



PBLQ

Onderzoek naar bestuurlijke informatievoorziening

Waterschap Noorderzijlvest
Gezamenlijke rekenkamer Wetterskip Fryslân en Waterschap Noorderzijlvest
Maart 2026

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Opdrachtformulering en werkwijze	2
1.3	Indeling rapport	3
2.	Het systeem van informatievoorziening	4
2.1	Inleiding	4
2.2	De afspraken over informatievoorziening en samenspel	4
2.2.1	Regelingen	4
2.2.2	Over het samenspel	5
2.3	Overzicht van de instrumenten	8
2.3.1	Informatiesysteem ten behoeve van de vergaderingen	8
2.3.2	Het stellen van vragen	8
2.3.3	Informatie- en themabijeenkomsten	8
2.3.4	P&C-cyclus, auditcommissie en accountant	8
2.3.5	De 'griffier'	10
2.3.6	Rekenkamer	10
2.3.7	Werkgroepen	10
2.3.8	Fractievergoeding	10
2.3.9	Handreiking doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek 109a	11
2.4	Beantwoording onderzoeksvragen	11
3.	De informatievoorziening in de praktijk	12
3.1	Inleiding en werkwijze	12
3.2	Procedures en informatie-instrumenten in de praktijk	12
3.3	Samenspel tussen AB, DB en organisatie	14
3.3.1	Over de afspraken zelf	14
3.3.2	Positie van de ambtelijke organisatie	15
3.3.3	Samenspel in de voorbereiding van AB-besluiten	15
3.3.4	Structurering van de besluitvorming	16
3.3.5	Rol van AB en DB bij de informatievoorziening	17
3.4	Beantwoording onderzoeksvragen	17
4.	Analyse en lessen	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Analyse van de bevindingen	19
4.3	Versterken van de informatiepositie	20
4.4	Beantwoording onderzoeksvragen	22

5.	Conclusies en aanbevelingen	24
5.1	Conclusies	24
5.2	Aanbevelingen	25
Bijlage A	Bestudeerde documentatie	27
Bijlage B	Geïnterviewde personen	28

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De leden van het Algemeen Bestuur (AB) van de Waterschappen vertegenwoordigen de inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden in het waterschap. In een tijd waarin de complexiteit van de opgaven van waterschappen toeneemt, is dit geen geringe opgave. Juist dan is 'goed geïnformeerd zijn' cruciaal voor het AB van elk waterschap. Hoe krijgt het AB goed begrip van wat er speelt in het waterschap en grip op wat er moet gebeuren? Hoe neemt het AB goed onderbouwde besluiten? En hoe blijft het AB vervolgens op de hoogte van de resultaten? Het AB heeft een goede informatiepositie nodig om zijn werk te kunnen doen: om goed te kunnen sturen en te controleren. De gezamenlijke rekenkamer van het Wetterskip Fryslân en Waterschap Noorderzijlvest heeft bij de diverse fracties in het AB van beide waterschappen de behoefte beluisterd om meer zicht te krijgen op wat er in het waterschap speelt en welke keuzes gemaakt (moeten) worden. De rekenkamer heeft daarom onderzocht of de informatiepositie van het Algemeen Bestuur op dit moment voldoende is geborgd en hoe deze verder kan worden versterkt.

1.2 Opdrachtformulering en werkwijze

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Wordt de informatiepositie van het Algemeen Bestuur voldoende geborgd om tijdig en volwaardig zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen? En hoe kan de informatiepositie van het Algemeen Bestuur versterkt worden?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in elf onderzoeksvragen die herleidbaar zijn tot drie thema's: Systeem, praktijk en lessen.

Onderzoeksvragen

Systeem

- 1 Welke afspraken en procedures zijn er rond informatievoorziening?
- 2 Welke afspraken zijn er over het samenspel tussen AB, DB en de organisatie in het algemeen en over de rol van het AB in het bijzonder?
- 3 Welke informatie-instrumenten en ondersteuning zijn er voor het AB?
- 4 Hoe wordt bepaald welke onderwerpen bestuurlijke aandacht krijgen van het AB?

Praktijk

- 5 Hoe werken deze afspraken en procedures in de praktijk?
- 6 Hoe verloopt het samenspel tussen AB, DB en de organisatie t.a.v. de informatievoorziening?
- 7 Hoe werken de informatie-instrumenten en de ondersteuning?
- 8 Welke onderwerpen krijgen in de praktijk bestuurlijke aandacht van het AB?

Lessen

- 9 Hoe kan de informatiepositie verder worden versterkt?
- 10 Welke (andere) vormen van samenspel, instrumenten of afspraken kunnen bijdragen aan een (nog) betere informatiepositie?
- 11 Welke best practices inspireren, en wat zijn de werkzame factoren daarbij?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Er is een documentstudie uitgevoerd waarin is gekeken naar de formele procedures rond het bestuurlijk informatieproces. Na inventarisatie van de vastgelegde procedures, werkwijzen en beschikbare instrumenten, is ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de praktijk. Zo hebben er interviews plaatsgevonden met diverse betrokkenen bij de informatievoorziening in de organisatie. Een overzicht van de functionarissen met wie een gesprek heeft plaatsgevonden is opgenomen in bijlage B. Er is tevens gesproken met enkele leden van het Dagelijks Bestuur (DB), waaronder de Dijkgraaf, alsook met leden van het AB. Voor de gedachtewisseling met het AB zijn de leden op basis van een fictieve casus uitgedaagd hun uitgangspunten en ambities met betrekking tot de informatievoorziening en ondersteuning te expliciteren. Vervolgens is met hen van gedachten gewisseld in hoeverre in de huidige praktijk aan die uitgangspunten en ambities wordt voldaan. Eveneens is gesproken over de vraag wat zou moeten, c.q. kunnen gebeuren om de praktijk meer in lijn te brengen met de ambities.

De activiteiten van het waterschap hebben vaak (grote) impact op de omgeving. Daarmee raakt het waterschap aan de belangen van allerlei spelers in de gemeenschap. Leden van het AB hebben in hun volksvertegenwoordigende rol ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van die belanghebbenden. De leden van het AB dienen er zorg voor te dragen dat de opvattingen en wensen van belanghebbenden een plek krijgen in de besluitvorming. Ook moeten de leden van het AB over dusdanige informatie beschikken dat ze verantwoording over de keuzen van het waterschap kunnen afleggen aan de verschillende belanghebbenden. Om meer zicht te krijgen op dergelijke situaties zijn twee beleidskasussen geselecteerd die veel impact hebben in de omgeving, waar daarmee ook verschillende belanghebbenden bij betrokken zijn en waar veel informatie in om gaat. Bij deze kasussen is gesproken met de projectleider en andere betrokkenen over de vraag hoe in die projecten de informatievoorziening ten behoeve van het AB is ingericht.

1.3 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 worden de bestaande afspraken en procedures voor het samenspel tussen Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en ambtelijke organisatie beschreven. Tevens wordt een overzicht gegeven van de binnen Noorderzijlvest beschikbare instrumenten ten behoeve van het AB. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens aangegeven hoe de procedures, instrumenten en het samenspel in de praktijk door verschillende betrokkenen wordt ervaren.

Hoofdstuk 4 start met een meer algemene analyse van de verhoudingen en het bestuurlijk samenspel binnen het waterschap. Dit legt de basis voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de mogelijkheden om de informatiepositie en het samenspel te versterken. In hoofdstuk 5 worden enkele conclusies geformuleerd. Vervolgens worden daar ook enkele aanbevelingen aan verbonden.

2. Het systeem van informatievoorziening

2.1 Inleiding

Leden van het Algemeen Bestuur van elk waterschap hebben, krachtens Artikel 89 van de Waterschapswet, recht op informatie. Dit recht wordt in elk waterschap veelal uitgewerkt in verschillende regelingen en afspraken. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe dit systeem van informatievoorziening in het waterschap Noorderzijlvest is ingericht. De in dit hoofdstuk opgenomen bevindingen zijn daarmee relevant voor de beantwoording van de volgende vier onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen met betrekking tot het systeem van informatievoorziening

- 1 Welke afspraken en procedures zijn er rond informatievoorziening?
- 2 Welke afspraken zijn er over het samenspel tussen AB, DB en de organisatie in het algemeen en over de rol van het AB in het bijzonder?
- 3 Welke informatie-instrumenten en ondersteuning zijn er voor het AB?
- 4 Hoe wordt bepaald welke onderwerpen bestuurlijke aandacht krijgen van het AB?

2.2 De afspraken over informatievoorziening en samenspel

2.2.1 Regelingen

Het AB heeft in 2023 een (nieuw) reglement van orde¹ vastgesteld. Daarin is de rol van de voorzitter van het AB alsmede van de secretaris van dit bestuur beschreven. In het reglement van orde (Artikel 4) wordt tevens de instelling van een fractievoorzittersoverleg beschreven. De taak van dit overleg is om “aanbevelingen te doen inzake de organisatie en werkwijze van het Algemeen Bestuur.”

In artikel 34 is het recht van leden van AB om vragen te stellen als volgt uitgewerkt:

Artikel 34 Reglement van Orde Waterschap Noorderzijlvest

- 1 Een lid van het Algemeen Bestuur kan het Dagelijks Bestuur of de voorzitter mondeling of schriftelijk vragen stellen. Bij schriftelijke vragen wordt aangegeven, of schriftelijke of mondelinge beantwoording wordt verlangd.
- 2 De voorzitter of het Dagelijks Bestuur beantwoordt de vragen binnen zes weken na ontvangst. Is beantwoording binnen deze termijn niet mogelijk dan wordt hiervan aan de vragensteller gemotiveerd kennis gegeven.
- 3 De schriftelijke vragen en antwoorden worden door de voorzitter aan de leden toegezonden.
- 4 Schriftelijke vragen en antwoorden over op de agenda van het Algemeen Bestuur geplaatste onderwerpen worden tijdens de eerstvolgende vergadering van het Algemeen Bestuur aan de orde gesteld bij het betreffende agendapunt.

Naast dit algemene reglement van orde zijn er verschillende andere regelingen. Dat betreft om te beginnen de financiële verordening, waarvan de meest actuele versie is vastgesteld in 2025.² In de financiële verordening is vastgelegd dat het AB de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus voor het jaarplan en de periode van de meerjarenraming vaststelt. Het AB

¹ Waterschap Noorderzijlvest (2023). *Reglement van orde waterschap Noorderzijlvest 2023*

² Waterschap Noorderzijlvest (2025) *Verordening financieel beleid, beheer en organisatie waterschap Noorderzijlvest*

geeft aan op welk moment de onderdelen moeten worden aangeboden en behandeld. In de verordening is vastgelegd dat het waterbeheerprogramma in ieder geval onderdeel is van de beleids- en verantwoordingscyclus en dat deze eenmaal in de zes jaar wordt vastgesteld. Het DB moet zorgen dat de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus voldoen aan de eisen uit de regeling en relevante wetgeving.

Dit reglement bevat tevens verschillende bepalingen waarin de informatieplicht aan het AB over de financiële ontwikkelingen is beschreven. Dit betreft onder meer artikel 10, lid 1:

Artikel 10 lid 1 Verordening financieel beleid, beheer en organisatie

Het Dagelijks Bestuur legt na afloop van ieder begrotingsjaar verantwoording af aan het Algemeen Bestuur over de uitvoering van de programma's door middel van het aanbieden van het jaarverslag en de door de accountant gecontroleerde jaarrekening.

Het waterschap kent een controle verordening³ waarin onder andere is vastgelegd dat het Dagelijks Bestuur de jaarrekening minimaal jaarlijks intern laat toetsen. Daarnaast vindt er een controle plaats door een accountant, die benoemd is door het AB.

In een delegatiebesluit⁴ zijn verschillende bevoegdheden van het Algemeen Bestuur gedelegeerd aan het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur heeft onder meer de gedelegeerde bevoegdheid om tot €200.000 overeenkomsten aan te gaan. Er is een mandaatregeling⁵ waarin is vastgelegd dat bevoegdheden van het Dagelijks Bestuur en de Dijkgraaf zijn gemandateerd aan directie en management. In het mandaatregister zijn de specifieke bevoegdheden vastgelegd.

2.2.2 Over het samenspel

In de bestuursperiode 2019-2023 is de behoefte ervaren om de samenwerking tussen het algemeen en Dagelijks Bestuur te optimaliseren. Eén van de maatregelen die is genomen om het Algemeen Bestuur meer dan voorheen te faciliteren, is het aanstellen van een griffier geweest.⁶ Er zijn toentertijd werkafspraken gemaakt over de onafhankelijkheid, positie, rol, bevoegdheden en ondersteuning van de griffier.⁷ Aangezien de functie van de griffier binnen de waterschappen geen wettelijke status heeft, zijn dergelijke afspraken relevant. Zo wordt in de notitie over de werkafspraken geconstateerd dat de griffier in dienst is van de ambtelijke organisatie en in die zin 'ondergeschikt is aan de Secretaris-Directeur (staf) en het Dagelijks Bestuur'. Om toch enige onafhankelijkheid in diens functie te realiseren, is er een stuurgroep ingesteld die de rol van opdrachtgever van de griffier op zich neemt. Blijkens de werkafspraken bestaat deze stuurgroep uit de Dijkgraaf, de Secretaris-Directeur en enkele leden van het Algemeen Bestuur.

In de werkafspraken wordt de rol van de griffier als volgt ingevuld:

³ Waterschap Noorderzijlvest (2025). *Controle verordening waterschap Noorderzijlvest 2025*

⁴ Waterschap Noorderzijlvest (2023). *Delegatiebesluit waterschap Noorderzijlvest 2023*

⁵ Waterschap Noorderzijlvest (2023). *Mandaatregeling waterschap Noorderzijlvest 2023*

⁶ Waterschap Noorderzijlvest (2024) *Optimaliseren governance en samenwerking AB en DB*, p.2

⁷ Waterschap Noorderzijlvest (2019) *Opdrachtgeverschap griffie(r) waterschap Noorderzijlvest*

Rol van de griffier in de werkafspraken

De werkzaamheden richten zich onder meer op de volgende domeinen:

- a. Het AB en de eigen werkwijze: verbeteren eigen functioneren;
- b. De wisselwerking tussen AB en DB;
- c. De interactie tussen AB en ambtelijke organisatie (in nauwe afstemming met Secretaris-Directeur);
- d. Het AB en de relatie tot de omgeving (nader te bepalen met de fracties uit het AB).

De griffier is in staat om het ambtelijke en het bestuurlijke domein met elkaar te verbinden. Hij beschikt over een goed inzicht in politiek-bestuurlijke verhoudingen, is bestuurlijk sensitief en heeft een antenne voor de maatschappelijke actualiteit. De verantwoordelijkheid van de griffier is gericht op de optimalisatie en ontwikkeling van processen, procedures en inhoud van het vakgebied (van griffier) en afstemming daarvan op andere beleidsterreinen binnen de organisatie. Er wordt een bijdrage geleverd aan de beleidsontwikkeling en -uitvoering. De griffier stemt de eigen werkzaamheden af met de Dijkgraaf en de (werkzaamheden van de staf van de) Secretaris-Directeur

In deze werkafspraken wordt tevens een groot aantal opdrachten en uitdagingen voor de griffier onderscheiden, die betrekking hebben op het verbeteren van de wisselwerking tussen DB, ambtelijke organisatie en AB. In dat verband is er veel aandacht voor de griffier en het verbeteren en beheren van de informatievoorziening ten behoeve van het AB.

In april 2022 is er een themadag georganiseerd waarop de governance in het waterschap centraal stond. Daar zijn allerlei afspraken gemaakt, onder meer gericht op het versterken van de informatievoorziening aan het AB en de wisselwerking tussen AB, DB en ambtelijke organisatie. In de huidige bestuursperiode hebben daar eveneens nog verschillende bijeenkomsten over plaatsgevonden, mede op basis van notities waarin de uitwerking van deze afspraken is geïnterpreteerd. De tijdens deze bespreking gemaakte afspraken worden als volgt geconcretiseerd:

Afspraken gemaakt op de themadag Governance Waterschap – April 2022

1. *Elkaar vaker bevragen over wat je beweegt en elkaar aanspreken op standpunten, functioneren en stijl van debatteren;*

Met betrekking tot dit punt wordt genoemd dat er te weinig debat plaatsvindt, omdat er sprake zou zijn van een streven naar consensus, die kan ontaarden in een 'toedek-cultuur'.

2. *Het ontwikkelen van een dashboard*

Het dashboard is bedoeld om te kunnen volgen in hoeverre de - voor de AB-leden - belangrijkste beleidsdoelen zijn gerealiseerd.

3. *Het verbeteren van de kwaliteit van de info AB's*

AB-leden ervaren de kwaliteit van informatieve AB-vergaderingen als sterk wisselend. Eerder is afgesproken dat de DB-leden de discussie leiden in de informatieve AB-vergaderingen over de voorstellen in hun portefeuille. DB-leden zullen vanaf nu meer dan tot dusver op de informatieve AB-vergaderingen proberen die informatie te verstrekken, waarvan ze vermoeden dat AB-leden die nodig hebben voor het goede begrip van de oordeelsvorming over het betreffende onderwerp. Na afloop van informatieve AB-vergaderingen wordt via een korte evaluatie teruggekeken en geïnterpreteerd in hoeverre de opzet heeft bijgedragen aan het doel: een betere voorbereiding op de uiteindelijke besluitvorming over het voorstel.

4. *Het beter aangeven van de context van een voorstel*

Om voorstellen beter te kunnen beoordelen en de informatiekloof tussen DB en AB te verkleinen, geeft het AB aan behoefte te hebben aan meer context bij de voorstellen. Het DB en de ambtelijke organisatie gaan vanaf nu (nog beter) proberen de context van de voorstellen (waaronder aanleiding, voorgeschiedenis, overwegingen, belemmeringen, samenhang met andere beleidsthema's) in de voorstellen weer te geven. Zij gaan daarbij actief AB-leden om feedback vragen.

5. *Het evalueren van het eigen functioneren van het AB*

De AB-leden hebben zich voorgenomen explicieter te zijn als het gaat om het aangeven welke doelen zij bij voorrang zouden willen behalen en welke indicatoren zij het meest geschikt achten om te kunnen volgen in welke mate die doelen inmiddels zijn gerealiseerd. Ook hebben ze aangegeven dat ze in de informatieve AB-vergaderingen zich actiever zullen opstellen in het toelichten van hun beweegredenen en de achtergronden daarvan.

6. *Het evalueren van grote projecten*

Al eerder is afgesproken dat grote projecten zullen worden geëvalueerd. Daar is echter naar het oordeel van veel AB-leden nooit serieus werk van gemaakt. Tijdens de themabijeenkomst is gesproken over de keuze van een als eerste te evalueren groot project en over het in gang zetten van een proces dat tot die evaluatie moet leiden.

7. *Het raadplegen van het AB door de auditcommissie alvorens de audit-onderwerpen vast te stellen*

Alvorens de auditcommissie haar audits start, gaat ze langs het AB om te vragen of er nog andere onderwerpen zijn die het AB geauditeerd wenst te zien. De wensen van het AB kunnen leiden tot prioriteitstelling binnen de auditcommissie.

8. *Het instellen van een Rekenkamercommissie*

Het AB is van oordeel dat een dergelijke commissie een meerwaarde kan hebben voor de controlerende taak van het AB.

9. *Het stellen van vragen door het AB aan het DB*

Er leeft onvrede in het Algemeen Bestuur over het grote aantal vragen dat door verschillende fracties aan het DB wordt gesteld. De beantwoording van die vele vragen vergt een grote ambtelijke capaciteit. De wrevel is met name ontstaan omdat het voor veel AB-leden vaak onduidelijk is welk doel de vragenstellers denken te bereiken met het stellen van de vraag.

In opvolging van deze afspraken over het verbeteren van het samenspel tussen AB, DB en organisatie wordt er nu gewerkt met een bestuursagenda, die een planning bevat voor een jaar. Daarin is aangegeven welke besluiten binnen een jaar worden geagendeerd binnen het AB. Binnen de organisatie wordt deze agenda voorbereid en steeds geactualiseerd. Deze komt ook ter sprake binnen het fractievoorzittersoverleg.

Verder kent Noorderzijlvest een agendacommissie voor de besluitvorming in het AB. Deze commissie bestaat uit enkele AB-leden, de Dijkgraaf (als voorzitter van het AB) en de griffier.

In 2023, kort na aanvang van de huidige bestuursperiode, heeft het fractievoorzittersoverleg een werkgroep ingesteld voor de voorbereiding van de gesprekstrainingen van het Algemeen Bestuur en bij een aantal andere onderwerpen die het Algemeen Bestuur helpen om onderling en met het Dagelijks Bestuur het goede gesprek te kunnen voeren. De werkgroep bestond uit een aantal AB-leden en de Dijkgraaf en werd ondersteund door de griffier, een bestuursondersteuner en de Secretaris-Directeur.

Binnen het Algemeen Bestuur van het waterschap worden verschillende onderwerpen behandeld volgens de zogeheten BOB-structuur. Deze onderwerpen worden geselecteerd in afstemming met het fractievoorzittersoverleg.⁸ Geagendeerde onderwerpen worden in deze vergaderstructuur eerst beeldvormend (B) besproken, vervolgens oordeelsvormend (O) en daarna besluitvormend (B). Deze vergaderstructuur is gebruikelijk in veel volksvertegenwoordigingen (waaronder ook die van gemeenten en provincies). Met name de beeldvormende fase biedt veel ruimte om informatie tussen Dagelijks en Algemeen Bestuur te delen. Daarvoor zijn allerlei werkvormen beschikbaar, zoals presentaties, informatiebijeenkomsten, themasessies e.d. In zekere zin kunnen werkbezoeken, waarvan geregeld sprake is, ook gelden als onderdeel van een beeldvormende fase.

2.3 Overzicht van de instrumenten

In de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk zijn al enkele instrumenten gepasseerd die het AB ter beschikking staan om hun informatiepositie te verbeteren. In deze paragraaf worden alle beschikbare instrumenten beschreven.

2.3.1 Informatiesysteem ten behoeve van de vergaderingen

Op zichzelf vormen de voor een vergadering geagendeerde stukken een waardevolle bron van informatie. Deze stukken zijn ook beschikbaar via een informatiesysteem, waardoor de voor eerdere vergaderingen geagendeerde stukken teruggevonden kunnen worden. Noorderzijlvest maakt als vergadersysteem gebruik van iBabs. Dit is één bij overheden veel gebruikt vergadersysteem. Aangezien het primair is bedoeld als vergadersysteem, is het minder geschikt als informatiesysteem. Deze tekortkoming wordt bij vele overheden ervaren. Het bedrijf dat iBabs beheert en verder ontwikkelt is hiermee bekend en investeert in het versterken van de informatiefunctie. Leden van het AB van Noorderzijlvest geven aan iBabs een prettig systeem te vinden, waar ze – ook wat de informatiefunctie betreft – goed mee uit de voeten kunnen. Enkele AB-leden hebben genoemd dat het systeem geen prettige zoekfunctie kent.

2.3.2 Het stellen van vragen

De mogelijkheid tot het stellen van schriftelijke of mondelinge vragen is al genoemd in het kader van het reglement van orde (artikel 34). Sinds het begin van dit kalenderjaar wordt aan AB-leden ook de mogelijkheid geboden om rechtstreeks aan de (ambtelijk) steller van een nota of voorstel ‘technische’ vragen te stellen. Het voorstel bevat daartoe de naam en het telefoonnummer van de steller.

2.3.3 Informatie- en themabijeenkomsten

In het kader van beeldvormende bijeenkomsten – de eerste fase van het BOB-model – kan op allerlei manieren informatie met het AB worden gedeeld. Dat betreft onder meer het organiseren van informatie- of themabijeenkomsten. Ook kan er sprake zijn van werkbezoeken of excursies.

2.3.4 P&C-cyclus, auditcommissie en accountant

Elke overheid kent een systeem van Planning & Control in het financieel beheer. Op een vast moment in het jaar moet de begroting voor het komende jaar worden vastgesteld. Over de realisatie (en afwijkingen) van de begroting dient na afsluiting van dat jaar verantwoording te worden afgelegd. Ook

⁸ In 2025 zijn vijf onderwerpen op deze wijze behandeld.

Noorderzijvest kent zo'n P&C-cyclus waar de begroting en de jaarrekening deel vanuit maken. Daarmee heeft de P&C-cyclus primair een sterk financieel karakter. De laatste jaren is door vele overheden geïnvesteerd in het versterken van de beleidsinformatie in de P&C-cyclus, onder meer door bij voorgenomen uitgaven te expliciteren welke doelen daarmee worden nagestreefd. In de jaarrekening kan worden opgenomen of en in welke mate die doelen zijn gerealiseerd.

Noorderzijvest kent verschillende documenten die relevant zijn in het kader van de P&C-cyclus. Er is een jaarplan, een jaarverslag, kwartaalrapportages en een kaderbrief. Al deze documenten kennen een uitgebreide inhoudelijke toelichting op de financiële ontwikkelingen en eventuele afwijkingen.

Om grip te krijgen op de vele (vaak als technisch ervaren) informatie kan een overheid er voor kiezen een auditcommissie uit het Algemeen Bestuur in te stellen. De leden van de auditcommissie volgen met nadruk de documenten die in het kader van P&C-cyclus worden opgesteld. Tijdens de bijeenkomsten van de auditcommissie kan met de portefeuillehouder en betrokken ambtenaren van gedachten worden gewisseld over de inhoud en kunnen aanvullende vragen of toelichtingen aan de orde komen.

In het eerder in deze rapportage opgenomen overzicht van afspraken die in april 2022 zijn gemaakt tijdens de 'themapagovernance' is het streven opgenomen om de positionering van de auditcommissie te versterken. Hieraan is in 2023 invulling gegeven.⁹ In het instellingsbesluit worden de volgende taken voor de auditcommissie onderscheiden:

Taken Auditcommissie Noorderzijvest

- a. Interne controle inzake de procesmatige bedrijfsvoering binnen het waterschap (doelmatigheid, doeltreffendheid en de verantwoording en rechtmatigheid van handelen);
- b. Planning en control instrumenten: de AC is geen "voorportaal" van het AB waar het gaat om de behandeling van de kaderbrief, het jaarplan en kwartaal rapportages en het jaarverslag; de AC bespreekt op hoofdlijn de documenten en denkt mee over de informatiebehoefte van het AB;
- c. Projectbeheersing: van benoemde 'grote' projecten wordt in de AC gesproken over de voortgang, beheersing etc.;
- d. Voorbereiding aanbesteding en benoeming accountant en het controleprotocol;
- e. Het onderhouden van de contacten met de accountant waar het gaat om:
 - de controle-aanpak;
 - voorbespreking rapport van bevindingen (jaarrekening);
 - bespreking managementletter (n.a.v. de interimcontrole);
- f. Bespreking uitkomsten van bedrijfsvergelijkingen/benchmarks.

Als uitvloeisel van de Waterschapswet kent elke waterschap een Verordening op het Financieel Beheer en de Financiële Organisatie'. Dat is ook voor Noorderzijvest het geval. Deze verordening is begin 2025 geactualiseerd. Daarin is vastgelegd dat de accountant door het Algemeen Bestuur wordt aangesteld die onderzoek doet naar het financiële beheer binnen het waterschap. Het DB kan de accountant ook opdracht geven voor specifieke onderzoeken. De accountant brengt over zijn bevindingen rapport uit aan het AB. In dat verband wordt in de verordening ook genoemd dat voorafgaand aan de behandeling van de bevindingen van de accountant in het AB eerst overleg plaatsvindt in de auditcommissie.

⁹ Besluit Algemeen Bestuur Noorderzijvest, 12 juli 2023.

2.3.5 De ‘griffier’

Aan het begin van deze eeuw zijn de besturen van provincies en gemeenten ‘gedualiseerd’. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur zijn nadrukkelijk onderscheiden. Bovendien maken sindsdien de leden van het Dagelijks Bestuur van gemeenten en provincies geen deel meer uit van het Algemeen Bestuur. Om de positie van het Algemeen Bestuur te versterken, kreeg dit bestuur een eigen en geheel zelfstandige ambtelijke ondersteuning, in de vorm van een griffier. Binnen een griffie kunnen daarnaast nog andere medewerkers (adviseur, commissiegriffiers) werkzaam zijn.

Binnen de waterschappen is sprake van monisme. De genoemde veranderingen bij gemeenten en provincies zijn niet van toepassing op de waterschappen. Tegelijkertijd kennen sinds enkele jaren verschillende waterschappen een functionaris van wie het de eerste verantwoordelijkheid is om het Algemeen Bestuur te ondersteunen. Vaak wordt die functionaris aangeduid als ‘griffier’, hoewel volgens de Waterschapswet een dergelijke functie niet bestaat. Noorderzijlvest kent sinds 2019 de functie van griffier. In de vorige paragraaf is al deze positie en opdracht beschreven.

2.3.6 Rekenkamer

Eveneens als uitvloeisel van de invoering van het dualisme bij gemeenten en provincies is de instelling van een rekenkamer verplicht gesteld. Hiermee werd beoogd de controlerende functie van het Algemeen Bestuur te versterken. Bij waterschappen was aanvankelijk geen sprake van een dergelijke verplichting. Echter, per 1 januari 2024 zijn ook de waterschappen per wet verplicht gesteld een rekenkamer in te stellen. Zoals eerder in dit hoofdstuk al genoemd, werd binnen Noorderzijlvest al in 2022 de mogelijkheid geopperd om een rekenkamer in te stellen.

Uiteindelijk is in Noorderzijlvest besloten tot het instellen van een gezamenlijke rekenkamer met het Wetterskip Fryslân. Na besluitvorming daarover in het eerste half jaar van 2024 zijn per 1 juli 2024 de leden van deze rekenkamer benoemd. Het tweede half jaar van 2024 is besteed aan kennismaking en inventarisatie van onderwerpen voor het onderzoeksprogramma. Dit onderzoeksprogramma is in februari 2025 door de rekenkamer gepubliceerd.

2.3.7 Werkgroepen

Het AB heeft de mogelijkheid om werkgroepen te formeren. Een werkgroep binnen het Algemeen Bestuur van een waterschap is meestal een tijdelijke of permanente groep die zich richt op een specifiek thema of vraagstuk. Een werkgroep kan zich bezighouden met bijvoorbeeld het voorbereiden, verdiepen of uitwerken van onderwerpen die relevant zijn voor het Algemeen Bestuur, zoals bijvoorbeeld de informatievoorziening.

2.3.8 Fractievergoeding

Binnen allerlei overheden is het gebruikelijk om aan de fracties die in een Algemeen Bestuur actief zijn financiële ondersteuning te bieden. Noorderzijlvest heeft een dergelijke fractievergoeding geregeld in een verordening die in 2018 is vastgesteld. Daarin is opgenomen dat elke fractie jaarlijks een financiële bijdrage ontvangt. In Noorderzijlvest is dat voor elke fractie, ongeacht de omvang, hetzelfde bedrag. Voor 2025 is dat een bedrag van € 1.500. In de verordening is opgenomen dat de vergoeding wordt besteed om ‘de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur te versterken’.

In de praktijk van vele overheden is bekend dat relatief maar weinig gebruik wordt gemaakt van deze vergoeding. Soms is niet duidelijk of een specifieke besteding wel of niet binnen de reikwijdte van de

bepaling valt. Daarnaast wordt wel ervaren dat het relatief veel werk is om de besteding goed te administreren en om -zoals verplicht is – jaarlijks verantwoording over af te leggen.

2.3.9 Handreiking doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek 109a

In 2007 is de toenmalige Waterschapswet aangepast. Onder meer is een toentertijd nieuw artikel (109a) in de wet opgenomen waarin het Dagelijks Bestuur de opdracht krijgt om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het door het Algemeen Bestuur vastgestelde beleid. Het artikel geeft verder aan dat het Dagelijks Bestuur schriftelijk verslag van de resultaten van de onderzoeken moet uitbrengen aan het Algemeen Bestuur en dat het Algemeen Bestuur bij verordening regels kan stellen ten aanzien van de onderzoeken. Al met al dragen dergelijke onderzoeken daarmee aan de kennis- en informatiepositie van het AB.

2.4 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk waren de eerste vier onderzoeksvragen aan de orde. Vooruitlopend op de analyse en het formuleren van de conclusies kunnen deze in eerste aanleg als volgt worden beantwoord:

Onderzoeksvragen met betrekking tot het systeem van informatievoorziening

1 Welke afspraken en procedures zijn er rond informatievoorziening?

Binnen Noorderzijlvest zijn allerlei afspraken en procedures rond informatievoorziening, waarvan een groot deel is vastgelegd in verordeningen. In essentie zijn alle basisvoorwaarden voor een gedegen informatievoorziening vastgelegd.

2 Welke afspraken zijn er over het samenspel tussen AB, DB en de organisatie in het algemeen en over de rol van het AB in het bijzonder?

Het samenspel tussen AB, DB en de organisatie heeft sinds 2022 geregeld de aandacht. Tijdens een uitgebreide sessie in 2022 voor AB, DB en organisatie zijn ambities geformuleerd om het samenspel te verbeteren.

3 Welke informatie-instrumenten en ondersteuning zijn er voor het AB?

Alle gangbare informatie-instrumenten ter ondersteuning van het AB zijn binnen Noorderzijlvest aanwezig. Dat betreft onder meer de aanwezigheid van een (niet verplichte) 'griffier'; een functionaris die zich volledig richt op de ondersteuning van het AB. Sinds 2024 is er een rekenkamer ingesteld

4 Hoe wordt bepaald welke onderwerpen bestuurlijke aandacht krijgen van het AB?

In opvolging van de afspraken die in 2022 zijn gemaakt, is er een lange termijn bestuursagenda beschikbaar, waarin is aangegeven welke onderwerpen wanneer in het AB aan de orde dienen te komen. Verder is er een commissie die de agenda voor de vergaderingen van het AB bepaalt.

3. De informatievoorziening in de praktijk

3.1 Inleiding en werkwijze

In het vorige hoofdstuk zijn de formele uitgangspunten met betrekking tot de informatievoorziening aan het AB beschreven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de praktijk. Daarbij gaat de aandacht uit naar de wijze waarop aan de in hoofdstuk 2 vermelde afspraken, procedures en instrumenten opvolging wordt gegeven, als hoe dat wordt ervaren. Dit leidt tot de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

Praktijk

- | | |
|---|---|
| 5 | Hoe werken de afspraken en procedures in de praktijk? |
| 6 | Hoe verloopt het samenspel tussen AB, DB en de organisatie t.a.v. de informatievoorziening? |
| 7 | Hoe werken de informatie-instrumenten en de ondersteuning? |
| 8 | Welke onderwerpen krijgen in de praktijk bestuurlijke aandacht van het AB? |

3.2 Procedures en informatie-instrumenten in de praktijk

In het vorige hoofdstuk is aangegeven welke procedures voor het functioneren van het bestuur van het waterschap zijn vastgelegd. De basis daarvoor ligt in het reglement van orde. Daarin is onder meer de werking van een informatie-instrument als het stellen van vragen vastgelegd. Andere relevante procedures en instrumenten betreffen de financiële verordening, de controle-verordening, de P&C-cyclus, de rekenkamer en de fractievergoeding.

Informatiesysteem

Als het gaat om de informatievoorziening aan het AB ligt er een grote verantwoordelijkheid bij de portefeuillehouder (DB-lid). DB-leden beschikken over verschillende kanalen om het AB te informeren. Zo is er een nieuwsbrief, die updates bevat over lopende zaken (zoals juridische procedures). Deze wordt op het Intranet gepubliceerd. De AB-leden ontvangen daarnaast de besluitenlijst van het DB. Deze lijst bevat ook een korte beschrijving van het besluit.

In het gesprek met leden van het AB kwam naar voren dat veel van deze leden er vertrouwen in hebben dat de verschillende DB-leden het AB goed informeren. Dat geldt ook als een DB-lid geen deel uitmaakt van hun fractie. In het gesprek is wel genoemd dat AB-leden die geen deel uitmaken van een coalitiefractie soms ervaren minder geïnformeerd te zijn.

Verschillende respondenten constateren dat de informatievoorziening vanuit het DB aan het AB gekoppeld is aan besluitvorming. Er bestaan weinig mogelijkheden om het AB te informeren over beleidsmatige of uitvoerende ontwikkelingen als deze niet zijn geagendeerd voor het AB. Bij andere overheden bestaat wel het instrument van een (raads-)informatiebrief, waarmee een Dagelijks Bestuur het Algemeen Bestuur op de hoogte kan informeren over relevante ontwikkelingen die niet direct onderwerp zijn van besluitvorming. Dit is binnen Noorderzijlvest niet het geval.

Vragen stellen

Het AB beschikt daarnaast over diverse instrumenten zoals schriftelijke vragen, initiatiefvoorstellen en de rondvraag. Deze worden wisselend benut. In 2024 zijn vierentwintig (schriftelijke) vragen gesteld en in 2025 waren dat er dertien.

Informatie- en themabijeenkomsten

De agenda van het AB wordt als betrekkelijk vol ervaren, zowel door de AB-leden zelf, als het DB en medewerkers van de organisatie. In de beeldvormende fase is er geregeld behoefte aan informatiesessies, themabijeenkomsten, excursies e.d. Dat zijn activiteiten die relatief veel tijd vragen, en waar lang niet altijd ruimte voor is. Om meer ruimte te creëren vinden er naast de jaarlijkse zes besluitvormende vergaderingen van het AB, elke maand twee informatiebijeenkomsten voor het AB plaats. Ook is het fractievoorzittersoverleg uitgebreid van twee naar vier keer per jaar. Tijdens dit overleg is er aandacht voor lopende besluitvormingsprocessen binnen het AB.

P&C-cyclus

In hoofdstuk 2 is genoemd dat de P&C-cyclus ook dienst doet als informatieinstrument. In die context is verwezen naar de accountant en de auditcommissie. Binnen Noorderzijlvest zijn initiatieven ontwikkeld om het informatieve gehalte van de P&C-cyclus te versterken. Zo worden nu nadrukkelijker kosten en doelen aan elkaar gekoppeld. In 2025 zijn experimenten met een doelenboom gestart om deze koppeling te versterken. Verder is er meer aandacht voor de wijze waarop informatie over investeringen wordt gepresenteerd. Ook wordt nadrukkelijker onderscheid gemaakt tussen nieuwe en doorgeschoven projecten. Of daarmee het AB zich beter geïnformeerd voelt, is vooralsnog niet bekend.

Griffier

AB-leden geven aan veel vertrouwen te hebben in de griffier als iemand die kan ondersteunen bij het verkrijgen van informatie uit de organisatie. Deze meerwaarde van de griffier wordt ook herkend door medewerkers van de organisatie, al noemen sommigen dat de aanwezigheid van een griffier als gevolg heeft dat er weinig rechtstreekse contacten zijn tussen AB en ambtelijke organisatie. Dit wordt soms als een beperking ervaren.

Binnen andere overheden (waar de griffier een bij wet vastgelegde onafhankelijke positie heeft) is het meer en meer gebruikelijk dat er regelmatig overleg plaatsvindt tussen de voorzitter van het algemeen én het Dagelijks Bestuur, de hoogste ambtelijk leidinggevende en de griffier. Dit wordt wel het bestuurlijk driehoeksoverleg genoemd. In dit overleg wordt dan gesproken over de wisselwerking tussen Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en organisatie, de informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur, de omgangsvormen en andere voor het functioneren van het bestuur relevante zaken. Binnen Noorderzijlvest is rond de zomer van 2025 afgesproken om ook zo'n dergelijk driehoeksoverleg in te stellen. Ten tijde van het onderzoek waren hier nog geen ervaringen mee opgedaan.

Rekenkamer

Zoals ook al in hoofdstuk 2 genoemd is dit het eerste onderzoek van de rekenkamer. Er kan nog niet worden vastgesteld in hoeverre het functioneren van de rekenkamer meerwaarde heeft voor het AB.

Fractievergoeding

Vijf fracties hebben in 2024 gebruik gemaakt van de fractievergoeding, de overige fracties niet. Geen van de fracties heeft de volledige vergoeding (van, zoals eerder genoemd, € 1.500 op jaarbasis) in 2024 benut. AB-leden geven aan weinig meerwaarde van deze beperkte vergoeding te verwachten en zien om die reden geregeld er vanaf om er een beroep op te doen.

Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek

Volgens de Waterschapswet heeft het DB de opdracht om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het door het Algemeen Bestuur vastgestelde beleid. Het Dagelijks Bestuur moet vervolgens schriftelijk verslag van de resultaten van de

onderzoeken uitbrengen aan het Algemeen Bestuur. In het verleden (2011-2018) heeft Noorderzijlvest 16 keer een D&D-onderzoek uitgevoerd. Zeven van die onderzoeken betroffen een doorlichting van de interne werkprocessen. In 2019 is een onderzoek naar de doelrealisatie van het waterbeheerprogramma uitgevoerd. In 2021 is onderzocht of de calamiteitenorganisatie doelmatig en doeltreffend is ingericht.

3.3 Samenspel tussen AB, DB en organisatie

3.3.1 Over de afspraken zelf

In het vorige hoofdstuk is melding gemaakt van verschillende afspraken die in april 2022 tijdens een themadag over de governance van het Waterschap zijn gemaakt. In een vergadering van het Algemeen Bestuur van 27 november 2024, is er een memo geagendeerd waarin de balans is opgemaakt van de gemaakte afspraken van april 2022. Daarin wordt onder meer verwezen naar de meerwaarde van de griffier. Ook wordt het belang van een goed inwerkprogramma genoemd. Tevens worden enkele 'Bestuurlijk relevante ('grote') thema's' onderscheiden, waarvan nadrukkelijk wordt gesteld dat die in 2024 via een intensieve wijze van bespreken (beeldvormend – opiniërend – besluitvormend) met het AB aan de orde worden gesteld. Er is vastgelegd dat in 2025 in overleg met de fractievoorzitters nieuwe 'grote thema's' worden bepaald.¹⁰

In dit memo van 27 november 2024 wordt melding gemaakt van de inrichting van een bestuursagenda. Deze agenda "geeft voor het gehele jaar een overzicht en planning van wat er in een jaar op de bestuurstafel komt en in welke vorm (informerend-besluitvormend)." De verwachting is dat de bestuursagenda het Algemeen Bestuur meer in gelegenheid stelt om vooraf te beïnvloeden, kaders te stellen en bij te sturen.

Ook wordt een agenda-overleg met AB-leden aangekondigd, "ter verbetering van de sturing van de bestuursagenda (door AB) en de voorbereiding van de agenda voor de AB-vergaderingen. (...). In het agenda overleg zal niet alleen de concrete agenda voor een AB-vergadering aan de orde worden gesteld, maar ook de onderwerpen die later in het jaar op de bestuursagenda een plek hebben in relatie tot de voorbereiding in beeldvormende, opiniërende en besluitvormende zin."

In het citaat uit dit memo wordt verwezen naar een agendaoverleg. Deze is ook ingericht en bestaat naast de Dijkgraaf en de griffier uit enkele leden van het AB.

Tijdens de bespreking van november 2024 is aan de fracties gevraagd om aan te geven welke (drie) onderwerpen aan het einde van de huidige bestuursperiode verbeterd zouden moeten zijn. De opbrengsten van die 'huiswerkopdracht' zijn weer in januari 2025 tijdens een verdiepende themabijeenkomst besproken. Tijdens deze themabijeenkomst maken verschillende AB-leden melding van vooruitgang in het samenspel tussen AB, DB en organisatie. Wel zien zij zeker nog verbeterpunten, zoals het consciëntieuzer nakomen van toezeggingen door het DB, uitgebreidere toelichtingen bij voorgenomen besluiten, regelmatig (één keer per jaar) van gedachten wisselen over de governance, aandacht voor de doorontwikkeling van het vergadermodel, de positionering en het functioneren van de griffier en een meer gebruikelijke evaluatie van projecten¹¹. Als resultaat van de bespreking in januari zijn op 3 maart 2025 acht afspraken vastgelegd. Dit zijn de volgende:

¹⁰ Tijdens het veldwerk van dit rekenkameronderzoek is niet gebleken dat dit daadwerkelijk is gebeurd. De mogelijkheid bestaat dat dit wel heeft plaatsgevonden na afronding van het veldwerk.

¹¹ In 2025 is onder andere de Voortgang evaluaties peilbesluiten en uitkomst evaluatie 'Peilbesluit Marumerlage 2014' geagendeerd.

Vervolgafspraken verbeteren samenspel AB, DB en organisatie (3 maart 2025)

Nr.	Actie	Actiehouder(s)
1	Tijdig stukken delen met het AB	DB
2	Nadenken over scenario's BOB-structuur	Agendaoverleg, DB en AB
3	Ondersteuning AB door de Griffie	Stuurgroep Griffie
4	Uitgebreidere onderbouwing bij (langdurige) projecten	DB en organisatie
5	Tijdig delen discussiepunten en standpunten	AB (fracties)
6	Feedbackmoment richting DB beter benutten	AB en DB
7	Monitoren actie- en toezeggingenlijst	Voorzitter en DB
8	AB 'benen-op-tafel-sessie' organiseren	AB (fracties)

Deze gang van zaken laat zien dat de opvolging van de in 2022 gemaakte afspraken met enige regelmaat de aandacht heeft gekregen. Enkele malen is vastgesteld of de afspraken zijn nagekomen en of de afspraken aangepast of aangevuld moeten worden. Duidelijk is hiermee dat er gedurende deze bestuursperiode constante aandacht is geweest voor de verbetering van het samenspel. AB-leden zien daarin ook vooruitgang.

3.3.2 Positie van de ambtelijke organisatie

Verschillende van onze respondenten noemen dat enkele jaren terug de organisatie, op basis van de aldaar beschikbare kennis, kunde en expertise, zelf veel invloed had op de formulering van een besluit en de informatievoorziening daarover. Van het DB, en in laatste instantie het AB, werd verwacht dat zij een voorgenomen besluit hooguit een beetje zouden bijsturen. In de huidige werkwijze is de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het besluit nu meer nadrukkelijk bij het desbetreffende DB-lid (c.q. het DB) belegd. Dat impliceert dat de organisatie nu meer ondersteunend aan het DB opereert. Verschillende betrokkenen in het onderzoek noemen dat deze veranderde verhoudingen tussen DB en organisatie voor sommigen wennen is. Binnen de organisatie vinden hierover gesprekken plaats binnen zowel het Directieteam als het Managementteam. Ook wordt een schrijfttraining aangeboden met als kernpunten helder en zakelijk adviseren. Binnen deze training is er aandacht voor politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

3.3.3 Samenspel in de voorbereiding van AB-besluiten

Binnen Noorderzijlvest is onlangs het proces waarlangs een bestuursvoorstel tot stand komt uitgewerkt. De aanleiding voor een besluit van het AB begint bij een maatschappelijke opgave die om actie van het waterschap vraagt. Zo'n opgave kan het gevolg zijn van nationale wetgeving, internationale afspraken, maatschappelijke veranderingen of politiek-bestuurlijke ambities van het Dagelijks Bestuur. Ook kunnen er uitspraken (moties) of besluiten van het AB aan ten grondslag liggen.

Het opstellen begint vanzelfsprekend bij de vakinhoudelijk ambtenaar die bij aanvang met de ambtelijk opdrachtgever van gedachten wisselt over de richting van het voorgenomen besluit en de onderbouwing daarvan. Ook wordt in het startgesprek gesproken over wie er betrokken moet worden bij het verdere proces. Dat zullen vaak een financieel adviseur zijn, een adviseur juridische zaken, een HR-adviseur, een communicatieadviseur, de griffier en de concerncontroller zijn.

Een eerste uitgewerkte versie wordt dan zowel met de desbetreffende directeur als de portefeuillehouder besproken. In dat overleg worden de kwaliteit en inhoud en het vervolg doorgenomen. Als daar een akkoord wordt gegeven, gaat het voorstel door voor agendering naar DB en daarna naar AB.

In veel overheidsorganisaties worden leden van het Dagelijks Bestuur ondersteund door een bestuursadviseur. Dat is een medewerker wiens verantwoordelijkheid het is om bekend te zijn met de ambities van de Dagelijks Bestuurder en om daarover de contacten en afstemming met de organisatie te verzorgen. Binnen Noorderzijlvest bestaat de functie van bestuursadviseur niet. Het waterschap kent wel twee omgevingsstrategen¹². Zij hebben op strategisch niveau veel contact met stakeholders waarmee het waterschap samenwerkt. Samen met communicatiestrategen adviseren zij het bestuur. Eén van de omgevingsstrategen of communicatiestrategen is bij de portefeuillehoudersoverleggen aanwezig.

In de procedure is weinig vastgelegd over de informatie die in het voorstel (of de onderbouwing) opgenomen moet worden. In de procedure is wel aangegeven dat de steller van het stuk geacht wordt om samen met de portefeuillehouder de bespreking van het stuk in het AB voor te bereiden. Door verschillende betrokkenen in de organisatie is in het kader van het onderzoek genoemd dat het de verantwoordelijkheid en kwaliteit van de steller moeten zijn om daar goede invulling aan te geven. Verder wordt het DB-lid gezien als bij uitstek de persoon die kan beoordelen of het voorstel voldoende duidelijk is en voldoende onderbouwd is voor besluitvorming door het AB. Immers, een DB-lid is (meestal) tevens lid van het AB, neemt deel aan de vergaderingen binnen het AB en de vergaderingen van de eigen fractie. Die is daarmee goed bekend met de informatiebehoefte van het AB.

Tot mei 2024 was er sprake van een expliciete toets op de kwaliteit van het voorliggende besluit. Een zogenoemde leesclub nam op donderdagochtend kennis van alle voorstellen die voor een volgende week waren geagendeerd voor de vergadering van het DB. Deze leesclub bestond uit de Secretaris-Directeur, de griffier, de bestuursmedewerker en de concerncontroller. De criteria waarop zij de voorliggende besluiten beoordeelden, waren niet vastgelegd. Maar het sprak voor zich dat zij keken naar de formulering van het voorgenomen besluit en de inhoudelijke en financiële onderbouwing daarvan. Enkele van deze functionarissen geven aan dat zij daarbij ook aandacht hadden voor de wijze waarop het AB zou worden geïnformeerd over het besluit en wat dat betekende voor het besluitvormingsproces binnen het AB.

Deze werkwijze is sinds meer dan een jaar losgelaten, nadat een optimalisatie van het proces van bestuurlijke besluitvorming is doorgevoerd. In de nieuwe werkwijze is er voor gekozen om tijdens de voorbereiding meer aandacht te besteden aan de afstemming op inhoud, context en samenhang. De portefeuillehouder en de directeur bepalen of het opgestelde stuk door kan voor besluitvorming in DB en AB.

Het is daarmee ook het DB, c.q. de portefeuillehouder, die bepaalt hoe en op welke wijze het AB in de besluitvorming wordt meegenomen, c.q. hoe de eerste fase van het BOB-proces wordt ingevuld. Naar keuze van deze portefeuillehouder kan hij zich hierin laten adviseren door de griffier. Eventueel kan hij dat ook in het fractievoorzittersoverleg aan de orde stellen.

3.3.4 Structureren van de besluitvorming

In hoofdstuk 2 is genoemd dat als uitvloeisel van de in april gemaakte afspraken over het verbeteren van het samenspel tussen AB, DB en organisatie er gewerkt wordt met een bestuursagenda. Daarin is aangegeven wanneer besluiten binnen een periode van een jaar zullen worden geagendeerd binnen het AB. Binnen de organisatie wordt deze agenda voorbereid en steeds geactualiseerd. Deze komt

¹² Het waterschap kent verder de functie van omgevingsmanager. Deze coördineert de samenhang in de maatregelen voor een specifiek gebied.

ook ter sprake binnen het fractievoorzittersoverleg. Verder kent Noorderzijlvest een agendacommissie voor de besluitvorming in het AB. Deze commissie bestaat uit enkele AB-leden, de Dijkgraaf (als voorzitter van het AB) en de griffier. Betrokkenen geven aan dat dit overleg primair aandacht besteedt aan de planning en de procedure. Er wordt in dit overleg niet getoetst of de te agenderen stukken wel de benodigde informatie bevatten om tot gedragen besluitvorming te komen.

3.3.5 Rol van AB en DB bij de informatievoorziening

Tijdens het inwerkprogramma voor de nieuw verkozen leden van het Algemeen Bestuur – in het voorjaar van 2023 – zijn zij geïnformeerd over de voor het AB beschikbare instrumenten, de daarover bestaande afspraken en procedures (zoals vergaderen via het BOB-model). Daarmee zou gesteld kunnen worden dat de AB-leden bekend zijn met zowel alle afspraken, procedures als hun instrumenten. In de praktijk geeft menig AB-lid aan tijdens het inwerkprogramma ‘door de bomen het bos niet meer te zien’; er wordt hun zoveel verteld dat ze lang niet alles kunnen onthouden. Al met al waren praktijkervaringen van belang om de bestaande procedures en de inzet van de verschillende instrumenten goed te begrijpen, en om die goed te benutten.

Uit de bijeenkomst met de leden van het AB bleek, na een wat aarzelend begin in deze bestuursperiode, een overwegend vertrouwen in hun ondersteuning en de informatievoorziening. Overigens maken AB-leden nog wel melding van onvolkomenheden in de informatievoorziening. Zo zijn sommige AB-leden niet altijd tevreden over de kwaliteit van de antwoorden op technische of schriftelijke vragen. Ook noemen enkele AB-leden dat naar hun gevoel coalitiefracties soms beter geïnformeerd zijn dan oppositiefracties. De twijfel over de kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatievoorziening uit zich onder meer in het stellen van veel vragen, hetgeen de vergaderingen van het AB – en de ambtelijke organisatie – relatief zwaar belast. Hierover is door enkele fractievoorzitters gesproken, hetgeen heeft geleid tot het stellen van minder vragen en meer focus op bestuurlijk relevante onderwerpen.

3.4 Beantwoording onderzoeksvragen

De informatie in dit hoofdstuk is gericht op de beantwoording van onderzoeksvragen die betrekking hebben op de praktijk van de informatievoorziening. Deze vragen en de beantwoording zijn als volgt.

Praktijk

5 Hoe werken de afspraken en procedures in de praktijk?

Na de verkiezingen van 2023 waren er relatief veel leden van het AB die geen ervaring hadden binnen waterschappen en/of binnen openbaar bestuur in het algemeen. Ondanks een intensief inwerkprogramma was het daarom voor velen wat onwennig om als AB-lid te functioneren. Gaandeweg deze periode ontstaat meer gevoel bij de afspraken en procedures. Over het algemeen worden deze door AB-leden, DB-leden en leidinggevenden in de organisatie als voldoende ervaren.

6 Hoe verloopt het samenspel tussen AB, DB en de organisatie t.a.v. de informatievoorziening?

Het samenspel krijgt, onder meer vanwege de veranderde samenstelling van het AB na de verkiezingen, veel aandacht. Ook verandert de positie van het waterschap in de samenleving, waardoor de politiek-bestuurlijke aspecten meer van belang worden. Daardoor zijn de verhoudingen tussen AB, DB en ambtelijke organisatie in beweging. Hier is aandacht voor binnen Noorderzijlvest. Op verschillende momenten en in verschillende samenstellingen is en

wordt daar over gesproken. Over het algemeen wordt het samenspel ten aanzien van de informatievoorziening als voldoende ervaren.

7 Hoe werken de informatie-instrumenten en de ondersteuning?

Beschikbare instrumenten en ondersteuning functioneren volgens alle betrokkenen naar behoren en worden benut. Ook hier geldt dat er sprake is van veranderingen en een periode van 'wennen'.

8 Welke onderwerpen krijgen in de praktijk bestuurlijke aandacht van het AB?

De lange termijn agenda van het bestuur bepaalt de agenda en daarmee de aandacht van het AB. Er zijn weinig mogelijkheden om het AB te informeren over onderwerpen die niet op die agenda staan.

4. Analyse en lessen

4.1 Inleiding

De onderzoeksvragen hebben betrekking op het onderscheiden van voor Noorderzijlvest relevante lessen. Dit betreft de volgende vragen:

Lessen

9	Hoe kan de informatiepositie verder worden versterkt?
10	Welke (andere) vormen van samenspel, instrumenten of afspraken kunnen bijdragen aan een (nog) betere informatiepositie?
11	Welke best practices inspireren, en wat zijn de werkzame factoren daarbij?

Om te kunnen bepalen of aanpassingen relevant zijn, is het nuttig om eerst de bevindingen nader te analyseren. Het resultaat van de analyse is opgenomen in paragraaf 4.2. Aansluitend wordt ingegaan op de mogelijkheden om het samenspel en de informatievoorziening te versterken. In dat verband wordt ook gebruik gemaakt van voorbeelden en lessen van andere overheden.

4.2 Analyse van de bevindingen

Waterschappen krijgen een meer politiek-bestuurlijk profiel. Onder meer vanwege klimaatverandering en afspraken die op Europees niveau zijn gemaakt, zijn opgaven toegenomen. Dit blijkt bijvoorbeeld in het Hoogwaterbeschermingsprogramma of de naleving van de Kaderrichtlijnwater. Met dergelijke grote programma's neemt de impact van het waterschap op de omgeving toe.

Het Algemeen Bestuur van het waterschap kent sinds de laatste verkiezingen relatief veel leden die weinig ervaring hadden binnen het waterschap. Tegelijkertijd nemen verschillende AB-leden ervaring uit andere besturen, bij gemeenten of provincies, mee. Daarmee krijgt het optreden van het AB eveneens een meer politiek karakter.

Verschillende betrokkenen binnen het waterschap Noorderzijlvest wijzen op een verschuiving van een meer inhoudelijk gedreven organisatie naar een meer politieke organisatie. Dat leidt tot andere verhoudingen tussen de ambtelijke organisatie, DB en AB. Al in de vorige bestuursperiode raakten al deze ontwikkelingen meer met elkaar verknoot, hetgeen aanleiding gaf tot herbezinning op de procedures, afspraken en onderlinge verhoudingen. Onder meer werd aanleiding gezien voor aanpassingen in de wijze waarop besluiten worden voorbereid en geagendeerd. Er is met het BOB-model een nieuwe wijze van vergaderingen geïntroduceerd, waarbij de eerste fase, die van beeldvorming, veel ruimte biedt voor informatieverstrekking aan het AB. Ook heeft het DB een grotere verantwoordelijkheid gekregen in de informatievoorziening aan het AB. Eerder was er de gewoonte dat de organisatie, met alle daarin aanwezige kennis, deskundigheid en professionaliteit, min of meer aan het stuur zat van het functioneren van het waterschap. Zowel DB als AB volgden de activiteiten van de organisatie en stuurden hooguit wat bij.

Gezien al deze ontwikkelingen is er voor gekozen om in de huidige bestuursperiode veel aandacht te besteden aan de onderlinge samenwerking, het samenspel, ieders rol en verantwoordelijkheid. In deze veranderingen zijn er in het onderzoek verschillende aandachtspunten naar voren gekomen. Zo biedt het BOB-model in de beeldvormende fase veel ruimte voor informatieverstrekking aan het AB. Maar er zijn geen vaste afspraken hoe de beeldvormende fase wordt ingevuld. Het verantwoordelijk

DB-lid kan daarin eigen keuzen maken. In grote projecten hebben de ambtelijk projectleiders relatief veel ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan de informatievoorziening.

Voorts constateren verschillende respondenten dat met het BOB-model de informatievoorziening gekoppeld is aan geagendeerde besluiten door het AB. Het waterschap kent verschillende langlopende projecten; na besluitvorming volgt een lange periode van uitvoering. In die fase zijn er nauwelijks formele mogelijkheden om het AB op de hoogte te houden van de ontwikkelingen tijdens deze uitvoeringsfase. Mochten er tegenslagen of incidenten zijn tijdens de uitvoering, of mocht er in die fase onrust ontstaan in de gemeenschap, dan kan het gebeuren dat het AB zich 'overvallen' voelt.

Van andere veranderingen is het wellicht te vroeg om deze te kunnen beoordelen. Dat geldt onder meer het opheffen van het 'vrijdagmiddag-leesclubje' ter beoordeling van de stukken voor een DB-vergadering, de gewijzigde, intensieve procedures om nu besluiten op te stellen of het driehoeksoverleg tussen Dijkgraaf, Secretaris-Directeur en griffier.

Bij de verschillende actoren die actief zijn binnen het waterschap bestaat zeker het besef dat de opgaven van het waterschap veranderen. Dit heeft invloed op de onderlinge verhoudingen. Deze veranderingen hebben de aandacht en hebben geleid tot diverse overleggen. Tijdens de overleggen zijn allerlei afspraken gemaakt om beter te kunnen anticiperen op de veranderingen en om de onderlinge verhoudingen te versterken. In die context is aandacht besteed aan het verbeteren van de informatiepositie van het AB. Binnen het waterschap bestaat er bij diverse actoren enige consensus dat de basis voor een goede informatievoorziening aan het AB op orde is. Het DB, de griffier en de ambtelijke organisatie leveren daar elk een bijdrage aan, die over het algemeen positief wordt gewaardeerd door de leden van het AB.

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de binnen het waterschap beschikbare informatieinstrumenten beschreven. In de praktijk zijn AB-leden niet altijd met al deze instrumenten bekend of vertrouwd. Een en ander is weliswaar behandeld tijdens het introductieprogramma, maar dat garandeert niet dat alles dat daarin ter sprake is gekomen, beklijft. AB-leden krijgen tijdens het introductieprogramma veel informatie te verwerken. Ook kan het zijn dat zij bij enkele onderdelen van het introductieprogramma niet aanwezig konden zijn. Bij andere overheden is wel gebruikelijk om met enige regelmaat (bijvoorbeeld één keer per jaar) te reflecteren op de procedures, werkwijzen en de inzet van instrumenten.

4.3 Versterken van de informatiepositie

In deze paragraaf schetsen we verschillende elementen de informatiepositie van een AB kunnen versterken. We putten daarbij inspiratie in algemeenheid bij andere overheden en ervaringen van specifieke waterschappen.

Monisme en dualisme

Het waterschap is een monistisch bestuur waar, om allerlei redenen, de afgelopen jaren allerlei meer dualistische werkwijzen en gewoonten hun intrede hebben gedaan. Het spreekt voor zich dat dit soms kan schuren. Een voorbeeld daarvan betreft de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening. De afgelopen jaren is een belangrijk deel van die verantwoordelijkheid bij het DB belegd. Binnen gemeenten en provincies zou het vreemd zijn om het college van B&W of GS een sleutelrol te geven in de informatievoorziening aan de gemeenteraad danwel provinciale staten. Zeker, deze colleges hebben een informatieverplichting, maar ze zijn niet verantwoordelijk voor het hele systeem van informatievoorziening ten behoeve van het Algemeen Bestuur. De bijzondere omstandigheid van het Algemeen Bestuur van de waterschappen is wel dat de leden van het DB (op één uitzondering na) ook tevens actief zijn als lid van het AB. Op papier lijkt het dat dit kan wringen, in de praktijk wordt dat

niet zo ervaren. Toch is niet ondenkbaar dat – zeker bij omstreden kwesties – hier spanning zou kunnen ontstaan. Als gezegd ligt bij andere (dualistisch opererende) overheden de regie op de informatievoorziening meer bij het AB zelf, en dan vooral bij de griffier. Daarvoor is wel een griffie(r) nodig die daarvoor voldoende capaciteit heeft. Andere mogelijkheden zijn het versterken van de verantwoordelijkheid van het fractievoorzittersoverleg of de agendacommissie. Bij andere overheden is wel gebruikelijk dat een agendacommissie toetst of voor de geagendeerde onderwerpen alle relevante informatie beschikbaar is.

Griffie(r)

Zoals al herhaaldelijk genoemd bestaat er binnen het ‘monistisch’ georganiseerde bestuur van de waterschappen geen wettelijke verplichting voor een griffier. Als er al binnen waterschappen sprake is van een functionaris die aangeduid wordt als ‘griffier’, laat deze zich niet zo maar vergelijken met de griffier binnen gemeenten en provincies. Een belangrijk verschil is bijvoorbeeld dat de griffie, met aan het hoofd de griffier, bij gemeenten en provincies een zelfstandig en onafhankelijk onderdeel is van de organisatie. De griffier wordt daar aangesteld door de gemeenteraad of provinciale staten. Binnen de waterschappen is een griffier onderdeel van de organisatie, waarvan de Secretaris-Directeur eindverantwoordelijk is. Een griffier kan van grote invloed zijn op de informatiepositie van de het bestuur, al wordt er ook wel eens onderscheid tussen een meer procesmatige of strategische aanpak. De procesmatige aanpak concentreert zich op de ondersteuning van de besluitvormingsprocessen, een strategische geeft ook inhoudelijke ondersteuning aan het Algemeen Bestuur. In combinatie met deze typering is er wel discussie over de gewenste omvang van de griffie. De Vereniging van Griffiers heeft nadrukkelijk het standpunt ingenomen dat binnen elke overheid een strategisch griffier gewenst is. Daarbij past een omvang van een griffie van tenminste 3 fte.

Binnen Noorderzijlvest bestaat in vergelijking met andere waterschappen al geruime tijd een griffiersfunctie. De wijze waarop momenteel deze functie is ingevuld kent vooral overeenkomsten met die van de procesgriffier. Immers, de ‘griffier’ binnen Noorderzijlvest geeft vooral praktische ondersteuning aan de leden van het AB. Van inhoudelijke advisering aan AB-leden over voorgenomen initiatieven van AB is niet tot nauwelijks sprake.

Als gezegd wordt de rol bij andere overheden soms meer strategisch ingevuld. In een dergelijke positie zou de griffier onder meer ook een inhoudelijke beoordeling van de aan het AB verstrekte informatie verzorgen, zo nodig voorzien van een advies. Momenteel gaan medewerkers van de ambtelijke organisatie van Noorderzijlvest er vanuit dat de griffier primair een verantwoordelijkheid heeft in het bewaken en ondersteunen van de processen die er zijn om het AB te informeren.

Bestuursadviseurs

Waar Noorderzijlvest een formele griffiersfunctie kent, geldt dat niet voor Wetterskip Fryslân. Daarentegen kent het Wetterskip meerdere bestuursadviseurs die het AB en het DB bedienen. De bestuursadviseurs fungeren als verbinder tussen bestuur en organisatie. Ze bewaken het proces van besluitvorming, de inhoudelijke samenhang en consistentie en de kwaliteit van te agenderen voorstellen. Ze zorgen ervoor dat het Dagelijks Bestuur goed is voorbereid zodat voorliggende besluiten voldoende onder de aandacht worden gebracht. De bestuursadviseurs fungeren als klankbord in het ambtelijke proces en lezen mee met de stukken. Ze denken mee met de ambtelijke organisatie over de inhoud en de politieke gevoeligheden. Ze spelen een belangrijke rol bij het afstemmen met de ambtelijke organisatie en met DB-leden over politieke aspecten.

AI

Eerder in dit rapport is al ter sprake gekomen dat iBabs wordt benut als vergadersysteem. Momenteel investeert menige gemeente en provincie investeert in het (raads)informatiesysteem. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van AI. Dat maakt het mogelijk om bij voorliggende agendapunten snel en eenvoudig een dossier samen te stellen waarin ingegaan wordt op de voorgeschiedenis, de aanleiding en andere relevante informatie.¹³

Informatie delen

Noorderzijvest kent twee soorten bestuursvoorstellen: informerende en besluitvormende. Binnen sommige overheden is gebruikelijk om een (digitale) plek beschikbaar te hebben waar informatie die louter ter kennisname is bedoeld, beschikbaar wordt gesteld. Bij het Wetterskip Fryslân is het bijvoorbeeld mogelijk om een informatiebrief te delen met het AB via een zogeheten ‘digitale leestafel’.

Langetermijn agenda

Eén van de afspraken uit 2022 waar ook gevolg aan is gegeven binnen Noorderzijvest is het werken met een langetermijnagenda. Binnen het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden wordt al enkele jaren gewerkt met een bestuurlijke langetermijnagenda. Deze heeft een prominente plaats op de website van dit waterschap.¹⁴ Desgevraagd geeft een medewerker van dit Hoogheemraadschap aan dat de aanloopperiode weerbarstig bleek – en daarmee enige tijd nodig had - om de informatie dusdanig te verwoorden en te presenteren dat het ‘een levend instrument’ werd. Onder meer vereiste dit dat de betrokken ambtelijk medewerkers zouden aanvoelen aan welke informatie AB-leden behoefte hebben.

Stichtse Rijnlanden vermeldt zowel de agenda zelf als een toelichting daarop op de website. De overweging daarbij is dat het AB de agenda twee keer per jaar vaststelt. Daarmee is het een openbaar stuk. Publicatie op de website maakt het voor iedereen, waaronder ook de AB-leden zelf, makkelijk vindbaar. Naar zeggen van de betrokken medewerker van dit Hoogheemraadschap zijn de leden van AB tevreden over deze agenda. Het geeft inzicht in de ontwikkelingen binnen het Hoogheemraadschap en daarmee ook houvast voor de planning. Het AB heeft zo de mogelijkheid om zelf de planning aan te passen en om tijdig om activiteiten te ontwikkelen voor het verkrijgen van relevante informatie.

4.4 Beantwoording onderzoeksvragen

De inhoud van dit hoofdstuk is mede bedoeld als ondersteuning van de laatste drie onderzoeksvragen. Dit zijn de volgende:

Lessen

9 Hoe kan de informatiepositie verder worden versterkt?

Er zijn verschillende mogelijkheden om de informatiepositie van het AB te versterken. Dat kan om te beginnen door een betere inzet van het bestaande instrumentarium. Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de leden van het AB zelf. Van hen kan of mag worden verwacht dat zij hun instrumentarium kennen en ook adequaat inzetten. Ten behoeve van het versterken van de informatiepositie van het AB is het nuttig om ook te reflecteren op het samenspel.

10 Welke (andere) vormen van samenspel, instrumenten of afspraken kunnen bijdragen aan een (nog) betere informatiepositie?

¹³ Overigens is het niet noodzakelijk dat binnen een waterschap de griffie hierin zou investeren. Een dergelijke taak zou ook bij andere functionarissen kunnen worden belegd.

¹⁴ Zie: <https://www.hdsr.nl/bestuur/>

In de praktijk van Noorderzijlvest ligt de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening vooral bij het DB (c.q. de portefeuillehouder).¹⁵ Het is verstandig om van gedachten te wisselen of het raadzaam is om die verantwoordelijkheid zozeer bij het DB te leggen. Wellicht kan het AB meer zelf verantwoordelijkheid nemen, bijvoorbeeld door het versterken van de rol van het fractievoorzittersoverleg, het agendaoverleg of van de griffie(r). Bij verschillende thema's of zware dossiers kan de inzet van rapporteurs worden overwogen. Ook zou het informatiesysteem ten behoeve van het AB nog kunnen verbeteren.

11 Welke best practices inspireren, en wat zijn de werkzame factoren daarbij?

Met alle genoemde suggesties zijn bij andere overheden wel positieve ervaringen opgedaan. De monistische structuur van het bestuur van de waterschappen leidt er wel toe dat voorbeelden bij gemeenten of provincies niet zonder meer overdraagbaar of toepasbaar zijn. Andere waterschappen kennen net als Noorderzijlvest de uitdaging dat de maatschappelijke uitdagingen veranderen, daarmee ook hun positie in de samenleving en uiteindelijk ook de verhoudingen tussen ambtelijke organisatie, DB en AB. Net als Noorderzijlvest beproeven zij verschillende voorbeelden uit gemeenten en provincies (zoals een griffie). Zowel de initiatieven als de ervaringen zijn sterk vergelijkbaar.

¹⁵ Overigens is dit wat de positie van het AB betreft al een verbetering omdat eerder die verantwoordelijkheid primair bij de ambtelijke organisatie lag.

5. Conclusies en aanbevelingen

In de afgelopen jaren zijn er allerlei veranderingen geweest in de maatschappelijke opgaven van waterschappen. Die hebben zo ook hun invloed op de wisselwerking met de omgeving. In aansluiting daarop zijn in menig waterschap de verhoudingen tussen Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en ambtelijke organisatie aan veranderingen onderhevig. Deze veranderingen stellen nieuwe eisen aan het functioneren van het AB. Dat heeft consequenties voor de gewenste informatiepositie van het AB.

5.1 Conclusies

De rekenkamer van het waterschap Noorderzijlvest, die tevens de rekenkamer is van het Wetterskip Fryslân, heeft onderzoek gedaan naar de informatiepositie van het Algemeen Bestuur. Uit het onderzoek komt naar voren dat alle geledingen binnen het waterschap (AB, DB en ambtelijke organisatie) ervaren dat de verhoudingen en de onderlinge wisselwerking aandacht behoeven. Bovendien is het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur van elk waterschap een nevenfunctie. De beschikbare tijd voor het besturen van het waterschap is beperkt. Daarnaast hebben leden van het AB maar beperkte ondersteuning. In die optiek zullen leden van het AB al gauw ervaren dat zij van (te) weinig informatie kennis kunnen nemen. Zo ze dat al kunnen, zal het niet altijd makkelijk zijn om die ook te begrijpen en daar handelingsperspectieven aan te verbinden. Anders gezegd, leden van het AB zullen geregeld ervaren dat hun informatiepositie onder druk staat.

1. **De informatiepositie van het AB is in ontwikkeling. Op basis van de huidige situatie is het AB in staat om sturende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden in te vullen.**

In het onderzoek is niet gebleken dat de huidige informatiepositie van het AB ontoereikend is om de sturende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden van het AB waar te maken. Zeker, bij aanvang van de huidige bestuursperiode waren er bij verschillende AB-leden twijfels over de kwaliteit van de voor hun beschikbare informatie. Die twijfel werd deels ingegeven door het feit dat relatief veel van de AB-leden weinig ervaring hadden binnen het bestuur van een waterschap of binnen openbaar bestuur in het algemeen.

In deze bestuursperiode is binnen het Waterschap enkele keren van gedachten gewisseld over de onderlinge verhoudingen. Bovendien hebben de AB-leden ondertussen al bijna drie jaar ervaring opgedaan. Zowel de onderlinge overleggen als de toenemende ervaringen hebben geleid tot meer vertrouwen in de kwaliteit van de beschikbare informatie.

2. **De ondersteuning van het AB door de griffier wordt gewaardeerd, maar biedt ook aanleiding voor een gesprek.**

Verschillende functionarissen binnen het waterschap zetten zich er voor in om het AB te ondersteunen en om hun te voorzien van duidelijke en bruikbare informatie. Zo kent Noorderzijlvest sinds enkele jaren een medewerker wiens expliciete opdracht het is om het AB te ondersteunen. Bij gemeenten en provincies is dat de wettelijk verplicht gestelde functie van griffier. Binnen het monistische bestuurssysteem van de waterschappen is de functie van griffier niet in wet- of regelgeving vastgelegd. Maar meer en meer waterschappen werken met een functionaris die zich expliciet richt op de ondersteuning van het AB. Zij leggen daarvoor werkwijzen en procedures vast die er toe bijdragen dat deze functionaris goed in staat is het AB te ondersteunen. De leden van het AB van Noorderzijlvest zijn ook van mening dat zij veel baat hebben bij de aanwezigheid en het functioneren van deze griffier. Een complicatie binnen het monistische waterschapsbestuur is wel dat een griffier een minder zelfstandige positie heeft dan bij gemeenten of provincies. Dat roept

inherent spanning op met de verantwoordelijkheid in de ondersteuning van het AB door de rest van de organisatie. En kan ook leiden tot aarzelingen bij het versterken en uitbreiden bij de verantwoordelijkheden van de griffier. Dergelijke spanningen kunnen ook binnen Noorderzijlvest worden ervaren. Het onderzoek geeft in ieder geval aanleiding om de positie en verantwoordelijkheden van de 'griffier' te bespreken en te bezien of versterking gewenst is.

3. De rol van het DB bij het informeren van het AB is essentieel.

In menig waterschap vormde tot enkele jaren geleden de specifieke vakinhoudelijke deskundigheden binnen de ambtelijke organisatie de basis van het bestuur. Deze organisatie had zo ook veel invloed op de besluitvorming. Met het veranderen van de maatschappelijke opgaven is het bestuurlijk primaat meer naar het Dagelijks Bestuur verschoven. In het onderzoek is ook voor Noorderzijlvest door menigeen gewezen op deze ontwikkeling. Daarmee hebben de dagelijks bestuurders ook meer invloed gekregen in de informatievoorziening aan het AB. Binnen het monistisch systeem zijn DB-leden ook tegelijkertijd lid van het AB. In die optiek is deze grotere rol van het DB zeker positief. Zij kunnen ook goed inschatten aan welke informatie AB-leden behoefte hebben.

4. Het AB is veelal volgend en maakt beperkt gebruik van beschikbare instrumenten om een meer sturende rol te vervullen.

Te denken valt aan meer sturing en regie door het fractievoorzittersoverleg en een agendacommissie. Voorts kan van AB-leden worden verwacht dat zij bekend zijn met hun ter beschikking staande informatie-instrumenten en die ook adequaat toepassen. Uit het onderzoek blijkt dat dit in de praktijk nog weinig gebeurt. Bovendien zouden ze hun instrumentarium kunnen uitbreiden en versterken, met name door een modern informatiesysteem.

Ook bestuurlijk driehoeksoverleg tussen de Dijkgraaf, de Secretaris-Directeur en de griffier kan een bijdrage leveren aan de informatievoorziening aan het AB. Binnen Noorderzijlvest is hier overigens onlangs mee gestart.

5.2 Aanbevelingen

Uit de conclusies volgen onderstaande aanbevelingen.

1. Ga verder met het ontwikkelen van de informatiepositie.

Reflecteer als AB een keer per jaar op de kwaliteit van de informatievoorziening. Vraag het DB het gebruik van de 'oplegmemo's' bij bestuurlijke stukken te versterken, zodat de context en achtergronden van voorgenomen besluiten uitgebreider worden toegelicht. Zorg dat het DB verder gaat met het versterken van de inhoudelijke informatie in de P&C-cyclus. Toets als AB ook of van de verbeteringen wordt geprofiteerd.

Blijf verder opvolging geven aan de afspraken die in het kader van de besprekingen voor de versterking van het politiek-ambtelijk samenspel zijn gemaakt. Besteed in het bijzonder aandacht aan het werken van een langetermijn agenda voor de behandeling van grote dossiers. Blijf aandacht houden voor het versterken van de politiek-bestuurlijke sensitiviteit binnen de organisatie.

2. **Ga in gesprek over (het versterken van) de positie en verantwoordelijkheden van de 'griffier'.**

Reflecteer op de taken van de griffier en de positie in de organisatie. Is er voldoende contact tussen AB en de ambtelijke organisatie? Het driehoeksoverleg is inmiddels enige tijd ingesteld en kan worden geëvalueerd. Inventariseer welke ondersteuningsbehoefte het AB verder heeft.

3. **Reflecteer periodiek op de kwaliteit van de informatievoorziening en het gebruik van instrumentarium, bijvoorbeeld in het fractievoorzittersoverleg of de agendacommissie.**

Reflecteer periodiek op de kwaliteit van de informatievoorziening en betrek daarbij de inzet van het beschikbare instrumentarium. Bij andere overheden is gebruikelijk om met enige regelmaat te reflecteren op de procedures, werkwijzen en de inzet van instrumenten. Ook zou het AB instrumentarium kunnen uitbreiden en versterken, met name door een modern informatiesysteem.

4. **Besteed in het inwerkprogramma van het nieuwe AB in 2027 aandacht aan de rollen, verantwoordelijkheden en instrumenten van het AB, in verhouding tot het DB en de ambtelijke organisatie.**

Het is in elk bestuur gebruikelijk om na de verkiezingen een inwerkprogramma te verzorgen voor de nieuwe bestuursleden. Daarbij komen zowel praktische als inhoudelijke zaken aan de orde. Onder meer zal aandacht worden besteed aan de (informatie-)instrumenten die het AB ter beschikking staan. Tegelijkertijd leert de ervaring dat de nieuwe bestuursleden tijdens de inwerkperiode zoveel informatie te verwerken krijgen dat lang niet alles beklijft. Neem daarom goed de tijd om de inzet en werking van de informatie-instrumenten toe te lichten. Doe dat in samenhang met de rollen en verantwoordelijkheden van het AB.

Bijlage A Bestudeerde documentatie

Documentnaam

AB-VOORSTEL - Openstaande punten themadag governance april 2022
AB-VOORSTEL - Opdrachtgeverschap griffier Noorderzijlvest (29 oktober 2019)
AB-VOORSTEL - Initiatiefvoorstel bestuurlijke evaluatie grote projecten
AB-VOORSTEL - Optimaliseren governance en samenwerking AB en DB
DB-VOORSTEL - Voorbereiding info AB vergaderingen.
Afspraken verdiepende themasessie Algemeen Bestuur 17 januari 2025
Bestuursagenda 2025 (6 mei 2025)
Controleverordening Waterschap Noorderzijlvest 2025
Delegatiebesluit Waterschap Noorderzijlvest 2023
Derde introductiedag 26 mei 2023 inwerkprogramma AB
Financiële verordening Waterschap Noorderzijlvest 2025
Handreiking 109a waterschap Noorderzijlvest
Instellen auditcommissie waterschap Noorderzijlvest
Introductieprogramma nieuw AB (versie 28 maart 2023)
Jaarplan 2025
Jaarverslag 2023
Kaderbrief 2025
Kwartaalrapportage Q3 2024
Lijst met afspraken governancedag Algemeen Bestuur
Mandaatregeling van het waterschap Noorderzijlvest 2023
Memo Inwerkprogramma AB 2023
Notitie openbaarheid en vertrouwelijkheid
Onderzoeksprogramma gezamenlijke Rekenkamer 2025
Presentatie Werkwijze info AB's
Reglement van orde waterschap Noorderzijlvest 2023
Training AB en DB NZV 5 april def
Training AB Noorderzijlvest 17 januari 2025 v2
Verordening Fractievergoeding Waterschap Noorderzijlvest 2018 _ Lokale wet- en regelgeving

Bijlage B Geïnterviewde personen

Functie

Dijkgraaf
Secretaris-Directeur
Bestuursassistent / Griffier
Concerncontroller
Bestuursmedewerker
Lid van het Dagelijks Bestuur
Teammanager communicatie, FrontOffice en secretariaat
Senior communicatieadviseur
Juridisch businesspartner
Programmastrateeg
Projectmanager
Medewerker waterschap Stichtse Rijnlanden

Tevens heeft een discussiebijeenkomst plaatsgevonden met vrijwel alle leden van het AB.