

# Kijken over grenzen

inzicht in samenwerking



REKENKAMER  
VECHTSTROMEN



## Inleiding

Waterschap Vechtstromen is voor het realiseren van zijn doelen afhankelijk van anderen binnen het beheergebied. Provincies gaan bijvoorbeeld over grootschalige grondwateronttrekkingen, en gemeenten beslissen over bouwen in lage gebieden. Ook klimaatadaptatie vraagt om samenwerking met medeoverheden, stakeholders en inwoners.

Dit raakt de hele organisatie: van gebiedsbeheerders en adviseurs tot (eco)hydrologen en bestuurders in hun contacten met medeoverheden, corporaties, agrariërs en inwoners. Samenwerking is daarmee geen keuze meer, maar een noodzaak. Opgaven zoals waterkwaliteit, klimaatadaptatie en de inrichting van de leefomgeving overstijgen bestuurlijke grenzen en vereisen gezamenlijke inzet. Samenwerking is dan ook één van vier sporen (naast reguleren, beheer en investeren) waar Vechtstromen op inzet om zijn doelen te realiseren.

Tegelijkertijd is samenwerken complex. Verschillende belangen, onduidelijke rollen of uiteenlopende verwachtingen kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat samenwerking niet vanzelf tot het gewenste resultaat leidt.

Meerdere fracties uit het Algemeen Bestuur hebben samenwerking als relevant onderzoeksonderwerp aangedragen aan de rekenkamer.

## Hoofdvraag van het onderzoek

Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamer Vechtstromen dit onderwerp gekozen en het onderzoek laten uitvoeren. Het onderzoek beoogt inzicht te geven in hoe het waterschap samenwerkingen vormgeeft. Daarbij staat centraal of het AB zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan vervullen. Daarnaast richt het onderzoek zich op de onderbouwing van deelname, de rol en inzet binnen samenwerkingen, de randvoorwaarden en de wijze van evaluatie. Tot slot biedt het onderzoek handvatten om de sturing op en effectiviteit van samenwerkingen te verbeteren.

Dit onderzoek is nadrukkelijk een eerste stap. De inzichten vormen de basis voor een volgende fase, waarin via casestudies dieper wordt ingezoomd op samenwerking in de praktijk en de beleving en ervaring van externe samenwerkingspartners. Deze casestudies worden in 2027 opgeleverd en moeten verdere handvatten bieden voor het versterken van samenwerking. De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal stond luidde: **Hoe geeft het waterschap samenwerkingen vorm, en kan het AB daarbij zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat vervullen?**

De rekenkamer heeft bureau Common Eye de opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren.

## Leeswijzer

Met het onderzoeksrapport van Common Eye ligt er een feitelijke basis. Deze voorliggende oplegger biedt daarbij duiding en overzicht. Deze oplegger bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, de conclusies die de Rekenkamer daaraan verbindt en de aanbevelingen voor de toekomst. Kernpunten komen daardoor terug in zowel de oplegger als het rapport. Deze dubbelingen zijn bewust aangebracht, zodat elk onderdeel ook zelfstandig leesbaar is en de samenhang voor de lezer behouden blijft. Het rapport van bevindingen dat aan de basis ligt aan het onderzoeksrapport van Common Eye is op te vragen bij de rekenkamer.

## Rolverdeling rekenkamer en onderzoeksbureau

Het onderzoek is uitgevoerd in een duidelijke rolverdeling. Het onderzoeksbureau is verantwoordelijk voor het verzamelen en analyseren van feiten en het opstellen van het rapport van bevindingen en het eindrapport. De Rekenkamer is verantwoordelijk voor de duiding, het trekken van conclusies en het formuleren van aanbevelingen. Daarmee wordt de onafhankelijkheid van het onderzoek geborgd en krijgt het rapport bestuurlijke betekenis.

## Samenvatting

Samenwerking is voor Waterschap Vechtstromen een noodzakelijke voorwaarde om maatschappelijke opgaven te realiseren. Klimaatverandering, ruimtelijke inrichtingsvraagstukken en toenemende regelgeving zorgen ervoor dat de mate en intensiteit van samenwerking verder toenemen. Dit rekenkameronderzoek laat zien in hoeverre de samenwerkingsvaardigheid van het waterschap het Algemeen Bestuur (hierna: AB), in samenspel met het Dagelijks Bestuur (DB) en de ambtelijke organisatie, in staat stelt om binnen dit groeiende en complexe ecosysteem richting te geven en publieke waarde te bewaken.

Uit het onderzoek blijkt dat Vechtstromen sterk is in het situationeel handelen in samenwerking. Bestuurders en medewerkers beschikken over kennis van het krachtenveld en bewegen zich met gevoel voor context, relaties en bestuurlijke sensitiviteit in afzonderlijke samenwerkingen. Er wordt bewust gedifferentieerd in rol en inzet, waarbij invloed, bestuurbaarheid en proportionaliteit leidend zijn. Dit wijst op een organisatie waarin samenwerking een structureel en professioneel instrument is geworden.

Daarbij constateren we ook een aandachtspunt. Met name bij meer projectmatige en gebiedsgerichte samenwerkingen zijn afwegingen en rolinvulling vaak sterk context- en persoonsgebonden. Wat ontbreekt is een samenhangend beeld; van het totale portfolio, van gemaakte rolkeuzes én van de verhouding tussen inzet en opbrengst. Strategische reflectie vindt hierdoor vooral plaats per afzonderlijke samenwerking en nog beperkt in samenhang. Voor het AB betekent dit dat het deels afhankelijk is van gefragmenteerde informatie en daarmee niet altijd beschikt over eenduidige aanknopingspunten om toe te zien op de effectiviteit van samenwerkingen in dienst van de bestuurlijke doelen.

Ook de randvoorwaarden voor samenwerking zijn niet altijd gelijk ontwikkeld, blijkt uit dit onderzoek. In formele en wettelijk verankerde verbanden zijn mandaat, informatievoorziening en evaluatie goed geregeld. In meer projectmatige en gebiedsgerichte samenwerkingen blijven afspraken vaker impliciet. Evaluatie en bijsturing vinden plaats, maar vooral ad hoc en operationeel; een periodieke, strategische reflectie op het gehele portfolio en wat daarin nodig is voor de toekomst ontbreekt.

Alles overziend bevindt Waterschap Vechtstromen zich in een stadium van samenwerkingsvaardigheid waarin samenwerking een vanzelfsprekend en structureel onderdeel is van het dagelijks handelen, met een gewenste ontwikkeling richting meer strategische netwerksturing. De volgende stap ligt niet in méér samenwerking, maar in bewuster keuzes maken: vanuit samenhang en overzicht, met sturing op portfolio en structurele reflectie. Daarmee kan het Algemeen Bestuur beter in positie worden gebracht om ook in een complex en dynamisch netwerk op publieke waarde te sturen en deze te bewaken.

# Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: Hoe geeft het waterschap samenwerkingen vorm, en kan het AB daarbij zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat vervullen?

De bevindingen uit dit onderzoek leiden tot vijf samenhangende conclusies gerelateerd aan het normenkader, die in dit hoofdstuk uiteen worden gezet.

## **1. Samenwerking is stevig verankerd in de praktijk van het waterschap, maar nog onvoldoende organisatiebreed geborgd**

Uit het onderzoek ontstaat het beeld van een waterschap waar samenwerking structureel onderdeel van het handelen is geworden. Medewerkers en bestuurders beschikken over inzicht in stakeholders, bestuurlijke verhoudingen en regionale dynamiek, waardoor in samenwerkingen doorgaans bewust en contextgevoelig wordt geopereerd.

Tegelijkertijd is deze kennis nog sterk verbonden aan individuele medewerkers en afdelingen. Een organisatiebreed overzicht van samenwerkingen, afhankelijkheden en strategische keuzes ontbreekt. Hierdoor vindt sturing vooral plaats binnen afzonderlijke samenwerkingen en minder vanuit een integraal overzicht.

## **2. Afwegingen voor deelname worden bewust gemaakt, maar niet altijd vanuit strategische samenhang**

Deelname aan samenwerkingen wordt doorgaans zorgvuldig afgewogen. Vooral in formele en wettelijk verankerde samenwerkingen zijn doel, noodzaak en bestuurlijke relevantie helder verbonden aan de opgaven van het waterschap. In meer organisch gegroeide samenwerkingen ontstaan deze afwegingen vaker gaandeweg en blijven zij soms impliciet. Daarbij ontbreekt nog een samenhangende manier om deelname aan samenwerkingen periodiek te bezien in relatie tot bestuurlijke prioriteiten, capaciteit en positionering van het waterschap.

## **3. Rolkeuzes zijn doorgaans passend, maar niet overal gelijk ingevuld en geborgd**

Uit het onderzoek blijkt dat Vechtstromen per samenwerking doorgaans bewuste keuzes maakt over rol, inzet en betrokkenheid. Daarbij spelen bestuurbaarheid, invloed, proportionaliteit en rolzuiverheid een belangrijke rol. In wettelijk verplichte samenwerkingen zijn rollen en verantwoordelijkheden meestal helder vastgelegd. In meer organische ontstane samenwerkingen zijn afspraken vaker gebaseerd op ervaring, relaties en onderlinge afstemming. Dat functioneert in de praktijk veelal goed, maar maakt de organisatie ook afhankelijker van individuele kennis en continuïteit.

Daarmee zien we een organisatie met een duidelijk rolbewustzijn in relatie tot haar omgeving waarbij per samenwerking vaak passende keuzes worden gemaakt. Hierbij lijken er nog wel verschillen te zijn in hoe rolkeuzes worden gemaakt, gedeeld en geborgd.

#### **4. Randvoorwaarden zijn aanwezig, maar verschillen per type samenwerking**

De belangrijkste randvoorwaarden voor samenwerking, zoals capaciteit, mandaat en informatievoorziening, zijn binnen het waterschap in algemene zin aanwezig. De mate waarin deze zijn uitgewerkt verschilt echter tussen verschillende typen samenwerkingen.

Binnen wettelijke verplichte samenwerkingen zijn mandaten en rapportagelijnen doorgaans duidelijk georganiseerd. In andere samenwerkingen verlopen informatievoorziening en afstemming vaker via persoonlijke contacten en situationele terugkoppeling. Dat past bij het flexibele karakter van dergelijke samenwerkingen, maar beperkt de mogelijkheden voor organisatiebrede sturing.

#### **5. Evaluatie en leren vinden plaats, maar vooral per samenwerking**

Het onderzoek laat zien dat binnen Vechtstromen actief wordt gereflecteerd op samenwerking en dat ervaringen regelmatig leiden tot aanpassing van rol, inzet of werkwijze. Tegelijkertijd vindt evaluatie nog vooral plaats per afzonderlijke samenwerking en soms ook enkel naar aanleiding van concrete ontwikkelingen of incidenten. Een meer structurele reflectie op het totale samenwerkingsportfolio is nog beperkt aanwezig. Daardoor worden inzichten nog niet altijd organisatiebreed benut en leeft er een behoefte om, meer vanuit samenhang met een integrale blik, strategisch vooruit te kijken naar wat nodig is in het aangaan van toekomstige opgaven.

## **Aanbevelingen**

### **Aanbeveling 1: Ontwikkel een organisatiebreed samenwerkingsportfolio**

Om het AB in staat te stellen om in samenhang te sturen, is het noodzakelijk dat er een actueel en gedeeld overzicht komt van de belangrijkste samenwerkingen van het waterschap en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Dat overzicht hoeft niet alle operationele contacten te bevatten, maar moet in ieder geval de bestuurlijk en strategisch relevante samenwerkingen zichtbaar maken. Per samenwerking zou inzichtelijk moeten zijn wat het doel is, hoe de samenwerking zich verhoudt tot bestuurlijke doelen, welke rol het waterschap inneemt, welke inzet ermee gemoeid is, welke risico's of afhankelijkheden relevant zijn en op welke manier terugkoppeling naar bestuur plaatsvindt.

Een dergelijk overzicht ondersteunt niet alleen het AB in zijn kaderstellende en controlerende rol, maar helpt ook het DB en de ambtelijke organisatie om op portfolioniveau te prioriteren en samenhang te zien.

In dit onderzoek hebben gesprekken met ambtenaren en bestuurders geleid tot een lijst en overzicht met (belangrijkste) samenwerkingen van het waterschap, zie bijlage 5 bij het

eindrapport. Op basis van de gesprekken is hierbij een eerste differentiatie gemaakt tussen (wettelijk) verplichte samenwerkingen, bestuurlijk urgente samenwerkingen en strategische samenwerkingen.

Mogelijk kan deze inventarisatie daarmee dienen als eerste aanzet in het komen tot het samenwerkingsportfolio.

### **Verantwoordelijkheden**

- **Ambtelijke organisatie:** ontwikkelt het overzicht, verzamelt en structureert de informatie en zorgt voor periodieke actualisatie.
- **DB:** stelt kaders vast voor de inhoud (wat komt er wel of niet in, welk detailniveau) en bewaakt dat het overzicht wordt gebruikt als sturingsinstrument.
- **AB:** geeft aan welke informatie minimaal nodig is om zijn rol goed te kunnen vervullen en stelt het gebruik van het overzicht vast als onderdeel van de bestuurlijke informatievoorziening.

### **Aanbeveling 2: Veranker periodieke portfolioreflectie in de bestuurlijke cyclus**

De huidige evaluatiepraktijk laat zien dat er veel wordt geleerd per afzonderlijke samenwerking. Om dat lerend vermogen beter te benutten, is het nodig om periodiek ook het totale portfolio in samenhang te bezien. Het verdient aanbeveling om hiervoor een vast reflectiemoment in te richten, bijvoorbeeld jaarlijks of halfjaarlijks, waarin DB, AB en ambtelijke organisatie met elkaar spreken over de betekenis van het totale portfolio. Daarbij kan worden teruggekeken op opbrengsten en knelpunten, maar vooral ook worden vooruitgekeken naar strategische ontwikkelingen, gewenste positionering en de verdeling van capaciteit. Zo'n reflectiemoment helpt om van losse evaluaties te komen tot bewuste keuzes over continueren, intensiveren, heroriënteren of afbouwen.

### **Verantwoordelijkheden**

- **DB:** bereidt de portfolioreflectie voor, maakt een integrale analyse en formuleert concrete keuzerichtingen.
- **AB:** voert het strategische gesprek, geeft richting aan prioriteiten en neemt waar relevant besluiten over bijstelling van het portfolio.
- **Ambtelijke organisatie:** levert de onderliggende analyses aan (inhoud, capaciteit, trends, risico's) en ondersteunt de voorbereiding.

### **Aanbeveling 3: Expliciteer strategische rolkeuzes, ook met het oog op toekomstige opgaven**

Het onderzoek laat zien dat per samenwerking vaak bewuste rolkeuzes worden gemaakt. De volgende stap is om die keuzes ook op strategisch niveau te duiden en laden. Dat kan met een licht en praktisch wegingskader dat helpt om te bepalen wanneer bijvoorbeeld een initiërende, regisserende, samenwerkende of andere rol passend is. Zo'n kader moet

niet rigide worden toegepast, maar kan wel helpen om het gesprek te structureren over gewenste netwerkpositie, bestuurlijke invloed en de rol die het waterschap op langere termijn wil innemen in verschillende typen opgaven. Dat is relevant voor bestaande samenwerkingen, maar vooral ook voor nieuwe of opkomende dossiers op het gebied van gebiedsontwikkeling, innovatie en samenwerking met marktpartijen.

### **Verantwoordelijkheden**

- **AB:** voert het strategische gesprek over gewenste positionering op hoofdlijnen en geeft richting aan prioritaire rollen bij belangrijke opgaven.
- **DB:** vertaalt deze richting naar concrete rolkeuzes in samenwerkingen en past het wegingskader toe in de praktijk.
- **Ambtelijke organisatie:** ontwikkelt het wegingskader en ondersteunt de toepassing ervan in voorstellen en samenwerkingen.

### **Aanbeveling 4: Versterk de informatievoorziening richting het AB**

Als het AB zijn kaderstellende en controlerende rol goed moet kunnen uitoefenen, is consistente, samenhangende en tijdige informatie over samenwerking noodzakelijk. Het verdient aanbeveling om explicieter vast te leggen welke informatie het AB nodig heeft en op welke momenten. Het gaat daarbij niet alleen om feitelijke voortgangsinformatie, maar juist ook om duiding van strategische keuzes, dilemma's, risico's, afwijkingen in rol of inzet en toekomstige implicaties. Met name voor strategische, gebiedsgerichte en bestuurlijk gevoelige samenwerkingen is het wenselijk dat informatievoorziening minder afhankelijk wordt van informele lijnen en meer volgens een herkenbaar patroon verloopt.

### **Verantwoordelijkheden**

- **AB:** formuleert actief zijn informatiebehoefte en stuurt op de kwaliteit en bruikbaarheid van de ontvangen informatie.
- **DB:** zorgt voor integrale en samenhangende rapportages en borgt dat ook minder formele samenwerkingen hierin worden meegenomen.
- **Ambtelijke organisatie:** zorgt voor tijdige aanlevering van informatie.

### **Aanbeveling 5: Koppel capaciteitsafwegingen aan bestuurlijke doelen**

Capaciteitsdruk is een terugkerend thema in de samenwerkingspraktijk van Vechtstromen. Omdat niet overal even intensief kan worden deelgenomen, is het belangrijk om capaciteitskeuzes niet vooral historisch of situationeel te laten ontstaan, maar deze te verbinden aan bestuurlijke doelen en prioriteiten. Daarvoor is inzicht nodig in de totale inzet over samenwerkingen heen, inclusief de vraag waar specialistische kennis schaars is en waar bestuurlijke aanwezigheid echt verschil maakt. Op basis van dat inzicht kunnen keuzes worden gemaakt over intensiveren, continueren, versmallen of afbouwen. Daarmee wordt capaciteit niet alleen operationeel verdeeld, maar ook bestuurlijk gelegitimeerd. Mogelijk kan daarmee ook gekeken worden naar andersoortige

oplossingen in het omgaan met schaarste, denk bijvoorbeeld aan de samenwerking met bedrijven.

### **Verantwoordelijkheden**

- **DB:** maakt keuzes over prioritering en inzet van capaciteit en agendeert deze keuzes bestuurlijk.
- **AB:** weegt deze keuzes in het licht van bestuurlijke doelen en beschikbare middelen en stelt prioriteiten vast.
- **Ambtelijke organisatie:** levert inzicht in capaciteitsinzet en ontwikkelt scenario's voor herverdeling.