wederhoor). Die reactie treft u aan onder het tabblad **'Bestuurlijke reactie'**.

<sup>2</sup>Bij het selecteren van vier praktijkcasussen is gekeken naar dossiers waarbij het AB van begin af aan betrokken was en dossiers waar het AB later bij betrokken was, en daarbinnen naar dossiers waar sprake was van een gemandateerde opgaven en een externe samenwerking. Dat leidde tot deze vier casussen: Maas2050, Dijkversterking Arcen, Afkondigen Onttrekkingsverboden oppervlaktewater en Waterveiligheid & Ruimte. In de bijlage zijn deze projecten beschreven. Hiervoor zijn de relevante documenten bestudeerd en is gesproken met de programmadirecteur en/of de projectleider, bij sommige projecten eveneens met de betrokken teammanager en de projectondersteuner.

# Conclusies en aanbevelingen



*Het uitgevoerde onderzoek leidt tot zes conclusies. Deze conclusies verschaffen weer het uitgangspunt voor een aantal aanbevelingen. Zowel de conclusies als aanbevelingen staan in dit hoofdstuk centraal. Zie het tabblad **'Bevindingen'**.*

## Conclusies

### 1. Het systeem van informatievoorziening voor het AB is op orde, maar kan beter worden benut.

Het AB heeft een goed gevulde 'instrumentenkoffer' om haar informatiepositie waar te kunnen maken. Er bestaan daarover diverse afspraken en procedures. De set aan afspraken, procedures en instrumenten is betrekkelijk organisch ontstaan. Het is maatwerk welke instrumenten wanneer worden ingezet. Die keuze ligt vooral bij de betrokken ambtenaren, in afstemming met het verantwoordelijk DB-lid. De invoering van het BOB-model - met als eerste stap 'Beeldvorming' - heeft bijgedragen aan expliciete aandacht voor het informeren van het AB. De vervolgstap 'Oordeelsvorming' is nog minder tot wasdom gekomen.

### 2. Het samenspel tussen AB, DB en organisatie verloopt harmonieus.

De verhoudingen tussen AB en DB en organisatie zijn harmonieus. Alle betrokkenen zijn gericht op constructief samenwerken. DB en ambtelijke organisatie investeren bewust in het informeren en betrekken van het AB.

### 3. Het AB is volgend maar zegt meer aan het stuur te willen.

In waterschappen - maar ook bij gemeenten, provincies en Rijk - zijn volksvertegenwoordigers geregeld 'volgend' op de dagelijks bestuurders. Vaak beseffen volksvertegenwoordigers te weinig dat zij als leden van het hoogste orgaan 'de baas' zijn: Zij bepalen samen het beleid. Zij mogen (of misschien: moeten) dan ook aangeven over welke informatie zij daarvoor op welk moment en op welke wijze willen beschikken. Hoewel AB-leden van het Waterschap Limburg zich hier overwegend wel degelijk van bewust zijn, is het AB in de praktijk vooral volgend op het DB. Het AB is niet tot nauwelijks aan het stuur. Dat hoeft ook niet, mits dit een bewuste keuze is. Maar nu is het iets dat het AB enigszins overkomt. In dit verband valt op dat sommige AB-leden zeggen meer aan het stuur te willen zitten. Overigens spreekt voor zich dat het AB niet op alle dossiers aan het stuur kan zitten. Daarvoor ontbreekt het de AB-leden aan tijd en capaciteit. Dat wordt ook door het AB onderschreven. Het AB zal daarom gericht moeten kiezen op welke momenten het AB gericht zelf wil sturen, en wanneer kan worden volstaan met 'volgen'.

### 4. Het samenspel tussen AB, DB en organisatie krijgt wel aandacht, maar wordt niet aangepakt.

Binnen alle geledingen van dit waterschap - DB, ambtelijke organisatie en ook het AB zelf - is aandacht voor het onderlinge samenspel. Het feit dat dit rekenkameronderzoek door zowel AB, DB als organisatie is verwelkomd, vormt daarvan een bevestiging. Dat kan iets te maken hebben met het feit dat dit waterschap nog betrekkelijk kort bestaat. Er zijn (nog) geen ingesleten procedures en omgangsvormen. De relatief grote aandacht

heeft vermoedelijk ook iets te maken met het ervaren van een toenemende spanning tussen het op papier monistische systeem, waarin in de praktijk steeds meer dualistisch gewerkt wordt.

De afgelopen jaren zijn al verschillende initiatieven genomen voor een gesprek over de samenwerking. Vooralsnog waren deze gesprekken weinig concreet. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de volgende tekst: "Belangrijk in dit verband is echter ook de vergadercultuur. Uitgangspunt hierbij is, dat het algemeen bestuur primair een kaderstellende en controlerende rol heeft, hetgeen betekent dat het AB in principe op hoofdlijnen moet besturen."<sup>3</sup> Termen als kaderstellen en controleren zijn containerbegrippen, die iedereen anders invult. Ook de formulering dat "AB in principe op hoofdlijnen moet besturen" is weinig concreet: verschillende betrokkenen zullen dat begrip verschillend interpreteren en invullen.

In de vorige bestuursperiode vonden verschillende spiegelsessies plaats. Aan de uitkomsten daarvan is voor zover in dit onderzoek is gebleken, nog weinig concrete opvolging gegeven. Dat betreft onder meer het specificeren van de voor het AB geschikte informatie of het aanstellen van een bestuurderscoach. Ook is er sinds de spiegelsessies weinig tot niet gesproken over nut, inzet en werking van de informatie-instrumenten. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat in 2023 verkiezingen voor een nieuw waterschapsbestuur plaatsvonden. Vanaf de zomer van 2022 tot aan de zomer van 2023 was veel van de aandacht gericht op deze verkiezingen, het

vormen van een DB en het inwerken van nieuwe AB-leden.

De indruk van de onderzoekers is dat het AB zich in veel zaken vrij passief opstelt. Een voorbeeld hiervan kwam in een interview aan de orde. Daar werd genoemd dat toen het AB vond dat het DB het AB anders (actiever) zou moeten informeren, het AB daarover een adviesnotitie vroeg aan het DB. Daar staat tegenover dat het AB zeer recent aan het DB heeft opgedragen om de nadere uitwerking van de conclusies en aanbevelingen van het vorige rekenkamerrapport (over ondersteuning) extern te beleggen en te laten ondersteunen door een nieuw in te stellen AB-werkgroep 'Ondersteuning Algemeen Bestuur'.<sup>4</sup>

##### **5. Er is geen gouden standaard voor goede informatieverstrekking.**

Er is geen gouden standaard of norm van 'goede informatie(verstrekking). Het effect (en de efficiency) van informatie wordt voor belangrijk deel bepaald door de bestuurscultuur: het samenspel tussen AB, DB en organisatie. Informatie heeft pas een functie als het wordt benut: wat goede informatie is, bepaal je samen van geval tot geval in de bestuurlijke praktijk. 'Details' zijn soms heel belangrijk en 'hoofdlijnen' soms heel onbelangrijk en vice versa. In een politieke context zal altijd gemopperd worden over de inzet en het gebruik van informatie-instrumenten. Ook feitelijke of technische vragen kunnen politiek zijn of worden gemaakt. Ook wat een goede informatiepositie is, is subjectief. Goede informatie

<sup>3</sup> Optimaliseren vergaderstructuur, 11-5-2022, p.3.

<sup>4</sup> Zaaknummer 2022-Z1764, september 2023.



verschilt van geval tot geval, fractie tot fractie (oppositie of coalitie) maand tot maand. Echter, het AB dient als hoogste orgaan ten principale te kunnen beschikken over alle informatie die zij wenst.

#### 6. Het AB is niet duidelijk in haar informatiebehoefte.

In de praktijk is de inzet van specifieke informatie-instrumenten iets dat het AB van Waterschap Limburg 'overkomt'. Daar is het AB niet nadrukkelijk bij betrokken. En op haar beurt is het AB in haar behoefte of het gebruik niet altijd voorspelbaar. Het is niet altijd helder waar het AB op let, of wanneer het AB iets wil bespreken. DB en organisatie – en ook AB-leden – zijn van mening dat het AB veel detailvragen stelt. Enkele respondenten gaven aan dat dit mogelijk voortkomt uit de behoefte van het AB om meer grip te krijgen.

Controle en sturing zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: 'Om te weten wat je wilt weten, moet je goed weten wat je wilt'. Nu geven AB-leden niet zelf aan wat zij willen weten. DB en organisatie voorzien vervolgens de AB van informatie, maar dat is dan soms te veel, soms te weinig, soms te vroeg, soms te laat. En zo ervaart het AB nu paradoxaal genoeg zowel informatie-overdaad én informatie-tekort.

In 2022 stelde de rekenkamer in haar onderzoek '(financiële) ondersteuning algemeen bestuur': "Op dit moment is sprake van een gebrek aan overzicht en inzicht in de belangrijkste beleidsvragen." (p.3 en 4). Op basis van het huidige onderzoek kan daaraan worden toegevoegd dat nog niet duidelijk is wat in feite (voor het AB) de belangrijkste beleidsvragen zijn. Wat zijn

nu de 'grote onderwerpen' die een thema-sessie verdienen? Dat leidt tot een worstelende zoektocht naar passende informatie en informatie-instrumenten.

Niet alle instrumenten worden nu optimaal benut. Zo is het opmerkelijk dat – in overleg met het AB - sinds de instellen van de rekenkamer nog maar één audit (art. 109a) is gestart. Verder komt de Oordeelsvorming (de O uit het BOB-model) nog niet altijd goed uit de verf. Daarnaast worden informatie-instrumenten (met name art. 35-vragen) ook gebruikt om onderwerpen te agenderen of dossiers op tafel te krijgen. Dat kan, maar wekt soms wrevel en bovenal zijn daarvoor andere effectievere opties.

## Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen aan het AB.<sup>5</sup>

### 1. Geef vorm en inhoud aan het stuur.

- a. Het AB geeft regelmatig aan meer aan het stuur te willen, maar het gebeurt nog nauwelijks. Bespreek als AB – ondersteund door DB en organisatie - of het AB dat echt wil, en vooral: op welke onderwerpen. Het is van belang dat het AB daarin explicieter wordt. Dat helpt het AB. En het helpt ook het DB en de organisatie,
- b. Daarvoor is het aan te bevelen om – in overleg met DB – een strategische langetermijnagenda te maken en deze twee keer per jaar op actualiteit te toetsen. Daarmee krijgt het AB overzicht en invloed op welke onderwerpen wanneer bestuurlijke aandacht krijgen. En krijgen ook DB en organisatie beter overzicht.
- c. Dat betekent voor het AB keuzen maken, want het AB kan niet overal vanaf het begin en intensief op sturen. Kies aan de hand van die strategische langetermijnagenda op welke onderwerpen je actief aan zet wilt zijn en welke zaken aan het DB overgelaten worden. De vorm daarvan is vrij en kan in goed overleg met DB worden ontwikkeld. De kern is: beter afspreken welke zaken AB actiever en eventueel eerder wil volgen of zelfs sturen. Het is een optie om daarbij te selecteren op politieke relevantie (zie onderstaand schema van Pröpper en Kessens).<sup>6</sup>

<sup>5</sup>Het ligt voor de hand dat de recent ingestelde AB-werkgroep 'Ondersteuning AB' namens het AB het voortouw neemt om deze aanbevelingen - in overleg met het DB - uit te werken.

### Een onderwerp is politiek relevant als aan vier aspecten is voldaan:

1. Er is sprake van een keuzevraagstuk (belangenafwegingen en/of dilemma's in de samenleving)
  2. Het onderwerp leeft in de samenleving (of is van belang voor toekomstige generaties)
  3. Het AB moet of wil er over gaan (zelf over beslissen, advies geven of invloedspoging ondernemen)
  4. Er bestaan verschillende politieke visies of opvattingen
- d. Afhankelijk van onderwerp, complexiteit en politieke relevantie kan vervolgens worden bepaald welke informatiepositie passend en wenselijk is. Dat verschilt van geval tot geval.<sup>7</sup>
- e. Overweeg of het fractievoorzittersoverleg (presidium) een grotere rol kan en wil spelen in het bepalen van de agenda's van AB en commissies.

<sup>6</sup>Pröpper, I. en H. Kessens, Tussen pluche en publiek - lokale politiek in de praktijk, 2009.

<sup>7</sup>Er zijn vele manieren voor het AB om actief (en als eerste) aan zet te komen. Zo kan het AB zich ter plekke (laten) informeren via een werkbezoek. Het AB kan een expertmeeting (laten) organiseren en/of een witboek vragen (een document met uitvoerige informatie over een specifiek onderwerp). Het AB kan het DB vragen om een overzicht van welke keuzen spelen rond het onderwerp, of om scenario's voor te leggen aan het AB. Het AB kan een werkgroep voor het onderwerp instellen, of zelfs een speciale tijdelijke adviescommissie. En uiteraard is er het instrument van een themabijeenkomst waarin het AB zich kan laten bijpraten over een onderwerp. Stap 1 is echter dat het AB eerst (i.o.m. DB en ondersteund door de organisatie) zich uitspreekt – via een langetermijnagenda - met welke thema's het AB zelf (pro)actief aan de slag wil. Stap 2 is daar vervolgens de bijpassende manieren bij te kiezen en in te zetten. Stap 3 is leren van die ervaringen.

## 2. Ga selectief oefenen.

- a. Als AB meer of anders wil, moet het AB ook meer of anders gaan doen: AB in actie. Kies – in overleg met DB - enkele dossiers waarop het AB meer aan het stuur wilt, en ga daarmee bewust oefenen. In de besturingsfilosofie staat –: "Cultuur is niet iets dat je in 'regels of afspraken' kunt vangen, je kunt er wel al pratende verder vorm en inhoud aan geven. Het is minder tastbaar en toch kan het groeien. Cultuur is iets van 'samen'. Daarom is het belangrijk dat er (veel en mondelinge) interactie is tussen AB-DB-organisatie (en onderling)." (Besturingsfilosofie, 2018, p.8).
- b. De instrumenten zijn er. Zet ze in, afhankelijk van de behoefte (informerende, raadplegende of besluitvormende). Benut ook het instrument van de audit. De rekenkamer is daar geen vervanger van. Denk hierbij o.a. aan Waterschapsspiegel en de art.109a-onderzoeken van het DB.
- c. Het is nu nog niet nodig om een ander of anders uitgewerkt systeem voor informatievoorziening in te richten. De mogelijkheid tot maatwerk binnen de (vooralsnog betrekkelijk algemene) afspraken werkt in de praktijk. Het is wel nodig en handig om het systeem (besluitvormingsprocedures) goed te snappen en steeds met elkaar te bespreken (zie ook aanbeveling 5). Maar dat systeem is niet de baas en niet leidend. Het AB wel.

*Aanbevelingen 1 en 2 vereisen oefenen en uitproberen. Die zijn niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Ze vragen daarom om ondersteuning en een andere manier van kijken en werken. Daarover gaan de volgende aanbevelingen.*

## 3. Zorg voor passende ondersteuning

- a. De afdeling Bestuursondersteuning ondersteunt zowel het AB als het DB. Er wordt aan gewerkt om afzonderlijke bestuursadviseurs voor AB en voor DB in te stellen. Het is aan te bevelen om dit op korte termijn daadwerkelijk zo in te vullen.
- b. Werk na verloop van tijd uit welke taken en omvang die AB-ondersteuning nodig heeft. Wat taken betreft: de rekenkamer stelde in haar rapport uit 2022 (p.3) al dat er behoefte is aan permanente educatie zowel wat betreft dagelijks functioneren van het AB als aan meer strategisch inhoudelijke ondersteuning. Verder is het aan te bevelen dat de AB-ondersteuning ook het fractievoorzittersoverleg/presidium gaat ondersteunen (bijv. als secretaris).
- c. Bespreek of de huidige fractie-ondersteuning (en het daarvoor beschikbare budget) toereikend is.
- d. Ook kan het AB de concerncontroller vragen om een beschouwing te (komen) geven over de jaarstukken en aan te geven welke bestuurlijk relevante aandachtspunten bijzonder aandacht van AB verdienen (dit kan in een paragraaf bij jaarstukken of in een gesprek).

#### 4. Ga in- en uitzoomen

- a. Een klacht is dat het AB nu regelmatig te veel inzoomt op details. Ook zeggen sommige AB-leden dat zij meer op hoofdlijnen zouden willen sturen en controleren. Maar elke volksvertegenwoordiger weet dat sommige details van groot belang zijn en dat hoofdlijnen soms vaag kunnen zijn. Het helpt als het AB vaker en bewuster gaat in- en uitzoomen: soms betekenisvolle details bekijken (inzoomen) en dan weer het grote plaatje (uitzoomen).
- b. Uitzoomen is meestal het lastigst. Om af en toe uit te zoomen, kan je als AB-lid vragen:
  - » Wat wilden we ook alweer bereiken, wat wilden we daarvoor doen en waaraan gingen we zien of dat geslaagd is? En: moeten we nu scherper stellen, of iets bijstellen?
  - » Werken we nog conform de strategische langetermijnagenda, of moeten we bijsturen of die agenda bijstellen?
  - » Waar zitten we in de cyclus (agenderend, beeldvormend, oordeelsvormend, besluitvormend, in de uitvoering)? En welke rol hebben we dan als AB?
  - » Wat is onze bemoeienis als waterschap (geweest)? Hebben we daarover al een keuze gemaakt? Wat willen we dan nu weten en/of gaan bekijken? En moeten we daarvoor het Waterschapskantoor uit?
- c. De vragen helpen om uit te zoomen. Het DB kan helpen die antwoorden scherp te krijgen. Maar, het is zaak om steeds in én uit te zoomen. Als je te veel blijft inzoomen, kijk je door een rietje. Als je te veel blijft uitzoomen dan wordt het vaag en abstract. Als je in- en

uitzoomt kun je het concreet krijgen én het overzicht bewaren. Het komt erop aan om inzoomen en uitzoomen steeds in balans te brengen. Te veel van het een compenseer je steeds met voldoende van het ander:

#### Inzoomen en uitzoomen in balans houden:

Te veel van het een compenseer je met voldoende van het ander

UITZOOMEN	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaag en abstract en dus niet goed te controleren</li> <li>• Te breed, van alles erbij halen</li> <li>• Steeds nieuw ontwerp vragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijk resultaat centraal</li> <li>• Oog voor de context en de fase</li> <li>• Overzicht, integraal kijken</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kijken door een rietje</li> <li>• Veel aandacht voor klein detail maakt dat detail vanzelf belangrijk</li> <li>• Belemmert goed prioriteren (ad hoc politiek)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scherppte in wat er gedaan is</li> <li>• Verzilvering: wat levert het nu echt in de gemeenschap op?</li> <li>• Zicht op wat je nog niet weet</li> </ul>
INZOOMEN	

## 5. Spreek elkaar, en spreek elkaar aan

- a. Ga meer hardop werken: spreek uit wat je wilt, waarom je iets wilt weten. Controle is zoeken naar passende informatie. Wees als AB-lid zelf duidelijk en expliciet over je beweegredenen om iets te willen weten of ergens de nadruk op te leggen. Als niet duidelijk is waarom iemand iets wil weten of iets (niet) wil vertellen, vraag dan naar de reden/achtergrond. Soms helpt het om jouw rol daarbij ook expliciet te maken.
- b. Vraag door op de beweegredenen. Doe dat onderling als AB-leden, maar sta het ook toe aan DB-leden en ambtenaren. Dat helpt om een beter weg te vinden in het krijgen van de juiste en passende informatie en vooral de achtergrond daarbij. Een vraag als "Hoe vaak plegen we ongepland dijkonderhoud in Baarlo? Ik wil namelijk een beter inzicht in de waterveiligheid hier." kan leiden tot het antwoord: "Voor inzicht in die veiligheid, hebben we een monitor en daarnaast scans uitgevoerd en daaruit blijkt... Is dat voldoende antwoord op uw vraag?"
- c. Wees uitnodigend naar ambtenaren, zeker in de Beeldvormende fase. Ga met ze in gesprek. Zij kunnen het AB beter informeren als zij beter weten waarom een AB-lid bepaalde informatie nodig heeft. Dit geldt ook voor andere experts of inwoners, trouwens; ook hen kun je meer positie geven in de Beeldvormende fase om echt het gesprek aan te gaan. En daarmee wordt een stevige(r) basis gelegd voor de Oordeelsvormende fase.
- d. Durf te vragen en aan te spreken; elke reden voor een vraag is legitiem. Het gaat er alleen om dat duidelijk wordt waarom jij (of een collega-AB-lid) iets wilt weten. Dat kan dus ook gewoon zijn om de coalitie te

bevragen. Dat hoort en mag in het politieke spel. Maar spreek elkaar aan.

- e. Vergadervoorzitters hebben een bijzondere verantwoordelijkheid om het aanspreken niet te laten leiden tot verzuring of elkaar de les lezen. Schep duidelijkheid in de intenties en interventies.
- f. Doe aan onderhoud: houd bijvoorbeeld jaarlijks een spiegelsessie (en haal steeds terug wat in de vorige sessie is besproken) en blijf in gesprek over hoe wordt samengewerkt. En borg de lessen: verwerk de resultaten in de Besturingsfilosofie, want het is goed om de afspraken uit de besturingsfilosofie jaarlijks te herijken (hoe werken de strategische langetermijnagenda, het BOB-model en de commissies) en aan te scherpen ook na te gaan komen. Verbind acties aan die woorden.

Onderzoek

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Bevindingen

Casusbeschrijvingen

# Bestuurlijke reactie



## Geachte leden van de rekenkamer,

Recentelijk ontvingen wij van u een conceptversie van het rekenkameronderzoek naar de informatiepositie van het algemeen bestuur van Waterschap Limburg. Graag spreken wij onze waardering uit voor de diepgaande analyse en constructieve aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek. Het onderzoek biedt ons een gedetailleerde spiegel van de huidige situatie en benadrukt eens te meer de noodzaak van het continu streven naar het zo goed als mogelijk faciliteren van de informatiepositie van het AB. Zoals wij in onze reactie op uw rekenkamerbrief over het DoeMeeonderzoek 2022 ook al constateerden, is het onderwerp 'Ondersteuning van het AB' - nog steeds - erg actueel en een onderwerp waar wij voortdurend mee aan de slag zijn. Zo is er naar aanleiding van dat onderzoek door het algemeen bestuur besloten om het dagelijks bestuur op te dragen de uitwerking van uw aanbevelingen extern te beleggen en te laten begeleiden door de werkgroep 'Ondersteuning Algemeen Bestuur', die proactief wordt ondersteund door de dijkgraaf en secretaris directeur.

Parallel aan dat proces wordt er gewerkt aan het op een andere manier vorm en inhoud geven aan de wijze van bestuursondersteuning, waarbij er gewerkt wordt aan het aanbrengen van een onderscheid tussen de ondersteuning van het algemeen- en dagelijks bestuur. Daarnaast worden de ondersteuningsteams uitgebreid en wordt de wijze van ondersteuning op basis van 'best practices' bij andere waterschappen verder geprofessionaliseerd.

Alvorens inhoudelijk te reageren op het onderhavige conceptrapport, benadrukken wij dat het rapport en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen aan het AB gericht zijn. Eventuele te maken keuzes en/of te nemen besluiten zijn dan ook aan het AB. Het DB is uiteraard bereid om het AB hierin waar nodig te faciliteren en onderschrijft de noodzaak van het op een proactieve manier oppakken en implementeren van de aanbevelingen. Zo zijn wij als DB bereid om het initiatief te nemen voor het ontwikkelen van een strategische langetermijnagenda en nemen wij graag samen met het AB het initiatief in voeren van de dialoog over de samenwerking tussen het AB, DB en de ambtelijke organisatie. Ook kan het DB een actieve rol spelen in het (verder) optimaliseren van de toepassing van het BOB-model, teneinde met name de effectiviteit van de oordeelsvormingsfase te vergroten.

Wij onderschrijven de conclusies die u trekt op basis van het uitgevoerde onderzoek, zijn blij met de constatering dat het huidige systeem van informatievoorziening goed op orde is en dat het AB beschikt over een goed gevulde 'instrumentenkoffer' teneinde haar informatiepositie waar te kunnen maken. Ook zijn wij verheugd te vernemen dat er sprake is van een harmonieuze samenwerking tussen het AB, het DB en de ambtelijke organisatie. De informatiepositie van het AB is al langer een punt van aandacht in onze organisatie. Het is een leerproces, een zoektocht naar een evenwicht tussen enerzijds de behoefte van het AB aan informatie

en anderzijds het aanbod van informatie door het DB aan het AB. Dat evenwicht zullen partijen alleen maar in samenspraak met elkaar kunnen vinden, waarbij nadrukkelijk geldt dat ook het AB zich zal moeten uitspreken over de eigen rol en de daarbij passende informatiebehoefte. De aanbevelingen in uw rapport onderschrijven dit ook.

De aanbevelingen in het thans voorliggende rapport worden zoals omschreven reeds intern opgepakt in het kader van de uitbreiding en verdere professionalisering van bestuursondersteuning en kunnen - parallel daaraan - naar ons oordeel door de 'Werkgroep Ondersteuning AB' worden betrokken bij de uitwerking van de eerdergedane aanbevelingen. Hierin zal het DB het AB op een voortvarende manier en waar mogelijk bijstaan.

Hoogachtend,

**het dagelijks bestuur,**

**ir. E.J.M. Keulers MMO**  
secretaris-directeur

**S.M.M Borgers**  
dijkgraaf



# Bevindingen



## Inleiding

Het AB stelt het beleid van het waterschap vast. Het AB controleert ook of het DB dat beleid goed uitvoert en of dat in de praktijk leidt tot de gewenste effecten. Dit wordt vaak kaderstellen en controleren genoemd. Daarnaast wordt van AB-leden, als direct gekozen bestuurders, verwacht dat zij de belangen van de inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden in het Waterschap vertegenwoordigen. Om goed invulling te geven aan al die verantwoordelijkheden dienen de AB-leden te beschikken over informatie.

Dit hoofdstuk gaat in op de inrichting van de informatievoorziening en hoe deze in de praktijk wordt ervaren. Immers, aan AB-leden kan nog zoveel informatie en instrumenten worden verstrekt, als zij deze niet benutten om actief te sturen en controleren heeft dat weinig zin. Omgekeerd bepaalt de bestuurscultuur ook in hoeverre het DB geneigd is om het AB op eigen initiatief te informeren. Daarom is het onderzoek zowel gericht op het systeem van informatievoorziening als op de werking en de beleving daarvan in de praktijk.

## Het systeem

### Inleiding

Elke bestuurslaag, en zo ook waterschappen, kent afspraken en procedures ten behoeve van de informatievoorziening. Daarnaast beschikt het AB over een instrumentenkoffer voor haar informatiepositie. AB-leden kunnen bijvoorbeeld vragen stellen, maar ook zelf initiatieven nemen of opdrachten formuleren. Aan de hand van documentanalyse en diverse gesprekken is de inrichting van het systeem van informatievoorziening aan het AB en de bijbehorende instrumenten in kaart gebracht. Daarmee komen hieronder de volgende deelvragen aan de orde.

1. Welke afspraken zijn er over het samenspel tussen AB, DB en organisatie in het algemeen en over de rol van het AB in het bijzonder?
2. Welke afspraken en procedures rond informatievoorziening zijn er?
3. Welke informatie-instrumenten en ondersteuning zijn er voor de informatiepositie van het AB?
  - a. Hoe is daarbij onderscheid gemaakt naar AB- en DB-dossiers en beleidsfasen
  - b. Hoe is daarbij onderscheid gemaakt naar gemandateerde opgaven en samenwerking met externen?

## Afspraken over samenspel

### Besturingsfilosofie

Het Waterschap Limburg heeft in 2018 een besturingsfilosofie waarin de basis is gelegd voor het samenspel tussen AB en DB en organisatie.

Het AB wordt daarin benoemd als: "het hoogste orgaan, democratisch gekozen, danwel via geborgde zetels de samenleving representatief vertegenwoordigend. Het AB stelt de financiële kaders vast, alsmede de hoofdlijnen van het beleid en alle noodzakelijke regelgeving en oefent adequaat en effectief toezicht uit. Het AB bepaalt daarmee hoe we ons verhouden tot onze omgeving, hoe we in die omgeving willen staan en met welke doelen we onze bijdrage aan onze omgeving willen leveren.

Het AB:

- Controleert het DB op haar uitvoerende taak en roept indien noodzakelijk het DB danwel een lid daarvan of de voorzitter ter verantwoording bij het niet uitvoeren van het door het AB vastgestelde beleid in de breedste zin van het woord;
- Houdt contact met de samenleving." (Besturingsfilosofie, 2018, p.2).

Over het DB stelt de besturingsfilosofie: "Het dagelijks bestuur (DB) zorgt voor uitvoering van het beleid. Daarbij zorgt het DB voor ruim voldoende verantwoording richting het AB, zodat het AB haar toezichtstaak ook daadwerkelijk en op niveau kan uitoefenen. Naarmate die verantwoording

transpanter en gericht is, kan een AB zich beter op de hoofdlijnen blijven richten. (...) Het DB is op dagelijkse basis de uitvoerende opdrachtgever voor de ambtelijke organisatie en legt haar opdrachten, al dan niet via de begroting, neer bij de Secretaris Directeur." (p.3)

In de besturingsfilosofie is vastgelegd is dat er minimaal een keer per jaar een spiegelgesprek plaatsvindt tussen AB en DB "over de manier van samenwerken, wat goed gaat en wat beter kan."

Besturingsfilosofie stelt ook: "Deze nota is geen star document, maar eerder een groeidocument. Immers, de samenleving verandert, de opgaven (die daarbij horen) veranderen ook en daarmee ook ons waterschap. Het is dus verstandig om na 1 jaar deze nota, mede gezien de nog uit te voeren uitwerkingen, te herijken en aan te scherpen" (p.1). Dat laatste is nog niet gebeurd.

### Spiegelsessies

In 2021 en in 2022 waren er spiegelsessies, waarin AB en DB spraken over de manier van samenwerken. De eerste (maart 2021) ging vooral over maatschappelijke opgaven. De tweede (maart 2022) ging daadwerkelijk over DB, AB en het samenspel. Deze bijeenkomst leidde blijkens het verslag tot inzicht over wat nodig is voor de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van het AB. Tijdens deze tweede spiegelsessie wordt geconstateerd dat de kaderstellende rol van het AB meer aandacht behoeft. Gepleit wordt voor meer dialoog. Ook wordt

gesteld dat er binnen het besluitvormingsproces meer aandacht moet komen voor de effecten die de voorstellen (kunnen) hebben. Bij controleren wordt genoemd dat SMART-geformuleerde doelstellingen<sup>8</sup> van belang zijn om goed te kunnen controleren.

In de derde spiegelsessie (juli 2022) lag de nadruk op de ondersteuning van het AB. Gesproken is over het specificeren van welke informatie voor het DB nodig en welke voor het AB, en wat dat dan vraagt voor het gewenste 'detailniveau'. Ook is – naast training en opleiding – het idee geopperd van een 'bestuurderscoach' die de AB-leden scherp houdt en hun helpt bij het invullen van hun rol.

Aan de uitkomsten van deze spiegelsessies is nog geen concrete opvolging gegeven. Dat betreft onder meer het specificeren van de voor het AB geschikte informatie of het aanstellen van een bestuurderscoach. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat in 2023 verkiezingen voor een nieuw waterschapsbestuur plaatsvonden. Vanaf de zomer van 2022 tot aan de zomer van 2023 was veel van de aandacht gericht op deze verkiezingen, het vormen van een DB en het inwerken van de nieuwe AB-leden.

### Taakverdeling

Het delegatie- en mandaatbesluit specificeert welke taken en bevoegdheden berusten bij het AB en bij welke taken en bevoegdheden

het DB zelfstandig kan opereren. Dit delegatie- en mandaatbesluit dateert uit 2017. In 2020 is een auditonderzoek uitgevoerd naar dit besluit. In mei 2021 worden de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek voorgelegd aan het AB.<sup>9</sup> Onder meer wordt vastgesteld dat het delegatie- en mandaatbesluit voldoet aan de wettelijke eisen. Ook wordt geconstateerd dat de verdeling van bevoegdheden in kaderstellend en controlerend voor het AB en beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend voor het DB gebruikelijk is in vergelijking met andere decentrale overheden: Op de tweede pagina van het AB-voorstel wordt wat dit betreft gesteld: "Het algemeen bestuur heeft voldoende handelingsruimte gecreëerd om haar kader stellende en controlerende rol passend bij de tijdsgeest uit te voeren." Verder wordt op basis van enkele casestudies vastgesteld dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder zijn vastgelegd en op de juiste wijze worden toegepast. Het auditonderzoek geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat een andere bevoegdheidsverdeling zou leiden tot efficiënter of effectiever besturen. Ook wordt de conclusie getrokken dat het AB beschikt over een voldoende instrumentarium om effectief, efficiënt en slagvaardig te kunnen besturen en dat het AB voldoende bekend is met dit instrumentarium.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Voorstel aan het Algemene Bestuur van 12 mei 2021 (AB-voorstel 2021. 26).

<sup>10</sup> Het voorstel is ongewijzigd door het AB vastgesteld.

<sup>8</sup> SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Actiegericht, Realistisch en Tijdgebonden.

In 2023 is een procedure gestart om het delegatie- en mandaatbesluit te herzien. Als reden hiervoor wordt genoemd dat het nodig is om dit besluit in overeenstemming te brengen met gewijzigde wetgeving. In de motivatie om het besluit te herzien wordt benadrukt dat inhoudelijk er nauwelijks veranderingen zullen optreden ten aanzien van het besluit uit 2017. Wel wordt geconstateerd dat het delegatiebesluit van 2017 een aantal onnodige bepalingen bevat waarin bevoegdheden aan het DB worden gedelegeerd die bij of krachtens wettelijk voorschrift al aan het DB zijn toegekend. Voorgesteld wordt om deze te schrappen.

Het voorstel bevat één inhoudelijke wijziging: In het Delegatiebesluit 2017 was de bevoegdheid tot het vaststellen van projectplannen deels gedelegeerd en deels gemandateerd aan het DB. Betoogd wordt dat het in de praktijk niet eenvoudig is om te bepalen of een bepaald projectplan onder de delegatie- respectievelijk de mandaatbepaling valt. Genoemd wordt tevens dat in de Omgevingswet de bevoegdheid tot vaststelling van projectplannen wordt toebedeeld aan het DB. Daarom wordt voorgesteld om de bevoegdheid tot het vaststellen van projectplannen in algemene zin te delegeren aan het DB. In augustus 2023 is aan het AB gevraagd om te adviseren over deze voornemens. In de vergadering van de commissie Waterkeringen, Bestuur en Organisatie is het voorstel onderschreven. Wel is er in die vergadering aandacht gevraagd voor de betrokkenheid van het AB bij grote (majeure) projecten. Hierop is door de commissievoorzitter (in dit geval de plaatsvervangend dijkgraaf) toegezegd dat het DB met het AB in gesprek zal gaan over de informatiepositie van het AB in relatie tot

grote (majeure) projecten en projectplannen. In de vergadering van het AB van 27 september is het nieuwe delegatiebesluit vervolgens ongewijzigd vastgesteld.

Op basis van het auditrapport van 2020 kan worden aangenomen dat het delegatiebesluit van het Waterschap Limburg niet wezenlijk verschilt van andere waterschappen. In de praktijk geven diverse AB-leden en ambtenaren aan dat zij de indruk hebben dat met het delegatiebesluit betrekkelijk veel bevoegdheden aan het DB zijn toebedeeld.

Onderzoek

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Bevindingen

Casusbeschrijvingen

Inleiding

Het systeem

De praktijk

Inleiding

Afspraken over samenspel

Procedures

Instrumenten en ondersteuning

## Procedures

### Besluitvorming

Het waterschap hanteert BOB-model voor haar besluitvorming, met onderscheid naar Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming (zie kader).

### Het BOB-model:

#### *Beeldvorming:*

hierin vindt informatieoverdracht, oordeelsvorming en sondering plaats. Dit kan in de vorm van themabijeenkomsten of thema "plus"-bijeenkomsten. Deze zijn niet bedoeld voor besluitvorming. De themabijeenkomsten zijn naast beeldvorming ook bedoeld om het AB in staat te stellen om aan de voorkant een (globale) koers mee te geven aan ontwikkelingen. De thema "plus"-bijeenkomsten bestaan uit werkbezoeken en excursies. Deze worden in afstemming met één of meerdere AB-leden voorbereid. De themabijeenkomsten vinden circa 5 maal per jaar plaats en thema "plus"-bijeenkomsten circa 2 maal per jaar.

#### *Oordeelsvorming:*

inhoudelijke oordeelsvorming en (politieke) weging vinden plaats in de vergaderingen van de commissies WBO en WZW. Deze commissies worden, anders dan in het duaal stelsel, voorgezeten door een DB-lid. De commissies vergaderen 5 maal per jaar.

#### *Besluitvorming:*

besluitvorming vindt plaats in de vergaderingen van het AB.

Jaarlijks zijn er vijf à zes vergaderingen van het AB.

Naast vergaderingen van het voltallige AB zijn er twee inhoudelijke commissies:

- Commissie Waterkeringen & Bestuur en Organisatie (WBO).
- Commissie Watersysteem, Zuiveren en Waterketen (WZW).

Deze beide commissies zijn er om het AB haar oordeel te kunnen laten vormen over beleidsintenties en -voorstellen. Het is een bewuste keuze geweest om met twee 'vakcommissies' te werken. Dat aantal is in vergelijking met andere Waterschappen relatief laag.

Daarnaast is er een commissie Begroting en Verantwoording (in

Onderzoek

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Bevindingen

Casusbeschrijvingen

Inleiding

Het systeem

De praktijk

Inleiding

Afspraken over samenspel

Procedures

Instrumenten en ondersteuning

tegenstelling tot de beide inhoudelijke commissies voorgezeten door een AB-lid). Deze commissie is het eerste aanspreekpunt voor zowel de accountant als de rekenkamer. Verder richt deze commissie zich op de technische aspecten van de P&C-cyclus.

Daarnaast kent het AB ook diverse klankbordgroepen. Klankbordgroepen zijn er om het DB in staat te stellen het AB mee te nemen op een specifiek dossier (zoals bij de klankbordgroep HWBP). Verder zijn er een aantal werkgroepen vanuit het AB waarmee AB-leden inhoudelijk vormgeven aan een bepaald onderwerp (bijvoorbeeld werkgroep ondersteuning AB).

### Regelingen

Er zijn vele regelingen die relevant zijn voor de informatiepositie van het AB. Naast de al genoemde besturingsfilosofie en het delegatie- en mandaatbesluit zijn dat:

- Het Reglement voor Waterschap Limburg;
- Het Reglement van orde voor de vergaderingen van het algemeen bestuur
- Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Limburg 2017
- Verordening controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van Waterschap Limburg 2017
- Verordening voor de commissies van advies aan het dagelijks bestuur 2023.

Samen bieden deze regelingen de basis waarop de informatiepositie vorm krijgt. Uit dit onderzoek kwamen geen knelpunten naar voren die voortkomen uit deze regelingen.

### Agendering

Het AB is het hoogste orgaan van het waterschap. Het AB bepaalt zelf waarover hij zich wil uitspreken. Er is momenteel geen strategische langetermijnagenda waarin voor langere periode is aangegeven welk thema's wanneer aan bod (moeten) komen.<sup>11</sup> In gesprekken met AB-leden en ambtenaren is aangegeven dat de agendering van veel thema's voor een belangrijk deel bepaald wordt door beleidskaders die volgens met een vaste regelmaat moeten worden geactualiseerd. 'Hogere overheden', zoals het Rijk en de provincie hebben ook veel invloed op de agendering van door het Waterschap te nemen besluiten. Het Waterschap dient bovendien volgens een vaste systematiek verantwoording af te leggen aan de provincie. Deze systematiek heeft ook directe invloed op de agenda van het AB, aangezien de verantwoordingsdocumenten op gezette tijden vastgesteld moeten worden.

Er is een tweemaandelijks fractievoorzittersoverleg ("presidium"). Het doel daarvan is om voor het AB relevante processen en procedures te

<sup>11</sup> Wel zijn in het bestuursprogramma meer in algemene zin een aantal kernopgaven voor deze bestuursperiode benoemd

bespreken. Met betrekking tot dit overleg is expliciet vermeld dat geen inhoudelijke zaken worden besproken (Besturingsfilosofie, 2018, p.6). Het vaststellen van de agenda's van de vergaderingen is geen taak van dit overleg. Formeel bepaalt de Dijkgraaf de agenda van het AB en de secretaris-directeur de agenda van het DB. In de praktijk worden de agenda's van AB en DB in het DB besproken. De agenda van het AB wordt vervolgens overeenkomstig artikel 12 lid 2 van het Reglement van orde AB door het AB vastgesteld.

De PDCA-cyclus<sup>12</sup> is het leidend principe voor de hele organisatie. Van ambtelijke zijde is aangegeven dat de organisatie probeert onderwerpen te spreiden over de AB-vergaderingen, zodat de werkdruk niet te vaak piekt. Maar omdat de documenten voor de Planning & Control-cyclus (waar de begroting een onderdeel van is) altijd in juli en november beschikbaar komen, kan dat in die periode (vlak voor de zomer en aan het einde van het jaar) leiden tot intensieve vergaderingen. Het vaststellen van de begroting is van wezenlijke betekenis voor de besluitvorming. Op dat moment worden de ambities en prioriteiten bepaald. Tevens worden afspraken gemaakt over de planning van de daaruit volgende activiteiten en de wijze waarop het AB over de voortgang wordt geïnformeerd. Het AB van het Waterschap Limburg heeft de bespreking van thema's en onderwerpen niet gestructureerd aan de hand van een

langetermijnagenda. Er bestaan ideeën om het fractievoorzittersoverleg de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het opstellen en bewaken van een langetermijnagenda toe te bedelen.

Het auditrapport over het delegatiebesluit uit 2020 stelt dat het DB volgens afgesproken procedures verantwoording aflegt en ook aandacht heeft voor goede communicatie met het AB: Toezeggingen worden expliciet gemaakt en opgenomen in de verslagen, er worden actielijsten bijgehouden en de voortgang hiervan wordt bewaakt. Hoewel deze bevindingen uit dat auditrapport gaan over (de invulling van) het delegatiebesluit, blijkt uit het huidige rekenkameronderzoek dat zowel DB-leden, ambtenaren als AB-leden deze conclusies toepasselijk vinden op de algemene samenwerking tussen DB en AB. Over het algemeen worden geen grote knelpunten of tekortkomingen in de afspraken en procedures ervaren.

<sup>12</sup> PDCA staat voor Plan-Do-Check-Act.



## Instrumenten en ondersteuning

Het DB heeft de wettelijke verantwoordelijkheid om het AB over diverse vraagstukken actief en passief te informeren. Actief betekent dat het DB zelf het AB informeert over vraagstukken die het AB aangaan. Passief betekent dat het DB alle inlichtingen verstrekt het AB vraagt. Op grond van artikel 89 van de Waterschapswet bestaat er namelijk een collectieve en afzonderlijke actieve verantwoordingsplicht en een zogenaamde passieve inlichtingenplicht (mondeling en schriftelijk) vanuit het DB naar het AB. Artikel 89 lid 1 van de Waterschapswet luidt: *“De leden van het dagelijks bestuur zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur.”* Hieruit kan afgeleid worden dat het DB zelf actief informatie moet verstrekken over vraagstukken die het algemeen bestuur rechtstreeks aangaan. Waarover, wanneer en in welke mate van detail het DB het AB moet informeren, is iets dat AB en DB gezamenlijk kunnen (moeten) bepalen.

In november 2022 sprak het AB over de actieve informatieplicht. In aansluiting op deze bespreking is in de Besturingsfilosofie de volgende passage opgenomen: *“Alle informatie die bekend is dan wel redelijkerwijs bekend kan zijn bij het dagelijks bestuur en die relevant kan zijn voor het algemeen bestuur, wordt actief en tijdig door het dagelijks bestuur gedeeld, voor zover dat kan in het kader van de wet- regelgeving (bijv.*

AVG en WOO) en voor zover het verstrekken daarvan niet in strijd is met het openbaar belang. Hierbij wordt ook rekening gehouden met (lopende) integriteitsonderzoeken.” Verder is in het verbetervoorstel (AB-voorstel 2022, nummer 74) het volgende bepaald: *“In voorkomende gevallen waar sprake is van een complexe informatiepositie zal het dagelijks bestuur het algemeen bestuur hierover actief informeren.”*

Naast deze actieve en passieve informatieplicht staan de AB-leden nog andere instrumenten ter beschikking. Zo worden zij door middel van de documenten in de P&C-cyclus geïnformeerd over voorgenomen en lopend beleid (o.m. de begroting, de rekening en kwartaalrapportages). Ook kunnen AB-leden de besluitenlijsten van DB-vergaderingen inzien. Hieronder noemen we de belangrijkste overige instrumenten.

### Vragen

Vragen zijn een cruciaal instrument. Uiteraard kunnen AB-leden tijdens bijeenkomsten vragen stellen aan DB-leden tijdens vergaderingen of andere ontmoetingen. Ook kunnen AB-leden formele vragen stellen, op basis van artikel 35 van het Reglement van Orde (RvO). Van die vragen – en de beantwoording ervan door het DB – wordt het gehele AB in kennis gesteld.

Daarnaast kunnen leden van AB ook zogenaamde informele of technische vragen stellen. Het gaat dan om vragen naar feiten die op zichzelf geen politieke betekenis (zouden moeten) hebben. Het AB-lid stuurt dergelijke

Onderzoek

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Bevindingen

Casusbeschrijvingen

Inleiding

Het systeem

De praktijk

Inleiding

Afspraken over samenspel

Procedures

Instrumenten en ondersteuning

vragen aan de afdeling Bestuursondersteuning (BO) die de vragen doorleedt naar de desbetreffende afdeling. Die vragen worden bilateraal met de vragsteller afgehandeld. Dijkgraaf en portefeuillehouder worden hiervan op de hoogste gebracht (Bestuursfilosofie 2018, p.9).

### Themasessies en informatiebijeenkomsten

Hierboven is al aangegeven dat de beeldvorming van het AB voornamelijk via themasessies verloopt. Die sessies zijn dan ook een belangrijk informatie-instrument voor het AB. Er zijn alleen themasessies over 'grote onderwerpen', zonder dat er duidelijke criteria zijn om te bepalen wat een 'groot onderwerp' is. Andere instrumenten die helpen bij de beeldvorming zijn informatiebijeenkomsten.

### Informatiebrieven

Regelmatig worden vanuit DB of organisatie informatiebrieven gestuurd waarin het AB wordt geïnformeerd over specifieke thema's. Het AB ontvangt soms ook informatiebrieven vanuit andere organisaties waarmee het Waterschap (samen)werkt.

### Audits

In artikel 109a van de Waterschapswet wordt verplicht gesteld dat het DB periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur.

In dat verband wordt tevens genoemd dat het DB schriftelijk verslag uitbrengt aan het AB van de resultaten van de onderzoeken. In de bestuursfilosofie staat dat er jaarlijks twee audits plaatsvinden, waarbij de onderwerpen door het AB worden geselecteerd, en een klankbordgroep uit het AB ter ondersteuning van het DB (opdrachtgever) optreedt. De rapporten van deze audits dienen vanzelfsprekend ook als bron van informatie voor het AB. Echter, bij het instellen van de rekenkamer heeft het AB besloten om te stoppen met het systeem van de klankbordgroepen voor audits. Op dat moment is in de commissie B&V afgesproken voor de uitvoering van art.109a-onderzoeken een 'groeipad' in te richten en in 2023 een programma voor 2024/2025 op te stellen.<sup>13</sup>

### Rekenkamer

Sinds korte tijd heeft het Waterschap een rekenkamer, die zelfstandig onderzoek doet naar diverse beleidsonderwerpen. Per 1 januari 2024 is dit verplicht voor ieder Waterschap. Op initiatief van het AB is in Limburg al ruim daarvoor een rekenkamer ingesteld. Ook dit is een informatie-instrument. Zowel de aanwezigheid van een rekenkamer op zich als de informatie uit de rekenkameronderzoeken versterken in potentie de informatiepositie van het AB.

<sup>13</sup> Gebaseerd op informatie vanuit de afdeling Bestuursondersteuning.

### Accountant

Blijkens artikel 109 van de Waterschapswet wijst het AB één of meer accountants aan. De accountant wordt belast met de controle van de jaarrekening en brengt aan het AB verslag uit van de bevindingen.

### Ondersteuning

Ook ondersteuning is een belangrijk 'instrument' van het AB. Het AB beschikt over ambtelijke ondersteuning. Echter, de afdeling Bestuursondersteuning (BO) ondersteunt zowel het AB als het DB. Momenteel wordt BO stapsgewijs uitgebreid van 2 naar uiteindelijk 6 fte.

Naast deze ambtelijke ondersteuning beschikken de fracties over eigen fractieondersteuning. Deze fractieondersteuning is geregeld in een verordening die voor het laatst in 2019 is gewijzigd.<sup>14</sup> In artikel 4 van deze verordening wordt aangegeven dat elke fractie jaarlijks aanspraak kan maken op een vergoeding. Deze vergoeding bestaat uit een voor elke fractie gelijk nominaal bedrag (€ 500,- per jaar) en een nominaal bedrag voor elk fractielid (€ 100,- per fractielid). Uit een recente inventarisatie van de afdeling BO blijkt dat het Waterschap noch de laagste noch de

hoogste bedragen voor fractievergoeding kent in vergelijking met andere waterschappen.<sup>15</sup>

### Verbijzondering van de informatievoorziening

Ten aanzien van de instrumenten en ondersteuning is ook onderzocht of daarbij onderscheid wordt gemaakt naar achtereenvolgens AB- en DB-dossiers, beleidsfasen, gemandateerde opgaven en samenwerking met externen. Daarop wordt hieronder beknopt ingegaan.

### Onderscheid informatie voor AB en voor DB

In dit onderzoek is niet gebleken dat de organisatie systematisch een onderscheid hanteert tussen AB- en DB-dossiers. Wel is het in de praktijk zo dat DB-leden 'gemakkelijker' snel en uitgebreid kunnen worden geïnformeerd, aangezien DB-leden (vrijwel) dagelijks aanwezig zijn binnen de organisatie. Verder zijn er voor voorstellen aan AB en DB afzonderlijke sjablonen. Het 'sjabloon' voor DB-voorstellen is wezenlijk uitgebreider dan dat voor AB-voorstellen. De verschillen zitten echter vooral in allerlei vormvereisten, zoals verwijzingen naar relevante wet- en regelgeving, de relatie van het voorstel met het bestuursprogramma, een explicitering van

<sup>14</sup> AB-voorstel 2019, nummer 38.

<sup>15</sup> De verschillen tussen waterschappen zijn groot. Drie waterschappen kennen geen fractievergoeding. Ongeveer de helft van de waterschappen kent elke fractie meer dan €1.000,- toe. Ook de bedragen per fractielid zijn in meer dan de helft van de waterschappen hoger dan in Limburg.



de financiële consequenties, het benoemen van de duurzaamheidsaspecten van het voorstel en aandacht voor mogelijke risico's. Ook dient in het DB-voorstel expliciete aandacht te worden besteed aan de consequenties voor de informatievoorziening.

#### Onderscheid informatie naar beleidsfase

Bij beeld- en oordeelsvorming worden logischerwijs regelmatig instrumenten ingezet zoals informatieve bijeenkomsten een themasessies en uiteraard vragen. Bij besluitvorming verloopt de informatievoorziening vooral via reguliere beleidsvoorstellen, aangevuld met uiteraard discussies en vragen. Als een besluit eenmaal genomen is, wordt het AB over de ontwikkelingen en resultaten geïnformeerd. Dat gaat vooral via de Planning & Control-cyclus (inclusief voortgangsnotities) maar ook via alle andere instrumenten. Er zijn geen vaste regels, procedures of afwegingskaders die per beleidsfase aangeven welke informatie dan nodig is voor het AB. Dat is maatwerk.

#### Onderscheid informatie naar gemandateerde opgaven en externe samenwerking

Bij gemandateerde opgaven en bij de samenwerking met externen staat het AB logischerwijs op afstand van de gang van zaken. Op de gemandateerde opgaven is in §3.2.2 al ingegaan onder het kopje Taakverdeling. Wat betreft externe samenwerking: Het Waterschap Limburg werkt bij verschillende projecten samen met externen. Zo

neemt het waterschap deel aan vier gemeenschappelijke regelingen: Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen, Het Gegevenshuis, Het Waterschapshuis en Waterschapsbedrijf. Er zijn geen aparte werkvormen of instrumenten of procedures waarmee het AB in deze situaties wordt geïnformeerd. Hier wordt in de dagelijkse praktijk invulling aan gegeven.

# De praktijk

## Inleiding

De informatievoorziening is het resultaat van een wisselwerking tussen het informatiesysteem en de toepassing daarvan in de praktijk. Het systeem is hierboven beschreven. Hieronder gaan we in op de praktijk. Daarover is gesproken met vertegenwoordigers van AB, DB en de ambtelijke organisatie. Ook zijn vier praktijkcasussen onderzocht.<sup>16</sup> Aan de hand hiervan worden hieronder de volgende drie deelvragen behandeld:

1. Hoe verloopt het samenspel tussen AB, DB en organisatie, en wat is daarbij de rol van het AB?
2. Hoe worden de bestaande afspraken en procedures rond informatievoorziening ingezet en met welk effect?
3. Hoe worden de bestaande informatie-instrumenten en ondersteuning van het AB ingezet en met welk effect?

<sup>16</sup> Zie de beschrijvingen daarvan in de bijlage.

<sup>17</sup> Omwille van de leesbaarheid wordt in dit rapport verder gesproken over 'het AB'. Daarmee worden de AB-leden bedoeld waarmee live bij start in mei en in een digitale sessie in oktober is gesproken.

## Verloop van samenspel

De huidige coalitie heeft 27 AB zetels en de oppositie 3. Vrijwel het gehele AB heeft dus vertegenwoordigers in het DB. Over het algemeen zijn alle AB-ers ook kritisch naar de eigen DB-leden, zo stellen AB-leden. Van ambtelijke zijde wordt het samenspel AB-DB getypeerd als gemoedelijk en zoekend naar het compromis. Er zijn soms wel botsingen, maar dat komen, naar observatie vanuit de organisatie, veeleer voort uit verschillen in de stijl van personen.

De AB-leden die we spraken voor dit onderzoek (verder: het AB<sup>17</sup>) geven aan dat het DB leidend is en dat de meeste AB-leden meer aan het stuur te willen. Dit is in lijn met de uitkomsten van het eerdere rekenkameronderzoek "(financiële) ondersteuning algemeen bestuur" uit 2022. De rekenkamer kwam toen tot de volgende conclusie: "Het AB ziet een begin van een ontwikkeling van passief volgend naar actief initiërend en kaderstellend. Er is behoefte aan een grotere betrokkenheid in de fase van beleidsvoorbereiding." (p.3). Grosso modo is het AB echter nog altijd vooral volgend op het DB. Dat wordt onderschreven door AB, DB en organisatie.

Zowel vanuit AB, DB als organisatie is in het kader van dit rekenkameronderzoek regelmatig aangegeven dat het AB te veel op details in zou gaan. Vanuit het DB en organisatie wordt geconstateerd dat AB-leden zowel aangeven dat zij over te weinig informatie zouden beschikken en tegelijkertijd over teveel. Soms vragen AB-leden om minder themasessies en voorlichtingsbijeenkomsten, omdat deze teveel van hun tijd zouden vragen, soms zijn er ook AB-leden die heel gedetailleerde vragen stellen en daar ook heel gedetailleerde antwoorden op verwachten. Sommigen binnen de organisatie stellen dat verschillende AB-leden zich soms veeleer als zaakwaarnemer van ontevreden burgers positioneren, daar waar verwacht zou kunnen worden dat zij als lid van het AB ook bereid zouden zijn om de uiteindelijke keuzen van het waterschap te verdedigen. Wat precies hoofdlijnen zijn en wat details kunnen de respondenten niet goed aangeven.

Het is vanuit de organisatie van het Waterschap Limburg niet altijd helder welke informatie nodig is zodat AB-leden al hun rollen kunnen vervullen. Het AB geeft ook aan dat AB-leden niet altijd helder kunnen aangeven wat zij aan informatie nodig hebben. Daar wordt ook (te) weinig het gesprek over gevoerd. Bij de tweede spiegelsessie (maart 2020) was uitgesproken dat er behoefte was aan meer dialoog om het 'kaderstellen' te verbeteren. Die behoefte leeft nog steeds, zowel bij AB, organisatie als DB.

Bovenstaande hangt samen met het feit dat niet duidelijk is op welke dossiers het AB vroegtijdig(er) en/of intensiever betrokken zou willen zijn, en op welke dossiers het AB bijvoorbeeld vooral over de uiteindelijke resultaten wil worden geïnformeerd. Voor een deel is dit geregeld via de mandatering. Bij gemandateerde bevoegdheden is het DB per definitie 'in the lead'. Voor het overige is binnen het AB niet gesproken over de vraag op welke dossiers het AB meer of eerder leidend zou willen zijn. In de dagelijkse praktijk leidt dit ertoe, zo blijkt onder meer uit de casussen, dat de inrichting en intensiteit van de informatievoorziening het resultaat zijn van de keuzen van de betrokken ambtenaren en het verantwoordelijk DB-lid. In dat verband geven zij aan dat die keuzen bepaald worden door het maatschappelijk belang van een specifieke opgave en de impact die dat heeft op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken van de AB-leden. Dat speelt bijvoorbeeld bij projecten waar het Waterschap eindverantwoordelijk is voor de besteding van aanzienlijke bijdragen, met een bijbehorende omvangrijke maatschappelijke opgave. Ook kan een overweging zijn dat bij eerdere, min of meer vergelijkbare projecten fricties waren ontstaan, zowel tussen AB en DB als tussen het Waterschap en belanghebbenden in de samenleving. Anticiperend op dergelijke fricties wordt dan wel bij aanvang gekozen voor een intensieve informatievoorziening, met bijvoorbeeld veel informatieve bijeenkomsten, regelmatige verslagen aan het AB of de instelling van een klankbordgroep.

Al met al komen initiatieven en voorstellen voor de inrichting van de informatievoorziening zelden tot nooit vanuit het AB zelf. Het zijn de DB-leden die samen met medewerkers vanuit de organisatie hier keuzen in maken.

## Inzet van afspraken en procedures

Het BOB-model staat niet ter discussie binnen het Waterschap. Het model biedt een prima kader om besluitvorming en informatievoorziening gestroomlijnd vorm te geven. Over de exacte invulling ervan zijn wel opmerkingen gemaakt door de respondenten.

Een wezenlijk punt is al in §2.2.3 aan bod gekomen: er is geen langetermijnagenda. De thema's waarover het AB besluit worden grotendeels bepaald door een reeks vaste beleidskaders die eens in de zoveel jaar moeten worden vastgesteld (Beleidsplan Waterkeringen, Waterbeheerprogramma, etc.). Van heldere programmering en langetermijnplanning is weinig sprake. De gewone agenda's van vergaderingen van AB en commissies worden door organisatie opgesteld en vervolgens door AB en commissie zelf vastgesteld.

AB-leden stellen niet ontevreden te zijn over de informatie die zij uit de

organisatie ontvangen. AB-leden geven aan dat de opgevraagde informatie op hoofdlijnen meestal snel wordt verstrekt en inhoudelijk goed aansluit bij de vraag. Sommigen constateren wel dat als AB-leden vervolgens doorvragen en meer details willen weten, het proces stroever verloopt. In dit verband stelt één van de AB-leden: "Op moeilijke vragen komen soms ontwijkende antwoorden."

Zoals al hierboven genoemd worden in de dagelijkse praktijk de verschillende informatie-instrumenten tamelijk ad hoc ingezet. Zo zijn er klankbordgroepen van AB-leden, soms zijn er themasessies, dan weer informatiesessies, soms worden er presentaties gegeven, soms wordt een informatiebrief aan het AB verzonden, soms wordt het AB in een uitgebreid voorstel meegenomen in een voorgenomen besluit. Onduidelijk is op basis waarvan gekozen wordt voor specifieke informatie-instrumenten. Deze onduidelijkheid is bevestigd in gesprekken met ambtenaren die bij (grote) dossiers betrokken zijn. Zij geven aan dat er geen criteria bestaan op basis waarvan bepaald kan worden hoe het AB wordt geïnformeerd. Dat heeft tot gevolg dat de wijze van informeren onder meer wordt bepaald door de inzichten en voorkeuren van de betrokken ambtenaren of het verantwoordelijk DB-lid.

### Instrumenten

Het is steeds zoeken welke instrumenten op welk moment nuttig zijn. Voor zowel AB als organisatie is een belangrijk afwegingspunt de tijd die het gebruik (en voorbereiding) van elk instrument vergt.

Zo 'kosten' bijeenkomsten en werkbezoeken relatief veel tijd, maar bieden gelegenheid tot interactie, verheldering en doorvragen en hebben daarmee een grotere informatieve waarde. Zowel AB als organisatie geven daarbij wel aan dat er (te) veel themabijeenkomsten zijn gepland en dat de geplande bijeenkomsten altijd invulling krijgen. Afsproken is dat in AB-themabijeenkomsten in beginsel alleen thema's worden geagendeerd waarover uiteindelijk besluitvorming door het AB<sup>18</sup> dient plaats te vinden. Eerder al - in mei 2022 - is een voorstel aan het AB gesteld dat ervaren wordt dat er sprake is van betrekkelijk veel informatiebijeenkomsten. Daarbij wordt ervaren dat deze bijeenkomsten zich kenmerken door het overwegend 'zenden' van informatie, waardoor er (te) weinig ruimte zou zijn voor dialoog. Om de belasting van het aantal informatieve bijeenkomsten te verminderen, wordt voorgesteld meer AB-informatiebrieven op te stellen, een digitale databank in iBabs te maken en meer informatie 'on demand' te verstrekken. Dan kunnen AB-leden op momenten die hunzelf beter uitkomen, kennismaken van de beschikbare informatie. Momenteel

worden ook de mogelijkheden bekeken om podcasts of informatiefilmpjes binnen de organisatie te maken, die met het AB kunnen worden gedeeld. Vanuit de organisatie wordt wel geconstateerd dat de dynamiek van de ontwikkelingen in de uitvoering niet altijd aansluit bij de vergaderplanning van het AB. Om die reden bestaat er geregeld toch de behoefte aan 'extra' informatieve bijeenkomsten.

Aan de andere kant van het informatiespectrum bevinden zich de nieuwsbrieven. Nieuwsbrieven worden regelmatig ingezet. AB-leden waarderen dit instrument, al hebben ze niet altijd tijd om er kennis van te nemen. Voordeel is wel dat ze daarvoor zelf het moment kunnen kiezen. Een veelgenoemd nadeel is dat het eenrichtingsverkeer is. Ambtenaren geven aan dat zij zelden tot nooit feedback of reactie krijgen n.a.v. nieuwsbrieven.

Het is in dit Waterschap niet gebruikelijk dat AB-leden 'er zelf op uit gaan', bijvoorbeeld zelf (werk)bezoeken afleggen. Werkbezoeken ('veldexcursies') vinden wel plaats, maar dan georganiseerd door het Waterschap. Het wordt gezien als een waardevolle werkwijze om AB-leden meer inzicht te geven in de praktijk en de effecten van het beleid. AB-leden onderschrijven deze

<sup>18</sup> Voorstel van het AB van 20 mei 2022 (AB-stuk 2022, nummer 30).



meerwaarde en spreken ook wel de behoefte uit om dit vaker te doen. Tegelijkertijd ervaren zij de daarmee gemoeide tijdsinvestering als een drempel.

Het stellen van (artikel 35) vragen vergt voor het AB weinig tijd, maar vergt ambtelijk veel inzet.

Of dit instrument vaak of zelfs te vaak ingezet, daarover verschillen de meningen. Voor zover bekend is hierover in het Waterschap nog geen gesprek gevoerd. Het AB vindt dat er meestal goede vragen worden gesteld. Soms echter – zo geven enkele AB-leden aan – is stellen van vragen niet zozeer bedoeld om meer informatie te krijgen, maar om aan belanghebbenden duidelijk te maken dat het AB-lid zich inzet voor hun belangen.

Zoals in dit rapport al eerder is gesteld, geven diverse respondenten (zowel vanuit AB, DB als organisatie) aan dat AB-leden in vragen soms teveel ingaan op details (zie ook §3.3.3), al vinden sommigen dat prima: "Af en toe inzoomen op details geeft je inzicht in de besluitvorming van het DB" en "Het moet niet steeds, maar af en toe tijdelijk de diepte in op een dossier is goed, maar daarna moeten we wel terug naar de grote lijnen." De meningen zijn verdeeld of AB-leden elkaar daar op aanspreken tijdens vergaderingen. Sommigen vinden dat dit goed mogelijk is en ook gebeurt, anderen zijn

minder die mening toegedaan: "We doen het wel, maar te weinig. We hebben geen open cultuur van elkaar aanspreken." Anderen ervaren wel ruimte om te spiegelelen over hoe de processen gaan.

### Ondersteuning

In 2022 stelde de rekenkamer in haar onderzoek "(financiële) ondersteuning algemeen bestuur" vast dat het AB overwegend tevreden is over de ervaren ondersteuning. Daarbij wordt aangegeven dat het besluitvormingsproces naar tevredenheid werkt, maar ook dat het lastig is om de juiste informatie te krijgen. Vervolgens stelt de rekenkamer: "Er is behoefte aan permanente educatie, zowel wat betreft het dagelijks functioneren van het AB (hoe kun je iBabs optimaal inzetten; waar vind ik wetgeving en achtergrondinformatie daarbij), en aan meer strategisch inhoudelijke ondersteuning. Een volwaardige, 'volwassen' ondersteuning (griffie), die zich specifiek op het AB richt. De RKWL concludeert dat het AB toe is aan een volgende stap in hun ondersteuning. (p.3 en 4)." Mede in opvolging van deze aanbevelingen wordt de afdeling BO momenteel stapsgewijs uitgebreid van 2 naar 6 fte.

Het AB is tevreden over de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning door BO. Sommige AB-leden en medewerkers van de afdeling BO signaleren echter wel dat binnen de afdeling loyaliteitsproblemen kunnen ontstaan als AB-leden en DB-leden andere informatie of inzet vragen. In de huidige

praktijk worden dergelijke problemen nog nauwelijks ervaren. Wel is er het voornemen om met de uitbreiding van de afdeling ook enige specialisatie door te voeren, zodat een of meer adviseurs binnen BO zich meer richten op het AB en anderen op het DB. In het kader van het huidige onderzoek gaven AB-leden aan dat het goed zou zijn als er een zelfstandig organisatieonderdeel komt dat zich volledig richt op de ondersteuning van het AB (oftewel, een griffie). Ook gaven AB-leden aan dat uitbreiding van de fractieondersteuning hen zou helpen in hun werk. Recent heeft het AB aan het DB opgedragen om de nadere uitwerking van de conclusies en aanbevelingen van het vorige rekenkamerrapport (over ondersteuning) extern te beleggen en te laten ondersteunen door een nieuw in te stellen AB-werkgroep 'Ondersteuning Algemeen Bestuur'.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Zaaknummer 2022-Z1764, september 2023.

Onderzoek

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Bevindingen

Casusbeschrijvingen

# Casusbeschrijvingen



# Afkondiging Onttrekkingsverboden oppervlaktewater



Het instellen van beperkingen op het gebruik van water uit beken, kanalen en plassen (oppervlaktewater) gebeurt al enige decennia. Doel is om bij droogte het oppervlaktewater zo lang mogelijk vast te houden, het verder droogvallen van sloten en daarmee gepaard gaande problemen met de waterkwaliteit te voorkomen.

Er wordt vrijwel elk jaar in mei, juni of juli een onttrekkingsverbod ingesteld, soms voor hele provincie, soms alleen voor Zuid-, soms alleen voor Noord- en Midden-Limburg.

Het instellen van onttrekkingsverboden oppervlaktewater is opgedragen aan het DB op basis van de algemene bevoegdheidsverdeling Waterschapswet (art. 84). In 2019 is bij DB-besluit de mandatering

verschoven naar de verantwoordelijk portefeuillehouder. Dit omdat het doorlopen van DB-besluitvorming enkele weken duurt terwijl bij droogte snel moet kunnen worden ingegrepen op het watergebruik.

Instellen gebeurde vroeger min of meer 'op de onderbuik', bijvoorbeeld als derden (particulieren, verenigingen, gemeenten, agrariërs enz.) zich in tijden van droogte wendden tot het waterschap.

In 2020 wordt een bestrijdingsplan droogte ontwikkeld met daarin een droogtedashboard dat een objectief beeld geeft over de droogtesituatie aan de hand van drie parameters. Daarin staat ook een criterium voor een onttrekkingsverbod oppervlaktewater. Dat droogteplan is door het DB vastgesteld. Daarmee is het instellen van een onttrekkingsverbod meer geobjectiveerd.

## Informatie aan AB

Over droogte en waterbeschikbaarheid zijn op 2 september 2020, 14 juni 2021 en 25 mei 2022 thema-AB's gehouden over droogte, droogteplan en waterbeschikbaarheid. Verder wordt dit jaar een drieluik aan sessies gehouden: op 4 oktober 2023 een kennissessie over waterbeschikbaarheid en droogte (dit is de eerste keer dat het nieuwe AB hierover wordt geïnformeerd), op 8 november een bredere reflectiesessie met externe experts en begin volgend jaar een sessie om de aanpak voor komende jaren te bespreken.

<sup>20</sup> Dit wordt gerelateerd aan het afvoerdebiet van de hoofdbeken in het betreffend gebied. Limburg wordt hierin onderverdeeld in 2 regio's (Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg). Indien meer dan 50% van de referentiebeken onder het niveau van de basisafvoer komt en er tevens een verwachting is dat droogte nog tenminste enkele weken aanhoudt, is dat het moment om een onttrekkingsverbod in te stellen.

Het AB wordt doorgaans niet actief geïnformeerd over dreigende droogte. Het AB kan op de website het waterbeeld volgen. Droogte is daarbij een van de vier 'tegels' waarover informatie wordt bijgehouden. Het AB wordt daar niet actief op gewezen. Van ambtelijke zijde wordt vanuit AB geen grote behoefte ervaren aan meer informatie.

Het DB krijgt als droogte dreigt droogte-updates met de actuele stand van zaken en verder wordt de droogtesituatie jaarlijks geëvalueerd. Die informatie gaat niet naar het AB, omdat dit voor het AB te complex en gedetailleerd is.

Het AB wordt bij een onttrekkingsverbod een dag voor de ingangsdatum onder embargo per mail geïnformeerd door bestuursondersteuning. Het AB wordt ook per mail geïnformeerd over het intrekken van zo'n verbod.

### Sturing en controle door AB

De mandatering van deze bevoegdheid aan de portefeuillehouder is geen onderwerp van discussie.

Naar aanleiding van de ingestelde besluiten zijn (vrijwel) nooit directe vragen gesteld over het (moment van) instellen van het onttrekkingsverbod. Wel zijn vanaf 2020 er diverse vragen gesteld over het thema droogte en onttrekkingen. Soms in brede context, soms over de gronden waarop wordt beslist tot dit verbod en hoe dit wordt gehandhaafd, soms heel gericht op de situatie in een afzonderlijke beek of gekoppeld aan een afgegeven vergunning.

Het onttrekkingsverbod is beperkt tot oppervlaktewater. Het gaat niet over onttrekking van grondwater. Voor dat laatste is nog geen beleid. Van ambtelijke zijde is aangegeven dat het goed zou zijn om ook op grondwater te kunnen sturen.

Over de mogelijke regulering van onttrekking grondwater worden door sommige fracties af en toe vragen gesteld. Sommige fracties willen dat instrument ook graag inzetten om de natuur te beschermen, anderen houden dat liever af om dat de landbouw daar last van zou hebben. Verder diende WN op 30-11-2022 een motie in voor een masterplan droogte met daarin strenger beleid, inclusief beperkingen onttrekking grondwater. Die motie is verworpen, omdat er geen politieke steun was voor strenger beleid, om onder meer te voorkomen dat agrariërs dan niet meer kunnen beregenen vanuit grondwater.

De manier en mate van informeren van AB lijkt niet ter discussie te staan. Het beeld is dat de vragen die vanuit AB worden gesteld rond onttrekkingsverboden/droogte niet zozeer voortkomen uit gebrek aan kennis/informatie, maar veelal een politieke lading hebben (namelijk aandacht voor de problematiek en/of ander beleid). Meer of strenger inzetten van onttrekkingsverbod is politieke kwestie. Grofweg kan gesteld worden dat Natuur-vertegenwoordigers voor zijn en landbouwvertegenwoordigers tegen.

Directe contacten van AB met ambtenaren hierover zijn zeldzaam en lopen – naar tevredenheid – via DB-lid en dan secretaris-directeur naar de

organisatie. Wel is van ambtelijke zijde behoefte aan dat het AB iets actiever uitzoomt, trends en analyses vraagt i.p.v. te kijken naar incidentele situaties en belangen. Om de onttrekkingen te plaatsen in de bredere context van klimaat is gestart met een verdiepend drieluik aan AB-sessies.





## Maas2050

Het is een kerntaak van elk waterschap om ervoor te zorgen dat alle dijken en waterkeringen voldoen aan de gestelde normen. Waterschappen moeten daarom hun dijken en waterkeringen regelmatig toetsen en beoordelen. In het kader van de Waterwet zijn de waterveiligheidsnormen herzien. De dijken en waterkeringen binnen het gebied van elk waterschap moeten aan de hand van een programmatische aanpak voor 2050 aan deze normen voldoen. Daar waar de dijken en waterkeringen niet voldoen aan de normen, dienen de waterschappen maatregelen nemen om deze aan te passen. De financiering van deze dijkversterkingen komt voor 90% uit het HoogWaterBescheringsProgramma (HWBP). In het kader van het HWBP moet elk waterschap een programmering indienen waarin de prioriteiten zijn benoemd. Het project Maas2050 is bedoeld om dit plan (programma) in te vullen. Dit programma moet er uiteindelijk voor zorgen dat alle dijken en waterkeringen in 2050 voldoen aan de normen.

### Informatie aan AB

Het AB is door middel van een informatiebrief geïnformeerd over het Plan van Aanpak voor de totstandkoming van het programma voor Maas2050. In januari 2022 heeft met het AB een themasessie plaatsgevonden om van gedachten te wisselen over de uitgangspunten. Tijdens de themasessie is met AB-leden ook gesproken over de wijze waarop de omgeving (gemeenten, eigenaren, belanghebbenden) bij de projecten betrokken zouden moeten worden. Vanuit de organisatie was een overweging dat het AB van het waterschap eindverantwoordelijk is voor dit omvangrijke programma, waar ook grote bedragen in omgaan. De ambitie in de



informatievoorziening was daarmee dat het AB niet alleen de inzet en opgave moet kunnen begrijpen, maar tevens die eindverantwoordelijkheid moet ervaren. In mei 2022 heeft een themabijeenkomst plaatsgevonden waarin het AB is geïnformeerd over de mogelijk scenario's.

### Sturing en controle door AB

De opdracht waarvoor het Waterschap Limburg staat, volgt rechtstreeks uit de wettelijke taken van elk waterschap. Elk waterschap draagt de verantwoordelijkheid voor voldoende hoge en stevige dijken. In de uitvoering van die taak kan het waterschap wel eigen keuzen maken. AB-leden zijn in de gelegenheid geweest om verschillende scenario's, met hun consequenties te overwegen en hebben uiteindelijk - naar mening van de betrokken ambtenaren - een weloverwogen en goed onderbouwde keuze kunnen maken. Het programma is in 2023 gestart. Daarmee is nog weinig te zeggen over de daadwerkelijke controle op de uitvoering van het programma.

## Dijkversterking Arcen

Dit project betreft een integrale opgave voor dijkverbetering en het geven van meer ruimte aan de rivier. Het Waterschap werkt samen met gemeente en provincie, ministerie en Rijkswaterstaat. Deze partijen zijn alle vertegenwoordigd in een stuurgroep, die optreedt als bestuurlijk opdrachtgever. Het Waterschap Limburg is opdrachtnemer en daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering.

Het gaat om een zowel technisch, ruimtelijk als wat het omgevingsmanagement betreft complex project. In de eisen die bij de aanbesteding zijn gesteld is daarom ook opgenomen dat er invulling moet worden gegeven aan dialoog met de omgeving. Momenteel bevindt het project zich in de fase van de uitwerking van het plan.

Het plan en de uitvoering heeft directe consequenties voor omwonenden. Die hebben van begin af aan veel betrokkenheid getoond bij dit project en in dat verband ook geregeld AB-leden benaderd. Daarmee was duidelijk dat het ook binnen het bestuurlijk proces er sprake moest zijn van goede aandacht en zorgvuldigheid. Vanuit de organisatie van het Waterschap Limburg zijn de nodige initiatieven genomen om de opvattingen van de omwonenden te laten doorklinken in de plannen, zelfs toen door beperkende maatregelen vanwege corona lastig was. Naar mening van betrokkenen hebben omwonenden op deze wijze ook meer begrip gekregen voor de opgave en de (financiële) randvoorwaarden waarbinnen gerealiseerd moest worden. Uiteindelijk hebben zij ook actief meegedacht over een voor alle partijen aanvaardbare invulling van het project.



### Informatie aan AB

Het Waterschap Limburg had de dijkversterking kunnen beschouwen als een reguliere uitvoerende taak. Zolang die uitvoering binnen de gestelde kaders zou blijven, was er geen noodzaak om het AB daarover actief te informeren. Binnen de reguliere P&C-cyclus wordt er immers al informatie verstrekt aan het AB. Toch is besloten om het AB wel intensief te informeren over de uitvoering. De overweging daarbij was om te beginnen de onrust in de directe omgeving en het gegeven dat AB-leden daarover vanuit die omgeving bevroegd zouden worden. Bovendien geldt dat keuzen die in de uitvoering worden gemaakt financiële consequenties zouden kunnen hebben, waar wellicht een precedentwerking voor andere dijkversterkingen vanuit zou gaan.

Het programmamanagement HWBP WL heeft ervoor gekozen om los van de P&C-cyclus een aparte voortgangsrapportage over het hoogwaterbeschermingsprogramma aan het AB te sturen. Daarin wordt



ingegaan op de financiën, mijlpalen en risico's, zowel over het programma als geheel als over specifieke projecten. Op die manier wordt bijgedragen aan het vertrouwen tussen AB en ambtelijke organisatie.

Voor dit specifieke project is een klankbordgroep ingesteld en er zijn steeds kwartaalverslagen opgesteld en gedeeld met de klankbordgroep.

De ervaring is dat het functioneren van zo'n klankbordgroep ook voor de organisatie zelf structurerend werkt: De frequente klankbordgroepoverleggen en kwartaalrapportages aan de klankbordgroep (en daarmee aan het AB) brengen de organisatie ertoe om steeds weer de scope, sturing en financiën te beschrijven en te bepalen of het waterschap nog voldoet aan de uitgangspunten. Met het oog op het beperken van vergadertijd van AB-leden wordt overwogen om de (kwartaal) frequentie van de bijeenkomsten van de klankbordgroep te verminderen.

De programma-organisatie is daar geen voorstander van omdat de bijeenkomsten, zoals gezegd, heel structurerend werken.

### Sturing en controle door AB

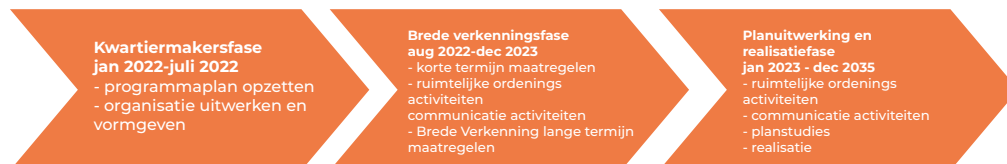
De betrokkenheid van AB heeft de organisatie geprikkeld om bewust om te gaan met de besluitvorming en de verantwoording. Naar mening van betrokkenen geven de bijeenkomsten ook enige mate van rust aan het AB, Misschien zijn de bijeenkomsten soms intensief en gedetailleerd, het geeft structuur en duidelijkheid. Onder meer wordt geconstateerd dat er bij aanvang veel vragen vanuit het AB werden gesteld. Het aantal vragen is sterk afgenomen, ook omdat AB-leden in het algemeen beter zijn geïnformeerd.

# Programma Waterveiligheid en Ruimte Limburg (WRL)

De watercrises in Limburg in juli 2021 vroegen naast schadeherstel en nazorg om acties om de kans op herhaling te verkleinen. Daarom is Programma Waterveiligheid en Ruimte opgestart. Dit is een programma van Waterschap Limburg (WL) met de provincie Limburg, de 31 Limburgse gemeenten en het Rijk voor een gezamenlijke aanpak voor waterveiligheid en klimaatadaptatie.

WRL startte bij WL en provincie die samen een 'propositie' maakten (voor het Rijk). Vanwege tijdsdruk als gevolg van de kabinetsformatie is de propositie ter kennisname naar het AB gezonden. Ambtelijk wordt aangegeven dat het momentum zou zijn gemist als alle partners de formele besluitvorming zouden doorlopen. Bij het AB is gesondeerd of de richting goed was. Daaruit kwamen geen koerswijzingen voort. Het Rijk investeert ca. €300 mln. en de provincie €50 mln. WL draagt bij met projecten. Zo is Water in Balans onderdeel (financieel) van de bijdrage van WL in WRL.

De fasering is als volgt:



Het programma zit in de tweede fase: verkennen en plannen maken.

WRL doet de voorbereiding: brengt de opgaven in beeld, wat moet er gebeuren, hoe en door wie. Als dat gereed is wordt de realisatie in principe gedaan door de 'moederorganisaties', waaronder WL.

De Regionale Actietafel WRL is de stuurgroep voor WRL. Die maakt het programma WRL en neemt besluiten binnen WRL. Daarin zitten vier leden van gemeenten, twee vanuit het Waterschap, een vanuit de provincie en een vanuit het Rijk.

Deelnemers in de Actietafel hebben mandaat voor besluiten over programmaplan, te nemen maatregelen en inzet van het te ontwikkelen regiofonds. Alle deelnemers hebben gelijk stemrecht, besluitvorming geschiedt op basis van unanimiteit (bron: Waterveiligheid en Ruimte Limburg.pdf).<sup>21</sup> Het AB is besluitvormend over de eigen projecten (Water in Balans en het HoogWaterBescherminingsProgramma) en volgt en geeft input voor WRL (o.m. via de P&C-cyclus en halfjaarlijkse informatieve bijeenkomsten).

## Informatie aan AB

Er zijn speciale nieuwsbrieven voor WRL. Binnenkort worden die vanuit

<sup>21</sup> Vanuit WL zitten twee dagelijks bestuurders in het bestuurlijke opdrachtgeversoverleg van de regionale actietafel. Daarnaast is er een landelijke beleidstafel, waarin WL wordt vertegenwoordigd door de Dijkgraaf. Binnen WL is er een bestuurlijk portefeuillehouders-overleg van Dijkgraaf en Van Wersch en voor verbindingen en afstemmen in- en externe acties qua inhoud en proces. Verder zijn binnen WL 4 taskforces ingesteld (nieuwsbrief april 2023).



WRL verzonden om duidelijk te maken dat daar de regie ligt. Verder wordt ook verantwoording afgelegd in begroting en najaarsrapportages. Het AB kan ook de website <https://www.wachtnietopwater.nl/wat-wij-doen-raadplegen>. Er komt volgens de ambtenaar weinig feedback of opmerkingen over de informatieverstrekking.

Er zijn over WRL (nog) geen artikel-35-vragen gesteld.

Daarnaast wordt het AB via informatieve sessies - en uiteraard reguliere besluitvorming in commissie en AB - geïnformeerd (zie kopje "Sturing en controle door AB" hieronder).

Er is geen besliskader voor welke informatie-instrumenten wanneer ingezet. Ook zijn er geen specifieke afspraken/vormen voor informatie over zulke externe samenwerkingsprojecten (vergeleken met reguliere projecten). De organisatie beslist met de portefeuillehouder waarover en wanneer AB geïnformeerd wordt. Er wordt niet bewaakt of er (te) veel documenten naar AB gaan. Wel wordt geprobeerd de informatie compact te houden en daarbij ook steeds duidelijk te maken of het informerend, sonderend of besluitvormend is.

### Sturing en controle door AB

WRL is nog in opbouw, er is nog weinig concreets: vanaf 2024 begint de uitvoering. Dat maakt het voor het AB lastig om hierop te sturen. Verder is de samenhang met programma's zoals Water in Balans en WaterRobuust Limburg en HWBP wat ingewikkeld. Over die laatste drie gaat AB wel, en daarin gebeuren wel concrete dingen die inhoudelijk vaak samenhangen met WRL.

Doordat de plannen werkenderwijs ontwikkeld werden, waren bij start niet alle consequenties (te) overzien. Zo was nog niet goed hoeveel capaciteit nodig zou zijn en moet derhalve gaandeweg WL-capaciteit worden georganiseerd.

Zomer 2022 is het programmaplan WRL onder enige tijdsdruk ongewijzigd vastgesteld in het AB. Er waren in de AB-vergadering (6-7-2022) - naast verduidelijkende inhoudelijke vragen - vragen over onder meer de dekking van de gelden, de (interne) ambtelijke capaciteit en de relatie met WiB. Ook zijn zorgen uitgesproken over de governance en hoe als uitvoeringsorganisatie aan het roer te blijven en de regie te houden. Een AB-lid vraagt meer nadruk op uitvoering i.p.v. overleg. Twee DB-leden adresseren de vragen en zorgen.

Op 11 januari 2023 was er een informatieve bijeenkomst van commissies WZW en WBO met uitleg over WRL. In die sessie is ook nadrukkelijk(er) gesproken over de governance en de rol van het AB. Daar is afgesproken

dat elk jaar de stand van zaken wordt toegelicht. Vervolgens is op 8 mei 2023 in het kader van het inwerkprogramma een presentatie gegeven over WRL. Daarbij was een deel van het AB aanwezig.

Het AB heeft in het begin expliciet aandacht gevraagd voor goede communicatie.

Ambtelijk wordt ervaren dat vanuit AB grote behoefte is om goed bijgepraat te worden, maar dat het AB eigenlijk nooit 'uit zichzelf' komt met vragen over WRL. Dat gebeurt vooral als het door gerelateerde geagendeerde onderwerpen ter sprake kwam. Zo vroeg in de commissie WZW (1-9-2023) een lid naar de stand van zaken rond WRL toen dat ter sprake kwam toen WiB op de agenda stond. Daarop is toegezegd dat er een voorlichting komt. Daarbij is ook (opnieuw) afgesproken dat het AB zo elk half jaar wordt geïnformeerd.

## colofon

Dit rapport is een uitgave van  
Rekenkamer Waterschap Limburg,  
maart 2024