

# *Onderzoek rekenkamercommissie naar Integraal Werken*

# **Onderzoek rekenkamercommissie naar Integraal Werken**

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	2
<b>1 Inleiding</b>	6
<b>2 Onderzoeksopzet</b>	7
2.1 Doel en vraagstelling	7
2.2 Aanpak van het onderzoek	7
2.3 Begripsbepaling: Integraal werken	8
2.3.1 Integraal werken: inhoud en proces	9
2.3.2 Integraal werken: bestuur en organisatie	10
2.4 Normenkader	11
<b>3 Kaders</b>	14
3.1 Missie	14
3.2 Bestuursakkoord 2015-2019	14
3.3 Kadernota's	15
3.4 Wettelijke kerntaken	18
3.5 Kwaliteit van de kaders	19
<b>4 Doorwerking in organisatie en werkwijzen</b>	21
4.1 De organisatie van het waterschap	21
4.1.1 Organisatiestructuur	21
4.1.2 Uitwerking in afdelingsplannen	22
4.1.3 Organisatie van de werkwijzen	22
4.1.4 Organisatie van de samenwerking	23
4.2 Werkwijzen	24
4.3 Organisatie en integraal werken	28
<b>5 Integraal bestuur</b>	29
5.1 Dagelijks Bestuur	29
5.2 Algemeen bestuur	31
5.2.1 Integraal werken volgens AB-leden	31
5.2.2 Perceptie van integraal werken door het waterschap	31
5.2.3 Organisatie van het algemeen bestuur	32
5.2.4 Besluitvormingsdocumenten	33
5.2.5 Afweging in het algemeen bestuur	33
<b>6 Integraliteit in de P&amp;C-cyclus</b>	34
<b>7 Integraal werken in het waterschap</b>	36
<b>8 Conclusies en aanbevelingen</b>	40
8.1 Conclusies	40
8.2 Aanbevelingen	41

## Bijlage(n)

1. Geïnterviewde personen
2. Gebruikte documenten
3. Normenkader
4. Portefeuilleverdeling dagelijks bestuur
5. Bestuurlijke reactie
6. Nawoord rekenkamercommissie

# Samenvatting

In dit rapport doet de rekenkamercommissie van het waterschap Brabantse Delta verslag van het onderzoek naar integraal werken bij het waterschap. Aanleiding voor het onderzoek is de veronderstelling naar aanleiding van eerder onderzoek, dat integraal werken niet de standaard werkwijze is van het waterschap. De rekenkamercommissie is nagegaan of voorwaarden en randvoorwaarden voor integraal werken voldoende aanwezig zijn in de kaders, de inrichting van het bestuur en de organisatie van het waterschap.

De term integraal werken (of integrale zorg of integraliteit) wordt vaak gebruikt binnen het openbaar bestuur en ook in de waterschapswereld, maar zelden wordt duidelijk gemaakt wat er nu precies onder wordt verstaan. Een simpele definitie is ook moeilijk te geven.

De rekenkamercommissie hanteert de volgende omschrijving:

Het waterschap werkt integraal indien het vanuit het totaal aan relevante maatschappelijke doelen en belangen in de regio werkt aan de eigen watertaak en indien het in beleid en in projecten rekening houdt met de maatschappelijke en fysieke context waarin het waterbelang wordt behartigd en waterdoelen moeten worden bereikt.

Aan de definitie zijn activiteiten gekoppeld die tezamen invulling geven aan integraal werken:

- tijdig identificeren van relevante doelen en belangen van andere functies dan water (landbouw, natuur, landschap, recreatie, wonen en verkeer) en het leggen van verbanden daartussen;
- tijdig in contact treden met behartigers van die belangen;
- met hen afstemmen van doelstellingen;
- daarover open communiceren;
- samenwerken om de doelen te bereiken;
- inzet van verschillende expertises.

Integraal werken heeft daarbij een inhoudelijk aspect en een procesaspect. Inhoudelijk gaat het om de relaties tussen de belangen, doelen en inzichten. Qua proces gaat het om activiteiten gericht op het betrekken en afwegen van de belangen en doelen: (initiatief tot) samenwerking en tijdige en open communicatie.

In dit onderzoek zijn relevante documenten van het waterschap geanalyseerd en is een aantal projecten bestudeerd. Er is gesproken met bestuurders en leidinggevendenden van het waterschap en met vertegenwoordigers van enkele gemeenten, de landbouw en natuurorganisaties.

## Kaders

In strategische kaders kan integraal werken inhoudelijk worden neergezet en kan er richting worden gegeven voor het handelen van bestuurders, management en medewerkers. Kaders van het waterschap zijn te vinden in de missie van het waterschap, het bestuursakkoord, het waterbeheerplan en kadernota's en begrotingen. Het begrip 'integrale zorg voor het water' staat wel in de missie van het waterschap, maar dit begrip keert niet of nauwelijks terug in de overige kaders. Wel neemt het begrip 'samenwerking' een centrale plaats in de kaders in. Daarmee wordt invulling gegeven aan één aspect van integraal werken, namelijk het procesaspect. De rekenkamercommissie constateert dat dit een beperkte invulling van het begrip integraal werken is. Een inhoudelijk richtsnoer voor afwegen van belangen en het maken van keuzes ontbreekt in de kaders. Er is geen invulling gegeven aan de wijze waarop inhoudelijke belangen en doelen

zich op strategisch niveau tot elkaar verhouden en hoe het waterbelang tegen andere belangen moet worden afgewogen.

In het bestuursakkoord van 2015 verlegt het waterschap, mede als gevolg van noodzakelijke bezuinigingen, de koers van altijd leidend zijn bij aan water gerelateerde projecten en ontwikkelingen naar steeds meer aansluiting zoeken bij initiatieven van anderen (gemeenten en particuliere initiatiefnemers). Daarmee positioneert het waterschap zich als de actor die in een proces of project zich beperkt tot inbreng van primair het wateraspect en het waterbelang. Het waterschap richt zich op de wettelijke kerntaken. Deze koerswijziging brengt het waterschap verder af van integraal werken. Wat overblijft is deelnemen en samenwerken.

In een interne nieuwsbrief van januari 2016 wordt aangegeven dat samenwerken over de grenzen van het werkgebied heen gaat en dat verder moet worden gekeken dan de kerntaken. De koerswijziging wordt daarmee bijgesteld.

Hoe werken de kaders door in de organisatie, het bestuur en de *planning&control*-cyclus (P&C)?

### **Organisatie**

De organisatiestructuur van het waterschap is op hoofdlijnen functioneel ingericht en als zodanig niet voorwaardenscheppend voor integraal werken. Maar het begrip 'samenwerking' werkt wel door in de organisatie. In de organisatie wordt het opgepakt als onderdeel van een meer procesgerichte werkwijze. Daarvoor zijn functies en rollen gedefinieerd en ingevuld, namelijk die van planadviseurs en omgevingsmanagers. Er bestaat vanuit die rollen nadrukkelijk een oriëntatie op de andere actoren en hun belangen en doelen. Het waterschap richt zich op het krachtenveld waarin het opereert. Via onder meer interne cultuurveranderingstrajecten worden verschillende onderdelen en medewerkers van de organisatie daarop alert gemaakt en worden handvatten voor handelen aangereikt. Op deze wijze werkt de organisatie aan het wegnemen van de klacht die wordt gehoord, dat het waterschap te veel in zichzelf is gekeerd. Men werkt steeds meer 'van buiten naar binnen' en meer procesgericht.

Met in achtneming van de opmerking dat samenwerking een te beperkte operationalisatie is van integraal werken, kan worden geconcludeerd, dat de geformuleerde kaders doorwerken in de organisatie en in het management van de organisatie.

Door externen die in dit onderzoek zijn geconsulteerd, wordt ook herkend dat het waterschap steeds meer op samenwerking is gericht. In projecten wordt meegedacht met de belangen van die actoren en worden die belangen aan het waterbelang gekoppeld. Wat nog wel wordt gemist is de integrale werkwijze in de eigen taakbehartiging van het waterschap. Het gaat dan om het direct aan elkaar koppelen en inbrengen van verschillende aspecten van de watertaak: het koppelen van oplossingen voor inhoudelijke vraagstukken aan normen die moeten worden gehandhaafd. Het waterschap brengt deze verschillende aspecten niet integraal in bij de interactie met andere partijen. Het gaat hier in feite om interne afstemming. Dat vraagstuk is in 2014 gesignaleerd en sindsdien wordt er gewerkt aan verbetering van die afstemming binnen de organisatie van het waterschap.

### **Bestuur**

De doorwerking van de kaders en specifiek de samenwerking, heeft de rekenkamercommissie aangetroffen bij de inrichting van het dagelijks bestuur. Door expliciet drie van de vijf bestuurszetels, naast de dijkgraaf, regionaalgericht in te vullen, wordt aan bestuurders een integrale verantwoordelijkheid gegeven voor projecten in die regio. De bestuurders zijn tevens accounthouders voor de gemeenten in de regio. De bestuurlijke inrichting biedt een belangrijke voorwaarde voor meer gebiedsgericht werken. Binnen het bestuur werkt de inbreng van de

regioportefeuilles goed door in de functionele portefeuilles. In het bestuur wordt ook nadrukkelijk belang gehecht aan het 'van buiten naar binnen' denken en werken. Op bestuurlijk niveau bestaan voorwaarden voor het identificeren, betrekken en afwegen van belangen van andere partijen. Dat wil zeggen op bestuurlijk niveau zijn voorwaarden voor integraal werken aanwezig.

Uit gesprekken met externe partijen leidt de rekenkamercommissie af dat de oriëntatie en het handelen van de bestuurders goed werkt in projecten. Maar externen verwachten meer van het waterschap, op bestuurlijk en ambtelijk niveau, als het gaat om het vroegtijdig meedenken op beleid strategisch niveau over de wijze waarop vorm en inhoud moet worden gegeven aan beleidsdoelen op het vlak van onder meer klimaatbestendigheid, duurzaamheid en optimaal stedelijk waterbeheer. In de vernieuwde visie van het waterschap die begin 2016 intern is gecommuniceerd, wordt hierop ingespeeld.

De rekenkamercommissie signaleert dat het algemeen bestuur nog niet in de positie is gebracht om een bijdrage te leveren aan integraal werken van het waterschap. Leden van het algemeen bestuur die hebben deelgenomen aan het onderzoek, onderschrijven de definitie van integraal werken en onderstrepen dat samenwerking een belangrijke pijler van integraal werken is. Het waterschap moet niet voor andere partijen belangen en doelen afwegen, maar moet dat met anderen doen. Leden van het algemeen bestuur hebben in het onderzoek gezegd dat er bij hen onvoldoende zicht bestaat op de wijze waarop het waterschap in de voorbereiding en uitvoering van besluiten samenwerkt en andere belangen en doeleinden betreft en afweegt. Inzicht daarin zouden zij willen hebben bij het nemen van besluiten over beleid en projecten.

Het algemeen bestuur kent geen ter zake relevante commissiestructuur. Besluiten komen 'in één keer' in de plenaire vergadering. Daar kan men in theorie integraal afwegen. Er is in het kader van Bestuurlijke Vernieuwing al wel geopperd dat een commissiestructuur met adviescommissies voor het algemeen bestuur een mogelijkheid is. Leden van het algemeen bestuur hebben in het onderzoek zelf de mogelijkheid geopperd dat bij de inrichting daarvan rekening kan worden gehouden met het betrekken van derden, zodat hun belangen en doelen rechtstreeks worden ingebracht bij de beeldvorming en opinievorming op politiek niveau.

### **Planning&Control**

De rekenkamercommissie constateert dat van de *planning&control*-cyclus geen sturende werking uitgaat op integraal werken. Weliswaar wordt in de recente kadernota en de begroting expliciet ingegaan op het centrale begrip 'samenwerking', maar dit krijgt geen doorvertaling in de financiële cijfers. De begroting is voor het financiële deel primair functioneel ingericht. De *planning&control*-documenten bieden voor het bestuur geen financieel instrumentarium om te sturen op integraal werken. Er zijn geen prestatie-indicatoren voor integraal werken. Daardoor ontbeert het algemeen bestuur controle-instrumenten op dit vlak.

### **Conclusies en aanbevelingen**

De rekenkamercommissie concludeert onder meer dat waterschap Brabantse Delta integraal werken wel heeft uitgewerkt en ingevuld op het aspect van samenwerking met externe partijen, maar dat een inhoudelijk kader en richtsnoer voor het afwegen van het waterbelang tegen andere belangen ontbreekt. Er wordt aan integraal werken geen inhoudelijke uitwerking gegeven die richtsnoer kan zijn voor het handelen van bestuurders en medewerkers. In de kaders staat het begrip 'samenwerking' centraal en dit werkt ook door in het bestuur, de organisatie en werkwijzen van het waterschap. Er zijn echter ook ontwikkelingen die de werkwijzen gericht op integraal werken onder spanning zetten. Het waterschap kiest er voor de afweging van belangen en doelen te laten plaatsvinden in de interactie met de andere partijen. Dat vereist dat die andere partijen van meet af aan betrokken worden. Dat is in projecten niet altijd het geval. Daardoor komt de beoogde integrale wijze van afwegen onder druk te staan.

Verder concludeert de rekenkamercommissie dat de recente koerswijziging, waarbij het waterschap het initiatief tot inrichting van gebieden overlaat aan derden en zelf aanschuift voor de functie water, op gespannen voet staat met integraal werken. Daar staat tegenover dat in de zeer recente vernieuwde visie wordt gesteld dat in de samenwerking met derden het waterschap ook verder zal kijken dan de kerntaken.

De rekenkamercommissie concludeert voorts dat het algemeen bestuur niet voldoende in positie wordt gebracht om integraal belangen en doelen af te wegen bij besluitvorming. In het kader van de *planning&control*-cyclus kan het algemeen bestuur ook niet met financiële instrumenten sturen op integraal werken en het kan prestaties niet controleren op basis van geformuleerde indicatoren.

De rekenkamercommissie beveelt het algemeen bestuur aan:

- De omschrijving van integraal werken, zoals in dit rapport is opgenomen, over te nemen en te gebruiken bij toekomstige beraadslaging en keuzes, en het dagelijks bestuur te vragen dit ook te doen en te laten doorwerken in de organisatie;
- Het dagelijks bestuur te verzoeken om:
  - een voorstel te doen voor de inhoudelijke uitwerking van het begrip integraal werken, zodat het als richtsnoer kan werken bij inhoudelijke afwegingen en keuzes.
  - een pilotproject waarin bewust getracht wordt om vorm en inhoud te geven aan optimaal integraal werken.
  - de koerswijziging van beperking tot deelname aan initiatieven tot projecten van derden te heroverwegen en in elk geval te borgen dat het waterschap daarbij integraal blijft opereren.
  - beslisdocumenten zodanig in te richten dat het algemeen bestuur op een efficiënte en effectieve wijze inzicht krijgt in de wijze waarop integraal wordt gewerkt.
  - in de *planning&control*-documenten de financiële cijfers te koppelen aan integrale werkwijzen en daarop prestatie-indicatoren te formuleren.
- Bij de eventuele invoering van een commissiestructuur in het kader van Bestuurlijke Vernieuwing te komen tot een open en gebiedsgerichte structuur.

# 1

# Inleiding

Als rekenkamercommissie van het Waterschap Brabantse Delta hebben wij in het onderzoek naar uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water geconstateerd dat het waterschap werkt met integrale doelstellingen en een integrale aanpak.<sup>1</sup> In het rapport wordt niet nader ingegaan op wat die integrale benadering precies inhoudt en op welke wijze dan integraal wordt gewerkt. Wij hebben geconstateerd dat integraal werken kennelijk niet de standaard werkwijze is van de organisatie van het waterschap. Het waterschap is qua hoofdstructuur vooral functioneel ingericht en de vraag is of het management- en stuurmodel van het waterschap voldoende voorwaarden schept om toch integraal te werken.

Wij hebben daarom in de tweede helft van dit jaar een onderzoek laten uitvoeren, specifiek gericht op integraal werken en de gevolgen daarvan voor de organisatie, de begroting, de portefeuilleverdeling binnen het dagelijks bestuur, en de organisatie van het algemeen bestuur van het waterschap. In feite is het onderzoek er op gericht na te gaan of in de organisatie en werkwijze van het waterschap de voorwaarden aanwezig zijn om effectief integraal te werken. Daarbij gaat het ons niet primair om integraal waterbeheer, maar om het betrekken van andere aspecten, dan water in de afweging, besluitvorming en uitvoering door het waterschap. Het gaat vooral om aspecten die beïnvloed worden door de kwaliteit en kwantiteit van (grond)water, dan wel aspecten die op hun beurt de kwaliteit en kwantiteit van het water beïnvloeden. Voorbeelden zijn de invloed van de waterkwaliteit en kwantiteit op de landbouw (groei van gewassen en de mogelijkheid van mechanisch bewerken van het land) en op de ecologische kwaliteit van natuur. Daarnaast is water ook verbonden met functies, zoals recreatie en (kwaliteit van) wonen.

Het onderzoek is in onze opdracht uitgevoerd door dr. H.P. (Henry) Potman en dr. W.M. (Martijn) Dekker van adviesbureau KplusV.

## Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk presenteren wij de vraagstelling en opzet van het onderzoek. In de hoofdstukken daarna gaan we in op de mate waarin er beleidskaders zijn voor integraal werken (hoofdstuk 3), de wijze waarop die beleidskaders doorwerken in de organisatie en werkwijzen (hoofdstuk 4), de mate waarop de kaders voor integraal werken doorwerken op de inrichting van het bestuur (hoofdstuk 5), de mate waarin de *planning&control*-cyclus (P&C) is ingericht op bevordering van integraal werken en de mate waarin en de wijze waarop in de begroting sturing wordt gegeven aan integraal werken (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 geven we een samenvattende beschouwing over de mate waarin en wijze waarop het waterschap integraal werkt. Het slothoofdstuk bevat onze conclusies en aanbevelingen.

---

<sup>1</sup> Rekenkamercommissie Brabantse Delta, Onderzoek Nationaal Bestuursakkoord Water, juni 2015.



## 2

# Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk presenteren wij de doelstelling en vraagstelling van het onderzoek, de aanpak en werken we het begrip 'integraal werken' nader uit voor toepassing in het onderzoek.

## 2.1 Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is:

*Inzicht verkrijgen in de mate van integraliteit van het beleid en de uitvoering en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke setting (algemeen bestuur en dagelijks bestuur), de begroting en de organisatie van het Waterschap Brabantse Delta.*

De centrale vraagstelling luidt:

*In hoeverre zijn het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de organisatie van het waterschap Brabantse Delta toegerust qua instrumentarium en governance en/of ingesteld om het integraal werken te kunnen beoordelen?*

### Onderzoeksvragen

Bovenstaande centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze zijn de overkoepelende visie, uitgangspunten en beleidsdoelen van het waterschap gericht op integraal werken in het bestuur en de organisatie?
2. Is er een kader voor bestuurlijk en ambtelijk integraal werken in het waterschap? Wat is de kwaliteit van dat kader als richtinggevend kader voor het bestuur en de organisatie?
3. Op welke wijze wordt het kader vertaald naar het bestuur, de organisatie en de uitvoering van werkzaamheden?
4. In hoeverre is de organisatie van het waterschap toegerust op integraal werken en heeft die wijze van werken ingang gevonden in de organisatie?
5. In hoeverre heeft integraal werken ingang gevonden in de inrichting en het functioneren van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur?
6. In hoeverre heeft het integraal werken ingang gevonden in de P&C-cyclus van het waterschap? Op welke wijze wordt integraal werken inzichtelijk gemaakt in de documenten in die cyclus? Hoe wordt de toekenning van bedragen aan activiteiten transparant gemaakt?

## 2.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden juli tot november 2015. De aanpak van het onderzoek bestond uit een combinatie van documentenstudie, interviews, case studies, en een werksessie met leden van het algemeen bestuur in november. Aan het begin van het onderzoek zijn als eerste de relevante documenten bestudeerd. Het betreft de algemene beleidskaders, zoals het bestuursakkoord en de kadernota, begrotingen en afdelingsplannen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de geraadpleegde documenten.

In aansluiting op de documentenstudie zijn interviews gehouden met enkele bestuurders en ambtelijke leidinggevers om na te gaan hoe de kaders doorwerken in het beleid en de organisatie en op welke wijze integraal werken in praktijk vorm krijgt. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van landbouworganisatie ZLTO, natuurorganisaties Brabants Landschap en Natuurmonumenten en met bestuurlijke vertegenwoordigers van een drietal gemeenten. Bijlage 1 bevat de lijst met de geïnterviewde personen.

Naast de documentenstudie en interviews zijn er ook twee cases van projecten nader bestudeerd. Deze cases zijn geanalyseerd op de mate waarin en wijze waarop integraal is gewerkt. Het betrof de cases:

- de natte EVZ Aa of Weerrijs bij Zundert;
- de herinrichting Oude Leij nabij het Landgoed De Hoevens (De Regte heide).

Tenslotte hebben we een werksessie met leden van het algemeen bestuur gehouden. Tijdens deze werksessie zijn wij nagegaan hoe, vanuit het AB, tegen integraal werken van het waterschap wordt aangekeken en op welke wijze men daarop inspeelt en sturing aan wil geven.

### **Beperking in het onderzoek**

Het onderzoek naar integraal werken gebaseerd op een beperkte hoeveelheid objectieve feiten. Het onderzoek richtte zich met name op waarnemingen, percepties en opvattingen van een aantal personen binnen en buiten het waterschap. Deze hadden betrekking op integraal werken en op de wijze van opereren van het waterschap. Het aantal personen, dat is gesproken, is beperkt. Ook heeft slechts een beperkt aantal leden, van het algemeen bestuur, deelgenomen aan de sessie die in november was georganiseerd.

Uit oogpunt van zorgvuldigheid naar de gesprekspartners toe, kan in dit onderzoek, gelet op het beperkt aantal gevallen, ook niet altijd expliciet op concrete voorbeelden worden ingegaan die een waarneming of een mening over het functioneren van het waterschap illustreren.

## **2.3 Begripsbepaling: Integraal werken**

Integrale afwegingen voor inrichting en beheer van de fysieke leefomgeving worden in principe door de integrale overheden Rijk, provincie en gemeenten gemaakt. Het inzicht is de laatste jaren gegroeid dat ook de functionele waterschappen niet enkel vanuit het waterbelang kunnen denken en doen, maar dat zij, met inachtneming van hun positie als functionele overheid, moeten meedenken met en meedoen aan integraal werken aan de fysieke leefomgeving. Met de komst van de Europese Kaderrichtlijn Water komen naast doelen voor de chemische kwaliteit ook doelen voor de ecologische kwaliteit van wateren centraal te staan. In het Nationaal Bestuursakkoord Water wordt daarop aangehaakt en doorgewerkt. Waterschappen moeten die kwaliteiten en doelen trachten te realiseren.

Maar in het Nationaal Bestuursakkoord Water wordt niet expliciet ingegaan op integraal werken door waterschappen. De afweging van milieu, natuur, water, economie en huisvesting is nadrukkelijk bij gemeenten gelegd en het is aan de provincies om bijvoorbeeld dijkversterkingsplannen te toetsen op landschappelijke, natuur en culturele (LNC) waarden.

### **Definitie van Integraal Werken**

Wij hanteren de volgende definitie voor integraal werken.

Het waterschap werkt integraal, indien het vanuit het totaal aan relevante maatschappelijke doelen en belangen in de regio werkt aan de eigen watertaak en indien het in beleid en in projecten rekening houdt met de maatschappelijke, en specifiek fysieke context waarin het waterbelang wordt behartigd en waterdoelen moeten worden bereikt.

Daarbij komen een aantal activiteiten in beeld:

- I. Bestuurders en medewerkers van het waterschap identificeren de relevante doelen van de functies landbouw, natuur en landschap, recreatie, wonen en verkeer almede de verbanden met de doelen van de functie water identificeren;
- II. Zij treden tijdig in contact met de partijen om met hen over de doelen te communiceren die het waterschap en de andere partijen nastreven en om te toetsen welke verbanden er zijn tussen de doelen;
- III. Zij stemmen waar nodig de doelstellingen van het waterschap af op die van andere partijen;
- IV. Zij communiceren open over de mogelijkheden en beperkingen om de doelen en belangen op elkaar af te stemmen;
- V. Zij werken waar dit meerwaarde biedt, met deze andere partijen samen om de verschillende doelen en de gezamenlijke doelen te bereiken;
- VI. Zij zetten, waar nodig, aanvullende (multidisciplinaire) expertise in om goed uitvoering te geven aan de voorgaande vijf punten.

Aan deze definitie kunnen een inhoudelijk aspect en een procesaspect worden onderkend.

### 2.3.1 Integraal werken: inhoud en proces

#### Inhoud

Integraal werken heeft betrekking op beleidsontwikkeling en -uitvoering en op projecten. Er wordt gekeken naar, zowel de invloed van andere functies en belangen (natuur, landbouwkundig gebruik, recreatie, ontwikkeling bebouwing en bewoning, andere vormen van ruimtegebruik) op water (kwantiteit, kwaliteit, veiligheid), als naar de effecten van het waterbeheer en waterkwaliteitsbeheer op die andere functies en belangen. In beleid, besluiten en (uitvoerings)handelingen en gebiedsprojecten betreft het waterschap die andere functies en belangen en weegt die tegen elkaar af en stemt die op elkaar af.

#### Proces

Zoals het waterschap voor de functie en het belang 'water' staat, zo zijn andere actoren aan andere functies en belangen verbonden: gemeenten, provincie, brancheorganisaties van bedrijven (landbouworganisaties, bedrijvenorganisaties en MKB-organisaties, Kamer van Koophandel), bedrijven, maatschappelijke organisaties (natuurbeheerorganisaties, natuur- en milieuorganisaties), groepen (ad hoc belangengroepen, bewonersorganisaties) en individuele burgers. Waar het in het proces van integraal werken om gaat, is dat het waterschap in het gehele beleidsproces interacteert met andere betrokkenen en dat het daarin een rol pakt.

Begrippen die hierbij een rol spelen zijn samenwerken, communiceren, tijdig acteren, initiatief nemen tot het afstemmen van belangen en doelen.

A priori zijn wij er in dit onderzoek van uitgegaan dat er sprake is van integraal werken, als het waterschap op deze begrippen als volgt acteert:

- Samenwerken: Het waterschap zoekt samenwerking met andere actoren die relevant zijn voor zijn werkgebied en die bepaalde belangen behartigen.
- Communiceren: Het waterschap communiceert open met betrokken partijen over de (benodigde) afstemming van belangen. Deze communicatie is tweezijdig: het waterschap informeert andere partijen en haalt informatie (bijvoorbeeld over wensen en opvattingen) van andere partijen op.

- Tijdigheid: Het waterschap zoekt in het beleidsproces (c.q. een project) tijdig naar afstemming en betreft andere partijen (vroeg)tijdig. Het waterschap zorgt er voor dat het op zijn beurt vroegtijdig betrokken wordt (bijvoorbeeld door gemeenten voor een watertoets).
- Initiatief nemen: Het waterschap neemt het initiatief tot afstemming van het waterbelang met andere functies.

## 2.3.2 Integraal werken: bestuur en organisatie

We maken onderscheid tussen integraal werken op bestuurlijk vlak en integraal werken in de organisatie van het Waterschap Brabantse Delta.

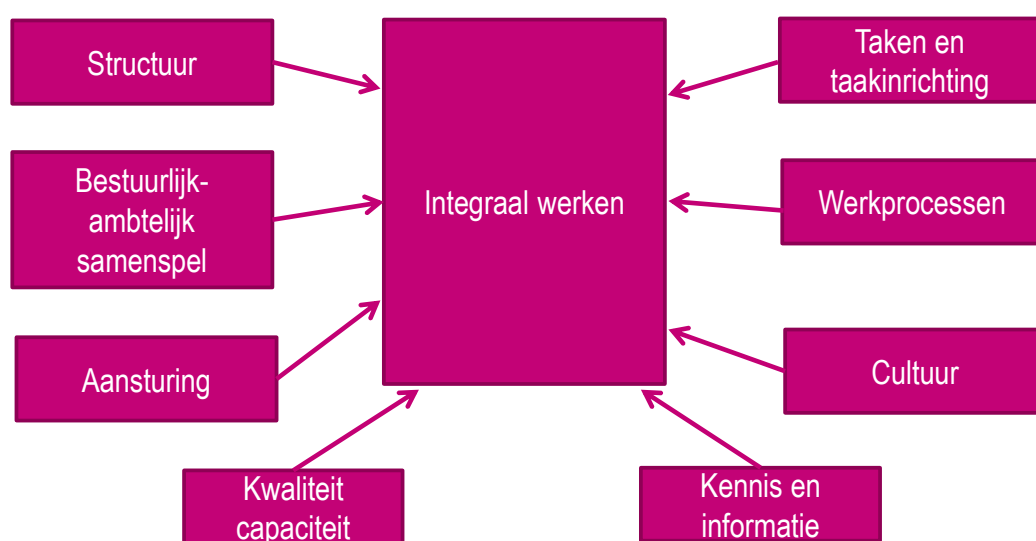
### *Inrichting van bestuur*

In het onderzoek hebben we voor de inrichting van het bestuur ons gericht op de portefeuilleverdeling in het Dagelijks Bestuur (DB) en de organisatie van het Algemeen Bestuur (AB). Portefeuilles van DB-leden (of elders: heemraden) van waterschappen zijn doorgaans functioneel ingedeeld: zuivering, watersystemen, veiligheid, bedrijfsvoering, met verdeling van deelonderwerpen over meerdere bestuurders (bijvoorbeeld recreatie, educatie, natuur, Natura2000, GGOR, watertoets, vergunningverlening, toezicht en handhaving, vaarwegen). Indelingen die duiden op een meer integrale benadering zijn bijvoorbeeld die welke meer gebiedsgericht zijn of themagericht (klimaat, duurzaamheid). In het onderzoek is nagegaan welke keuzes zijn gemaakt en wat de consequenties daarvan zijn voor het opereren van de DB-leden.

Wat betreft het AB gaat het om eventuele indeling van commissies, inrichting van de agenda's en inrichting van de beslisdocumenten. De vraag is voor welk type verdeling van onderwerpen over commissies wordt of kan worden gekozen.

### *Inrichting en functioneren van de organisatie*

Integraal werken in de organisatie kent een aantal componenten, zoals het figuur hierna laat zien.



Al deze componenten dragen er aan bij dat een organisatie in staat is tot integraal werken. We noemen enkele voorbeelden ter verduidelijking. Een integrale structuur alleen is niet voldoende. Mensen moeten er ook voor zijn toegerust, moeten over kennis van andere functies en belangen beschikken om het gesprek en de samenwerking met andere belangen aan te gaan. Het management heeft een voorbeeldfunctie in integraal werken en dient daar ook op te sturen en initiatieven van onderop te waarderen en te 'belonen'. En er moet in de organisatie een cultuur bestaan om ook vanuit andere belangen en perspectieven naar het waterbelang te kijken en om bijvoorbeeld burgers actief op te zoeken en naar hun meningen te vragen. Werkprocessen die op samenwerking zijn ingericht dragen meer bij aan integraal werken dan werkprocessen die enkel zijn gericht op uitvoering van de primaire watertaak.

In het onderzoek zijn we nagegaan welke keuzes in de organisatie zijn gemaakt en op welke wijze de organisatie opereert en hoe dit intern (ambtelijk en bestuurlijk) en extern door de partners wordt ervaren.

#### *Afbakening: niet alles integraal*

Het waterschap heeft verschillende taken, waarbij integraliteit in benadering en aanpak - zoals hierboven aangeduid - in mindere mate aan de orde is. Het gaat onder meer om het technische deel van de uitvoering van waterzuivering, muskusrattenbestrijding, beheer en bediening, bouwzaken en handhaving. Gezien de aard van deze taken is een integrale afweging van doelstellingen in veel gevallen niet nodig. Deze taken vallen dan ook buiten de scope van integraal werken in het waterschap.

## 2.4 Normenkader

Als leidraad voor de waarnemingen in het onderzoek en ter beoordeling van de gegevens uit het onderzoek is voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek een normenkader opgesteld.

Nr.	Onderzoeksvraag	Gedetailleerde norm
1	Op welke wijze zijn de overkoepelende visie, uitgangspunten en beleidsdoelen van het waterschap gericht op integraal werken in bestuur en organisatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het coalitieprogramma wordt expliciet ingegaan op de noodzaak van integraal werken van het waterschap. <ul style="list-style-type: none"> <li>het coalitieprogramma gaat in op de noodzaak tot samenwerking met andere overheden en andere organisaties;</li> <li>het coalitieprogramma gaat in op de verwevenheid en onderlinge invloed van de functie water en andere functies zoals landbouw, natuur, landschap, bebouwing en cultuurhistorie.</li> </ul> </li> <li>In de missie van het waterschap en de waterschapsorganisatie wordt integraal werken benoemd. <ul style="list-style-type: none"> <li>de missie gaat in op het belang van samenwerking met andere partijen;</li> <li>de missie legt een relatie tussen de waterfunctie en de andere (ruimtelijke) functies.</li> </ul> </li> <li>In het waterbeheerplan worden relaties gelegd tussen het waterbelang en andere functies en belangen.</li> </ul>

Nr.	Onderzoeksvraag	Gedetailleerde norm
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– het waterbeheerplan gaat in op gebiedsgericht werken;</li> <li>– het waterbeheerplan gaat in op projectmatig werken waarin verschillende belangen in projecten een rol spelen;</li> <li>– het waterbeheerplan benoemt de noodzaak van afstemming van doelen van verschillende overheden en private organisaties en die van het waterschap.</li> </ul>
1a		<ul style="list-style-type: none"> <li>• In de missie van het waterschap en de waterschapsorganisatie wordt integraal werken benoemd.</li> </ul>
2.	Is er een kader voor bestuurlijk en ambtelijk integraal werken in het waterschap? Wat is de kwaliteit van dat kader als richtinggevend kader voor bestuur en organisatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het onderdeel van het coalitieprogramma, dat betrekking heeft op integraal werken, is besproken in het managementteam.</li> <li>• Er is een bestuurlijk vastgesteld document waarin staat aangeduid op welke wijze en in welke mate het waterschap integraal wil werken. Dit document gaat daarbij ten minste in op: <ul style="list-style-type: none"> <li>– de verhouding tussen thema's en organisatieonderdelen.</li> <li>– de verdeling van verantwoordelijkheden bij integraal werken.</li> <li>– de situaties waarin een integraal project of programmteam wordt opgezet naast de lijnorganisatie.</li> </ul> </li> </ul>
3.	Op welke wijze wordt het kader vertaald naar het bestuur, de organisatie en de uitvoering van werkzaamheden?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inrichtingswerkzaamheden worden zoveel mogelijk vorm gegeven in projecten waarin ook andere belangen en belanghebbenden en overheden deelnemen.</li> <li>• Inrichtingswerkzaamheden worden gebiedsgericht met betrekking van alle relevante belangen opgepakt.</li> <li>• Het waterschap heeft zicht op ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeenten en op de wateraspecten die daarin spelen.</li> <li>• Het waterschap treedt de gemeenten proactief tegemoet om mee te denken over integrale ontwikkelingen waarin ook water een rol speelt.</li> <li>• In formats voor oplegnotities voor AB en DB zijn 'paragrafen' opgenomen die betrekking hebben op andere belangen: natuur, landbouw, stedelijk wonen en op het proces van integraal werken: samenwerkingsparagraaf.</li> <li>• In portefeuilles in het DB zijn gebiedsgericht werken en klant (gemeente, natuurorganisaties, landbouworganisaties) gericht werken benoemd.</li> <li>• Indien er sprake is van een grootschalig integraal project of programma, dan wordt hiervoor binnen het waterschap een apart project- of programmteam voor opgesteld.</li> </ul>

Nr.	Onderzoeksvraag	Gedetailleerde norm
4.	In hoeverre is de organisatie van het waterschap toegerust op integraal werken en heeft die wijze van werken ingang gevonden in de organisatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medewerkers hebben de ruimte om zich te verdiepen in aan het wateraspect aanpalende belangen, zoals ruimte, natuur en stedelijke ontwikkeling.</li> <li>• In overleggen met de portefeuillehouder komt integraal werken standaard aan de orde.</li> <li>• Het is voor middle management en medewerkers duidelijk wat van hen door het DB verwacht wordt op het vlak van integraal werken.</li> <li>• De verantwoordelijkheid voor aansturing van en verantwoording over integrale werkzaamheden is voor alle betrokkenen duidelijk in de organisatie belegd: <ul style="list-style-type: none"> <li>– door middel van werkafspraken tussen teamleiders of afdelingshoofden, en/of</li> <li>– door middel van het aanwijzen van een project- of programmaleider.</li> </ul> </li> <li>• In functioneringsgesprekken wordt integraal werken en samenwerking met andere organisaties en belangen aan de orde gesteld.</li> </ul>
5.	In hoeverre heeft integraal werken ingang gevonden in de inrichting en het functioneren van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elke portefeuillehouder heeft ten minste één integraal project in portefeuille.</li> <li>• Elke portefeuillehouder is accounthouder van een aantal gemeenten en houdt voeling met die gemeenten over fysieke mogelijk water-gerelateerde vraagstukken die spelen.</li> <li>• In portefeuilles zijn gebieden genoemd.</li> <li>• In de agendering van AB en DB zijn onderwerpen gebiedsgericht en projectgericht benoemd.</li> </ul>
6.	In hoeverre heeft het integraal werken ingang gevonden in de P&C-cyclus van het waterschap? Op welke wijze wordt integraal werken inzichtelijk gemaakt in de documenten in die cyclus? Hoe wordt de toekenning van bedragen aan activiteiten transparant gemaakt?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In de begroting en jaarstukken worden uitgaven en beleidsinitiatieven in perspectief van aansluiting bij het beleid van andere overheden gesteld.</li> <li>• In de begroting en jaarstukken wordt van functionele/sectorale uitgaven en beleidsinitiatieven gemeld in hoeverre ze bijdragen aan of deel uitmaken van integrale projecten of programma's.</li> <li>• Er wordt transparant gemaakt aan welke activiteiten en doelen financiële middelen worden toegedeeld.</li> <li>• In de begroting zijn posten benoemd die verwijzen naar andere belangen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Landbouw;</li> <li>– Natuur;</li> <li>– Landschap;</li> <li>– Recreatie;</li> <li>– Overig landgebruik;</li> <li>– Cultuurhistorie;</li> <li>– Stedelijk waterbeheer.</li> </ul> </li> </ul>

# 3

## Kaders

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre in de strategische kaders van het waterschap doorklinkt dat het waterschap integraal wenst te werken. We gaan in op het bestuursakkoord van 2015, de recente kadernota's en het niet-financiële deel van de begrotingen<sup>2</sup>. Aansluitend gaan we na of en hoe de kaders doorwerken in interne documenten van het waterschap en in beleidsdocumenten. Eerst staan we echter kort stil bij de missie van het waterschap.

De onderzoeksvragen die richtinggevend zijn voor dit hoofdstuk, luiden:

- Op welke wijze zijn de overkoepelende visie, uitgangspunten en beleidsdoelen van het waterschap gericht op integraal werken in bestuur en organisatie?
- Is er een kader voor bestuurlijk en ambtelijk integraal werken in het waterschap? Wat is de kwaliteit van dat kader, als richtinggevend kader voor bestuur en organisatie?
- Op welke wijze wordt het kader vertaald naar de organisatie en de uitvoering van werkzaamheden.

### 3.1 Missie

In de Missie van het waterschap is opgenomen dat het Waterschap de waterautoriteit wil zijn die integraal zorgt voor voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit en veiligheid tegen overstroming. In het realiseren van deze missie spelen mensen een centrale rol.<sup>3</sup> In deze missie richt het waterschap zich op zijn primaire taak als functionele overheid: het water. Doordat de KRW en het Nationaal Bestuursakkoord Water ook ingaan op de ecologische kwaliteit van water en heeft de het begrip kwaliteit betrekking op zowel chemische kwaliteit als ecologische kwaliteit.<sup>4</sup>

Het begrip 'integraliteit' of 'integraal' wordt genoemd, maar niet omschreven en kan daardoor geen direct sturende werking hebben voor bestuur en organisatie. Wel kan het opnemen van de term in de missie een agendastellende functie hebben, mits bij de bestuurders en de organisatie bekend is wat het begrip betekent voor het eigen beleid en het eigen (dagelijks) functioneren. De missie geeft in dat geval een ieder (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) binnen het waterschap de mogelijkheid om de vraag te stellen: is onze activiteit of beleid ook integraal? Als het een abstract begrip blijft, heeft het die functie niet.

### 3.2 Bestuursakkoord 2015-2019

Na de waterschapsverkiezingen van 2015 is door de partijen een bestuursakkoord opgesteld en is een dagelijks bestuur gevormd waarin vijf partijen uit het algemeen bestuur zijn vertegenwoordigd. In het onderzoek is nagegaan of in het bestuursakkoord wordt gesproken over integraal werken. Dat blijkt niet het geval. Wel gaat het akkoord nadrukkelijk in op een aspect van integraal werken als proces, namelijk: samenwerking met andere partijen op de terreinen die het waterbelang raken: natuurorganisaties, landbouworganisaties, bedrijven, gemeenten, landgoederen en (groepen) burgers (zie ook paragraaf 2.3.1). Met de andere partijen wil het waterschap werken aan de economische structuur en de duurzaam ingerichte leefomgeving in dit deel van Brabant. Impliciet benoemt het bestuursakkoord hiermee wel het belang van de integrale afweging van maatschappelijke doelstellingen in het beheersgebied.

<sup>2</sup> Hoofdstuk 6 gaat in op het financiële deel van de begrotingen.

<sup>3</sup> Opgenomen in het Waterbeheerplan 2010-2015 uit 2009.

<sup>4</sup> Het provinciaal reglement voor het waterschap geeft slechts als taakaanduiding voor het waterschap in artikel 4, tweede lid: "... de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater ...".



Daarbij geeft het bestuursakkoord ook aan dat het waterschap niet altijd leidend wil zijn, maar ook wil samenwerken en bijdragen aan initiatieven van andere partijen die actief zijn op het vlak van recreatie, toerisme, natuurontwikkeling, watersport en dergelijke, als er meekoppelkansen zijn vanuit de wettelijke watertaak waarop het waterschap de focus heeft. Het waterschap gaat zijn werkwijzen bijstellen en meer ruimte geven aan anderen om initiatieven te nemen en om beheer en onderhoud zelf ter hand te nemen. In 2.3.1 hebben we initiatief ook als een aspect van integraal werken, als proces benoemd. Het waterschap kiest er voor om het initiatief niet naar zich toe te trekken, maar om (ook) aan te sluiten bij initiatieven van anderen. Het waterschap stuurt hier niet op het aspect 'initiatief'. Wel draagt deze wijze van werken net als samenwerking, bij tot maatschappelijk draagvlak in projecten. Al werkt het waterschap zelf niet integraal, de resultante van het proces kan wel zijn dat in een project verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen, doordat over de verschillende belangen wordt gecommuniceerd en ze via de belanghebbenden in het proces op elkaar worden betrokken.

Inhoudelijk noemt het bestuursakkoord, naast water, ook andere belangen. Het geeft aan dat bij dijkversterking het waterschap oog heeft voor combinatie met de functies natuur en recreatie. Ook wil het kansen benutten voor natuurlijke herinrichting van de dijken. Het richt zich op Bouwen met natuur. Verder wordt in het kader van de ecologische verbindingzones gewerkt aan het realiseren van natuurparels. Op het vlak van het waterkwaliteitsbeleid wordt het effect van water op andere functies benoemd: voldoende zoet water bevordert natuur en recreatie.

Het waterschap geeft aan dat door te werken aan een toekomstbestendig watersysteem het bijdraagt aan klimaatadaptatie, innovaties, ruimtelijke ontwikkelingen, medegebruik en bestrijding van verdroging. De focus in het bestuursakkoord ligt dus primair op de waterfunctie. Maar de effecten op andere functies worden wel onderkend.

### 3.3 Kadernota's

In deze paragraaf gaan we in op de ten tijde van het onderzoek twee meest recente kadernota's.

#### **Kadernota 2014-2024**

Ook in de kadernota's 2014 - 2024 en 2015 - 2025 worden integraal werken of de integrale benadering zeer beperkt benoemd.<sup>5</sup> Wel wordt in de Kadernota 2014 gewag gemaakt van het feit dat de provincie voornemens is om via een fonds financiële middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie van de integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012 - 2022 'Brabant: Uitnodigend Groen'. De middelen zijn met name bedoeld voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en ecologische verbindingzones (EVZ's). Gesteld wordt dat het fonds voor de waterschappen vooral van belang is voor de cofinanciering van EVZ's en voor de financiering van integrale gebiedsgerichte projecten waar de doelen van het waterschap deel van uitmaken. Het waterschap wil naast het fonds afzonderlijke afspraken maken met de provincie over de financiering van waterdoelen in een nieuwe (derde) Bestuursovereenkomst.<sup>6</sup> Het waterschap laat de integraliteit en de natuurdoelen nadrukkelijk bij de provincie. In de Kadernota 2014 - 2024 wordt gemeld dat de projecten, die het waterschap uitvoert, doorgaans bijdragen aan de doelen van meerdere van de afsprakenkaders op het vlak van water:

---

<sup>5</sup> Wel noemen de nota's integrale financiële positie, integrale vergunning, integrale waterschapslasten en integraal risicomanagement.

<sup>6</sup> Kadernota 2014, pagina 17.

- Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) om het watersysteem op orde te krijgen en te houden met het oog op veranderende omstandigheden (Klimaatverandering);
- Tweede Bestuursovereenkomst tussen provincie en waterschap;
- Kader Richtlijn Water (KRW);
- Waterbeheerplan van het waterschap.

Het waterschap streeft er naar om zoveel mogelijk doelen, die uit deze kaders voortkomen, te combineren in integrale projecten om kosten te besparen en overlast voor burgers en bedrijven te beperken.<sup>7</sup> Hier blijkt de pragmatische en praktische benadering van het waterschap: meekoppelen waar het kan. Daarbij wordt niet alleen nagegaan welke belangen mee kunnen worden gekoppeld met werken aan het waterbelang, maar wordt ook gekeken of het waterbelang mee kan koppelen met die andere belangen.

### **Thema's**

De kerntakendiscussie in het waterschap uit 2013 heeft thema's opgeleverd, waarbij integraliteit en vooral samenwerking een rol spelen. De kadernota noemt:<sup>8</sup>

#### *Thema 4: Samenwerking*

Het waterschap werkt met andere partijen samen met als doel kostenbesparing en/of meer kwaliteit. Daarnaast spelen ook elementen als kwetsbaarheid en draagvlak een rol. Het waterschap denkt aan de voorkant goed na over wat samenwerking de partijen of de maatschappij gaat opleveren.

#### *Thema 6: Zelfzorg, participatie*

Het waterschap gaat zich beraden hoe 'zelfzorg' kan worden ingezet als instrument voor het waterschap, waarbij het waterschap tegelijkertijd de regie behoudt op de uitvoering van de kerntaken. Deze benadering van het waterschap past bij de andere benadering van aansluiting bij initiatieven van anderen die in het bestuursakkoord ook wordt genoemd. Het is niet duidelijk in hoeverre de regie door anderen ook impliceert: regie van die anderen op een op integrale wijze uitvoeren van werk.

#### *Thema 7: Communicatie en imago*

Het waterschap vindt communicatie uiterst belangrijk. Enerzijds gaat het daarbij om communicatie over wat het waterschap doet, maar anderzijds ook over het waterschap als bestuursorgaan. Communicatie wordt hier vooral meegenomen als informatievoorziening aan burgers en bedrijven. Het gaat hierbij om eenzijdige communicatie van het waterschap naar andere partijen over water en de waterschapstaak. Tweezijdige communicatie wordt hier niet genoemd.

De kadernota gaat nadrukkelijk in op samenwerking en onderkent verschillende samenwerkingsvormen van het waterschap:

- in de waterketen;
- gericht op energieopwekking;
- bij innovaties;
- in allerlei projecten, onder meer EVZ-projecten;
- in veiligheidsorganisaties;
- in de streekorganisatie (onder meer voor de opstelling van de Ruimtelijke Visie West-Brabant 2030);
- met andere waterschappen in het project 'Winnend samenwerken' (gericht op kostenbesparing en verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering);

---

<sup>7</sup> Kadernota 2014, pagina's 17 en 18.

<sup>8</sup> Kadernota 2014, pagina 13.

- met Vlaamse partners over grensoverschrijdende watervraagstukken.

Onder de naam 'Samenwerking Water West-Brabant' geven waterschap Brabantse Delta en de gemeenten in het werkgebied in vier werkeenheden invulling aan de afspraken over de afvalwaterketen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. De partijen hanteren een groeimodel: zij beginnen de samenwerking in individuele projecten om later door te groeien naar structurele samenwerking.

### **Kadernota 2015 - 2025**

De Kadernota 2015 - 2025 zet de koers van zijn voorganger voort. In het voorwoord verwijst de dijkgraaf naar de uitgezette koers in het nieuwe Waterbeheerplan 2016 - 2021. De nota geeft volgens de dijkgraaf aan dat de doelen en noodzakelijke ingrepen voor het watersysteem- en het zuiveringsbeheer alleen geformuleerd kunnen worden met de actieve betrokkenheid van de omgeving en dat het waterschap middenin de maatschappij staat. Daar horen zelfzorg en participatie bij. Benadrukt wordt dat het waterschap nauw samenwerkt met bedrijven, andere overheden, belangengroepen, de ZLTO, natuur- en terreinbeheerders en onderwijsinstellingen. Het waterschap streeft ernaar om zoveel mogelijk "doelen te combineren in integrale projecten om synergievoordelen te behalen".<sup>9</sup> Waar mogelijk worden waterdoelen gekoppeld aan natuurdoelen. Ook hier blijkt de pragmatische benadering van het waterschap van onder meer 'werk met werk' maken.

In de nota zelf keren deze woorden uit het voorwoord van de dijkgraaf terug, maar wordt geen verdere uitwerking gegeven aan de integrale projecten. Wel wordt net als in de Kadernota 2014 - 2024 veel aandacht besteed aan samenwerking. Er wordt bij het thema 'samenwerking' teruggekeken op verschillende vormen van samenwerking die zijn gerealiseerd.<sup>10</sup> Dit procesaspect van integraal werken komt dus weer ruim aan bod.

De inhoudelijke aspecten van integraal werken komen beperkt aan bod. Er wordt niet aangeduid wat het waterschap onder integraal werken of inhoudelijke integrale benadering verstaat. De kadernota gaat ook niet in op 'natuur'. Wel geeft zij aan dat schoon water bijdraagt aan de kwaliteit van natuur en milieu. En uiteraard wordt vermeld dat het waterschap werkt aan natte natuurparels.

### **Programma's**

In de programma's die in beide kadernota's zijn opgenomen en die ook in de programmabegrotingen terugkeren, wordt de integrale benadering toegespitst op samenwerking. Samenwerking komt in beide kadernota's nadrukkelijk aan de orde bij een aantal programma's.

- *Programma 1000 Planvorming* noemt samenwerking op onder meer stedelijk waterbeheer, regie op relaties, samenwerking in de ruimtelijke ordening en in de regionale werkeenheden in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water.
- *Programma 2000 Aanleg en onderhoud van keringen* noemt nadrukkelijk de samenwerking met gemeenten.
- *Programma 3000 Inrichting en onderhoud van watersystemen* noemt: participatie van anderen in projecten en afweging van natuur, landbouw, verdroging en KRW-doelen in de projecten.

---

<sup>9</sup> Kadernota 2015, pagina 5.

<sup>10</sup> Kadernota 2015, pagina 15.

Ook op het vlak van vergunningverlening en handhaving wordt in programma 6500 de samenwerking genoemd. Het gaat daarbij om de samenwerking met de regionale omgevingsdienst.

De programma's bevatten doelen en informatie over de wijze waarop het waterschap die wil realiseren. De beschrijving van de maatregelen is kwalitatief. Per programma zijn er meerjarig totaalbedragen opgenomen. De kadernota geeft geen inzicht in de wijze waarop die bedragen worden ingezet om de samenwerking te bevorderen.<sup>11</sup> Zie ook hoofdstuk 6 van dit rapport.

### 3.4 Wettelijke kerntaken

In het bestuursakkoord heeft het waterschapsbestuur er voor gekozen om in het werk de wettelijke kerntaken centraal te stellen. Tot die kerntaken behoort het waterbeheer: zorg voor veiligheid, zuivering van afvalwater, zorg voor grond- en oppervlaktewater van voldoende kwaliteit, en regulering van de waterkwaliteit, niet alleen vanwege zorg voor droge voeten, maar ook ter ondersteuning van functies als landbouw en natuur. Voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater zijn er doelstellingen in de Kaderrichtlijn Water (KRW) opgenomen. Het gaat om chemische en ecologische doelstellingen. Voor een recente vernieuwing van de visie op omgaan met kerntaken, verwijzen we naar het kader in paragraaf 3.5.

#### **Bestuursakkoord Water**

De bezinning op de kerntaken is mede een uitvloeisel van het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2013 waarin de overheden afspraken hebben gemaakt om doelen te realiseren op het vlak van veiligheid tegen overstromingen, een goede kwaliteit water en voldoende zoet water. Daarbij is afgesproken dat de grote opgaven die hier liggen met minder financiële middelen moeten worden uitgevoerd. Er moet doelmatiger worden gewerkt binnen en tussen de overheden: meer met minder.

Doelmatiger opereren betekent voor het waterschap, zoals het zelf aangeeft, dat er keuzes moeten worden gemaakt bij het realiseren van doelen. Inhoudelijk betekent dit dat telkens bekeken wordt of binnen de systematiek van de KRW een uit oogpunt van natuurdoelen minimum, optimum of maximumvariant kan worden gerealiseerd. De minimumvarianten zijn nadrukkelijk aan de orde in het waterschap Brabantse Delta (WBD). Natuurorganisaties signaleren dat het waterschap recentelijk focust op de minimumvarianten. Zij geven aan dat WBD voorheen meer geneigd was om projecten op te pakken met een sterk natuuraccent. Een deel van die projecten is nog in uitvoering. Zij signaleren dat het waterschap thans (2015) nog in beperkte mate initiatieven neemt om nieuwe natuurgerelateerde projecten te starten.

Het waterschap kiest er nadrukkelijk voor om steeds meer ook aan te sluiten bij initiatieven van derden. Het waterschap neemt vanuit zijn watertaak aan die initiatieven deel en stelt ook kennis en expertise ter beschikking. Die kennis betreft niet alleen kennis over watersystemen, maar ook ecologische kennis en inzichten. Maar het primaire perspectief voor het waterschap is daarbij de waterfunctie, inclusief de kwaliteit. Het is aan andere partijen om ook andere belangen in te brengen en af te wegen. In die gevallen is het waterschap niet in een leidende positie om verschillende doelen en belangen tegen elkaar af te wegen.

Het waterschap blijft wel nadrukkelijk in projecten onderzoeken of er meekoppelkansen zijn voor andere belangen (recreatie, ontsluiting, verbetering percelen et cetera). Zie verder paragraaf 4.2.

---

<sup>11</sup> Zie onder andere Kadernota 2015, pagina 41 en verder.

## 3.5 Kwaliteit van de kaders

In deze paragraaf gaan we na of de kwaliteit van de kaders zodanig is dat ze richting geven aan bestuur en organisatie. Als we kijken naar de kaders van het waterschap, dan zien we dat integraliteit of integraal werken wel wordt genoemd, maar dat er geen omschrijving van wordt gegeven en er geen uitwerking aan wordt gegeven die inhoudelijk sturend kan zijn voor het bestuur, de organisatie en het beleid.

In de definitie van integraal werken hebben we in paragraaf 2.3 geschreven dat integraal werken impliceert dat vanuit het totaal aan relevante maatschappelijke doelen en belangen in de regio aan de watertaak wordt gewerkt. Dit impliceert dat wordt gemotiveerd, waarom integraal wordt gewerkt, namelijk met het oog op die maatschappelijke doelen. Die motivering ontbreekt in de kaders.

Samenwerking met andere partijen in de regio krijgt zeer veel aandacht in de kaders. Samenwerking hebben wij als procesaspect van integraal werken benoemd. Samenwerking is ook concreet, zichtbaar en tastbaar te maken. Er kan ook worden gestuurd op samenwerking met andere partijen. Impliciet (wellicht expliciet) ligt hieraan de veronderstelling ten grondslag dat integraliteit wordt gerealiseerd in interactie tussen belanghebbende actoren. In interactie worden belangen met elkaar geconfronteerd en ze kunnen op elkaar worden aangepast en afgestemd. Samenwerking kan vorm en inhoud krijgen in de organisatie en in het bestuur. Dat gebeurt ook in het waterschap, zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien.

Uit de kaders komt niet naar voren wat de inhoudelijke inzet van het waterschap daarbij is: hoe de belangen gewogen en tegen elkaar afgewogen, waar de ruimte zit voor aanpassing ten behoeve van afstemming en waar niet. Niet duidelijk wordt wanneer waterbelangen (bijvoorbeeld via normstelling) hard en randvoorwaarde stellend zijn? De kaders geven niet aan hoe het waterschap zich zal of moet opstellen, als bijvoorbeeld in de samenwerking blijkt dat belangen conflicteren.

In de teksten van de kaders komt vooral naar voren dat het de inzet van het waterschap is om mee te werken aan het benutten van kansen die zich voordoen om verschillende belangen aan elkaar te koppelen. Niet komt naar voren dat het waterschap hierin ook proactief wil zijn en als deelnemer aangeeft hoe de verschillende belangen op elkaar betrokken kunnen worden.

De kaders sturen op samenwerking en op aansluiting bij initiatieven van derden, niet op de inhoudelijke kant van integraal werken. Zij bieden geen inhoudelijk richtsnoer voor handelen en kiezen.

## Nieuwe koers

In een nieuwsbrief van januari 2016 wordt de organisatiekoers voor 2015-2019 aan de medewerkers van het waterschap uiteengezet. Aan de missie wordt een vernieuwde visie gekoppeld.

*"Waterschap Brabantse Delta staat nu en in de toekomst voor een efficiënte uitvoering van de kerntaken: droge voeten, voldoende en schoon water. Het waterschap draagt zo bij aan veilig wonen, werken en genieten aan water in Midden- en West-Brabant. In de werkwijze van het waterschap gaan duurzaamheid, innovatie, klimaatbestendigheid, samenwerking en kostenbeheersing hand in hand. Het vinden van de balans tussen de belangen van samenleving, milieu en economie staat centraal. Het waterschap weet wat er speelt in de samenleving en werkt samen met inwoners, agrariërs, overheden, bedrijven, onderwijsinstellingen en andere organisaties. Hierbij is het van belang dat iedereen zich bewust is wat leven bij en met water inhoudt.*

*Medewerkers van het waterschap voeren hun taken efficiënt en effectief uit, ontwikkelen zichzelf en hun talenten en zijn flexibel. Ook zijn ze voorbereid op de toekomst door voortdurend te zoeken naar vernieuwende oplossingen voor water- en zuiveringsbeheer tegen zo laag mogelijke kosten."*

Aangeduid wordt dat de kerntaken voorop blijven staan en dat enkele accenten worden gelegd. Eén van die accenten is samenwerken over de grenzen van het werkgebied van het waterschap en verder kijken dan de kerntaken.

Bron: Nieuwsbrief januari 2016, gepubliceerd op het intranet van het waterschap

# 4 Doorwerking in organisatie en werkwijzen

Dit hoofdstuk heeft als leidraad de volgende onderzoeksvragen:

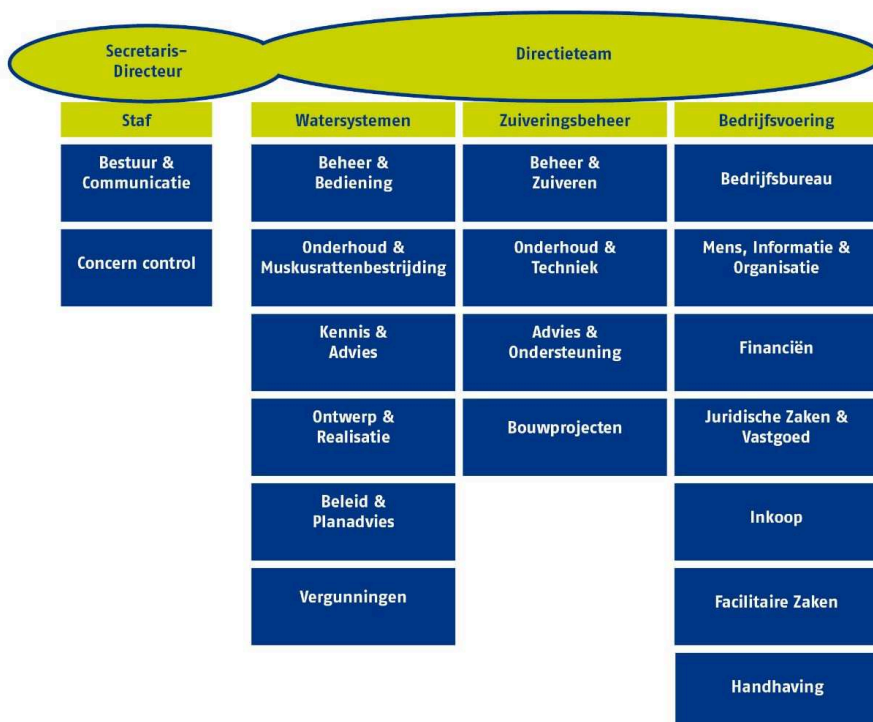
- Op welke wijze wordt het kader vertaald naar de organisatie en de uitvoering van werkzaamheden?
- In hoeverre is de organisatie van het waterschap toegerust op integraal werken en heeft die wijze van werken ingang gevonden in de organisatie?

We gaan eerst in op de doorwerking van de kaders in de organisatie van het waterschap (paragraaf 4.1) en behandelen daarna de doorwerking in de werkwijzen (paragraaf 4.2).

## 4.1 De organisatie van het waterschap

### 4.1.1 Organisatiestructuur

De ambtelijke organisatie van het waterschap is als volgt:



De opbouw van de organisatie is, zoals we die ook aantreffen bij andere waterschappen. De hoofdstructuur is functioneel. Er werkt geen concept van integraal werken in door.

In de afdelingsplannen wordt op verschillende aspecten van de organisatie van het waterschap ingegaan. Die nemen we mee in de volgende paragraaf.

## 4.1.2 Uitwerking in afdelingsplannen

Wij hebben onderzocht in hoeverre elementen uit de kaders, die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd, doorwerken in de onderdelen van de organisatie. Daartoe hebben we in de eerste plaats de afdelingsplannen geanalyseerd. In de plannen van de afdelingen wordt gerefereerd aan de missie van het waterschap. Daarin is ook de term 'integraal'<sup>12</sup> opgenomen, zoals we in paragraaf 3.1.1 hebben genoemd. In de werkplannen wordt niet vermeld wat die missie, en meer specifiek wat de term 'integraal', betekent voor het werken in het betreffende onderdeel van het waterschap. In de afdelingsplannen wordt niet op integraliteit van de inhoud van het werk ingegaan.

Het begrip 'samenwerking', zoals dat in de kaders is opgenomen, komt ook nadrukkelijk aan de orde in de afdelingsplannen. Er wordt uitgebreid ingegaan op de samenwerking met externe partijen. Dat geldt met name voor de afdelingen die werken aan projecten en aan de ontwikkeling van het beleid van WBD: afdelingen Advies en Ondersteuning, Beleid en Planadvies en Ontwerp en Realisatie. In de afdelingsplannen wordt ingestoken op het proces van integraal werken en niet op inhoud.

### *Procesgerichte functies en rollen*

In de afdeling Ontwerp en Realisatie, die zich richt op projecten, is de figuur van Omgevingsmanager geïntroduceerd. De Omgevingsmanager richt zich, naast de Projectmanager, de Manager Projectbeheersing, de Technisch manager en de Contractmanager, in projecten specifiek op de actoren (de stakeholders) in de projectomgeving van het waterschap. De omgevingsmanager is als een rol gedefinieerd.

In gesprekken in het kader van dit onderzoek is van verschillende kanten gezegd dat in het verleden deze meer procesgerichte functies veelal ingevuld werden door externe adviseurs (van ingenieurs- en adviesbureaus). Zowel binnen het waterschap als ook door externe stakeholders wordt gezegd dat het wenselijk is dat deze rollen door medewerkers van het waterschap zelf worden vervuld. Dat levert continuïteit op en draagt bij aan het lerend vermogen van het waterschap op dit vlak. In toenemende mate vervullen medewerkers van het waterschap zelf deze functies.

### *Procesgericht werken*

Het afdelingsplan van Beleid en Planadvies 2014 wordt een theoretische basis gelegd voor meer procesgericht werken en het werken in gebiedsprocessen. Vermeld wordt dat tijdens het opstellen van het plan de implementatie van procesgericht werken nog volop in beweging was (pagina 5). Er is voor gekozen te volstaan met het noemen van de processen. De praktijk van procesgericht werken moet verder vorm en inhoud krijgen. Met dit afdelingsplan en in enkele andere afdelingsplannen wordt het procesgericht werken binnen de organisatie nadrukkelijk op de kaart gezet.

## 4.1.3 Organisatie van de werkwijzen

De organisatie van projecten waarbij het waterschap trekker is, is gebaseerd op de Integraal Project Management (IPM) methode die is overgenomen van Rijkswaterstaat voor de grote veiligheidsprojecten (verbetering waterkeringen en Ruimte voor de Rivier, bijvoorbeeld de aanleg van de Overdiepe Polder). Die methode is onder meer omgevingsgerichter, dan de werkwijzen voorheen en zij is onder meer gericht op draagvlakverwerving bij stakeholders (agrarische ondernemers, burgers, natuurgroepen, gemeenten). In de werkwijzen betekent dit

---

<sup>12</sup> De missie spreekt van integrale zorg voor voldoende water van voldoende kwaliteit en veiligheid.



dat er werksessies worden gehouden waarbij verschillende partijen hun inbreng kunnen hebben. Ondanks dat in het waterschap niet direct inhoudelijk invulling wordt gegeven aan integraliteit, zij kan wel resultante zijn van het proces van samenwerking door het waterschap.

**Overdiepse Polder** is een voorbeeld van een project waarbij de omgeving (in casu de bewoners en ondernemers in het gebied) de ruimte heeft genomen en het initiatief voor afstemming van belangen en doelen heeft genomen. Het waterschap heeft die ruimte gegeven en tegelijkertijd aan het traject deelgenomen en zijn inbreng geleverd.

### *Cultuur*

In 2014 is er een reorganisatietraject geweest in de waterschapsorganisatie. Dit traject was niet alleen gericht op verandering van structuur, maar veel meer op verandering van werkwijzen en cultuur. Het traject richtte zich op meer toekomstgericht werken, ontwikkelgericht werken en procesgericht werken. In het traject stond samenwerking, zowel binnen de organisatie als met de omgeving centraal. Integraal werken kwam als zodanig niet aan de orde, behoudens dus het aspect 'samenwerking'. In het traject is niet gepoogd de abstracte omschrijving van "integraal (zorgen) voor voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit en veiligheid tegen overstroming" concreet te maken voor het dagelijks handelen en in de afwegingen die daarbij worden gemaakt.

## 4.1.4 Organisatie van de samenwerking

Zoals we hebben hiervoor geschreven wordt in de organisatie van het waterschap vooral ingezet op samenwerking. Samenwerking kan worden onderscheiden in interne samenwerking en externe samenwerking. Beide hebben een relatie met integraal werken.

### **Interne samenwerking**

In een rapport van het bureau Berenschot uit 2013 wordt niet alleen beschreven wat goed gaat binnen het waterschap, maar worden ook verbeterpunten aangedragen.<sup>13</sup> Deze hebben onder meer betrekking op de communicatie tussen de onderdelen van de organisatie en de afstemming. Geconstateerd wordt dat mensen in de organisatie primair gefocust zijn op het eigen organisatieonderdeel. De aansluiting tussen de binnendienst en buitendienst was niet goed. In dit rekenkameronderzoek hebben gesprekspartners de bevindingen van Berenschot bevestigd. De afgelopen jaren en in de reorganisatie van 2014 is gewerkt aan verbetering aan de interne afstemming en samenwerking. Er wordt thans meer beheergericht ontworpen en ontwikkeld. De aansluiting tussen het werk van de verschillende onderdelen van het waterschap is verbeterd. Ontwikkel- en ontwerpvragestukken worden inmiddels ook vanuit het beheer, de uitvoering, mede gedefinieerd.

Uit gesprekken in het kader van ons onderzoek bij een aantal externe partners blijkt dat deze interne afstemming niet altijd goed waarneembaar is. Men ervaart dat medewerkers van verschillende onderdelen van het waterschap zich verschillend opstellen bij de aanpak van vraagstukken: aan de ene kant zijn er vertegenwoordigers van het waterschap die met partners naar praktische oplossingen voor vraagstukken zoeken, terwijl vervolgens vertegenwoordigers van andere onderdelen van het waterschap toch een meer formele opstelling kiezen en oplossingsmogelijkheden afwijzen in het licht van juridische normen.

---

<sup>13</sup> Berenschot, Organisatiescan Brabantse Delta: Wat gaat goed en wat kan beter? Utrecht 2013.

### **Externe samenwerking**

Binnen de organisatie is de laatste jaren de aandacht toegenomen voor externe samenwerking. Ter verbetering van de samenwerking tussen waterschap en partners is de afgelopen jaren, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau accountmanagement, geïntroduceerd. Ambtelijk gaat het niet alleen om de omgevingsmanagers in projecten in de afdeling Ontwerp en Realisatie, maar ook om de planadviseurs in de afdeling Beleid en Planadvies. De planadviseurs onderhouden regelmatige contacten met de gemeenten in het werkgebied van WBD. Er is in het algemeen frequent en periodiek overleg op ambtelijk niveau tussen gemeenten en het waterschap.

Hierboven is geschreven, dat externe partners ervaren, dat de interne afstemming kennelijk niet altijd plaatsvindt c.q. dat vanuit het waterschap op ambtelijk niveau niet altijd met één mond wordt gesproken. Dat heeft zijn weerslag op de samenwerking tussen waterschap en de externe partners. Uit gesprekken met externen in dit onderzoek leiden we af dat dit leidt tot momenten van stroef samenwerken. Met name op het vlak van vergunningen en toezicht wordt de opstelling van het waterschap als formeel in plaats van meedenkend en oplossingsgericht ervaren. Men neemt waar dat het waterschap op verschillende momenten zich verschillend opstelt: op het ene moment wordt meegedacht met de oplossing van problemen, op een ander moment worden beperkingen gesteld aan de gevonden oplossingen.

### *Integraal werken en interne afstemming*

Wat hier boven bij interne en externe samenwerking is genoemd raakt aan een aspect van integraal werken dat wat wij in de definitie van integraal werken hebben opgenomen onder de noemer van 'open communiceren over de mogelijkheden en beperkingen om de doelen en belangen op elkaar af te stemmen.' Externe partners benoemen dit expliciet: integraal werken door het waterschap betekent voor hen ook dat het waterschap van meet af aan alle aspecten (ook bijv. de juridische normen) inbrengt in een project of andere vorm van samenwerking en aangeeft wat de mogelijkheden en beperkingen zijn. Eenduidigheid en consistentie in de wijze van opereren door het waterschap wordt door de externe actoren ook opgevat als een vorm van integraal werken. Dat loopt nog niet altijd goed in de samenwerking met het waterschap.

## **4.2 Werkwijzen**

In de werkwijzen van het waterschap wordt de integrale benadering op een aantal wijzen vorm en inhoud gegeven: het benutten van meekoppelkansen voor ander belangen, het bijdragen aan initiatieven van anderen die andere doelen en belangen hebben en het betrekken van andere belangen.

### **Ander belangen meekoppelen**

In aansluiting op de ontwikkelingen in de organisatie zijn ook de werkwijzen gericht op samenwerking en daaraan gekoppeld op het afstemmen van belangen en doelen. De strategische lijn die zich richt op kansen voor mee koppelen van verschillende deelbelangen wordt in de werkwijzen waargemaakt. In de wijze van werken tracht het waterschap met de stakeholders voortdurend na te gaan of 'werk met werk' kan worden gemaakt en of bijvoorbeeld recreatieve voorzieningen kunnen worden meegenomen als een ecologische verbindingzone (EVZ) wordt aangelegd of een waterkering wordt aangepast. Het waterschap is er op gericht 'meekoppelkansen' te vinden. Dit beeld dat door medewerkers en bestuurders van het waterschap in dit onderzoek naar voren is gebracht, wordt bevestigd door met name gesprekspartners van gemeenten. Zij geven aan dat vanuit het waterschap op dit vlak initiatieven worden genomen. Als vanuit de externe partijen daarover voorstellen naar voren worden gebracht, dan staan medewerkers en bestuursleden van het waterschap daarvoor open.

### **Aa of Weerrijs**

De casus Aa of Weerrijs is hiervan een voorbeeld. Het gaat hier om het realiseren van een ecologische verbindingszone (EVZ) in het traject tussen de kernen Wernhout en Rijsbergen. In deze casus gingen de waterdoelen (waterberging) en natuurdoelen hand in hand. Het recreatieve belang dat de gemeente had omtrent de toegankelijkheid van het beekdal, kon worden meegenomen. De inrichting is zodanig dat in de toekomst een fiets-recreatieve voorziening kan worden aangelegd.

Deze casus is een voorbeeld van de werkwijze van WBD, waarbij het waterschap het EVZ-project trekt en organiseert en de gemeente daaraan meedoet. Het waterschap is leidend en neemt het natte deel van de EVZ voor zijn rekening. De gemeente levert haar bijdragen voor haar deel van het gebied van de EVZ (op meer dan 10 meter afstand van het waterlichaam). De beide overheden trekken gezamenlijk op in bijvoorbeeld de informatievoorziening aan burgers.

In deze EVZ is overgegaan tot de aanleg van stapstenen. Deze inrichting is mede afhankelijk geweest van de mogelijkheden tot het verwerven van agrarische gronden langs de waterloop. Deze mogelijkheden waren na de voltooide ruilverkaveling beperkt. Wat bleef was de mogelijkheid van ontwerpen van stapstenen. Dit is in overleg tussen gemeente en waterschap verder uitgewerkt. Het waterschap kiest er voor om pragmatisch de mogelijkheid voor verwerving mede leidend te laten zijn voor de inrichting. Natuurorganisaties sloten vervolgens aan om mee te praten over de inrichting.

De werkwijzen op dit vlak geven een beeld van een werkwijze die pragmatisch is gericht op het efficiënt realiseren van doelen. Niet alleen de eigen doelen, maar ook die van anderen: overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Het waterschap opereert proactief waar het kan vanuit de eigen taakbehoefte.

### **Bijdragen aan initiatieven van anderen**

Een ander punt uit de strategische kaders van het waterschap betreft het bijdragen aan initiatieven van anderen. Het waterschap wil niet meer alle waterrelevante taken zelf uitvoeren en niet meer bij die taken altijd het initiatief en de leiding hebben. Het waterschap gaat deelnemen aan initiatieven van derden en draagt bij vanuit het waterperspectief. Daarbij kan worden nagegaan of er ook meekoppelkansen zijn voor het waterbelang bij het realiseren van projecten op het vlak van ruimtelijke inrichting.

Het waterschap gaat er toe over om het beheer van (her)ingerichte beekdalen door anderen te laten uitvoeren. Het waterschap stelde zich voorheen op het standpunt dat de natte delen van de EVZ's bijvoorbeeld (de eerste 10 meter vanaf de waterloop) door het waterschap zelf worden onderhouden. Gemeenten zitten daar anders in. Voor hen is het beheer en onderhoud van hun deel van de EVZ's minder vanzelfsprekend een kerntaak. Beheer en onderhoud wegen gemeenten af tegen het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, waaronder groenvoorzieningen, binnen de bebouwde kommen. Voor gemeenten is het beheer en onderhoud van de EVZ's relatief duur. Vandaar dat gemeenten er de voorkeur aan geven om het beheer en onderhoud over te laten aan andere partijen. Om te voorkomen dat op kleine oppervlakten verschillende organisaties het beheer en onderhoud uitvoeren, zou dit kunnen betekenen dat de andere partijen ook voor het waterschap het beheer en onderhoud uitvoeren. Het waterschap zet hierin nu ook stappen door mee te werken aan experimenten op dit vlak in een aantal pilotprojecten. Andere organisaties voeren daarin het beheer en onderhoud voor het waterschap in de natte delen van de EVZ's. Voor het waterschap ontstaat dan de vraag op welke wijze het opdrachtgeverschap vorm en inhoud moet worden gegeven. Daaraan wordt momenteel gewerkt binnen de organisatie.

In 2.3.1 hebben we verondersteld dat het initiatief nemen tot het bij elkaar brengen van belangen een van de procesaspecten van een integrale werkwijze is. De oriëntatie op

aansluiting op initiatieven van derden spoort daar niet mee. Het is niet het waterschap dat actief zoekt naar aansluiting, verbanden en afstemming, maar het laat het initiatief aan anderen over. In relatie tot onze omschrijving van integraal werken, uit 2.3, raakt het waterschap door deze opstelling op het punt van 'initiatief nemen' verwijderd van integraal werken.

In gesprekken met externe partijen in dit onderzoek, hebben enkele partijen gezegd dat zij wel behoefte hebben aan signalering van mogelijkheden en initiatief vanuit waterperspectief om te werken aan vraagstukken van klimaatadaptatie en water en groen in de bebouwde kom. Men neemt waar dat het waterschap daarin mede onder druk van de wens tot bezuiniging en focus op de wettelijke kerntaken, minder actief is, dan in het verleden het geval was. Enkele gesprekspartners in dit onderzoek merken op dat het waterschap hierin terughoudend en behoudend is geworden. Er is bij een aantal externen behoefte aan meedenken op beleidsmatig en strategisch niveau en niet alleen bij projecten.

### **Betrekken van verschillende belangen**

Uit de aard van de systematiek waarvoor in Brabant is gekozen, namelijk dat, zowel gemeente als waterschap bijdragen aan de inrichting van een EVZ is geborgd dat waterschap en gemeente van meet af aan samen optrekken. Daarbij heeft het waterschap in de meeste gevallen het voortouw. De gemeenten zijn echter volledig aangesloten en uit gesprekken met gemeenten in het kader van dit onderzoek blijkt ook dat gemeenten ambtelijk en bestuurlijk ervaren dat zij volledig door het waterschap in het proces worden betrokken en deelgenoot worden gemaakt van de vraagstukken die spelen in projecten. Gemeenten kunnen daardoor hun andere belangen inbrengen op het vlak van bijvoorbeeld recreatie en verkeer, maar ook belangen van ondernemers in hun gemeente.

De natuurorganisaties worden ook betrokken, maar zij constateren dat dit doorgaans plaatsvindt, nadat de betreffende gemeente(n) en het waterschap reeds zijn overgegaan tot verwerven van gronden en ontwerpen van de inrichting. Daarbij geven zij wel aan dat het waterschap de doelstellingen van de KRW van meet af aan meeneemt en dat dit aansluit bij de inzet van de natuurorganisaties. Omdat de natuurorganisaties niet bij de start betrokken worden, kunnen zij in een project niet in een vroeg stadium hun belangen en doelen meegeven in het proces. Hun doelen en belangen worden niet door hen zelf behartigd in het proces van interactie van het waterschap en die organisaties.

## Oude Leij / Regte Heide

Het projectplan voor de Oude Leije is een voorbeeld van een plan waarin nadrukkelijk wordt geventileerd dat het waterschap een integrale aanpak voorstaat. Het plan is voor het waterschap opgesteld door het bureau Royal Haskoning.<sup>14</sup> In het plan wordt geschreven dat "het waterschap streeft naar een integrale aanpak van de verschillende wateropgaven en andere gebiedsopgaven in het plangebied. Hieronder vallen onder meer doelen, zoals recreatie en natuurontwikkeling binnen de aanliggende gebieden. Ook het verkrijgen van draagvlak in de streek en samenwerking met particulieren staat hoog in het vaandel."<sup>15</sup>

"Het project Oude Leij is in samenwerking met de partijen Brabants Landschap, Gemeente Goirle en Alphen-Chaam en Landgoed de Hoevens tot stand gekomen en zij staan dan ook achter de herinrichting van het plangebied en de uit te voeren maatregelen, zoals beschreven in ... (het) plan."<sup>16</sup>

In de doelen en functies wordt in het projectplan ingegaan op de doelen vanwege Natura2000 en het Natuurbeleidsplan van de provincie. In een aparte paragraaf (3.2) van het plan wordt ingegaan om afstemming van met name de water- en natuurdoelen. De plannen voor de inrichting zijn getoetst aan de Flora en Faunawet en de Natuurbeschermingswet.

In de werkwijze wordt gemeld dat gedurende het project een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van de belangrijkste partijen (ZLTO, Brabants Landschap, BMF, gemeente Goirle en Alphen-Chaam en Landgoed de Hoevens), betrokken is geweest bij de nadere uitwerking van de maatregelen.

De samenwerking is mede ingegeven door de eigendomssituatie van de gronden. De gronden binnen het plangebied zijn in eigendom van Waterschap Brabantse Delta, Gemeente Goirle, Brabants Landschap en particulieren waaronder Landgoed De Hoevens.

Het project Oude Leij is in samenwerking met deze partijen tot stand gekomen en zij staan dan ook achter de herinrichting van het plangebied en de uit te voeren maatregelen zoals beschreven in onderhavig plan.

De diverse partijen hebben ieder eigen verantwoordelijkheden en taken. Zo is het Waterschap verantwoordelijk voor het ontwerp en de uitvoering van de waterstaatswerken.

Brabants Landschap, Gemeente Goirle en de landgoedeigenaren zullen als eigenaren en/of terreinbeheerders van het gebied, met uitzondering van de beek en de waterstaatswerken, verantwoordelijk zijn voor beheer en onderhoud van de terreinen.

Het waterschap betreft belangen van omwonenden in het planproces. Naar aanleiding van een tweetal zienswijzen is het projectplan op onderdelen aangepast. Deze aanpassingen zijn er op gericht toekomstige schades bij bewoners te voorkomen. Een dergelijke werkwijze behoort standaard tot de werkwijze van waterschappen en duidt niet zozeer op het meer integraal worden van de werkwijze van het waterschap.<sup>17</sup>

De casus van Oude Leij illustreert dat het waterschap waterdoelen en natuurdoelen in projecten combineert. Het illustreert overigens ook het geluid dat, zowel van binnen als van buiten het waterschap in dit onderzoek naar voren werd gebracht, namelijk dat het waterschap tot recent sterk leunde op externe expertise (in casu Haskoning)- op inhoud, maar vooral ook op proces. Daarin heeft het waterschap recent stappen gezet en procesrollen gedefinieerd en daarop eigen capaciteit ingezet (zie ook paragraaf 4.1.2).

<sup>14</sup> Waterschap Brabantse Delta en Royal Haskoning Herinrichting Oude Leij. Projectplan, 2013.

<sup>15</sup> Waterschap Brabantse Delta en Royal Haskoning Herinrichting Oude Leij. Projectplan, 2013, pagina 1.

<sup>16</sup> Waterschap Brabantse Delta en Royal Haskoning Herinrichting Oude Leij. Projectplan, 2013, Samenvatting.

<sup>17</sup> Waterschap Brabantse Delta. Nota van zienswijzen. Ontwerp projectplan "Herinrichting Oude Leij", 2013.

## 4.3 Organisatie en integraal werken

In paragraaf 2.3.2 hebben we geschreven dat integraal werken in de organisatie een aantal componenten kent. In deze paragraaf benoemen we op basis van de vorige paragrafen kort op welke wijze deze componenten hier aan de orde zijn en bijdragen aan integraal werken.

### *Structuur*

De structuur van de waterschapsorganisatie is functioneel. De structuur biedt geen positieve voorwaarden voor integraal werken.

### *Bestuurlijk-ambtelijk samenspel*

Dit aspect komt het volgende hoofdstuk aan de orde. De lijnen tussen bestuur en organisatie zijn kort. Afhankelijk van de inzet van het bestuur kan dit een gunstige voorwaarde bieden voor integraal werken.

### *Aansturing*

De aansturing is in aansluiting op de kaders gericht op bevordering van samenwerking. Voor dit procesaspect van integraal werken zijn de randvoorwaarden aanwezig.

### *Kwaliteit van de capaciteit*

Medewerkers worden intern geselecteerd en geschoold in de rol van omgevingsmanager: alert zijn op actoren in de omgeving en hun doelen en belangen.

### *Kennis en informatie*

Er is onder meer ecologische kennis aanwezig in het waterschap. Daarnaast gaat het vooral om vaardigheden omtrent het identificeren en betrekken van doelen en belangen. Daarin worden medewerkers geschoold.

### *Cultuur*

In 2014 is een cultuurtraject gestart om interne en externe samenwerking te bevorderen. Door een aantal gesprekspartners in dit onderzoek wordt de organisatiecultuur omschreven als nog steeds naar binnen gekeerd, maar er wordt wel verbetering waargenomen.

### *Werkprocessen*

Mede door het aanstellen van omgevingsmanagers en planadviseurs en hun betrokkenheid in trajecten zijn de werkprocessen steeds meer extern gericht. De van RWS overgenomen benadering Integraal Project Management leidt tot werkwijzen die meer omgevingsgericht zijn, dan in het verleden. Daar staat tegenover dat de wens uit het bestuursakkoord om meer dan voorheen aan te sluiten bij initiatieven van derden, het waterschap een andere richting op stuurt, dan die van integraal werken en afwegen.

### *Taken en inrichting*

Door toenemende concentratie op de wettelijke kerntaken en het overlaten van initiatieven aan anderen laat het waterschap het initiatief en de leiding bij integrale afweging varen. De nieuwe rollen van omgevingsmanagers in projecten hebben we hierboven al genoemd.

# 5

## Integraal bestuur

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Op welke wijze wordt het kader vertaald naar het bestuur?
- In hoeverre heeft integraal werken ingang gevonden in de inrichting en het functioneren van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur?

We behandelen achtereenvolgens het Dagelijks Bestuur (DB) en het Algemeen Bestuur (AB).

### 5.1 Dagelijks Bestuur

#### Portefeuilles

Het DB bestaat uit de dijkgraaf en vijf bestuursleden van de partijen VVD, CDA en Ons Water/Waterbreed en van Ongebouwd en Bedrijven (alle elk één bestuurslid). Naast de dijkgraaf is er een portefeuillehouder voor watersystemen en een portefeuillehouder voor financiën en voor beheer van water zuiveren. Daarnaast zijn er indirect aan water gelieerde onderwerpen die zijn toegedeeld aan de verschillende portefeuilles: natuurbeheer, maatschappelijke verantwoord ondernemen, samenwerking met Vlaanderen. Drie portefeuillehouders hebben naast enkele specifieke taken ook regio's toebedeeld gekregen (zie hieronder bij Invulling accounthouderschap). De portefeuillevverdeling is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

De als 'integraal' te bestempelen onderwerpen maatschappelijk verantwoord ondernemen, innovatie, duurzaamheid en klimaatadaptatie behoren tot het collectieve aandachtsgebied van de portefeuillehouders. Elke portefeuillehouder is verantwoordelijk voor het geven van sturing aan de inhoudelijke beleidsvoorbereiding van deze onderwerpen.

Onderwerpen, zoals educatie en recreatie, Natura2000 zijn niet expliciet als integrale onderwerpen opgenomen in de portefeuillevverdeling. Er zijn waterschapsbesturen in Nederland waarin dit wel het geval is en waarin daarmee die onderwerpen ook bestuurlijk geïnstitutionaliseerd zijn. Het belang komt daar aan de orde in de besturen omdat het belang is belegd bij een lid van het DB. Dat is in het waterschap niet het geval.

#### Invulling accounthouderschap

Van de vijf dagelijks bestuursleden hebben er drie expliciet een regio toebedeeld gekregen.<sup>18</sup> Voor de projecten in die regio dragen de betreffende bestuursleden de integrale verantwoordelijkheid. Daarnaast zijn zij bestuurlijke accounthouders voor de gemeenten in 'hun' regio. Daarmee wordt op bestuurlijk niveau invulling gegeven aan het thema samenwerking dat in de kaders (zie hoofdstuk 3) zo'n prominente plaats inneemt. Gemeentebestuurders hebben primair met hen contacten, maar, indien het werkveld van een andere portefeuillehouder in het geding is, ook met die andere portefeuillehouders. Uit gesprekken binnen het waterschap blijkt de onderlinge communicatie tussen de bestuurders en de uitwisseling van informatie tussen de accounthouders en andere portefeuillehouders in de praktijk soepel verloopt. Dat is het gevolg van goede persoonlijke verhoudingen binnen het dagelijks bestuur en ook van de politiek-bestuurlijke verhoudingen. De politiek-bestuurlijke opvattingen, over wat de waterschapstaak inhoudt, lopen nauwelijks uiteen tussen de partijen die het dagelijks bestuur vormen.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Andere waterschapsbesturen elders kennen dit ook wel, maar meer in de vorm dat bestuurders in hun primair functioneel ingerichte portefeuille ook nog een aantal gemeente krijgen toebedeeld.

<sup>19</sup> Waterschapsbesturen elders waarbij er grotere tegenstellingen zijn tussen collegepartijen (bijvoorbeeld deelname van zowel Water Natuurlijk als CDA), kennen over het algemeen meer onderlinge politieke interactie.

Het bestuurlijk accounthouderschap strekt zich nog niet uit tot ZLTO en de terreinbeherende organisaties Brabants Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Er wordt aan gewerkt om een vorm van accounthouderschap voor die organisaties in deze bestuursperiode te realiseren.

Het bestuurlijk accounthouderschap brengt het streven naar samenwerking tot uitdrukking dat ook in het bestuursakkoord is opgenomen. Verder blijkt dat de leden van het huidige DB nadrukkelijk 'van buiten naar binnen' willen werken. Zij brengen wat zij in contacten met de buitenwacht vernemen nadrukkelijk in bij de communicatie richting de organisatie. Uit de gesprekken met externe actoren blijkt dat de bestuurders goed benaderbaar en toegankelijk zijn en dat de geïnterviewden het idee hebben, dat hetgeen zij bij een bestuurder aan de orde stellen, ook doorklinkt in de organisatie.

De externe partners kijken wisselend aan tegen de effecten van de portefeuilleteoedeling en bestuurlijke werkwijze. Enerzijds wordt ervaren dat, ongeacht met welke portefeuillehouder men communiceert de informatie, binnen het DB wordt gedeeld. Anderzijds geven externen aan dat men niet zoveel merkt van het bestuurlijk accounthouderschap, behalve dat er periodiek bestuurlijk overleg is. De verwachtingen van de betreffende gemeenten spelen hierbij een belangrijke rol. Er zijn gemeenten die van het waterschap meer bestuurlijk initiatief verwachten, dan zij nu waarnemen. In het onderzoek is naar voren gekomen dat men ook bestuurlijk initiatieven van het waterschap verwacht vanuit de kennis, deskundigheid en rol van het waterschap. Het gaat dan om initiatieven op het vlak van het omgaan met vraagstukken van bijvoorbeeld klimaatadaptatie en de verdere versterking van de betekenis van de functie water voor andere functies (wonen, recreëren en natuur en groen). Bestuurlijk meedenken en daarin een proactieve opstelling van bestuurders wordt wel in projecten waargenomen, maar wordt gemist door een deel van de gesproken personen, in het geval zij er behoefte aan dat in een vroegtijdig stadium beleidsstrategisch wordt meegedacht door het waterschap. Vanwege het beperkt aantal gesprekken kunnen we niet overigens hier niet stellen dit symptomatisch is voor het waterschap.

Bij de externen hebben wij in dit onderzoek ook een wisselend beeld gekregen van de mate waarin men ervaart dat bestuurders oplossingsgericht meedenken met de vraagstukken waarvoor de partners in relatie tot het waterschap, zich gesteld zien. Aan de ene kant wordt door een deel van de gesprekspartners gezegd dat men bij de bestuurders een gewillig oor vindt. Als medewerkers op ambtelijk niveau geen overeenstemming kunnen bereiken over een vraagstuk, dan is na opschaling naar bestuursniveau vaak snel sprake van overeenstemming. Daar staan andere ervaringen tegenover waarbij opschaling niet succesvol is of waarbij een overeenstemming op ambtelijk niveau op bestuurlijk niveau juist wordt teruggedraaid.

Bestuurders van gemeenten met positieve ervaringen op dit vlak ervaren dat de waterschapsbestuurders bereid zijn tot meedenken vanuit de vraagstukken die voor de gemeenten opdoemen, bijvoorbeeld over hoe een recreatief fietspad in een inrichting van een gebied of een zone kan worden betrokken, of hoe kan worden voorkomen dat verschillende functies (natuur en verkeer) met elkaar in conflict kunnen raken bij een bepaalde inrichting van een gebied. Gemeentebestuurders ervaren ook dat waterschapsbestuurders in een vroegtijdig stadium vragen naar de belangen en doelen die voor de gemeenten in het geding zijn in een project.



## 5.2 Algemeen bestuur

In het kader van dit onderzoek naar integraal werken zijn vijf aspecten van belang voor het algemeen bestuur (AB):

- de ideeën die leven bij AB-leden over integraal werken;
- perceptie van integraal werken door het waterschap Brabantse Delta;
- de structuur van het algemeen bestuur;
- de inrichting van besluitvormingsdocumenten;
- de afwegingen die het algemeen bestuur maakt.

De begroting komt apart in hoofdstuk 6 aan de orde.

### 5.2.1 Integraal werken volgens AB-leden

De leden van het algemeen bestuur, die deelnamen aan de bijeenkomst, die in het kader van dit onderzoek is georganiseerd (zie bijlage 1), konden zich vinden in de definitie van integraal werken die wij aan hen hebben voorgelegd en die is opgenomen in paragraaf 2.3. Men vond het van belang dat het waterschap in contact treedt met andere belanghebbende personen en organisaties om de belangen en doelen van anderen mee te nemen in het werk van het waterschap. Het waterschap dient niet voor andere partijen de belangen af te wegen, maar moet dat doen samen met die andere partijen. Samenwerken met andere partijen is een belangrijk aspect van integraal werken, vonden de AB-leden. Ook is het van belang dat daarbij van buiten naar binnen wordt gedacht. Het waterschap is nog wel eens geneigd primair intern gericht te zijn, naar de mening van een aantal AB-leden. Het waterschap dient bij de andere partijen (gemeenten, burgers, natuurorganisaties en bedrijven) 'de agenda op te halen'. Dat betekent dat het waterschap, zowel bestuurlijk als ambtelijk, actief naar buiten moet treden. Het waterschap dient in zijn handelen en besluiten de maatschappelijke context van de uitvoering van de watertaak voortdurend te betrekken, vonden de AB-leden.

Over de consequenties van integraal werken voor de taakuitvoering van het waterschap werd verschillend gedacht. Aan de ene kant is er op gewezen dat integraal werken de nodige tijd kost en er toe leidt dat uitgebreide beleidsdocumenten worden opgesteld en aan het algemeen bestuur voorgelegd. Aan de andere kant wordt verwacht dat op een goede wijze integraal werken ook tijd en geld kan besparen. In dat verband is er voor gepleit dat vanuit het waterschap vanaf het begin van een project of beleidsproces goed wordt nagedacht welke maatschappelijke belangen en doelen in het geding zijn bij een vraagstuk. Er moeten krachtenveldanalyses worden gemaakt waarbij in beeld zijn wat de belangen, doelen en opvattingen zijn en welke partijen belanghebbend zijn of anderszins van invloed kunnen zijn op een project of een proces. Als die in beeld zijn, dan kunnen snel de belanghebbenden worden benaderd en kan worden samengewerkt aan het realiseren van doelen en oplossen van eventuele conflicterende doelen en belangen. Wanneer dit niet tijdig en goed gebeurt, leidt dit tot problemen en vertragingen verderop in een project of een beleidsproces.

AB-leden signaleerden wel dat de belangstelling bij maatschappelijke partijen om over een langere periode samen te werken met het waterschap wisselend is. Partijen haken in de loop van de tijd nog wel eens af in een project.

### 5.2.2 Perceptie van integraal werken door het waterschap

In de sessie met AB-leden bleek dat er verschillend wordt gedacht over de mate waarin en de wijze waarop het waterschap integraal werkt. Enerzijds is er op gewezen dat dit waterschap verschillende voorbeelden kent van goede samenwerking en een actieve opstelling van het waterschap om verschillende belanghebbenden te betrekken. Daar tegenover stond de

perceptie dat het waterschap te veel naar binnen is gericht en dat andere partijen initiatieven moeten nemen om de verschillende belangen en doelen goed over het voetlicht te krijgen.

De Overdiepse Polder is enerzijds opgevoerd als een voorbeeld van goede samenwerking en van de ruimte die het waterschap geeft aan andere partijen en anderzijds als een voorbeeld van burgers die zich genoodzaakt zagen het initiatief naar zich toe te trekken om tot oplossing van de gerezen vraagstukken te komen. Het waterschap kwam daar in eerste instantie onvoldoende uit, is de perceptie.

In 5.2.4 gaan we in op de besluitvormingsdocumenten en de notities die worden voorgelegd aan het AB.

### 5.2.3 Organisatie van het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur bestaat uit 30 leden. Er zijn twee commissies: de Voorbereidingscommissie Financiële jaarstukken en de Voorbereidingscommissie watersystemen. In het kader van dit onderzoek zou de commissie watersystemen van belang kunnen zijn. Deze commissie brengen advies uit aan het dagelijks bestuur. De leden van de commissie hebben voorts de mogelijkheid om buiten de voltallige vergadering van het AB van gedachten te wisselen over onderwerpen die in een later stadium aan de orde kunnen komen in het AB.

De AB-leden onderkenden dat er veel agendapunten zijn voor de vergaderingen van het AB en dat een goede gedachtewisseling niet altijd mogelijk is. Daarom wordt in het kader van het traject Bestuurlijke Vernieuwing naar alternatieve opzet van het AB gezocht. Er is een overdrachtsdocument van het algemeen bestuur 2009 - 2015 aan het nieuwe algemeen bestuur. Daarin wordt de mogelijkheid van meer commissies genoemd. In de bijeenkomst in het kader van dit rekenkameronderzoek is gesproken over de mogelijkheid van commissies die adviescommissies van het DB zijn en van commissies die de AB-vergaderingen voorbereiden, in de zin dat de gedachtewisseling in de commissies kan plaatsvinden en dat de voltallige AB-vergaderingen gebruikt worden voor besluitvorming. In dat verband wordt onderscheid gemaakt tussen: beeldvorming - meningsvorming en standpuntuitwisseling - besluitvorming. Commissies, als voorportaal van het AB, vond men belangrijker, dan commissies die adviesorganen van het DB zijn. De discussie wordt voortgezet in het project Bestuurlijke Vernieuwing. Daarin heeft het huidige AB de mogelijkheid om zijn eigen weg in te slaan.

In het genoemde overdrachtsdocument van het vorige AB wordt niet gesproken over integraal werken of integrale afwegingen in beleid. Voor het ondersteunen van integraal werken is in de sessie van dit onderzoek de mogelijkheid geopend om tot een regionale indeling van de commissies te komen. Daarin kunnen gebiedsgericht integrale afwegingen worden gemaakt. Bijvoorbeeld, de aan zuiveringstaak gerelateerde vraagstukken, zoals ontkoppeling, heeft immers ook gevolgen voor vraagstukken van kwaliteit en kwantiteit van oppervlaktewateren en grondwater in een regio. Daarbij is de mogelijkheid genoemd om behalve AB-leden ook vertegenwoordigers van andere organisaties (landbouw, natuur, recreatie, gemeenten) op te nemen in de commissies. De commissies hebben daarbij, qua samenstelling, een open karakter. Deze figuur van regionale commissies, met ook niet-AB leden, heeft bestaan bij één van de voorgangers van het waterschap Brabantse Delta.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> In het ambtelijk wederhoor is geschreven dat niet een rechtsvoorganger van het waterschap Brabantse Delta regionale commissies kende, maar dat het huidige waterschap in de eerste drie jaar van zijn bestaan regionale commissies had waarin vertegenwoordigers van andere organisaties zitting hadden. Brief van het waterschap aan de rekenkamercommissie, technische reactie, 14 januari 2016, kenmerk 16UT000381.

In het traject Bestuurlijke vernieuwing wordt ook verder ingezet op thema-avonden van het AB die ook nu al worden gehouden. Op deze thema-avonden kan volgens de AB-leden goed worden ingegaan op integraliteit van vraagstukken en op de wijze waarop het waterschap omgaat met de verschillende belangen en doelen.

## 5.2.4 Besluitvormingsdocumenten

Uit de sessie in het kader van dit onderzoek kwam een verschillende waardering van de besluitdocumenten van het AB naar voren. Er is in het algemeen behoefte aan documenten van beperkte omvang (oplegnotities van maximaal vier à vijf pagina's voor onderwerpen van enig belang). Een aantal AB-leden vond de documenten te kort geformuleerd om tot afwegingen te kunnen komen. Ook is geconstateerd dat er verschillen zijn tussen de verschillende taakvelden van het waterschap. Op het vlak van zuiveringsbeheer wordt in notities kort de context en de historie van een onderwerp en het te nemen besluit geschetst. Op andere taakvelden wordt slechts vermeld wat het beoogde resultaat is en welke middelen er mee zijn gemoeid.

Daar waar het waterschap 'integraal werken' vooral invult door samenwerking te zoeken, wat door de AB-leden wordt gesteund, is het volgens die AB-leden wel van belang om in de besluitdocumenten inzicht te krijgen in de wijze waarop en de mate waarin die samenwerking is gezocht en gerealiseerd. Daarover is nu veelal geen informatie te vinden in de documenten. De documenten missen doorgaans ook informatie over de afwegingen die zijn gemaakt om tot het besluit te komen dat wordt voorgelegd en welke alternatieven eventueel in het voortraject aan de orde zijn geweest. Wel wordt gewaarschuwd dat de documenten niet te dik en te complex moeten worden. Helder moet blijven waarover besloten moet worden, wat moet worden besloten en om welke redenen dat het geval is.

Integraal werken vergt volgens de AB-leden dat de verschillende belangen in beeld worden gebracht. In projectplannen wordt soms paragraaf-gewijs aandacht geschonken aan aspecten als natuur, landschap en recreatie en bedrijvigheid. Geopperd wordt dat dit ook standaard korte kopjes in de oplegnotities kunnen zijn, zoals ook aspecten als Kosten en Communicatie die standaard zijn. Dan kan het AB zien of aspecten aan de orde zijn en of daar naar is gekeken in de voorbereiding van de besluiten en wat er mee is gedaan en kan het AB zich daarover een eigen beeld en mening vormen. Nu blijft er in de oplegnotities te veel impliciet. In het voorbeeld van Oude Leij/Regte Heide werd dit wel in het projectplan beschreven (zie paragraaf 4.2). Er wordt gepleit voor meer transparantie ten aanzien van de verschillende aspecten, belangen en doelen bij een vraagstuk of project.

Het waterbeheerplan wordt door de AB-leden beschouwd, als een goed voorbeeld van een document waarin verschillende doelen en belangen aan de orde worden gesteld en integrale afwegingen worden gemaakt. Dat zou meer moeten doorklinken in de verschillende beleidsdocumenten en projectvoorstellen dan nu al het geval is.

## 5.2.5 Afweging in het algemeen bestuur

De afweging, die gemaakt wordt in het algemeen bestuur, is voor een belangrijk deel een vervolg op de wijze waarop vraagstukken worden voorgelegd. In aansluiting op hetgeen in paragraaf 5.2.3 is geschreven, moet het AB volgens de deelnemers aan de sessie in dit onderzoek, komen tot inzichtvorming en beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming. Het AB dient door het DB en in de voorliggende stukken te worden meegenomen in de afwegingen die ambtelijk en door het DB zijn gemaakt en in de context en de achtergronden van afwegingen. Dat gebeurt tot op heden te weinig, vindt men.

# 6 Integraliteit in de P&C-cyclus

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag:

- In hoeverre heeft het integraal werken ingang gevonden in de P&C-cyclus van het waterschap? Op welke wijze wordt integraal werken inzichtelijk gemaakt in de documenten in die cyclus? Hoe wordt de toekenning van bedragen aan activiteiten transparant gemaakt?

De kadernota, programmabegroting, het jaarverslag en de rapportages maken onderdeel uit van de P&C-cyclus.

## Kadernota

In paragraaf 3.3 is ingegaan op de kadernota als onderdeel van de P&C-cyclus. Wij volstaan hier korthedshalve met een verwijzing naar de inhoud van die paragraaf.

## Begroting

De begrotingsdocumenten sluiten aan op de kadernota. Daarin wordt samenwerking centraal gesteld. Dat gebeurt ook in de begrotingen, bijvoorbeeld in die voor 2014 en 2015 die zijn geanalyseerd in het kader van dit rekenkameronderzoek. De begrotingen gaan meer in op samenwerking, dan dat dit gebeurt in de begrotingen van eerdere jaren.<sup>21</sup> De begroting kent programma's. Per programma staan onderwerpen, doelstellingen, beoogde effecten en aanpak kort beschreven. Waar dat mogelijk is, zijn ook concrete prestatie-indicatoren benoemd. De financiële middelen zijn echter toegewezen aan de programma's als geheel. Dat maakt het niet mogelijk om zicht te krijgen op de financiële middelen die aan de verschillende onderdelen van een programma worden toegekend. De begroting is ook functioneel en niet integraal ingericht. Al met al bieden de begrotingen geen financieel sturingsinstrument om integrale werkwijzen door het waterschap te bevorderen. Het algemeen bestuur kan niet met financiële instrumenten sturen op integraal werken.

## Jaarrekeningen

Net als in de begrotingen worden in de jaarrekeningen realisaties op de onderdelen van de programma's in kwalitatieve termen beschreven.<sup>22</sup> Er wordt niet gespecificeerd aan welke onderdelen welke bedragen zijn uitgegeven. Er worden geen bedragen toegekend aan bepaalde projecten en aan wijzen van werken die als vormen van integraal werken kunnen worden opgevat. Daarover wordt in de P&C-cyclus niet gesproken en besloten, dan dient te gebeuren in concrete projecten.

## Beoordeling door AB-leden

Ook een aantal AB-leden geeft in de sessie in het kader van dit onderzoek aan dat zij in de begrotingen missen dat activiteiten en bedragen aan elkaar zijn gekoppeld. Men weet niet goed aan welke activiteiten bedragen worden toegekend. Een aantal andere AB-leden geeft aan daaraan ook geen behoefte te hebben. Bij hen bestaat zorg dat de documenten en specifiek de begrotingen, te omvangrijk worden, als de bedragen te veel worden gespecificeerd.

De begrotingen zijn vooral een gedetailleerd overzicht van de inkomsten, tarieven en lasten enerzijds en de samengevatte uitgaven voor de programma's anderzijds.

---

<sup>21</sup> Onderzoekers konden beschikken over de Beleidsbegrotingen van 2012, 2013, 2014 en 2015.

<sup>22</sup> Onderzoekers konden beschikken over de Jaarrekeningen van 2011, 2012, 2013 en 2014.

**Prestatie-indicatoren**

In de programma's in de begroting zijn prestatie-indicatoren opgenomen. Voor samenwerking is dat alleen het aantal bestuurlijke overleggen met de gemeenten in het programma Planvorming. Ook in andere programma's wordt samenwerking genoemd – zie ook hoofdstuk 3 van dit rapport. Daaraan worden geen prestatie-indicatoren gekoppeld. Ook staan er geen prestatie-indicatoren voor integraal werken in begrotingen. Op deze wijze kan (het AB) geen inzicht worden geboden in de wijze waarop of de mate waarin het waterschap integraal werkt.

# 7

## Integraal werken in het waterschap

In hoofdstuk 2 hebben we integraal werken als volgt omschreven:

*Het waterschap werkt integraal indien het vanuit het totaal aan relevante maatschappelijke doelen en belangen in de regio werkt aan de eigen watertaak en indien het in beleid en in projecten rekening houdt met de maatschappelijke en specifiek fysieke context waarin het waterbelang wordt behartigd en waterdoelen moeten worden bereikt.*

Daarbij komen een aantal activiteiten in beeld:

- I. Bestuurders en medewerkers van het waterschap identificeren de relevante doelen van de functies landbouw, natuur en landschap, recreatie, wonen en verkeer alsmede de verbanden met de doelen van de functie water identificeren;
- II. Zij treden tijdig in contact met de partijen om met hen over de doelen te communiceren die het waterschap en de andere partijen nastreven en om te toetsen welke verbanden er zijn tussen de doelen;
- III. Zij stemmen, waar nodig, de doelstellingen van het waterschap af op die van andere partijen;
- IV. Zij communiceren open over de mogelijkheden en beperkingen om de doelen en belangen op elkaar af te stemmen;
- V. Zij werken, waar dit meerwaarde biedt, met deze andere partijen samen om de verschillende doelen en de gezamenlijke doelen te bereiken;
- VI. Zij zetten, waar nodig, aanvullende (multidisciplinaire) expertise in om goed uitvoering te geven aan de voorgaande vijf punten.

### Kaders

Er zijn verschillende strategische kaders van het waterschap. Daarin wordt beperkt ingegaan op 'integraal werken'. De kaders noemen wel de integrale zorg van het waterschap voor het watersysteem. Ze spitsen de activiteiten van het waterschap vooral toe op samenwerking met andere partijen. Verder wordt geen uitwerking gegeven aan integraliteit of integraal werken. In de kaders wordt vanuit de watertaak wel gekeken naar de belangen en doelen die er aan raken en in het geding kunnen zijn. Er wordt niet gerefereerd aan de algemene maatschappelijke doelen en belangen en de wijze waarop water daarbij een rol kan spelen. Er wordt vanuit de waterfunctie naar andere belangen en doelen gekeken en niet vanuit de maatschappelijke doelen en belangen naar de waterfunctie. De watertaak wordt niet in de kaders neergezet als een integraal onderdeel van de maatschappelijke de fysieke context.

Omdat integrale zorg en integraliteit in de kaders niet zijn uitgewerkt, verschaffen de kaders geen inhoudelijk richtsnoer voor integrale afweging in concrete gevallen en ook niet in het relatieve belang van het wateraspect in de maatschappelijke en fysieke context.

### Doorwerking van de kaders in de organisatie en werkwijzen

De kaders van het waterschap werken door in de organisatie van het waterschap. 'Samenwerking' is in de organisatie concreet uitgewerkt in een aantal afdelingsplannen en komt terug in de werkwijzen. In de afdelingsplannen zijn rollen gecreëerd die zich richten op externe relaties en op samenwerking. Steeds meer medewerkers worden daarop toegerust (door 'selectie' en scholing). Het organisatieontwikkelingstraject uit 2014 was ook gericht op versterking van de interne en externe samenwerking.

Van de verschillende componenten van de organisatie zijn er enkele die integraliteit in het werken door het waterschap bevorderen. De bestuurlijk-ambtelijke interactie wordt beïnvloed doordat bestuurders nadrukkelijk van buiten naar binnen redeneren en dat ook laten doorklinken in de organisatie. Aansturing, inrichting, werkprocessen en inzet van capaciteit en de cultuur zijn er op gericht het procesaspect 'samenwerking' te versterken en daarmee dat aspect van integraal werken te bevorderen. Een deel van het waterschap werkt procesgericht. Er zijn echter ook componenten die geen bijdrage leveren aan integraal werken of dat zelfs beperken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het feit dat de organisatie qua hoofdstructuur primair functioneel is ingericht. De focus van het werk van het waterschap ligt op de kerntaken van het waterschap. Ook het feit dat in toenemende mate initiatieven tot projecten wordt overgelaten aan anderen draagt niet bij aan het integraal werken door het waterschap.

Op grond van informatie uit gesprekken met extern betrokkenen komt het beeld naar voren dat er vanuit de organisatie wordt meegedacht met vraagstukken waarvoor de partners zich gesteld zien in projecten en uitvoeringstrajecten. Er wordt door het waterschap gezocht naar meekoppelkansen en de partners wordt daar ook op gewezen. Dit is een uiting van proactief opereren.

Tegelijkertijd wordt extern waargenomen dat het oplossingsgericht meedenken niet waterschapsbreed bestaat. Daardoor ervaren externe partners soms tegengestelde geluiden uit het waterschap. In projecten wordt meegedacht met de vraagstukken waar externen zich voor gesteld zien, maar vanuit de normstelling voor veiligheid, beperking wateroverlast of waterkwaliteit, kunnen vanuit het waterschap vervolgens beperkingen worden opgeworpen. Er komt niet altijd een integraal afgestemd geluid uit het waterschap. In veel gevallen vinden de partijen overigens een oplossing voor deze op het eerste gezicht tegengestelde geluiden vanuit het waterschap.

Kijken we naar de activiteiten uit de definitie van 'integraal werken' dan ontstaat het volgende beeld:

Activiteit	Invulling door Waterschap Brabantse Delta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificeren van relevante doelen van andere functies en het leggen van verband met waterdoelen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dit gebeurt in toenemende mate door de medewerkers van het waterschap.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdig in contact treden en communiceren over de doelen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn rollen in het waterschap ontwikkeld op de tijdige contacten te bevorderen. Natuurorganisaties zijn in verschillende EVZ projecten niet van meet af aan betrokken en kunnen daardoor in die gevallen niet van begin af aan zelf hun belangen en doelen behartigen. Daardoor ontstaat er geen belangenafweging in de interactie tussen het waterschap en een aantal van de belangenvertegenwoordigers.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waar nodig doelstellingen afstemmen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanuit het waterschap wordt hieraan met de partners gewerkt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open communiceren over de mogelijkheden en beperkingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dit is een aandachtspunt. Verschillende aspecten van de waterschapstaak (naast ontwikkelen en inrichten ook normstelling en toezicht) worden niet altijd gelijktijdig en op elkaar betrokken naar voren gebracht door het waterschap in de communicatie met partners.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerken om de (gezamenlijke) doelen te</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerking gebeurt in projecten. Daarbij</li> </ul>

Activiteit	Invulling door Waterschap Brabantse Delta
bereiken	komen de verschillende doelen en belangen nadrukkelijk aan de orde.
• Multidisciplinaire experts inzetten	• Het waterschap doet dit op de terreinen van zijn taak: waterstaatskundige, ecologische en juridische expertise.

In projectplannen komen de verschillende aspecten van inrichting van een project aan de orde. De samenwerking met partijen wordt beschreven en de belangen worden benoemd en gemeld wordt op welke wijze in het project rekening gehouden wordt met die belangen.

## Bestuur

### *Dagelijks bestuur*

Ook wat betreft het bestuur van het waterschap werken de kaders door op vooral het aspect 'samenwerking'. Het accounthouderschap dat in drie portefeuilles van het DB is ondergebracht richt zich op versterking van de samenwerking met in eerste instantie de gemeenten als partners. Aan een vorm accounthouderschap voor de maatschappelijke partners (ZLTO en natuurbeheerorganisaties) wordt gewerkt. Het accounthouderschap houdt in dat bestuurlijk vroegtijdig kan worden onderkend welke vraagstukken spelen bij de partners. Bestuurders hechten ook belang aan het 'van buiten naar binnen' denken en geven signalen ook door aan de organisatie. De behoefte aan sparren en meedenken over vraagstukken, als klimaatbestendigheid in de stedelijke inrichting, bestaat ook bij de bestuurlijke partners. Zij vinden dat het waterschap daarin bestuurlijk nog meer kan betekenen, dan nu het geval is. Wat in de projecten wel gebeurt, vindt nog niet plaats in vroegtijdige stadia van strategische beleidsontwikkeling: meedenken vanuit het waterschap met partners.

In het huidige dagelijks bestuur zijn de communicatielijnen kort en worden signalen van samenwerkingspartners onderling gedeeld door de bestuurders. In het DB zijn voorwaarden aanwezig voor integraal werken.

### *Algemeen bestuur*

Het algemeen bestuur is qua structuur niet ingericht op integraal werken. Een commissiestructuur waarover in het kader van Bestuurlijke Vernieuwing wordt gedacht zou daaraan invulling kunnen geven. AB-leden in dit onderzoek geven aan dat zij door de organisatie en het DB meer in de positie van integrale afweging van vraagstukken kunnen worden gebracht, als in beleidsdocumenten bondig wordt aangeduid wat de context van een vraagstuk is en welke afwegingen vooraf zijn gemaakt. Men onderschrijft het belang van samenwerking en wil in de besluitdocumenten nadrukkelijk vermeld zien op welke wijze daarin invulling is gegeven door de organisatie bij de voorbereiding van besluiten. Ook wil men inzicht op welke wijze de organisatie gaat opereren in de uitvoering. Men heeft niet het idee dat conform de definitie in dit onderzoek, vanuit maatschappelijke doelen en belangen naar watervraagstukken wordt gekeken, maar dat watervraagstukken vaak op zichzelf worden beschouwd. Het waterbeheerplan geeft wel een aantal zetten en zou volgens AB-leden meer kunnen doorwerken in het werk van het waterschap.

Doordat het waterschap in de strategische kaders integrale benadering uitwerkt in samenwerking, komen de externe belangen en doelen in beeld en worden ze met die van het waterschap geconfronteerd in de interactie van het waterschap met organisaties en individuen die belanghebbend zijn of voor die belangen in de bres springen. Als dat consequent wordt doorgezet zou de interactie niet alleen op ambtelijk niveau, maar ook op politiek-bestuurlijk



niveau moeten plaatsvinden. Dat kan invulling krijgen in bijvoorbeeld de commissiestructuur van het AB en/of de inrichting van themabijeenkomsten.

### **P&C**

In de P&C-cyclus heeft alleen het aspect 'samenwerking' van integraal werken ingang gevonden. In de teksten van de recente versies van de kadernota's, begrotingen en jaarrekeningen wordt vooral in kwalitatieve termen inzichtelijk gemaakt waarop de samenwerking zich richt. Dat krijgt vervolgens geen vertaling in de wijze waarop de financiële cijfers worden gepresenteerd en budgetten worden toegekend. Het AB kan op grond van de documenten niet financieel sturen op integraal werken. De begroting bevat een beperkt aantal prestatie-indicatoren per programma. Dan kan worden uitgebreid en toegesneden op integraal werken - zeker voor zover dit het procesaspect van integraal werken betreft.

# 8 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen maken geen onderdeel uit van deze Nota van bevindingen.

## 8.1 Conclusies

Op grond van de voorgaande hoofdstukken formuleren wij de volgende conclusies:

- Integraal werken is geen centraal begrip in de kaders van het waterschap Brabantse Delta. Het begrip wordt in de missie van het waterschap genoemd, maar krijgt verder geen inhoudelijke uitwerking in de overige kaders.
- In de kaders van het waterschap neemt samenwerking met andere partijen (gemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers) een centrale plaats in. Samenwerking is een belangrijke pijler van integraal werken, maar dekt integraal werken niet volledig. Wat ontbreekt is een inhoudelijk richtsnoer of kompas van integraal werken voor bestuurders, management en medewerkers van het waterschap om in die samenwerking tot afweging van belangen en doelen en tot keuzes te komen.
- De recente hernieuwde visie op het werk van het waterschap biedt goede aanknopingspunten om integraal werken verder vorm en inhoud te geven voor bestuur en organisatie.
- De samenwerking met andere partijen die in de kaders van het waterschap centraal staan, krijgen hun doorwerking in de organisatie van het waterschap, onder meer doordat rollen voor medewerkers zijn ontwikkeld die er op gericht zijn het krachtenveld van externe partijen en hun belangen en doeleinden te identificeren en daar met hen over te communiceren. Samenwerking maakt onderdeel uit van de ontwikkeling naar meer procesgericht werken die in de organisatie is ingezet.
- Een blijvend aandachtspunt is de interne afstemming van het waterschap zodat het waterschap in interactie met externe partijen een eenduidig en consistente inbreng heeft in trajecten waarin, zowel praktische en inhoudelijke vraagstukken moeten worden opgelost als rekening moet worden gehouden met handhaving van normen op het vlak van waterbeheer.
- Het waterschap kiest er in feite voor om afweging van belangen en doeleinden in interactie met andere partijen tot stand te laten komen. Dit vereist dat die andere partijen in zo vroeg mogelijke stadia van projecten en processen betrokken zijn. Dat is niet altijd het geval, bijvoorbeeld waar het waterschap om pragmatische redenen in projecten eerst gronden tracht te verwerven en daarna pas organisaties betreft om over de inrichting van de gronden te overleggen.
- De koerswijziging van het waterschap in het bestuursakkoord, waarbij het meer dan in het verleden initiatieven tot gebiedsinrichtingen overlaat aan andere partijen en het aanschuift voor inbreng van de waterfunctie, staat op gespannen voet met integraal werken.
- De *planning&control*-documenten gaan expliciet in op samenwerking met andere partijen. De documenten bevatten echter geen financiële instrumenten waarmee kan worden

gestuurd op integraal werken. Er zijn nog geen prestatie-indicatoren voor integraal werken opgenomen in deze documenten.

- De regionale inrichting van een deel van de portefeuilles van het dagelijks bestuur sluit aan bij de wens tot samenwerking van het waterschap. Bestuurders kunnen als accounthouders gebiedsgericht contacten onderhouden met de verschillende partijen over aan water gerelateerde aangelegenheden. Door de invulling van de portefeuilles en in het daadwerkelijk handelen opereert het bestuur 'van buiten naar binnen' en is daarmee omgevingsgericht. Dat is een belangrijke voorwaarde voor integraal werken.
- Het algemeen bestuur wordt niet in de positie gebracht om integrale afweging te maken van het waterbelang en andere belangen. Daarvoor ontbreekt de informatie in de beslisdocumenten doordat die daar niet op zijn ingericht. Ook ontbreekt in de bestuursvergaderingen doorgaans de tijd om uitgebreid in te gaan op de relaties tussen het waterbelang en andere belangen.
- Het algemeen bestuur is niet voldoende toegerust om integrale belangenafwegingen te maken vanuit het perspectief van de watertaak in haar context. Het ontbreekt het algemeen bestuur aan informatie over de samenwerking tussen partijen voorafgaand aan de besluitvorming. Ook wordt niet in beeld gebracht op welke wijze in de samenwerking verschillende belangen in beeld zijn gekomen en tegen elkaar zijn afgewogen.

## 8.2 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande kan een aantal aanbevelingen worden gedaan aan het algemeen bestuur.

- Het algemeen bestuur dient voor het waterschap een omschrijving vast te stellen van de integrale zorg voor voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit en veiligheid tegen overstroming uit de missie van het waterschap. Het kan het dagelijks bestuur verzoeken daarvoor een voorstel te doen dat aansluit bij de omschrijving van integraal werken van de rekenkamercommissie.  
In aanvulling daarop dient algemeen bestuur het dagelijks bestuur te verzoeken een voorstel te doen voor het uitwerken van integrale zorg en integraal werken en daarbij aan te geven wat van het waterschap mag worden verwacht in het handelen en in voorstellen voor beleid en projecten. De uitwerking dient een inhoudelijk kompas te bieden voor de afweging van de verschillende belangen en het waterbelang in de voorbereiding en uitvoering van beleid en in projecten.
- Het algemeen bestuur kan het dagelijks bestuur verzoeken een pilotproject te selecteren waarin optimaal vorm en inhoud wordt worden gegeven aan integraal werken. Dat geeft de mogelijkheid voor de organisatie van het waterschap om in de praktijk te leren over de wijze waarop integraal werken praktisch vorm en inhoud kan worden gegeven.
- Het algemeen bestuur kan er voor kiezen om meer aandacht aan afweging van beleid en projecten te besteden door bespreking in commissies. De commissiestructuur dient gericht te zijn op integraal werken. Dat wordt het dichtst benaderd door een gebiedsgewijze inrichting van de commissies, waarbij in elke commissie alle aspecten van de waterschapstaak aan de orde kunnen komen. In de commissies dient ruimte te zijn voor inbreng van partijen met andere belangen dan het waterschap, bijvoorbeeld: landbouw, sport en recreatie, natuur en landschap en woonkwaliteit in stad en landelijk gebied. Die

commissies hebben een functie in de inzichts- en beeldvorming in de trits: beeldvorming - meningsvorming - besluitvorming.

- Het algemeen bestuur dient het dagelijks bestuur te verzoeken om de beslisdocumenten voor het algemeen bestuur zodanig in te richten dat telkens kort en bondig kan worden aangegeven of andere dan waterbelangen in het geding zijn, op welke wijze die andere belangen zijn betrokken, op welke wijze met belanghebbende partijen is samengewerkt en welke afweging van belangen en doelen is gemaakt ter voorbereiding van de besluitvorming. De formats voor de oplegnotities voor het algemeen bestuur moeten daarop worden ingericht, bijvoorbeeld door standaard aandacht te besteden aan de verschillende belangen die aan de watertaak zijn gerelateerd: alinea's over de relatie met landbouw, natuur, landschap recreatie, wonen en andere functies.
- Integraal werken dient zo concreet mogelijk vorm en inhoud te krijgen in het waterbeheerplan en in aparte bestuursbeslissingen over projecten en over beleid. Jaarlijks dient dit te worden vertaald in financiële instrumenten in de *planning&control*-documenten. Op die wijze heeft het algemeen bestuur ook via de *planning&control*-documenten financiële instrumenten voor sturing op integraal werken.
- In beleidsplannen en projectplannen dienen standaard prestatie-indicatoren voor integraal werken te worden opgenomen. Die indicatoren kunnen ook in *planning&control*-documenten worden opgenomen zodat het algemeen bestuur kan controleren of het waterschap integraal werkt.

# Bijlage 1

## Geïnterviewde personen

- De heer J. van de Aa, bestuurder waterschap;
- De heer J. de Beer, bestuurder gemeente Zundert;
- De heer L. van den Broek, waterschap;
- De heer A. Danjoui, gemeente Steenbergen;
- De heer J. Elshof, ZLTO;
- De heer H. Hieltjes, bestuurder waterschap;
- De heer L. van Hoften, waterschap;
- De heer M. Jacobs, bestuurder gemeente Tilburg;
- De heer P. Janssen, waterschap;
- De heer J. de Jong, waterschap;
- Mevrouw P. Lepolder, bestuurder gemeente Steenbergen;
- Mevrouw P. Mackowiak, gemeente Tilburg;
- De heer A. Meuleman, waterschap;
- Mevrouw C. Moonen, Dijkgraaf;
- De heer F. Pulles, waterschap;
- De heer H. Schep, Brabants Landschap;
- De heer H. van Stokkum, waterschap;
- Mevrouw E. Verbeurden, waterschap;
- De heer F. van Zijderveld, Natuurmonumenten.

Deelnemers aan sessie AB-leden d.d. 24 november 2015:

- De heer J. van der Heijden;
- Mevrouw N. Raedts;
- De heer H. Schouwenaars;
- De heer J. Taks.

# Bijlage 2

## Gebruikte documenten

De volgende documenten zijn geraadpleegd in dit onderzoek:

- Berenschot, Organisatiescan Brabantse Delta: Wat gaat goed en wat kan beter? 2013.
- Bestuursakkoord Waterschap Brabantse Delta 2015 - 2019. Onze Koers. 2015.
- Adviesnota aan het Dagelijks bestuur. Ontwerp projectplan Oude Leij/Regte Heide. 15-1-2013.
- Algemeen Bestuur. Vaststelling projectplan herinrichting Oude Leij/Regte Heide. 21-8-2013.
- Algemeen Bestuur. Aanvraag uitvoeringskrediet EVZ Noordelijkwestelijke Randweg Zundert en EVZ Ardo terrein. 17-9-2014.
- Algemeen Bestuur Waterschap Brabantse Delta, Vaststelling projectplan EVZ Aa of Weerijs Zundert, 17-6-2015.
- Agenda Algemeen bestuur Waterschap Brabantse Delta, 17-9-2014.
- Nota van zienswijzen. Ontwerp projectplan "Herinrichting Oude Leij".
- Ontwerp Projectplan stapsteen EVZ Aa of Weerijs.
- Realisatie van een stapsteen door H. Markus.
- Waterschap Brabantse Delta. Projectplan Waterwet. EVZ Aa of Weerijs te Zundert, 2015.
- Waterschap Brabantse Delta. Algemeen bestuur 2009-2015, Overdrachtsdocument, z.j.
- Waterschap Brabantse Delta en Royal Haskoning. Herinrichting Oude Leij. Projectplan, 2013.

Waterschap Brabantse Delta:

- Kadernota 2011;
- Kadernota 2014-2024;
- Kadernota 2015-2025;
- Begroting 2012;
- Begroting 2013;
- Begroting 2014;
- Begroting 2015;
- Jaarrekening 2011;
- Jaarrekening 2012;
- Jaarrekening 2013;
- Jaarrekening 2014;
- Afdelingsplan Ontwerp en Realisatie 2015;
- Afdelingsplan Beleid en Planadvies 2014;
- Afdelingsplan Beheer en Zuiveren 2015;
- Afdelingsplan Advies en Ondersteuning 2012;
- Interne notitie beleidsvel Watersystemen z.j.;
- Nieuwsbrief januari 2016.

# Bijlage 3

## Normenkader

Nr.	Onderzoeksvraag	Gedetailleerde norm	Score	Toelichting
1	Op welke wijze zijn de overkoepelende visie, uitgangspunten en beleidsdoelen van het waterschap gericht op integraal werken in bestuur en organisatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het coalitieprogramma wordt expliciet ingegaan op de noodzaak van integraal werken van het waterschap: <ul style="list-style-type: none"> <li>het coalitieprogramma gaat in op de noodzaak tot samenwerking met andere overheden en andere organisaties;</li> <li>het coalitieprogramma gaat in op de verwevenheid en onderlinge invloed van de functie water en andere functies zoals landbouw, natuur, landschap, bebouwing en cultuurhistorie.</li> </ul> </li> <li>In de missie van het waterschap en de waterschapsorganisatie wordt integraal werken benoemd: <ul style="list-style-type: none"> <li>de missie gaat in op het belang van samenwerking met andere partijen;</li> <li>de missie legt een relatie tussen de waterfunctie en de andere (ruimtelijke) functies.</li> </ul> </li> <li>In het waterbeheerplan worden relaties gelegd tussen het waterbelang en andere functies en belangen: <ul style="list-style-type: none"> <li>het waterbeheerplan gaat in op gebiedsgericht werken;</li> <li>het waterbeheerplan gaat in op projectmatig werken waarin verschillende belangen in projecten een rol spelen;</li> </ul> </li> </ul>	<div>+/-</div> <div>+/-</div> <div>+</div> <div>-</div> <div>+</div> <div>+</div>	<p>In het coalitieprogramma wordt integraal werken kort aangestipt. Noodzaak wordt niet onderstreept. Wel wordt ingegaan op samenwerking.</p> <p>De verwevenheid wordt genoemd.</p> <p>Voor zuiveringsbeheer wordt gesproken over het waterschap als ketenpartner.</p> <p>Verder wordt de menselijke rol benadrukt in de missie. Missie noemt andere functies niet.</p>

Nr.	Onderzoeksvraag	Gedetailleerde norm	Score	Toelichting
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– het waterbeheerplan benoemt de noodzaak van afstemming van doelen van verschillende overheden en private organisaties en die van het waterschap.</li> </ul>	+/-	De noodzaak wordt niet expliciet genoemd.
1a.		In de missie van het waterschap en de waterschapsorganisatie wordt integraal werken benoemd.	+	In de missie staat dat het waterschap integraal zorgt voor de verschillende onderdelen van de watertaak.
2.	Is er een kader voor bestuurlijk en ambtelijk integraal werken in het waterschap? Wat is de kwaliteit van dat kader als richtinggevend kader voor bestuur en organisatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het onderdeel van het coalitieprogramma dat betrekking heeft op integraal werken is besproken in het managementteam.</li> <li>• Er is een bestuurlijk vastgesteld document waarin staat vermeld op welke wijze en in welke mate het waterschap integraal wil werken. Dit document gaat daarbij ten minste in op: <ul style="list-style-type: none"> <li>– de verhouding tussen thema's en organisatieonderdelen.</li> <li>– verdeling van verantwoordelijkheden bij integraal werken.</li> <li>– de situaties waarin een integraal project of programmateam wordt opgezet naast de lijnorganisatie.</li> </ul> </li> </ul>	<p>+</p> <p>-</p>	<p>Er is geen apart document over integraal werken. In de verschillende afdelingsplannen en in een document over het Werkveld Watersystemen wordt ingegaan op een aspect van integraal werken, namelijk: samenwerken.</p>



Nr.	Onderzoeksvraag	Gedetailleerde norm	Score	Toelichting
3.	Op welke wijze wordt het kader vertaald naar het bestuur, de organisatie en de uitvoering van werkzaamheden?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inrichtingswerkzaamheden worden zoveel mogelijk vorm gegeven in projecten waarin ook andere belangen en belanghebbenden en overheden deelnemen.</li> <li>Inrichtingswerkzaamheden worden gebiedsgericht met betrekking van alle relevante belangen opgepakt.</li> <li>Het waterschap heeft zicht op ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeenten en op de wateraspecten die daarin spelen.</li> <li>Het waterschap treedt de gemeenten proactief tegemoet om mee te denken over integrale ontwikkelingen waarin ook water een rol speelt.</li> <li>In formats voor oplegnotities voor AB en DB zijn 'paragrafen' opgenomen die betrekking hebben op andere belangen: natuur, landbouw, stedelijk wonen en op het proces van integraal werken: samenwerkingsparagraaf.</li> <li>In portefeuilles in het DB zijn gebiedsgericht werken en klant (gemeente, natuurorganisaties, landbouworganisaties) gericht werken benoemd.</li> <li>Indien er sprake is van een grootschalig integraal project of programma, dan wordt hiervoor binnen het waterschap een apart project- of programmateam voor opgesteld.</li> </ul>	<p>++</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+/-</p> <p>+/-</p> <p>+</p> <p>+</p>	<p>Dat blijkt uit de twee bestudeerde cases.</p> <p>Concentreert zich op water en natuurdoelen. Wel besteed het waterschap aandacht aan meekoppelkansen</p> <p>Planadviseurs zijn op de hoogte van gemeentelijke plannen.</p> <p>Dit verschilt. In projecten wordt proactief gekeken naar meekoppelkansen. Daarbuiten gebeurt dat veel minder. Anders geformuleerd het proactief meedenken vindt in projecten op tactisch en operationeel niveau plaats. Partners op strategisch niveau strategisch proactief benaderen en meedenken, komt en beperktere mate voor.</p> <p>In AB-stukken wordt afgesloten met relaties met beleidsvelden. Geen kopjes die verwijzen naar andere (ruimtelijke) functies.</p> <p>Drie regioportefeuilles.</p> <p>Dit is standaard het geval.</p>

Nr.	Onderzoeksvraag	Gedetailleerde norm	Score	Toelichting
4.	In hoeverre is de organisatie van het waterschap toegerust op integraal werken en heeft die wijze van werken ingang gevonden in de organisatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medewerkers hebben de ruimte om zich te verdiepen in aan het wateraspect aanpalende belangen, zoals ruimte, natuur en stedelijke ontwikkeling.</li> <li>In overleggen met de portefeuillehouder komt integraal werken standaard aan de orde.</li> <li>Het is voor middle management en medewerkers duidelijk wat van hen door het DB verwacht wordt op het vlak van integraal werken.</li> <li>De verantwoordelijkheid voor aansturing van en verantwoording over integrale werkzaamheden is voor alle betrokkenen duidelijk in de organisatie belegd: <ul style="list-style-type: none"> <li>door middel van werkafspraken tussen teamleiders of afdelingshoofden en/of;</li> <li>door middel van het aanwijzen van een project- of programmaleider.</li> </ul> </li> <li>In functioneringsgesprekken wordt integraal werken en samenwerking met andere organisaties en belangen aan de orde gesteld.</li> </ul>	<p>+</p> <p>+/-</p> <p>+</p> <p>N.v.t.</p> <p>+</p>	<p></p> <p>Niet standaard.</p> <p>De ervaring is dat over en weer helder gecommuniceerd wordt.</p> <p>In het algemeen zijn de lijnen in de organisatie duidelijk. Vanuit verschillende aspecten, waaronder uitvoering van beheer en bediening, wordt naar ontwerp en ontwikkeling van nieuwe initiatieven gekeken. De integraliteit zit hem er in dat het ene onderdeel geen producten 'over de heg kiepert' naar het andere onderdeel. Dat gebeurde in het verleden nog wel eens.</p> <p>Dit maakt in toenemende mate onderdeel van de gesprekken uit, mede in aansluiting van het organisatieontwikkeltraject uit 2014.</p>
5.	In hoeverre heeft integraal werken ingang gevonden in de inrichting en het functioneren van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elke portefeuillehouder heeft ten minste één integraal project in portefeuille.</li> <li>Elke portefeuillehouder is accounthouder van een aantal gemeenten en houdt voeling met die gemeenten over fysieke mogelijk water-gerelateerde vraagstukken die spelen.</li> <li>In portefeuilles zijn gebieden genoemd.</li> <li>In de agendering van AB en DB zijn onderwerpen gebiedsgericht en projectgericht benoemd.</li> </ul>	<p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>	<p>Dit is anders georganiseerd. Dit geldt voor drie van de vijf portefeuillehouders.</p> <p>Idem.</p> <p>Idem.</p> <p>Wel projectgericht, niet gebiedsgericht.</p>

Nr.	Onderzoeksvraag	Gedetailleerde norm	Score	Toelichting
6.	In hoeverre heeft het integraal werken ingang gevonden in de <i>planning&amp;control</i> -cyclus van het waterschap? Op welke wijze wordt integraal werken inzichtelijk gemaakt in de documenten in die cyclus? Hoe wordt de toekenning van bedragen aan activiteiten transparant gemaakt?	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de begroting en jaarstukken worden uitgaven en beleidsinitiatieven in perspectief van aansluiting bij het beleid van andere overheden gesteld.</li> <li>In de begroting en jaarstukken wordt van functionele/sectorale uitgaven en beleidsinitiatieven gemeld in hoeverre ze bijdragen aan of deel uitmaken van integrale projecten of programma's.</li> <li>Er wordt transparant gemaakt aan welke activiteiten en doelen financiële middelen worden toegedeeld.</li> <li>In de begroting zijn posten benoemd die verwijzen naar andere belangen: <ul style="list-style-type: none"> <li>Landbouw;</li> <li>Natuur;</li> <li>Landschap;</li> <li>Recreatie</li> <li>Overig landgebruik;</li> <li>Cultuurhistorie;</li> <li>Stedelijk waterbeheer.</li> </ul> </li> </ul>	<p>-</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>Dit hebben wij niet aangetroffen.</p> <p>De begroting geeft hierover geen informatie. Dit gebeurt in de projectvoorstellen.</p> <p>De bedragen worden geclusterd.</p> <p>De begroting werkt met programma's:  1000 - Planvorming;  2000 - Waterkeringen;  3000 - Watersystemen;  4000 - Zuiveringstechnische werken;  5000 - Vaarwegen en havens;  6000 - Regulering;  6001 - Vergunningverlening;  6002 - Handhaven;  6500 - Handhaving;  6501 - Beheersing van lozingen;  6502 - Handhaving;  7000 - Heffing en invordering;  8000 - Bestuur en communicatie.</p>

# Bijlage 4

## Portefeuilleverdeling Dagelijks bestuur Waterschap Brabantse Delta

Dijkgraaf	Bestuurder 1° loco	Bestuurder 2° loco	Bestuurder 3° loco	Bestuurder 4° loco	Bestuurder 5° loco
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bestuurlijke organisatie en verkiezingen Personeel en organisatie (inclusief georganiseerd overleg).</li> <li>Bestuurlijke coördinatie van algemeen beleid, juridische zaken en bovenregionale onderwerpen.</li> <li>Calamiteitencoördinatie.</li> <li>Handhavingsbeleid (preventieve en repressieve handhaving).</li> <li>Klachtenafhandeling.</li> <li>Communicatie en educatie.</li> <li>Huisvesting.</li> <li>Samenwerking met Vlaanderen.</li> <li>KAM-zorg en beheer.</li> <li>Veiligheidsnormen (keringen, Deltaprogramma)- en beleid.</li> <li>Watertoets ruimtelijke plannen.</li> <li>Deltaprogramma Maas.</li> <li>Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Watersystemen: <ul style="list-style-type: none"> <li>Verdrogingsbestrijding;</li> <li>Emissiebeheer;</li> <li>Grondwaterbeheer (beleid en uitvoering);</li> <li>GGOR;</li> <li>Eigendommenbeheer en grondverwerving (ook voor keringen);</li> </ul> </li> <li>Beheer en onderhoud watersystemen (inclusief kwaliteit oppervlaktewateren);</li> <li>Beheer en onderhoud waterkeringen;</li> <li>Vergunningverlening;</li> <li>Keur (oppervlaktewateren en keringen) inclusief ontheffingenbeleid met betrekking tot keur oppervlaktewateren;</li> <li>Opstellen, actueel houden en periodiek controleren leggers waterkering;</li> <li>Baggeren;</li> <li>Opstellen, actueel houden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ruimte voor de Rivier (Volkerak Zoommeer).</li> <li>Project watervoorziening Roode Vaart.</li> <li>Uitvoeringsprojecten nieuwbouw, verbetering en inrichting regionale waterkeringen (in het hele gebied).</li> <li>Projecten in Woensdrecht, Bergen op Zoom, Roosendaal, Steenbergen, Halderberge, Moerdijk inzake: <ul style="list-style-type: none"> <li>Inrichtingsplannen;</li> <li>Waterberging en beek- en kreekherstel;</li> <li>Gemeentelijke waterketen (rioleringsplannen/IBA's);</li> <li>Gemeentelijke waterplannen en uitvoeringsplannen;</li> <li>Overdracht stedelijk waterbeheer;</li> <li>Afkoppeling bestaand</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiën en beheer zuiveren: <ul style="list-style-type: none"> <li>Kadernota, Begroting, Meerjarenraming en Jaarrekening;</li> </ul> </li> <li>Treasury;</li> <li>Subsidies;</li> <li>Inkoop en aanbesteden (beleid);</li> <li>Managementletters en bedrijfsvoering;</li> <li>Financieel beleid, kostentoedeling, legesverordening;</li> <li>Belastingverordeningen, belastingheffing en invordering;</li> <li>Verzekeringen;</li> <li>Rechtmatigheid;</li> <li>Comptabiliteit/concern control;</li> <li>ICT;</li> <li>Industriële waterketen (bedrijfsafvalwater/relatiebeheer grote bedrijven);</li> <li>Bouw en exploitatie zuiveringstechnische werken;</li> <li>Slibverwerking;</li> <li>Afvalwaterbehandeling voor derden;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Natuur;</li> <li>Maatschappelijk verantwoord ondernemen;</li> <li>Blauwe diensten;</li> <li>Visstandbeheer en versterken vismigratie;</li> <li>Projecten in Rucphen, Zundert, Etten-Leur, Breda, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau/Baarle-Hertog inzake: <ul style="list-style-type: none"> <li>Inrichtingsplannen;</li> <li>Waterberging en beek- en kreekherstel;</li> <li>Gemeentelijke waterketen (rioleringsplannen/IBA's);</li> <li>Gemeentelijke waterplannen en uitvoeringsplannen;</li> <li>Overdracht stedelijk waterbeheer;</li> <li>Afkoppeling bestaand stedelijk gebied;</li> <li>Inrichting EVZ's en natuurvriendelijke oevers;</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeringsprojecten primaire keringen;</li> <li>Ruimte voor de Rivier (Overdiepse Polder);</li> <li>Cultuurhistorie;</li> <li>Regionaal archief;</li> <li>Projecten in Drimmelen, Oosterhout, Waalwijk, Dongen, Loon op Zand, Tilburg, Gilze en Rijen, Goirle en Geertruidenberg inzake: <ul style="list-style-type: none"> <li>Inrichtingsplannen;</li> <li>Waterberging en beek- en kreekherstel;</li> <li>Gemeentelijke waterketen (rioleringsplannen/IBA's);</li> <li>Gemeentelijke waterplannen en uitvoeringsplannen;</li> <li>Overdracht stedelijk waterbeheer;</li> <li>Afkoppeling bestaand stedelijk gebied;</li> <li>Inrichting EVZ's en</li> </ul> </li> </ul>

<b>Dijkgraaf</b>	<b>Bestuurder 1<sup>e</sup> loco</b>	<b>Bestuurder 2<sup>e</sup> loco</b>	<b>Bestuurder 3<sup>e</sup> loco</b>	<b>Bestuurder 4<sup>e</sup> loco</b>	<b>Bestuurder 5<sup>e</sup> loco</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doelmatige Afvalwaterketen West-Brabant algemeen (bestuurlijke begeleidingsgroep).</li> <li>• Internationale samenwerking.</li> <li>• Ambassadeur Maaswaterketen.</li> </ul>	en periodiek controleren beheersinstrumenten watersysteem (legger, beheerregister, toetsing); <ul style="list-style-type: none"> <li>• Muskusrattenbestrijding;</li> <li>• Maaibeheer;</li> <li>• Vaarwegenbeheer;</li> <li>• Beregening;</li> <li>• Wet verontreiniging Oppervlaktewateren incl. vergunningverlening Wvo (inclusief vergunningverlening eigen rwzi's) = Wabo.</li> </ul>	stedelijk gebied; <ul style="list-style-type: none"> <li>– Inrichting EVZ's en natuurvriendelijke oevers;</li> <li>– Optimalisatie Afvalwater Systemen;</li> <li>– Doelmatige Afvalwaterketen West-Brabant (Waterkring West).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Waterkwaliteitsaspecten stedelijk gebied;</li> <li>– Optimalisatie Afvalwatersystemen;</li> <li>– Doelmatige Afvalwaterketen West-Brabant (Waterkring De Baronie).</li> </ul>	natuurvriendelijke oevers; <ul style="list-style-type: none"> <li>– Optimalisatie Afvalwatersystemen;</li> <li>– Doelmatige Afvalwaterketen West-Brabant (Werkeenheid Hart van Brabant en Werkeenheid 4).</li> </ul>

# Bijlage 5

Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse  
Delta

Postbus 5520

4801 DZ BREDA



Uw schrijven van : 9 februari 2016

Uw kenmerk : 16AOIT0028

Zaaknummer : 16.ZK02831

Ons kenmerk : 16UT002138

Barcode :   
Behandeld door : de heer mr. A. Merks/ L. van den  
Broek

Doorkiesnummer : 076 564 10 62

Datum : 25 februari 2016

Verzenddatum :

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op rapport Integraal werken

Geachte commissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het rapport Integraal werken. Hierbij treft u onze bestuurlijke reactie aan.

#### Aanbeveling 1 Omschrijving integraal werken

De rekenkamercommissie hanteert de volgende omschrijving (hier cursief weergegeven):  
*Het waterschap werkt integraal indien het vanuit het totaal aan relevante maatschappelijke doelen en belangen in de regio werkt aan de eigen watertaak en indien het in beleid en in projecten rekening houdt met de maatschappelijke en fysieke context waarin het waterbelang wordt behartigd en waterdoelen moeten worden bereikt.*

*Aan de definitie zijn activiteiten gekoppeld die tezamen invulling geven aan integraal werken:*

- *tijdig identificeren van relevante doelen en belangen van andere functies dan water (landbouw, natuur, landschap, recreatie, wonen en verkeer) en het leggen van verbanden daartussen;*
- *tijdig in contact treden met behartigers van die belangen;*
- *met hen afstemmen van doelstellingen;*
- *daarover open communiceren;*
- *samenwerken om de doelen te bereiken;*
- *inzet van verschillende expertises.*

*Integraal werken heeft daarbij een inhoudelijk aspect en een procesaspect. Inhoudelijk gaat het om de relaties tussen de belangen, doelen en inzichten. Als proces gaat het om activiteiten gericht op het betrekken en afwegen van de belangen en doelen: (initiatief tot) samenwerking en tijdige en open communicatie.*

Het dagelijks bestuur is van mening dat op het eerste gezicht dit een redelijk complete beschrijving lijkt die goed hanteerbaar is voor het toepassen van integraal werken in het realiseren van de waterschapsmissie en -doelen. Aanvullend zou nog kunnen worden gezegd dat het niet alleen om beleid en projecten gaat maar dat ook bij beheer en onderhoud waar mogelijk gekeken wordt naar een invulling van integraal werken. Tegelijkertijd merken we op dat integraal werken, ondanks de waarde die deze aanpak in algemene zin heeft, geen doel op zich is maar als middel en wijze van werken toegepast moet en zal worden voor die vraagstukken die daar om vragen of waarin de aanpak van integraal werken een meerwaarde heeft. Dit houdt in dat integraal werken niet per definitie in alle werkzaamheden van het waterschap toegepast gaat worden; het is immers niet een panacee voor alle opgaven. Met dat in het achterhoofd zullen we integraal werken



overigens ruimhartig toepassen in veel van het waterschapswerk. Dat is overigens niet nieuw; uw rapport toont aan dat deze integrale werkwijze reeds jaren veelvuldig en met succes wordt gehanteerd. Wij noemen aanvullend hier nog Samenwerking in de afvalwaterketen Midden- en West-Brabant (SWBB), Verbonden Partijen, assetmanagement, het opstellen van het Waterbeheerplan, Overdiepse polder, Krekensvisie, de Keur, Beregeningsbeleid NBWB, Ontwikkeling Markdal, Parkeren omgeving Landgoed Bouvigne, innovatie/Bioplastics. Deze opsomming is verre van volledig. De grondslag voor de verbreding van de focus van het waterschapsbestuur is gelegd medio jaren '90 toen "werken met een brede blik" grondhouding werd.

Uw aanbeveling om op basis van deze definitie een inhoudelijk kompas voor de organisatie op te stellen om integraal werken te laten landen/beklijven, nemen wij over. Daarbij kan de link gelegd worden naar de goede ervaringen uit het verleden en samenwerking en participatie en kan gekeken worden hoe een en ander zich tot elkaar verhoudt en/of met elkaar kan meeliften.

#### Aanbeveling 2 Pilot

Er zijn binnen het waterschap diverse voorbeelden waar integraal werken met succes in de praktijk is gebracht. Zie de bij aanbeveling 1 genoemde onderwerpen. De daar en andere opgedane ervaringen worden nu toegepast bij andere situaties. Een nieuwe pilot voegt daar, naar onze mening, weinig aan toe.

#### Aanbeveling 3 Commissies instellen

Wij adviseren het algemeen bestuur de voorstellen van de werkgroep Bestuurlijke vernieuwing af te wachten voordat hier uitspraken over worden gedaan. Dit ligt in lijn met de uitkomsten van de thema-AB sessie van 9 december 2015. Mede in dat licht zullen wij in dit stadium geen initiatieven nemen of voorstellen doen om al dan niet tot bestuurlijke AB-commissies te komen.

#### Aanbeveling 4 Adviesnota's inrichten

Het is vanzelfsprekend van belang dat een nota vanuit een integrale blik geschreven wordt. Het al eerder genoemde nog op te stellen kompas kan daar zeker bij helpen. Maar het lijkt ons dat het algemeen bestuur zeer wel zelf in staat is, zonder dat dit expliciet in een nota staat beschreven, om bij besluitvorming de integraliteit van een voorstel te beoordelen. Het algemeen bestuur vertegenwoordigt immers een breed palet van (bijna) alle belangen in het beheergebied van het waterschap. Wij kunnen ons aanvullend voorstellen dat het algemeen bestuur bij de bespreking van uw rapport in kaderstellende zin richtinggevende uitspraken doet over hoe deze integraliteit wordt vormgegeven. Die richtsnoeren kunnen vervolgens in het eerdergenoemde kompas worden verwerkt.

#### Aanbeveling 5 Vertaling van integraal werken naar financiële instrumenten in de planning en controldocumenten.

Wij achten dit niet mogelijk voor zover dit al niet in strijd is met de wettelijke vereisten waaraan de (inrichting van) P&C-documenten moeten voldoen. Wel kan, indien aan de orde, uiteraard op specifieke onderdelen ingegaan worden op samenwerking/participatie/integraal werken.

#### Aanbeveling 6 Prestatie indicatoren die iets zeggen over de mate van integraal werken.

In het overgrote deel van het waterschapswerk is integraal werken geheel opgenomen en geïntegreerd in de uitvoering. De mate waarin is dan niet meer te identificeren, te bepalen of te herleiden. Wij denken daarom dat het schier onmogelijk is integraal werken meetbaar te maken en daar een score aan te verbinden. Een dergelijke indicator geeft bovendien een schijnwerkelijkheid weer. Er kunnen immers allerlei redenen aanwezig zijn waarom een project minder scoort op dit aspect maar toch integraal is opgepakt. Naar onze mening gaat het vooral om de aandacht voor integraal werken en het gesprek erover, gevolgd door het trachten dit beginsel zo goed mogelijk in praktijk te brengen. De toetssteen is dan of de taakuitvoering effectief, doelmatig en voor betrokken partijen –waaronder het waterschap- bevredigend is verlopen.

Wij adviseren verder nog het algemeen bestuur om dit rapport ook aan te bieden aan de externe geïnterviewde personen die hebben meegedaan met het onderzoek gelet op hun bijdrage en belang in het geheel.

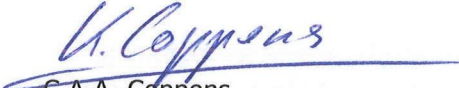


Ten overvloede geven wij u nog een generale opmerking mee. Het zou het overwegen waard zijn om in de werkwijze van onderzoeken de stap *nota van bevindingen* in te voegen.

In deze nota worden dan de feiten vermeld die tijdens het onderzoek naar voren kwamen zonder dat daaraan conclusies worden verbonden. Het doel van de nota is om te kijken of de bevindingen kloppen en volledig zijn. Het dagelijks bestuur zou dan van de gelegenheid gebruik kunnen maken om hierop te reageren. Deze stap komt de volledigheid van de rapporten nog meer ten goede.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
Het dagelijks bestuur,  
De 1<sup>e</sup> loco-dijkgraaf

  
C.A.A. Coppens

De secretaris-directeur

  
ir. H.T.C. van Stokkom

# Bijlage 6

Nawoord rekenkamercommissie

Zaaknr. : 15.ZK05023

Kenmerk : 16AOIT0077

Barcode : 

## **Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie bedankt het dagelijks bestuur voor de bestuurlijke reactie. Graag gaan wij hierbij nog op enkele punten uit de bestuurlijke reactie, nader in.

Wij willen benadrukken dat integraal werken niet gelijk is aan samenwerken. Samenwerken is de invulling van één aspect van integraal werken, namelijk het procesaspect. De rekenkamercommissie constateert in haar rapport dat in de kaders een inhoudelijk richtsnoer voor het afwegen van belangen en het maken van keuzes ontbreekt. Er is geen invulling gegeven aan de wijze waarop inhoudelijke belangen en doelen zich op strategisch niveau tot elkaar verhouden en hoe het waterbelang tegen andere belangen moet worden afgewogen.

Uiteraard zijn wij het met het dagelijks bestuur eens dat niet alle werkzaamheden integraal uitgevoerd kunnen of moeten worden. Dat wordt in het onderzoeksrapport ook aangegeven. Wat wel van belang is dat taakuitvoering in onderling verband gebeurt en dat verschillende onderdelen elkaar niet tegenwerken.

De rekenkamercommissie signaleert in haar rapport, dat het algemeen bestuur nog niet in de positie is gebracht om een bijdrage te leveren aan integraal werken van het waterschap. Het dagelijks bestuur geeft in haar reactie hierop aan dat het algemeen bestuur zeer wel zelf in staat is, zonder dat dit in een nota staat beschreven, om bij de besluitvorming de integraliteit te beoordelen. Onze aanbeveling volgt uit het gesprek met de leden van het algemeen bestuur, die deelgenomen hebben aan het onderzoek. Zij hebben in het onderzoek gezegd dat er bij hen onvoldoende zicht bestaat op de wijze waarop het waterschap in de voorbereiding en uitvoering van besluiten samenwerkt en andere belangen en doeleinden betreft en afweegt. Inzicht daarin zouden zij willen hebben bij het nemen van besluiten over beleid en projecten.

De wettelijke vereisten waarop in de reactie op de vijfde aanbeveling wordt gedoeld, laten de ruimte om meer toelichting te verstrekken op de toedeling van de middelen zodat duidelijk wordt waaraan deelbedragen worden besteed. De wettelijke vereisten zien toe op hetgeen minimaal moet worden opgenomen in de documenten. Het staat het waterschap daarnaast vrij om nadere informatie over de koppeling van middelen toe te voegen.

Wij zijn het eens met het dagelijks bestuur dat prestatie-indicatoren zonder meer hun beperkingen kennen. Het verdient echter aanbeveling dat ambtelijk creatief wordt gezocht naar bruikbare indicatoren die een beeld geven van de mate waarin belangen en doelen op elkaar worden betrokken en worden afgewogen in beleid en uitvoering.

Tot slot danken wij de onderzoekers van KPlusV voor de goede wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Onze dank gaat ook uit naar de medewerkers van het waterschap die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek. Ook dank aan de leden van het algemeen bestuur die deel hebben genomen aan het groepsgesprek.

Graag lichten wij het rapport toe in de vergadering van het algemeen bestuur.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse Delta

## Waterschap Brabantse Delta

Waterschap Brabantse Delta zorgt voor sterke, veilige dijken en kades,  
zuivert rioolwater, regelt de hoogte van het water en beschermt de natuur.

Waterschap Brabantse Delta  
Postbus 5520, 4801 DZ Breda  
T 076 564 10 00  
[info@brabantsedelta.nl](mailto:info@brabantsedelta.nl)  
[www.brabantsedelta.nl](http://www.brabantsedelta.nl)