

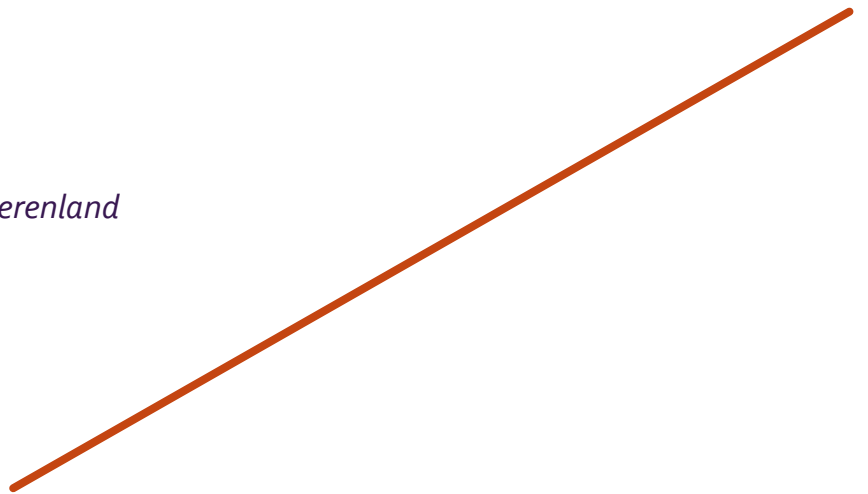
> Eindrapport

# Grip op samenwerking

Een onderzoek van de  
rekenkamercommissie Waterschap  
naar de samenwerking op het terrein  
van muskusrattenbeheer.



*Rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland*





**PARTNERS+PRÖPPER**  
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

*[www.partnersenpropper.nl](http://www.partnersenpropper.nl)  
[www.opgavengestuurdwerken.nl](http://www.opgavengestuurdwerken.nl)*

**Colofon**

Dit onderzoeksrapport is opgesteld in opdracht van de Rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland. De rapportage geeft zicht op de huidige grip van Waterschap Rivierenland op de samenwerking rondom muskus- en beverrattenbestrijding en eventuele mogelijkheden om de grip te verbeteren. De rapportage is opgesteld door twee onderzoekers van het bestuurskundige onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper : Ing. Peter Struik MBA en Hilda Sietsema.

Noordwijk, 12 oktober 2020

# Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	2
1.1	Aanleiding en achtergrond van dit onderzoek .....	3
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen .....	5
1.3	Evaluatiemodel en normenkader.....	6
1.4	Afbakening van het onderzoek.....	7
1.5	Aanpak van het onderzoek .....	8
2	Inventarisatie van de kerngegevens.....	9
2.1	Algemene kenmerken .....	9
2.2	Informatie- en beïnvloedingsmomenten van het Algemeen Bestuur.....	13
3	Deelname aan of herijking van de samenwerking .....	14
3.1	Visie op samenwerking in het algemeen .....	16
3.2	Beleidskader samenwerking muskusrattenbestrijding .....	16
3.3	Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor het Algemeen Bestuur .....	19
4	Beheren van samenwerking: sturing, controle en verantwoording .....	20
4.1	Kwaliteit van informatievoorziening .....	22
4.2	Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor het Algemeen Bestuur .....	25
5	Evaluatie van samenwerking .....	26
5.1	Evaluatie van de samenwerking .....	27
5.2	Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor het Algemeen Bestuur .....	27
6	Conclusies.....	28
7	Aanbevelingen.....	30
Bijlage 1	Dashboard van de samenwerking muskusrattenbestrijding .....	31
Bijlage 2	Normenkader .....	34
Bijlage 3	Respondenten- en Bronnenlijst .....	37

## Leeswijzer

Het voorliggende rapport bestaat uit drie te onderscheiden delen: (a) de inleiding, (b) de bevindingen en als laatste (c) de conclusies en aanbevelingen. Voor snel zicht op de belangrijkste bevindingen kan ook het dashboard van bijlage 1 worden geraadpleegd.

<b>Inleiding</b>	Hoofdstuk 1	Achtergrond, doel, onderzoeksvragen en aanpak van het onderzoek.
<b>Bevindingen</b>	Hoofdstuk 2 Hoofdstuk 3 Hoofdstuk 4 Hoofdstuk 5	<p>In deze hoofdstukken zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord.</p> <p>In hoofdstukken 3 t/m 5 zal er aandacht worden geschonken aan de beïnvloedingsinstrumenten en –momenten van het Algemeen Bestuur. Die hoofdstukken worden afgesloten met een paragraaf 'Informatie- en beïnvloedingsmomenten van het Algemeen Bestuur'.</p> <p>Onderzoeksvraag 1: inventarisatie van kerngegevens  Onderzoeksvraag 2: deelname aan de samenwerking  Onderzoeksvragen 3 en 4: beheren van de samenwerking  Onderzoeksvragen 5 en 6: evaluatie van de samenwerking</p>
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	Hoofdstukken 6 en 7	Onderzoeksvraag 7: Deze hoofdstukken bevatten de conclusies (lessen) en aanbevelingen voor het Algemeen Bestuur en het CDH.
<p>Als laatste bevat het rapport drie bijlagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het dashboard van het samenwerkingsverband;</li> <li>• Het toegepaste normenkader voor dit onderzoek;</li> <li>• Bronnen- en respondentenlijst.</li> </ul>		

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en achtergrond van dit onderzoek

### Aanleiding

De vraag leeft bij het Algemeen Bestuur in hoeverre het Algemeen Bestuur in-control is bij samenwerkingsverbanden. Daarom heeft de rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland onderzoek gedaan naar een casus: de samenwerking rondom muskusrattenbeheer. Er is daarmee weliswaar sprake van een beperkt onderzoek, maar ook uit de bestudering van deze enkele casus kunnen interessante leerpunten worden getrokken. Het onderzoek geeft namelijk inzicht in de wijze waarop samenwerkingsverbanden systematisch geëvalueerd kunnen worden. Met dit onderzoek wordt een beproefde methode aangereikt. Als laatste kunnen leerpunten uit deze casusstudie vertaald worden naar de sturing op andere samenwerkingsverbanden van het waterschap.

#### CASUS MUSKUSRATTENBESTRIJDING

Op 1 juli 2011 is de gewijzigde Waterwet in werking getreden en vanaf dat moment is het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten een taak van de waterschappen geworden. Muskusratten vormen namelijk een serieus risico. Ze graven lange gangen en diepe holen in dijken en de dieren planten zich razendsnel voort en verstoren de biodiversiteit.



De landelijke strategie is om de muskusratten terug te dringen naar de landsgrenzen. Om dit te realiseren werkt Waterschap Rivierenland samen met drie andere waterschappen onder de titel 'Muskusrattenbeheer Rivierenland'<sup>1</sup>. De drie andere waterschappen zijn Hollandse Delta, Rijn en IJssel en Vallei en Veluwe. Hiermee beslaat het samenwerkingsgebied circa 750.000 ha, 3.5 Mln. inwoners, 117 gemeenten, 51.175 km watergangen en 2.178 km primaire en secundaire waterkeringen<sup>2</sup>.

De samenwerkingsvorm is gebaseerd op een 'bestuurlijke overeenkomst van gemene kosten' waarbij Waterschap Rivierenland het muskusrattenbeheer en secretariaat uitvoert<sup>3</sup>.

- 
- <sup>1</sup> De samenwerkingsovereenkomst uit juni 2011 gaat uit van vijf samenwerkende waterschappen, waaronder Waterschap Vallei en Eem en Waterschap Veluwe. Deze waterschappen zijn per 1 januari 2013 gefuseerd in het waterschap Vallei en Veluwe.
  - <sup>2</sup> Actuele gegevens kunnen mogelijk afwijken want de bron is enigszins gedateerd: Beleidsnota 2013 – 2017 Muskusrattenbeheer,
  - <sup>3</sup> Bron: Beleidsnota 2013 – 2017 Muskusrattenbeheer samenwerkingsverband waterschappen Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Hollandse Delta en Rivierenland.

## Achtergrond

### *Meer samenwerking...*

Overheden werken steeds meer samen in allerlei publiek- en privaatrechtelijke verbanden. Dit vanuit verschillende motieven. Soms omdat de maatschappelijke opgaven de waterschaps-, provinciale- of gemeentegrenzen overschrijden en de overheden daardoor eenvoudigweg de opgave niet alleen kunnen realiseren. Soms omdat de bezuinigingen van de laatste jaren een stimulans vormden om te kijken welke taken samen goedkoper konden worden uitgevoerd. Maar ook de decentralisaties van taken spelen een rol, bijvoorbeeld bij gemeenten in het sociaal domein is hierdoor een nieuwe 'golf van samenwerking' ingezet. Ook de invoering van de nieuwe Omgevingswet zal hier in de nabije toekomst verder aan bijdragen.

### *... maar minder grip*

Leden van het algemeen bestuur van waterschappen, statenleden en raadsleden worstelen met de grip op samenwerkingsverbanden. Samenwerking biedt veel voordelen door schaalvergroting zoals bundeling van kennis en ervaring, kostenbesparing, risicospreiding et cetera. Maar het vraagt ook om het delen van zeggenschap en invloed. Dat is soms een dilemma. Belangrijke vragen zijn dan hoe je samenwerkingsverbanden inhoudelijk kan sturen, hoe lokaal maatwerk in te brengen, hoe te controleren en bovendien hoe je risico's beheersbaar kan houden.<sup>4</sup> Uit recente onderzoeken van Partners+Pröpper blijkt dat niet altijd eenvoudig te zijn<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Zie ook: De Volkskrant, *Buiten de raadszaal worden de beslissingen genomen*, 15 januari 2015.

<sup>5</sup> Onder meer in onderzoeken van ons bureau in: Teylingen, Provincie Zuid-Holland, Leiden, Amstelveen, Maassluis, Hilversum, Gooise Meren, Katwijk, Heemstede, Zoetermeer, Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg, Meppel, Steenwijkerland, Oisterwijk, IJsselstein, Dronten, vijf gemeenten in de Hoeksche Waard en de ANNO-gemeenten (Noordoost Friesland).

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

### Doel van het onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft tot doel om te achterhalen of de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur voldoende geborgd is bij het aangaan en uitvoeren van samenwerkingsovereenkomsten.

### Vraagstelling

#### *Inventarisatie situatie*

- 1 Wat zijn de belangrijkste kerngegevens van het samenwerkingsverband op het terrein van muskusrattenbeheer?
  - a Waar is de samenwerking op gericht en wat is de aard van samenwerking? Op welke taken wordt samengewerkt?
  - b Wat is het motief om deel te nemen en wat zijn gezamenlijke en lokale doelen?
  - c Wat is de incidentele en structurele financiële bijdrage van Waterschap Rivierenland?
  - d Hoe is de juridische vormgeving en governance geregeld en wat betekent dat voor de positie van het Algemeen Bestuur?
  - e Hoe is de vertegenwoordiging vanuit Waterschap Rivierenland geregeld?
  - f Wat zijn de informatie- en beïnvloedingsmomenten voor het Algemeen Bestuur?

#### *Deelname aan het samenwerkingsverband*

- 2 Hoe is de besluitvorming over het aangaan van de samenwerking tot stand gekomen en wat is daarbij de betrokkenheid van het Algemeen Bestuur?
  - a Heeft het waterschap een heldere en door het Algemeen Bestuur gedragen strategische visie en beleid op samenwerking in het algemeen?
  - b Sluit het kader voor het samenwerkingsverband hierop aan?
  - c In welke mate heeft het Algemeen Bestuur voor het samenwerkingsverband heldere kaders vastgesteld? Zoals:
    - Zijn er heldere motieven en doelen voor deelname geformuleerd?
    - Zijn hierover heldere afspraken gemaakt in termen van uitvoeringsprestaties of gewenste maatschappelijke effecten?
    - Heeft het Algemeen Bestuur heldere (rand)voorwaarden geformuleerd?

#### *Beheren: sturing, controle en verantwoording van de samenwerking*

- 3 Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur over het samenwerkingsverband en in hoeverre is de informatie voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?
  - a Is helder in welke mate de beoogde doelen van het samenwerkingsverband worden gerealiseerd en wat de kosten en risico's zijn?
  - b Krijgt het Algemeen Bestuur tijdig en accuraat de relevante informatie van het CDH?
- 4 Heeft het Algemeen Bestuur voldoende sturings- en controlemogelijkheden en maakt het Algemeen Bestuur hier ook gebruik van?
  - a Heeft het Algemeen Bestuur voldoende formele bevoegdheden en invloedsmiddelen?
  - b Komt het Algemeen Bestuur op tijd in beeld om echt te kunnen sturen en controleren?
  - c Welke informele mogelijkheden heeft het Algemeen Bestuur om invloed en controle uit te oefenen?
  - d Hoe verhoudt dit zich tot het feit dat Waterschap Rivierenland de uitvoering doet en penvoerder is? Wat zijn daarbij voor- en nadelen?

### Evaluatie van samenwerking

- 5 Wordt de samenwerking periodiek geëvalueerd?
- 6 In welke mate is het Algemeen Bestuur op basis van tijdige en voldoende informatie van CDH in staat bij te sturen of te sturen op de beëindiging van of uitreding uit het samenwerkingsverband?

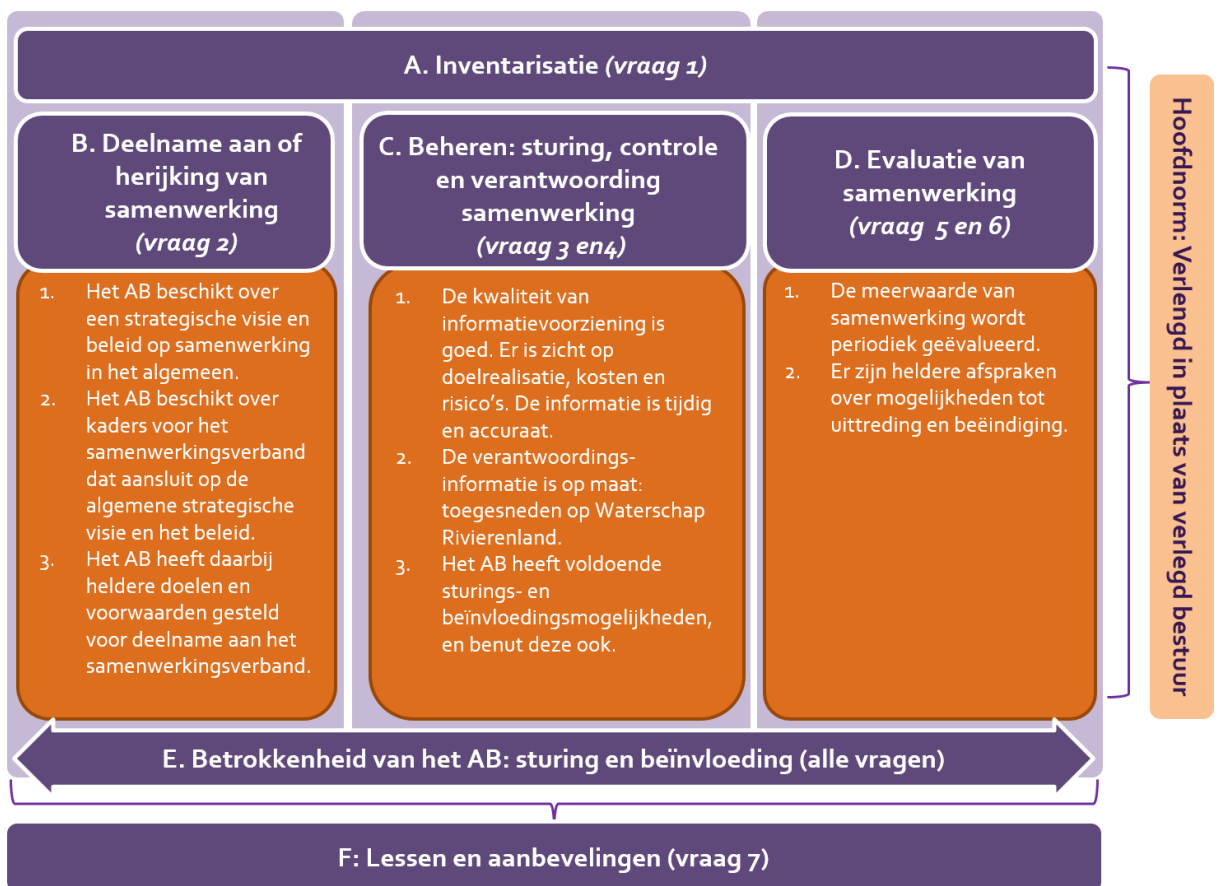
### Lessen en aanbevelingen om beter grip te krijgen

- 7 Aan welke vereisten moet een goed samenwerkingsverband voldoen en via welke aanbevelingen kan het Algemeen Bestuur zijn sturings- en controlemogelijkheden vergroten, indien noodzakelijk?

## 1.3 Evaluatiemodel en normenkader

### Evaluatiemodel en hoofdnormen

Als 'roer' op het onderzoek is het onderstaande evaluatiemodel gebruikt. Het bevat de normen die gebruikt worden in het onderzoek en de indeling sluit aan bij de vraagstelling. De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van de zes blokken A t/m F in het evaluatiemodel.



Figuur 1.1: Evaluatiemodel en hoofdnorm

### Normenkader

Het evaluatiemodel omvat alle normen die we stellen in het onderzoek. Daarnaast introduceren we een overkoepelende hoofdnorm: **verlengd in plaats van verlegd lokaal bestuur**. De hoofdnorm laat zien vanuit welk perspectief wij de grip van het Algemeen Bestuur op samenwerkingsverbanden in het algemeen beoordelen. Wij sluiten hiervoor aan bij het beproefde onderscheid tussen verlegd en verlengd lokaal bestuur.



Bij verlengd lokaal bestuur houdt het waterschap grip en regie op de samenwerking in de zin dat eigen doelen centraal staan. Belangrijk onderscheid hierbij is de samenwerking gericht op beleidsafstemming en de samenwerking gericht op uitvoering.

- *Verlengd lokaal bestuur bij beleidsafstemming* betekent dat het CDH met een helder inhoudelijk mandaat vanuit het Algemeen Bestuur werkt en in de eventuele onderhandelingen in het samenwerkingsverband de belangen en visie van het waterschap goed kan behartigen.
- *Verlengd lokaal bestuur bij uitvoering* betekent dat er sprake is van een goede opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. Het waterschapsbestuur is in staat precies te formuleren wat de beoogde resultaten zijn en de opdrachtnemer kan deze resultaten leveren. Indien de prestaties onder de maat zijn of veel te duur, kan de opdrachtgever bijsturen.

Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van het waterschap en los komen te staan van het waterschap – in de zin dat anderen de doelen en richting bepalen.



*Figuur 1.2: Verlengd versus verlegd lokaal bestuur*

## 1.4 Afbakening van het onderzoek

Het is een beperkt onderzoek naar de casus 'samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer'. Het onderzoek richt zich niet op andere samenwerkingsverbanden. Wel zullen lessen uit de casus doorgetrokken kunnen worden naar andere samenwerkingsverbanden.

Het onderzoek richt zich niet op de prestaties van het samenwerkingsverband op het terrein van muskusrattenbeheer. Het richt zich op de mate waarin het Algemeen Bestuur grip heeft op de samenwerking: in hoeverre het Algemeen Bestuur in staat is, of in staat wordt gesteld, zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen.

## 1.5 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen.

### FASE 1: INVENTARISATIE

In de eerste fase van het onderzoek zijn de belangrijkste kerngegevens verzameld over het samenwerkingsverband. Dit om overzicht en inzicht te krijgen. De kerngegevens zijn verzameld door bestudering van documenten en oriënterende gesprekken met de portefeuillehouder van het CDH en de ambtelijk leidinggevende van de uitvoeringsorganisatie. Alle kerngegevens zijn gepresenteerd in het dashboard van bijlage 1.

### FASE 2: VERDIEPING

In de verdiepende fase is verder ingezoomd op relevante aspecten die vroegen om nadere bestudering en toetsing met hulp van het normenkader. Dat is gedaan aan de hand van verdere bestudering van documenten en verdiepende interviews.

Er zijn gesprekken gevoerd met de volgende betrokkenen:

- 1 De afgevaardigde (portefeuillehouder CDH) naar het bestuurlijk overleg van de samenwerking;
- 2 De ambtelijk leidinggevende van de uitvoeringsorganisatie;
- 3 Gesprek met twee van de drie andere deelnemende waterschappen;
- 4 Gesprek met een lid van het Algemeen Bestuur.

*Voor het gesprek met het Algemeen Bestuur is een open uitnodiging gestuurd. Uiteindelijk heeft één lid de uitnodiging aangenomen en het gesprek met de onderzoekers gevoerd. Dit levert vanzelfsprekend geen breed beeld op van de mening van leden van het Algemeen Bestuur over de mate waarin zij hun kaderstellende en controlerende rol kunnen invullen. De uitkomst van het gesprek met de enige deelnemer is echter consistent met wat de onderzoekers aantreffen in documenten van het waterschap en in de andere gesprekken die voor dit onderzoek gevoerd zijn. De onderzoekers menen dan ook dat het gesprek, hoewel met een enkel lid, voldoende grondslag heeft voor bevindingen en conclusies.*

Met de bevindingen uit de verdiepende fase is het dashboard verder aangevuld en aangescherpt.

### Fase 3: Verslaglegging en ondersteuning van de ambtelijke hoor en wederhoor

In de laatste fase van het onderzoek is het rapport opgesteld, conform het protocol van de Rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland. Dat betekent dat de bevindingen ambtelijk zijn geverifieerd en het CDH vervolgens zijn zienswijze op de conclusies en aanbevelingen heeft gegeven. Deze zienswijze is integraal opgenomen in het voorliggende eindrapport.

## 2 Inventarisatie van de kerngegevens

In dit hoofdstuk staat blok A uit het evaluatiemodel centraal: een inventarisatie van de kerngegevens.

### ONDERZOEKSVRAGEN

- 1 Wat zijn de belangrijkste kerngegevens van het samenwerkingsverband?
  - a Waar is de samenwerking op gericht en wat is de aard van samenwerking? Op welke taken wordt samengewerkt?
  - b Wat is het motief om deel te nemen en wat zijn gezamenlijke en lokale doelen?
  - c Wat is de incidentele en structurele financiële bijdrage van Waterschap Rivierenland?
  - d Hoe is de juridische vormgeving en governance geregeld en wat betekent dat voor de positie van het Algemeen Bestuur?
  - e Hoe is de vertegenwoordiging vanuit Waterschap Rivierenland geregeld?
  - f Wat zijn de informatie- en beïnvloedingsmomenten voor het Algemeen Bestuur?

### TOEGEPASTE NORMEN

Dit hoofdstuk is inventariserend van aard. Daarvoor gelden geen normen.

Alle kerngegevens van het samenwerkingsverband worden ook gepresenteerd in het dashboard van bijlage 1. Hieronder volgt een weergave van de belangrijkste gegevens om de bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden.

### 2.1 Algemene kenmerken

#### DOEL, AARD EN MOTIEF VAN DE SAMENWERKING (VRAGEN 1A EN 1B)

Op 1 juli 2011 is de gewijzigde Waterwet in werking getreden en vanaf dat moment is het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten een taak van de waterschappen geworden. Het doel van de samenwerking tussen de vier waterschappen is dan ook het voorkomen van deze schade. Dit gebeurt door het bestrijden van deze dieren, maar dat is geen doel op zichzelf. Het gaat uiteindelijk om het waarborgen van veiligheid<sup>6</sup>. Een van de belangrijke maatschappelijke doelen van de waterschappen is namelijk het beschermen van inwoners van Nederland tegen het water. Muskusratten vormen daarbij een serieus risico. Ze graven lange gangen en diepe holen in dijken en de dieren planten zich razendsnel voort en verstoren de biodiversiteit.

De uitvoering van de samenwerking is gericht op het bestrijden van de muskus- en beverrat in het beheersgebied van de deelnemende waterschappen<sup>7</sup>. De bestrijdingswerkzaamheden worden uitgevoerd door Waterschap Rivierenland. Daarnaast is dit waterschap penvoerder en beheerder van het (bestuur)secretariaat en de bedrijfsvoering. De samenwerking is uitvoeringsgericht en op zichzelf beleidsarm, in de zin dat de inhoudelijke doelen en strategie landelijk worden bepaald. Het samenwerkingsverband geeft namelijk uitvoering aan de Waterwet en de landelijke strategie voor het muskusrattenbeheer. Deze strategie is vastgesteld door de Unie van Waterschappen. Wel kan Waterschap Rivierenland lokaal bepalen welke organisatie, mensen en (financiële) middelen nodig zijn om de landelijke strategie uit te kunnen voeren. Daarbij is er ook lokale ruimte om te

<sup>6</sup> Bron: Beleidsnota 2013-2017 Muskusrattenbeheer samenwerkingsverband, april 2013.

<sup>7</sup> Bron: Overeenkomst van kosten voor gemene rekening muskusrattenbestrijding, 6 juni 2011.

experimenteren met alternatieve bestrijdingsmethoden en -middelen via veldproeven. Zo doet het samenwerkingsverband onderzoek naar verschillende mogelijkheden voor bestrijding<sup>8</sup>. Het motief om samen te werken is gelegen in de wens van de Unie van Waterschappen en het bestuur van Waterschap Rivierenland om de uitvoering op de beste wijze te organiseren. Daarmee wordt bedoeld een doeltreffende uitvoering (hierbij speelt een goede aansluiting van stroomgebieden een rol) en een doelmatige uitvoering (hierbij spelen efficiency en kwaliteit een rol).

De Unie van Waterschappen heeft in 2009 een onderzoek laten uitvoeren door het bureau PriceWaterhouseCoopers waarin verschillend varianten voor de organisatie van bestrijding van muskus- en beverratten zijn onderzocht<sup>9</sup>. De verschillende varianten zijn toen afgewogen met behulp van de volgende criteria:

- *Draagvlak*: de mate waarin een variant door betrokken partijen wenselijk geacht wordt;
- *Eenvoud*: de mate waarin de variant leidt tot beperkte afstemming, coördinatie en bestuurlijke besluitvorming;
- *Toekomstbestendigheid*: de mate waarin de variant aansluit bij ontwikkelingen die gaande zijn of te verwachten zijn in de nabije toekomst;
- *Aansluiting bij een bestaande situatie*: de mate waarin een variant aansluit bij een bestaande samenwerking ten aanzien van muskusrattenbestrijding.

De uiteindelijk variant die door Waterschap Rivierenland, en haar partners, is gekozen had in het onderzoek van PriceWaterhouseCoopers een hoge score ten aanzien van draagvlak, eenvoud en aansluiting bij de bestaande situatie. Dat laatste omdat op dat moment Waterschap Rivierenland, Waterschap Veluwe en Waterschap Rijn en IJssel al een gezamenlijke bestrijdingsorganisatie hadden, uitbreiding met Waterschap Hollandse Delta behoorde nog tot de mogelijkheid gezien de aansluiting van het stroomgebied.

Waterschap Rivierenland geeft aan dat de meerwaarde van samenwerking met name op het vlak van efficiency ligt, zo was de verwachting een efficiency winst te realiseren van 10% tot 15%<sup>10</sup> ten opzichte van de situatie waarbij ieder waterschap de bestrijding afzonderlijk uitvoert. Waterschap Rivierenland heeft daarnaast ook gekeken naar een passende schaalgrootte om de continuïteit en kwaliteit van de activiteiten goed te kunnen waarborgen: niet te klein want dan is de continuïteit niet te waarborgen, maar ook niet te groot om wel voldoende flexibel en slagvaardig te kunnen opereren met korte lijnen tussen het bestuur en de organisatie<sup>11</sup>. De omvang van de organisatie is per 31 december 2019 gelijk aan 96,30. In gesprekken voor dit onderzoek wordt aangegeven dat dit een passende schaalgrootte is om de doelen met betrekking tot efficiency en flexibiliteit/slagkracht te kunnen realiseren.

#### FINANCIËLE BIJDRAGE (VRAAG 1C)

In de overeenkomst van kosten voor gemene rekening uit 2011 is een financieel verrekenmodel afgesproken tussen de samenwerkende waterschappen. De waterschappen leveren een financiële bijdrage als percentage van de totale begroting voor muskusrattenbeheer, en wel als volgt:

1 Waterschap Rivierenland	47,50%
2 Waterschap Hollandse Delta	23,90%
3 Waterschap Vallei en Veluwe	18,20%
4 Waterschap Rijn en IJssel	10,40%

<sup>8</sup> Bron: interviews.

<sup>9</sup> Bron: Rapport 'Samenwerking en bestrijding', onderzoek naar organisatorische grenzen voor de muskusrattenbestrijding, 8 april 2009.

<sup>10</sup> Bron: Beleidsnota 2013 – 2017 Muskusrattenbeheer.

<sup>11</sup> Bron: interviews.

**Opmerking:**

De onderzoekers hebben de afgesproken financiële bijdragen van de toenmalige waterschappen Veluwe en Vallei & Eem bij elkaar opgeteld vanwege de fusie tussen deze waterschappen per 1 januari 2013. Ook merken de onderzoekers op dat de totale bijdrage van de waterschappen niet exact 100% is, wat je wel mag verwachten. Het verschil is 0,1 %, dat naar alle waarschijnlijkheid een kleine rekenfout is in de overeenkomst van kosten voor gemene rekening.

De verdeelsleutel is gebaseerd op een basisinzet met als grondslag het aantal km watergang én een norm afhankelijk van het gebied. Dat laatste omdat de populatie muskusratten per gebied kan verschillen, afhankelijk van allerlei omgevingsfactoren die daarbij een rol spelen. Ook bevat de verdeelsleutel een flexibele component (inzet boven basisinzet).

De onderstaande tabel presenteert de ontwikkeling van de financiële begroting voor de bestrijdingsorganisatie over de jaren 2012-2020<sup>12</sup>. De kosten bestaan hoofdzakelijk uit de personele formatie van de organisatie. In 2012 bestond de formatie uit 92,9 fte en er werd gestreefd naar een doelmatigheidswinst van 8% na 2015<sup>13</sup>. De onderstaande tabel laat zien dat in 2015 het kostenniveau is gedaald met 12,0% onder het niveau van 2012. Daarna lopen de kosten weer op om uiteindelijk in 2020 op een niveau van 5,7% onder het niveau van 2012 uit te komen. In hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in met de vraag of hier conclusies uit getrokken kunnen worden met betrekking tot de doelmatigheid (efficiency) van de samenwerkingsorganisatie.

Verder is afgesproken in de overeenkomst dat indien door wetwijziging de bestrijding van de muskus- of beverrat niet langer is toegestaan, de deelnemende waterschappen bijdragen in de kosten voor herplaatsing van personeel, suppletie als gevolg van wettelijke voorschriften en kosten voor de uitvoering van een sociaal plan. Ook in bijzondere situaties dragen de deelnemende waterschappen gezamenlijk de kosten. Denk aan calamiteiten waardoor de bestrijding tijdelijk niet kan worden uitgevoerd, dan dragen zij bij in de kosten die gemaakt moeten worden om extra personeel en materieel in te zetten voor het wegwerken van achterstanden. De hiervoor beschreven situaties hebben zich tot op heden nog niet voorgedaan.

<b>Financiële ontwikkeling Muskusrattenbeheer</b>									
In duizenden euro's	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Begroting bestrijdingsorganisatie	7.937	7.897	7.130	6.984	7.059	6.938	7.074	7.482	8.017
Kostentoeename ten opzichte van voorgaande jaar.	-	-0,5%	-9,7%	-2,0%	1,1%	-1,7%	2,0%	5,8%	7,2%
Kostentoeename ten opzichte van referentiejaar 2012	-	-0,5%	-10,2%	-12,0%	-11,1%	-12,6%	-10,9%	-5,7%	1,0%

Tabel 1: financiële ontwikkeling samenwerkingsorganisatie op het terrein van muskusrattenbeheer.

Bron: Factsheet Muskusrattenbeheer 2019.

#### JURIDISCHE VORM, GOVERNANCE EN VERTEGENWOORDIGING VAN DE WATERSCHAPPEN (VRAGEN 1D EN 1E)

Samenwerkingsverbanden kennen twee hoofdvormen, namelijk publieksrechtelijk en privaatrechtelijk. De mate waarin het Algemeen Bestuur van waterschappen invloed kan uitoefenen op de samenwerking is afhankelijk van de gekozen bestuurlijk-juridische vorm van het samenwerkingsverband. Over het algemeen kan gesteld worden dat in het geval van een publieksrechtelijke vorm het Algemeen Bestuur meer mogelijkheden zal hebben voor beïnvloeding.

<sup>12</sup> Bron: factsheet Muskusrattenbeheer 2019.

<sup>13</sup> Bron: Beleidsnota 2013-2017 Muskusrattenbeheer.

Ten aanzien van de samenwerking rondom het muskusrattenbeheer is er sprake van een publieksrechtelijke vorm. Er is namelijk sprake van een bestuurlijke overeenkomst tussen overheden. Dit is een lichte vorm van samenwerking, ten opzichte van vormen van samenwerking die de Wet op gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kent. Er zijn binnen deze wet meerdere publieksrechtelijke vormen mogelijk, zie het onderstaande kader. Waterschap Rivierenland heeft gekozen voor een vorm die het meest lijkt op de 'Regeling zonder Meer'. Dit is de meest lichte vorm van samenwerking. Het is een eenvoudig in te richten vorm en is in lijn met het criterium dat gehanteerd is door de Unie van Waterschappen in het onderzoek naar verschillende samenwerkingsvarianten.

De bestuurlijke overeenkomst die tussen de deelnemende waterschappen is afgesloten, is een zogenaamde 'overeenkomst voor gemene rekening'. Dit is een vorm waarbij een van de deelnemers, in dit geval Waterschap Rivierenland, de taken uitvoert en de daarvoor benodigde organisatie inricht. Dit voor zichzelf én voor de deelnemers. Waterschap Rivierenland noemt zichzelf dan ook de 'host'. De kosten worden in eerste instantie door de 'host' betaald en vervolgens verdeeld over de deelnemers op basis van de hiervoor besproken verdeelsleutel. Deze vorm zien we overigens ook terug binnen gemeenten. Het is min of meer vergelijkbaar met een centrumgemeente constructie. De centrumgemeente voert de taken uit voor buurgemeenten, waarbij in veel gevallen de grootste gemeente fungeert als 'host'.

#### Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

- De meest uitgebreide vorm van publiekrechtelijke samenwerking is een **Openbaar lichaam**. Een Openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid waaraan bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden.
- Een lichtere vorm is een **Gemeenschappelijk orgaan** waaraan enkel beschikkingsbevoegdheden worden overgedragen. Regelgevende bevoegdheden kunnen niet aan een Gemeenschappelijk orgaan gedelegeerd worden.
- De **Bedrijfsvoeringsorganisatie** bezit rechtspersoonlijkheid en is een lichte samenwerkingsvorm in de Wgr. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen. Daarmee is de samenwerking beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering: de wettelijke verantwoordelijkheden van het college.
- Een **Regeling zonder Meer** is de lichtste vorm zonder overdracht van bevoegdheden. Alleen afspraken worden vastgelegd, onder noemers zoals een 'overheidsconvenant' of 'bestuursakkoord'.

De overeenkomst schrijft als volgt voor hoe de governance (de besturing) is ingeregeld:

- Er is bestuurlijk overleg, waarin een dagelijks bestuurder plaatsneemt, dat minimaal twee keer per jaar vergadert. Daarnaast is er een stuurgroep, waarin van elk waterschap een directeur plaatsneemt.
- Het bestuurlijk overleg stelt jaarlijks een meerjarenperspectief, een begroting en een jaarrekening vast.
- Het bestuurlijk overleg stelt het beleid vast van muskus- en beverrattenbestrijding en ziet toe op de uitvoering daarvan.
- Het bestuurlijk overleg beslist bij gewone meerderheid van stemmen van het aantal aanwezige leden. Elk lid heeft één stem.
- De ambtenaar in dienst van Waterschap Rivierenland voert de dagelijkse leiding over de werkzaamheden.

In de praktijk is de governance conform de overeenkomst ingeregeld, met uitzondering van de in te richten stuurgroep. In de praktijk is er geen stuurgroep. Daarnaast opereert het bestuurlijke overleg van het samenwerkingsverband in een landelijke bestuurlijke context, hetgeen in de overeenkomst niet is beschreven. Omdat de strategie rondom de bestrijding van muskus- en beverratten landelijk

wordt vastgesteld in de Unie van Waterschappen, en deze strategie een belangrijk stuurinstrument is, beschrijven we de landelijke bestuurlijke context in het onderstaande kader.

### **Landelijke besturing muskus- en beverrattenbestrijding**

*In het geval we hieronder spreken van 'het samenwerkingsverband', bedoelen we de samenwerking tussen de vier waterschappen op het terrein van muskus- en beverrattenbestrijding.*

De Unie van Waterschappen speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van vaststelling van de landelijke strategie. Binnen de Unie van Waterschappen is de Commissie Muskus- en Beverratten actief. Deze commissie bestaat uit de portefeuillehouders van de dagelijks besturen van de acht bestrijdingsorganisaties in Nederland. De portefeuillehouder van Waterschap Rivierenland vertegenwoordigt het bestuurlijk overleg van het samenwerkingsverband in deze commissie. De besluitvorming in de Commissie Muskus- en Beverratten wordt voorbereid in een landelijke Werkgroep 'Werkgroep Muskus- en beverratten', die bestaat uit ambtelijk lijn- en programmamanagers van de acht bestrijdingsorganisaties. Het afdelingshoofd van het samenwerkingsverband neemt deel aan deze werkgroep. De landelijke strategie wordt in opdracht van en afstemming met de Commissie Muskus- en Beverratten ontwikkeld in de werkgroep.

Uiteindelijk stuurt de Commissie Muskus- en Beverratten de landelijke strategie naar de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen, waar de dijkgraven in vertegenwoordigd zijn. In de landelijke vergadering wordt de strategie vastgesteld.

De Commissie Waterveiligheid van Waterschap Rivierenland heeft ook een positie in dit proces. Het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband legt namelijk de landelijke strategie ook voor aan deze commissie (en de commissies van de andere deelnemers). De Commissie Waterveiligheid kan de voorgenomen landelijke strategie voorzien van een advies richting het Algemeen Bestuur, die de landelijke strategie vervolgens kan bekrachtigen of de Dijkgraaf een zienswijze mee kan geven voor de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen.

### 3 Deelname aan of herijking van de samenwerking

Dit hoofdstuk behandelt onderzoeksvraag 2: blok B uit het evaluatiemodel.

#### ONDERZOEKSVRAAG

- 2 Hoe is de besluitvorming over het aangaan van de samenwerking tot stand gekomen en wat is daarbij de betrokkenheid van het Algemeen Bestuur?
- Heeft het waterschap een heldere en door het Algemeen Bestuur gedragen strategische visie en beleid op samenwerking in het algemeen?
  - Sluit het kader voor het samenwerkingsverband hierop aan?
  - In welke mate heeft het Algemeen Bestuur voor het samenwerkingsverband heldere kaders vastgesteld? Zoals:
    - Zijn er heldere motieven en doelen voor deelname geformuleerd?
    - Zijn hierover heldere afspraken gemaakt in termen van uitvoeringsprestaties of gewenste maatschappelijke effecten?
    - Heeft het Algemeen Bestuur heldere (rand)voorwaarden geformuleerd?

#### TOEGEPASTE NORMEN

- Het AB beschikt over een strategische visie en beleid op samenwerking in het algemeen.
- Het AB beschikt over kaders voor het samenwerkingsverband dat aansluit op de algemene strategische visie en het beleid.
- Het AB heeft daarbij heldere doelen en voorwaarden gesteld voor deelname aan het samenwerkingsverband.

#### Kernbevindingen

- 2a Waterschap Rivierenland heeft een door het Algemeen Bestuur vastgestelde algemene visie op het terrein van samenwerking. De visie is namelijk, zij het zeer beknopt, als volgt weergegeven in de inleiding van de begroting van het waterschap:
- “ Multischalige samenwerking wordt beschouwd als een succesbepalende factor om de doelen en taken te kunnen realiseren<sup>14</sup>”.
- 2b Het kader voor de samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer sluit aan op deze visie. Samenwerking met andere waterschappen is namelijk nodig want de muskusrat trekt zich immers niets aan van geografische grenzen waarbinnen het waterschap opereert. Het is daarom zaak om in aansluitende stroomgebieden gezamenlijk het beheer ter hand te nemen. Dat is succesbepalend om de doelen te realiseren.
- 2c Het beleidskader wordt gevormd door een aantal bestuurlijke instrumenten:
- De landelijke strategie van de Unie van Waterschappen;
  - De samenwerkingsovereenkomst tussen Waterschap Rivierenland en de andere drie deelnemende waterschappen;
  - De beleidsnota Muskusrattenbeheer van het samenwerkingsverband waaraan Waterschap Rivierenland deelneemt;
  - De begroting van Waterschap Rivierenland en die van de andere drie deelnemende waterschappen.

<sup>14</sup> Bron: Begroting 2019, blz 6.



De landelijke strategie bevat heldere evalueerbare doelen. Het Algemeen Bestuur stelt de landelijke strategie en landelijke doelen niet vast. Dat gebeurt in de ledenvergadering van de Unie van waterschappen. Wel kan het Algemeen Bestuur aan de dijkgraaf een zienswijze meegeven, die vervolgens deze zienswijze kan inbrengen in de ledenvergadering. Vanaf 2019 wijzigt de strategie en de doelen. Het Algemeen Bestuur is dan ook in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze hierop te geven. Het Algemeen Bestuur heeft daarbij geen aanvullende kaders gesteld.

Voor de samenwerking is een overeenkomst gesloten tussen Waterschap Rivierenland en de andere drie deelnemende waterschappen. De overeenkomst is een zogenaamde 'overeenkomst voor gemene rekening'. Het is een publieksrechtelijke uitvoeringsovereenkomst en het CDH is bevoegd deze overeenkomst af te sluiten. Er zijn namelijk geen bevoegdheden overgedragen en er worden ook geen doelen afgesproken die afwijken van de landelijke strategie.

De doelen zijn vastgelegd in de beleidsnota 2013-2017 van het samenwerkingsverband, vastgesteld door het CDH en ter kennisgeving gestuurd aan het Algemeen Bestuur. De doelen zijn concreet en evalueerbaar:

- De populatie dient op een aanvaardbaar niveau te komen en te blijven. De norm is 'onder controle'. Dat betekent < 0,15 vangsten per kilometer watergang per jaar.
- Vanaf 2016 is een formatiereductie van 8% gerealiseerd (7,2 fte).
- Een deel van de financiële bijdragen van de deelnemers wordt in een voorziening gestopt met als doel flexibiliteit te creëren voor extra tijdelijke inzet wanneer dat noodzakelijk is. De bovengrens van de voorziening is 10% van de begroting van 2012.

Met vaststelling van de begroting stelt het Algemeen Bestuur de financiële middelen vast. Dus ook voor de bestrijding van muskusratten. Samenwerkingsverbanden worden echter in de verschillende programma's nauwelijks beschreven. De samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer wordt in de begroting zelfs geheel niet genoemd. Het is voor het Algemeen Bestuur niet mogelijk om uit de begroting de samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer te destilleren.

### 3.1 Visie op samenwerking in het algemeen

De visie van Waterschap Rivierenland op samenwerking is beknopt weergegeven in de inleiding van de begroting van het waterschap: " Multischalige samenwerking wordt beschouwd als een succesbepalende factor om de doelen en taken te kunnen realiseren<sup>15</sup>".

De samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer is niet terug te vinden in de begroting. Uit gesprekken voor dit onderzoek blijkt dat samenwerking wel als zeer belangrijk wordt ervaren. Er is een helder besef dat het waterschap niet in staat is om geheel autonoom maatschappelijke opgaven te realiseren, daar is ook een bijdrage van andere waterschappen, (mede)overheden en de samenleving voor nodig. Daarbij wordt samenwerking niet enkel als noodzaak gezien, maar ook als kans om een hoger ambitieniveau te realiseren. De onderstaande uitspraak uit een van de gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek is hiervoor illustratief:

**"Alles wat je samen kan doen, moet je ook samen doen. Door samenwerking kun je elkaar versterken"**

Het samenwerkingsverband op het terrein van muskusrattenbeheer is daar een goed voorbeeld van. De muskusrat trekt zich immers niets aan van geografische grenzen waarbinnen het waterschap opereert, provinciale grenzen, landsgrenzen of welke door de mens getrokken grenzen dan ook. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat Waterschap Rivierenland zoekt naar de optimale schaalgrootte voor de organisatie. Om voldoende kwaliteit en continuïteit te kunnen bieden is een zekere schaalgrootte noodzakelijk. Dit heeft ook meegewogen in het besluit om samen te werken op het terrein van muskusrattenbeheer.

Waterschappen kijken met betrekking tot samenwerking ook over de landsgrenzen heen. Zo heeft het samenwerkingsverband een relatie opgebouwd met Duitsland. Nederland heeft namelijk met Duitsland de afspraak gemaakt dat waterschappen ook op Duits grondgebied de muskusrat mogen bestrijden, wat een unieke situatie is<sup>16</sup>. Daarnaast werkt het samenwerkingsverband samen met Nederlandse, Duitse en Belgische partners in een project waarvoor het is gelukt Europese subsidie te verkrijgen. Waterschap Rivierenland is hierbij namens het samenwerkingsverband penvoerder. Het gaat hier om het project LIFE MICA, een financieringsinstrument van de Europese Unie voor ondersteuning van projecten op het gebied van milieu- en natuurbehoud en klimaatactie. Met de project is het samenwerkingsverband mede in staat om de doelen op het terrein van innovatie te realiseren. Innovatie vindt bijvoorbeeld plaats met betrekking tot DNA mapping, intelligente vallen en camera's.

### 3.2 Beleidskader samenwerking muskusrattenbestrijding

Het beleidskader wordt gevormd door vijf bestuurlijke instrumenten:

- 1 De landelijke strategie van de Unie van Waterschappen;
- 2 Een landelijke gedragscode;
- 3 De beleidsnota Muskusrattenbeheer van het samenwerkingsverband waaraan Waterschap Rivierenland deelneemt;
- 4 De samenwerkingsovereenkomst tussen Waterschap Rivierenland en de andere drie deelnemende waterschappen;

<sup>15</sup> Bron: Begroting 2019, blz 6.

<sup>16</sup> Bron: Interviews.

- 5 De begroting van Waterschap Rivierenland en die van de andere drie deelnemende waterschappen.

#### LANDELIJKE STRATEGIE

In de strategie tot medio 2019 werd de populatie muskusratten 'laag' gehouden, met een landelijke doelstelling van niet meer dan 0,15 muskusratvangsten per kilometer waterweg. In juni 2019 heeft de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen ingestemd met een nieuwe strategie, namelijk het terugdringen van de muskusrat tot de landsgrens. Dit betekent concreet dat de Unie van Waterschappen als doel heeft dat er geen muskusratten meer voorkomen in het binnenland, en deze situatie te behouden als deze bereikt is door de muskusrat tegen te houden aan de landsgrens. De aanleiding voor de koerswijziging is het resultaat van een veldproef in de periode 2013-2017. Door de veldproef is het inzicht verkregen dat het terugdringen tot de landsgrens een reële en wenselijke mogelijkheid is.

Met de nieuwe strategie is het **ambitieniveau verhoogd** naar nul muskusratvangsten in het binnenland in een periode van 10-15 jaar.

Na vaststelling van de nieuwe strategie is door de Commissie Muskus- en Beverratten van de Unie van Waterschappen een landelijk plan van aanpak ontwikkeld om de nieuwe strategie te realiseren. Dit plan van aanpak is door het CDH van Waterschap Rivierenland in april 2020 aan de Commissie Waterveiligheid voor advies voorgelegd. De Commissie Waterveiligheid heeft geadviseerd in te stemmen met het plan van aanpak, waarna de dijkgraaf in de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen van juni 2020 kon instemmen met het plan. Wel heeft een fractie een motie ingediend, en daarna ingetrokken, om niet langer te spreken van 'beheer', maar van 'bestrijding'. Dit laatste omdat het in de nieuwe strategie niet gaat over een maximaal gewenst populatieniveau, maar om het verwijderen van de populatie.

Het plan van aanpak is nog geen uitgewerkt plan waarin de consequenties voor de bestrijdingsorganisaties helder worden gemaakt, maar is in feite een start om dit te onderzoeken. Er moet worden onderzocht wat de doelen zijn per waterschap en wat per bestrijdingsorganisatie gedaan zou moeten worden om deze te realiseren: in termen van uren, kwaliteit en innovatie. Dit inzicht zal vervolgens worden gebruikt voor adviezen over de toekomstige solidariteit van de financiering en organisatievorm(en)<sup>17</sup>. Het verhoogde ambitieniveau heeft immers consequenties voor de uitvoerende bestrijdingsorganisaties. Ten eerste ligt het ambitieniveau hoger en moeten er meer muskusratten gevangen worden, ten tweede moet bij het bereiken van een 0-populatie een basis vangbezetting in stand worden gehouden en als laatste zal op langere termijn de vanginspanning zich meer concentreren op de landsgrenzen. De Unie van Waterschappen heeft als gedachte dat de kosten voor een basisbezetting door de waterschappen zelf worden gedragen en dat de extra kosten die de waterschappen langs de landsgrenzen en langs grotere rivieren moeten maken op basis van solidariteit door alle waterschappen gedragen zal worden. Een voorstel hiervoor zal nog worden uitgewerkt<sup>18</sup>.

#### GEDRAGSCODE

Naast een strategie is er ook een landelijke gedragscode opgesteld voor het bestrijden van muskusratten. Deze gedragscode heeft Waterschap Rivierenland, als uitvoerder van het samenwerkingsverband muskusrattenbeheer, van toepassing verklaard. De gedragscode omvat werkinstructies waaraan moet worden voldaan. Het gaat dan bijvoorbeeld hoe te werken in

<sup>17</sup> Bron: Plan van aanpak, Muskusrat terugdringen tot de landsgrens, versie 3.2, 3 maart 2020.

<sup>18</sup> Bron: Bijlage bij het rapport Toekomst van het Muskusrattenbeheer in Nederland, 2019.

bevergebieden, de vangmiddelen, het gebruik van lucht- en vuurwapens, het voorkomen van bijvangst en cetera.

#### OVEREENKOMST VOOR GEMENE REKENING

De overeenkomst voor gemene rekening is eerder besproken in het voorgaande hoofdstuk. Het CDH is bevoegd deze overeenkomst aan te gaan omdat het om een uitvoeringsovereenkomst gaat, er zijn verder geen bevoegdheden van het waterschap naar het samenwerkingsverband overgegaan.

#### BELEIDSNOTA 2013-2017

In de overeenkomst wordt het algemene belang van de bestrijding van muskus- en beverratten beschreven. Er worden verder geen concrete evalueerbare doelen genoemd. De doelen zijn wel vastgelegd in de beleidsnota 2013-2017:

- De populatie dient op een aanvaardbaar niveau te komen en te blijven. De norm is 'onder controle'. Dat betekent < 0,15 vangsten per kilometer watergang per jaar.
- Vanaf 2016 is een formatiereductie van 8% gerealiseerd (7,2 fte).
- Een deel van de financiële bijdragen van de deelnemers wordt in een voorziening gestopt met als doel flexibiliteit te creëren voor extra tijdelijke inzet wanneer dat noodzakelijk is. De bovengrens van de voorziening is 10% van de begroting van 2012.

De beleidsnota gaat verder in op welke maatregelen het samenwerkingsverband wil realiseren om het doel < 0,15 vangsten per kilometer watergang per jaar te realiseren. Hierbij wordt door Waterschap Rivierenland ook ingezet op innovatie. De maatregelen zijn:

- Het nemen van preventieve maatregelen: zoals het inzetten van graafwerkende constructies en het creëren van aantrekkelijke locaties waar graven geen schade geeft.
- Bestrijden: bestrijdingsmethoden optimaliseren door opleidingen en stimuleren van kennisuitwisseling en door innovaties.
- Terugdringen van bijvangst: overstappen op een nauwkeuriger systeem voor het vastleggen van vangsten en vangmiddelen, afbouw uitstaande vaste vangmiddelen en innovatie.
- Beverpatrouille: bevers ontmoedigen om in een periode van hoogwater in de waterkering een hol te graven.

#### DE BEGROTING VAN WATERSCHAP RIVIERENLAND

Met vaststelling van de begroting stelt het Algemeen Bestuur de financiële middelen vast. Dus ook voor de bestrijding van muskusratten. Daarmee wordt de omvang en middelen voor de samenwerkingsorganisatie bepaald.

Samenwerkingsverbanden worden echter in de verschillende programma's nauwelijks beschreven. De samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer wordt in de begroting zelfs geheel niet genoemd. Voor alle samenwerkingsverbanden van Waterschap Rivierenland is de begroting niet duidelijk met wie er wordt samengewerkt en wat concreet evalueerbare doelen zijn van de samenwerking. Voorbeelden zijn:

- Programma Waterveiligheid, thema beperking gevolgen overstromingen: "Samen met partners werken we aan een klimaatbestendiger rivierengebied...".
- Programma Waterketen: "Samenwerking in de waterketen leidt tot beheersing van kosten en kwetsbaarheid...".

Een uitgebreidere beschrijving van samenwerking is wel te vinden in het programma Middelen. Daar wordt de 'multischalige' samenwerking verder uitgewerkt en worden de partners genoemd: Rijkswaterstaat, Waterschap Hollandse Delta, RUD's en Omgevingsdiensten, gemeenten, internationale samenwerking en cetera. Ook in de (verplichte) paragraaf verbonden partijen worden

samenwerkingsverbanden gepresenteerd. Het gaat dan echter strikt om samenwerkingsverbanden waarin het waterschap een bestuurlijk én een financieel belang heeft, dat is namelijk een belangrijk criterium om een samenwerkingsverband als een verbonden partij aan te merken.

### 3.3 Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor het Algemeen Bestuur

Uit het voorgaande valt te achterhalen wat de informatie- en beïnvloedingsmomenten voor het Algemeen Bestuur zijn ten aanzien van het aangaan van de samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer:

- Het Algemeen Bestuur stelt de **landelijke strategie** en landelijke doelen niet vast. Dat gebeurt in de ledenvergadering van de Unie van waterschappen. Wel kan het Algemeen Bestuur aan de dijkgraaf een zienswijze meegeven, die vervolgens deze zienswijze kan inbrengen in de ledenvergadering.
- Voor de samenwerking is een overeenkomst gesloten tussen Waterschap Rivierenland en de andere drie deelnemende waterschappen. De overeenkomst is een zogenaamde '**overeenkomst voor gemene rekening**'. Het is een publieksrechtelijke uitvoeringsovereenkomst en het CDH is bevoegd deze overeenkomst af te sluiten. Er zijn namelijk geen bevoegdheden overgedragen en er worden ook geen doelen afgesproken die afwijken van de landelijke strategie. Het Algemeen Bestuur kan vragen stellen over de overeenkomst.
- De doelen zijn vastgelegd in de **beleidsnota 2013-2017** van het samenwerkingsverband, vastgesteld door het CDH en ter kennisgeving gestuurd aan het Algemeen Bestuur. De beleidsnota gaat verder in op welke maatregelen het samenwerkingsverband wil realiseren om het landelijk doel te realiseren. Het Algemeen Bestuur kan vragen stellen over de beleidsnota.
- Met vaststelling van de **begroting** stelt het Algemeen Bestuur de financiële middelen vast. De samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer wordt in de begroting geheel niet genoemd. Het is voor het Algemeen Bestuur niet mogelijk om uit de begroting de samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer te destilleren.

## 4 Beheren van samenwerking: sturing, controle en verantwoording

Dit hoofdstuk behandelt onderzoeksvragen 3 en 4: blok C uit het evaluatiemodel.

### ONDERZOEKSVRAGEN

- 3 Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur over het samenwerkingsverband en in hoeverre is de informatie voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?
  - a Is helder in welke mate de beoogde doelen van het samenwerkingsverband worden gerealiseerd en wat de kosten en risico's zijn?
  - b Krijgt het Algemeen Bestuur tijdig en accuraat de relevante informatie van het CDH?
  
- 4 Heeft het Algemeen Bestuur voldoende sturings- en controlemogelijkheden en maakt het Algemeen Bestuur hier ook gebruik van?
  - a Heeft het Algemeen Bestuur voldoende formele bevoegdheden en invloedsmiddelen?
  - b Komt het Algemeen Bestuur op tijd in beeld om echt te kunnen sturen en controleren?
  - c Welke informele mogelijkheden heeft het Algemeen Bestuur om invloed en controle uit te oefenen ?
  - d Hoe verhoudt dit zich tot het feit dat Waterschap Rivierenland de uitvoering doet en penvoerder is? Wat zijn daarbij voor- en nadelen?

### TOEGEPASTE NORMEN

- De kwaliteit van informatievoorziening is goed. Er is zicht op doelrealisatie, kosten en risico's. De informatie is tijdig en accuraat.
- De verantwoordingsinformatie is op maat: toegesneden op Waterschap Rivierenland.
- Het AB heeft voldoende sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden, en benut deze ook.

### Kernbevindingen

- 3 De rapportages van de samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer zijn van hoge kwaliteit en worden tijdig geleverd. Het Algemeen Bestuur is aan de hand van de rapportages in staat zijn controlerende rol in te vullen. Het is helder in welke mate de inhoudelijke doelen worden gerealiseerd en wat dat heeft gekost. Een sterk punt is dat er ook zicht is op de meerjarige ontwikkeling daarvan.

De informatie is ook op maat, iedere deelnemende waterschap heeft zicht op de doelen die in het werkgebied van het waterschap worden gerealiseerd.

Indicatoren voor de realisatie van bedrijfsvoeringsdoelen zijn minder ontwikkeld. Zo is het niet mogelijk om aan de hand van de rapportages te controleren of de samenwerking ook de efficiencydoelen realiseert.

- 4 Het Algemeen Bestuur heeft voldoende sturings- en controlemogelijkheden. De rapportages zijn twee keer per jaar en op tijd beschikbaar, waaronder een jaarrapportage. De rapportages worden in de Commissie Waterveiligheid besproken. In het geval er substantiële afwijkingen, of politieke aandachtspunten, zich voordoen wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd. Dat is tot op heden nauwelijks voorgekomen. De realisatie van doelen en kostenontwikkeling geven daartoe geen aanleiding en er doen zich ook geen politieke keuzevraagstukken voor, anders

dan de ethiek achter het beheer. Het Algemeen Bestuur heeft hier echter beperkt invloed op, aangezien de doelen en strategie op landelijk niveau in de Unie van Waterschappen worden bepaald. Er worden daartoe ook geen informele invloedspogingen ondernomen, door bijvoorbeeld zienswijzen op de landelijke strategie af te stemmen met de andere algemeen besturen van het samenwerkingsverband.

Binnen het Algemeen Bestuur bestaat het beeld dat er ook weinig lokaal maatwerk mogelijk is. Het beeld is dat er veel landelijk wordt bepaald op het terrein van muskusrattenbeheer. Tegelijkertijd staat het Algemeen Bestuur ook niet regelmatig en welbewust stil bij de vraag waar mogelijkheden zitten voor lokaal maatwerk, en of dit gewenst is<sup>19</sup>. Het Algemeen Bestuur wordt hiervoor door het CDH ook niet gericht in positie gebracht.

Het penvoerderschap van Waterschap Rivierenland biedt op zichzelf geen extra voor- of nadelen. Uit gesprekken blijkt dat alle deelnemende waterschappen de lijnen tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie als kort ervaren. In het geval er een informatiebehoefte is, van welke deelnemer dan ook, wordt daar snel en adequaat aan voldaan.

---

<sup>19</sup> Bron: interviews

## 4.1 Kwaliteit van informatievoorziening

Het Algemeen Bestuur en CDH ontvangt ieder jaar twee keer een rapportage over de resultaten van de samenwerking op het terrein van muskusrattenbestrijding. De (jaar)rapportage is voorzien van een overzichtelijke factsheet waarmee het bestuur van het waterschap snel de belangrijkste zaken tot zich kan nemen, zoals<sup>20</sup>:

- De doelen: de landelijke doelstelling is gewijzigd van 0,15 vangsten per km watergang naar geen muskusrattingen in het binnenland (o-populatie). Dat laatste doel moet in 10 tot 15 jaar worden gerealiseerd.
- De strategie: terugdringen van de muskusrat tot de landsgrens.
- Vangstontwikkeling muskusratten: meerjarige ontwikkeling (4-jaar) van de vangsten in totaal en per deelnemende waterschap, en vangsten per km watergang.
- Financieel: meerjarig verloop (8-jaar) van de exploitatiebegroting van de samenwerkingsorganisatie en onttrekkingen uit de voorziening flexibele inzet van personeel.
- Aanvullende informatie: bijvoorbeeld het project LIFE MICA waar Waterschap Rivierenland penvoerder van is.

Hiermee is het helder wat de doelen zijn, in welke mate de doelen worden gerealiseerd en wat dat heeft gekost. Uit gesprekken voor dit onderzoek blijkt dit ook zo te worden ervaren. Met de informatie kan het Algemeen Bestuur en CDH beoordelen in welke mate de inhoudelijke doelen van de samenwerking worden gerealiseerd: het aantal vangsten en de mate waarin de norm wordt gerealiseerd. Sterk punt is dat hiervan de meerjarige ontwikkeling inzichtelijk is. Dat geeft een beeld van de prestaties over de jaren heen.

Met de financiële gegevens is het kostenverloop over de jaren inzichtelijk. Hiermee is te beoordelen of de samenwerkingsorganisatie binnen de kaders van de begroting opereert en de haar opgelegde taakstellingen weet te realiseren. De kosten bestaan hoofdzakelijk uit de personele formatie van de organisatie. In 2012 bestond de formatie uit 92,9 fte en werd gestreefd naar een doelmatigheidswinst van 8% na 2015<sup>21</sup>.



De figuur en de onderstaande tabel presenteren de ontwikkeling van de begroting voor de organisatie over de jaren 2012-2020<sup>22</sup>. De tabel laat zien dat in 2015 het kostenniveau is gedaald met 12,0% onder het niveau van 2012. Daarna lopen de kosten op om uiteindelijk in 2020 op een niveau van 5,7% onder het niveau van 2020 uit te komen. Hieruit kunnen echter nog geen conclusies worden getrokken met betrekking tot de efficiency van de organisatie. Dit kan namelijk niet worden gedaan enkel op basis van informatie over de organisatiekosten, want:

- De kosten over de jaren 2012-2015 zijn weliswaar gedaald met 12,0%, maar het aantal gevangen muskusratten is tegelijkertijd ook gedaald met 8%;
- Vanaf 2015 t/m 2019 stijgen de kosten tot 5,7% onder het niveau van 2012, maar het aantal gevangen muskusratten daalt verder tot 28,3% onder het niveau van 2012.

<sup>20</sup> Bron: factsheet MRB 2019.

<sup>21</sup> Bron: Beleidsnota 2013-2017 Muskusrattenbeheer.

<sup>22</sup> Bron: factsheet Muskusrattenbeheer 2019.





Een betere indicator voor efficiency is dan ook de marginale kostprijs. Dit zijn de kosten per eenheid product.

De redeneerlijn die de onderzoekers van dit onderzoek hanteren is dan als volgt: in het geval de kosten per eenheid prestatie toenemen neemt de efficiency af. Er zijn met andere woorden steeds meer inspanningen (offers) nodig om dezelfde prestatie te leveren.

De figuur en de tabel laten zien dat de marginale kosten (kosten per gevangen muskusrat) in de periode 2012-2015 dalen. In 2015 zijn de marginale kosten 4% gedaald ten opzichte van het jaar 2012. Het kost dus 4% minder offers om een muskusrat te vangen. In de periode 2015-2019 zien we juist een tegenovergestelde beweging. De marginale kosten stijgen aanzienlijk. In 2019 kost het 31% meer offers, ten opzichte van het jaar 2012, om een muskusrat te vangen. Een deel daarvan is verklaarbaar vanwege effecten van inflatie, als gevolg van kostenstijgingen (waaronder loonkosten). Dat deel is ruwweg 12% met een gemiddelde inflatie over de jaren 2012-2019 van 1,6% per jaar. Dan blijft nog steeds een stijging van de marginale kosten over van circa 20%, gecorrigeerd met inflatie.

Financiële ontwikkeling Muskusrattenbeheer									
In duizenden euro's	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Begroting bestrijdingsorganisatie	7.937	7.897	7.130	6.984	7.059	6.938	7.074	7.482	8.017
Kostentoeename ten opzichte van voorgaande jaar.	-	-0,5%	-9,7%	-2,0%	1,1%	-1,7%	2,0%	5,8%	7,2%
Kostentoeename ten opzichte van referentiejaar 2012	-	-0,5%	-10,2%	-12,0%	-11,1%	-12,6%	-10,9%	-5,7%	1,0%
Kosten per gevangen muskusrat in euro's	587	705	518	561	589	683	685	771	-
Ontwikkeling marginale kosten ten opzichte van het voorgaande jaar.	-	20%	-26%	8%	5%	16%	0%	13%	-
Ontwikkeling marginale kosten ten opzichte van referentiejaar 2012.	-	20%	-12%	-4%	0%	16%	17%	31%	-
Verdeelsleutel conform overeenkomst van kosten voor gemene rekening	100,1%	7.905	7.137	6.991	7.066	6.945	7.081	7.489	8.025
Waterschap Rivierenland	47,5%	3.751	3.387	3.317	3.353	3.296	3.360	3.554	3.808
Waterschap Hollandse Delta	23,9%	1.887	1.704	1.669	1.687	1.658	1.691	1.788	1.916
Waterschap Vallei en Veluwe	18,3%	1.445	1.305	1.278	1.292	1.270	1.295	1.369	1.467
Waterschap Rijn en IJssel	10,4%	821	742	726	734	722	736	778	834
Vangstontwikkeling muskusratten									
In aantallen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal 2012 - 2019
Totaal	13.527	11.198	13.753	12.439	11.991	10.164	10.323	9.701	93.096
Relatieve groei ten opzichte van voorgaande jaar	-	-17,2%	22,8%	-9,6%	-3,6%	-15,2%	1,6%	-6,0%	-
Ontwikkeling vangsten ten opzichte van het referentiejaar 2012	0%	-17,2%	1,7%	-8,0%	-11,4%	-24,9%	-23,7%	-28,3%	-
Per waterschap									Totaal 2014-2019
Totaal	100,00%		13.753	12.439	11.991	10.164	10.323	9.701	68.371
Waterschap Rivierenland	46,0%	-	6.742	5.278	4.645	3.872	5.071	5.862	31.470
Waterschap Hollandse Delta	13,8%	-	1.092	1.462	2.706	1.763	1.321	1.067	9.411
Waterschap Vallei en Veluwe	26,7%	-	2.727	3.412	3.336	3.308	3.220	2.264	18.267
Waterschap Rijn en IJssel	13,5%	-	3.192	2.287	1.304	1.221	711	508	9.223

Tabel 4.1: financiële- en vangstontwikkeling

De marginale kosten stijgen dus aanzienlijk. Dit kan twee verschillende oorzaken hebben (of een mix van beiden):

- 1 De bestrijdingsorganisatie is minder efficiënt: er zijn meer offers nodig om dezelfde prestaties te leveren. Hierbij aangetekend dat, bovenop inflatie, ook loonontwikkeling als gevolg van inschaling en persoonlijke ontwikkeling van medewerkers een rol speelt, alsmede de aard en omvang van inhuur. In dat geval betekent het niet dat de organisatie en medewerkers op zichzelf minder efficiënt werken. De loonkosten nemen echter wel toe en de organisatie als geheel is minder efficiënt in de zin dat meer financiële middelen (offers) nodig zijn per gevangen muskusrat.
- 2 De bestrijdingsorganisatie werkt wel even efficiënt, maar omdat de populatie afneemt is de kans om een muskusrat te vangen ook kleiner. Het kost dan meer inspanning om er een te vangen.

In het kader van dit onderzoek is de exacte oorzaak van de stijging van marginale kosten niet verder onderzocht. De bovenstaande analyse is enkel opgenomen om te beoordelen of de kwaliteit van informatievoorziening voldoende is. Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat met de jaarrapportages het Algemeen Bestuur en het CDH goed kan controleren of de inhoudelijke doelen worden gerealiseerd. Het Algemeen Bestuur en het CDH is echter niet in staat om op basis van de jaarrapportage te controleren of de bestrijdingsorganisatie ook de doelen op het terrein van efficiency realiseert en doelmatig werkt. Hiervoor is aanvullende informatie nodig.

Als laatste is het de vraag of de uitgangspunten voor de verdeelsleutel nog actueel zijn. De oorspronkelijke verdeelsleutel is gebaseerd op een basisinzet met als grondslag het aantal km watergang en een norm afhankelijk van het gebied. Dat laatste omdat de populatie muskusratten per gebied kan verschillen, afhankelijk van allerlei omgevingsfactoren die daarbij een rol spelen. Met betrekking tot dit laatste geeft tabel 4.1 enig zicht op het aandeel gevangen muskusratten per waterschap. Daarbij valt het volgende op:

- Binnen het gebied van Hollandse Delta worden relatief weinig muskusratten gevangen. De vangst is wel vergelijkbaar met die in het gebied van Rijn en IJssel. Het financiële aandeel is voor Hollandse Delta met 23,9% echter aanzienlijk groter dan die van Rijn en IJssel met 10,4%.
- Binnen het gebied van Vallei en Veluwe worden relatief veel muskusratten gevangen (26,7%), ten opzichte van Hollandse Delta. Het financiële aandeel is met 18,3% echter substantieel lager dan die van Hollandse Delta met 23,9%.
- In het geval van Rivierenland komt het financiële aandeel van dit waterschap redelijk in de buurt van de vangstenverdeling.

De vraag die dit oproept is of de norm die afhankelijk van is het gebied nog actueel is. De onderzoekers hebben dit verder niet onderzocht omdat dit buiten de scope van het onderzoek valt. Wellicht is de norm nog wel actueel, maar in het kader van de beoordeling van de kwaliteit van informatie kan hierover naar mening van de onderzoekers scherper over worden gerapporteerd.

Waterschap	Financiële verdeelsleutel	Verdeling vangsten over de periode 2014-2019
Rivierenland	47,5%	46,0%
Hollandse Delta	23,9%	13,8%
Vallei en Veluwe	18,3%	26,7%
Rijn en IJssel	10,4%	13,5%

Tabel 4.1: financiële verdeelsleutel versus verdeling vangsten over de waterschappen.

## 4.2 Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor het Algemeen Bestuur

De informatie- en beïnvloedingsmomenten voor het Algemeen Bestuur zijn als volgt:

- Rapportages zijn twee keer per jaar en op tijd beschikbaar, waaronder een jaarrapportage. De rapportages worden in de Commissie Waterveiligheid besproken. In het geval er substantiële afwijkingen, of politieke aandachtspunten, zich voordoen wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd. Dat is tot op heden nauwelijks voorgekomen. De realisatie van doelen en kostenontwikkeling geven daartoe geen aanleiding<sup>23</sup>.
- Er doen zich nauwelijks politieke vraagstukken voor. Het is eenmaal voorgekomen dat een fractie de term 'beheer' wilde laten vervangen door 'bestrijding'. Hiertoe heeft deze fractie een motie ingediend, deze is echter niet aangenomen.
- Binnen het Algemeen Bestuur bestaat het beeld dat er weinig lokaal maatwerk mogelijk is. Het beeld is dat er veel landelijk wordt bepaald op het terrein van muskusrattenbeheer. Tegelijkertijd staat het Algemeen Bestuur ook niet regelmatig en welbewust stil bij de vraag waar mogelijkheden zitten voor lokaal maatwerk, en of dit gewenst is<sup>24</sup>. Het Algemeen Bestuur wordt hiervoor door het CDH ook niet gericht in positie gebracht. Dit blijkt niet uit de documenten die het Algemeen Bestuur ter kennisgeving ontvangt van het CDH.
- Het Algemeen Bestuur onderneemt ook geen informele invloedspogingen, door bijvoorbeeld zienswijzen op de landelijke strategie af te stemmen met de andere algemeen besturen van het samenwerkingsverband.
- Het penvoerderschap van Waterschap Rivierenland biedt op zichzelf geen extra voor- of nadelen voor het bestuur. Uit gesprekken blijkt dat alle deelnemende waterschappen de lijnen tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie als kort ervaren. In het geval er een informatiebehoefte is, van welke deelnemer dan ook, wordt daar snel en adequaat aan voldaan.

---

<sup>23</sup> Bron: interviews.

<sup>24</sup> Bron: interviews

## 5 Evaluatie van samenwerking

Dit hoofdstuk behandelt de onderzoeksvragen vijf en zes: blok D uit het evaluatiemodel.

### ONDERZOEKSVRAGEN

- 5 Wordt de samenwerking periodiek geëvalueerd?
- 6 In welke mate is het Algemeen Bestuur op basis van tijdige en voldoende informatie van CDH in staat bij te sturen of te sturen op de beëindiging van of uitreding uit het samenwerkingsverband?

### TOEGEPASTE NORMEN

- De meerwaarde van samenwerking wordt periodiek geëvalueerd.
- Er zijn heldere afspraken over mogelijkheden tot uitreding en beëindiging.

### Kernbevindingen

- 5 De samenwerking is tot op heden één keer geëvalueerd door een onafhankelijk extern deskundige. Deze evaluatie was vooraf afgesproken in de overeenkomst tussen de deelnemende waterschappen.
- 6 De evaluatie omvat een beoordeling van de mate waarin de inhoudelijke doelen worden gerealiseerd, de kostenverdeelsleutel, de efficiencywinst, bestuurlijke invloed, kwaliteit van informatievoorziening en de dagelijkse sturing. Op basis van deze evaluatie is het Algemeen Bestuur en CDH voldoende in staat geweest om bij te sturen. Dat laatste bleek, gezien de positieve resultaten uit de evaluatie, niet nodig. De CDH's besloten de samenwerking dan ook ongewijzigd voort te zetten.

In het geval er sprake zou zijn van beëindiging of uitreding van een of meer deelnemers, is de wijze waarop dit gebeurt vastgelegd in de overeenkomst. Deze situatie heeft zich tot op heden niet voorgedaan.

## 5.1 Evaluatie van de samenwerking

In de overeenkomst is afgesproken dat de samenwerking twee jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd<sup>25</sup>. Dit is inderdaad ook gebeurd en door een onafhankelijke deskundige uitgevoerd. Op 22 december 2014 rapporteert Waterschap Rivierenland (in de rol van penvoerder) de resultaten van de evaluatie aan de dagelijks besturen van de deelnemers<sup>26</sup>.

De evaluatie laat een positief beeld zien: de deelnemers zijn tevreden over de samenwerking en de resultaten in termen van vangstontwikkeling, kostenreductie en flexibiliteit. De deelnemers zijn van mening dat zij voldoende (bestuurlijke) invloed hebben en in staat worden gesteld om te besturen. Daarvoor wordt voldoende en juiste informatie aangeleverd. In het geval extra informatie gewenst is, is dit ook snel beschikbaar vanwege de korte lijnen. Het beeld bestaat dat de organisatie de juiste omvang heeft, verdere opschaling wordt als niet wenselijk geacht. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat deelnemers het succes van de samenwerking grotendeels toeschrijven aan de kwaliteit van leiding. Daarom spreken zij hun zorg uit met betrekking tot de kwetsbaarheid van de uitvoeringsorganisatie bij een managementwisseling. Op basis van dit laatste punt is besloten dat bij opvolging van het afdelingshoofd één van de ambtelijk betrokkenen van de partnerwaterschappen deelneemt in de selectiecommissie en één in de adviescommissie<sup>27</sup>.

De overeenkomst schrijft verder als volgt voor hoe om te gaan met opzeggen en beëindigen van de samenwerking, deze situatie is overigens tot op heden nog niet voorgekomen:

- Voor opzegging van de overeenkomst door één van de deelnemende partijen wordt een opzegtermijn van tenminste een jaar in acht genomen. Het voornemen tot opzegging wordt bij aangetekende brief aan de deelnemende waterschappen medegedeeld.
- Voor beëindiging van de overeenkomst is een meerderheid van stemmen vereist.
- Na mededeling van beëindiging wordt een in overleg met de uittredende waterschap aan te wijzen deskundige opdracht verleend een liquidatieplan op te stellen. Dit plan wordt vastgesteld door de dagelijkse besturen van de waterschappen.

## 5.2 Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor het Algemeen Bestuur

De resultaten van de hiervoor genoemde evaluatie zijn gedeeld met de dagelijks besturen van de deelnemende waterschappen, en ter kennisgeving verstuurd naar de algemeen besturen. Op basis van de evaluatie geven de dagelijks besturen aan de samenwerking ongewijzigd te willen voortzetten.

---

<sup>25</sup> Bron: overeenkomst van kosten voor gemene rekening, artikel 13, 6 juni 2011.

<sup>26</sup> Bron: aanbiedingsbrief bij evaluatie samenwerkingsverband muskusrattenbeheer, 22 december 2014.

<sup>27</sup> Bron: opmerking uit ambtelijke verificatie van het conceptrapport van bevindingen.

## 6 Conclusies

### VOORAF

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft tot doel om te achterhalen of de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur voldoende geborgd is bij het aangaan en uitvoeren van samenwerkingsovereenkomsten. In dit hoofdstuk beantwoorden we deze vraag op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken.

We doen dit aan de hand van een enkele casus: de samenwerking rondom muskusrattenbeheer. De conclusies zijn daarmee niet zondermeer van toepassing op andere samenwerkingsverbanden van het waterschap. De bevindingen uit het onderzoek bevatten echter wel leerpunten, die bij besprekingen over andere samenwerkingsverbanden van nut kunnen zijn. Daarnaast geeft het voorliggende onderzoek ook zicht op een wijze waarop samenwerkingsverbanden systematisch geëvalueerd kunnen worden.

### Kernconclusie

**Vanuit het perspectief van het Algemeen Bestuur is er sprake van verlegd bestuur, zowel met betrekking tot het beleid als de uitvoering.**

Want:

- > De doelen en de strategie rondom het beheer van muskusratten worden landelijk bepaald. Het Algemeen Bestuur kan wel een zienswijze geven, maar doet dat in de praktijk niet. De reden hiervoor is dat er over het algemeen nauwelijks politieke vraagstukken zijn die breed spelen in het Algemeen Bestuur met betrekking tot het beheer van muskusratten.
- > De samenwerking tussen de waterschappen is een uitvoeringsovereenkomst en het CDH is bevoegd deze af te sluiten, zonder toestemming van het Algemeen Bestuur. Er zijn namelijk geen bestuursbevoegdheden overgedragen en er worden ook geen doelen afgesproken die afwijken van de landelijke doelen en -strategie.
- > Met vaststelling van de begroting van het waterschap stelt het Algemeen Bestuur weliswaar de beschikbare financiële middelen voor het samenwerkingsverband vast, maar die zijn voor het Algemeen Bestuur niet te destilleren uit de begroting. De samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer wordt in het geheel niet genoemd in de begroting.

In het voorliggende onderzoek is de algemene lijn dat verlengd lokaal bestuur moet worden nagestreefd. Dit is de hoofdnorm van het onderzoek. Bij verlengd lokaal bestuur houdt het Algemeen Bestuur namelijk grip op de samenwerking in de zin dat de eigen doelen centraal staan. De conclusie hierboven is dat er sprake is van verlegd lokaal bestuur. Dit kan vanuit de gekozen normstelling worden opgevat als een onwenselijke situatie. Hier is wel een kanttekening bij plaatsen. De doelen worden weliswaar landelijk bepaald maar die komen overeen met de doelen die Waterschap Rivierenland ook zelf stelt. Landelijke en lokale doelen zijn in dit geval dus niet in conflict met elkaar of zitten elkaar niet in de weg. In deze situatie leidt verlegd lokaal bestuur niet tot maatschappelijke of bestuurlijke problemen. Het is echter wel zinvol hier bewust van te zijn, de gekozen hoofdnorm in dit onderzoek helpt om daar scherp op toe te blijven zien.

## Leerpunten

Uit de bevindingen kunnen een aantal leerpunten worden getrokken die zinvol zijn voor de regie- en sturing op andere samenwerkingsverbanden. Sommige leerpunten dragen bij aan een goede regie- en sturing op samenwerkingsverbanden (stimulansen), andere belemmeren dit juist (barrières).

### STIMULANSEN

- 1 De rapportages van de samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer zijn van hoge kwaliteit. Het is volstrekt helder wat de uitvoeringsprestaties zijn van de samenwerking en wat dat heeft gekost. Een sterk punt is dat ook een meerjarige ontwikkeling van prestaties en kosten inzichtelijk zijn. Verder is de informatie op maat gesneden, iedere deelnemende waterschap heeft zicht in hoeverre de doelen in zijn werkgebied worden gerealiseerd.
- 2 De samenwerking is tussentijds geëvalueerd. Een tussentijdse evaluatie biedt de mogelijkheid om bij te sturen indien wenselijk. Dat laatste is met betrekking tot de samenwerking op het terrein van muskusrattenbeheer niet nodig gebleken.

### BARRIÈRES

- 1 Binnen het Algemeen Bestuur bestaat het beeld dat er weinig lokaal maatwerk mogelijk is. Tegelijkertijd staat het Algemeen Bestuur hier ook niet regelmatig en welbewust bij stil, en wordt hiervoor ook niet door het CDH in positie gebracht.
- 2 Zoals eerder genoemd zijn de rapportages van de samenwerking van hoge kwaliteit, als het gaat om het zicht op de uitvoeringsprestaties en kosten. Dat zicht is scherp maar indicatoren om de doelmatigheid van het beleid of de uitvoering te beoordelen zijn echter minder sterk ontwikkeld. Zo is het niet mogelijk om enkel aan de hand van het zicht op de kosten te controleren of de uitvoeringsorganisatie ook daadwerkelijk efficiënt werkt. De reden hiervoor is dat uitvoeringsprestaties en kosten vanaf een bepaald punt geen gelijke tred meer houden. Dit omdat de populatie muskusratten afneemt naarmate er meer gevangen worden, en daardoor de inspanning (offer) om een muskusrat op te sporen en te vangen steeds groter zal worden. Met andere woorden: de kosten per eenheid product nemen toe naarmate de omvang van de populatie muskusratten afneemt.

## 7 Aanbevelingen

In lijn met de leerpunten uit het voorgaande hoofdstuk doen we een aantal aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur, met oog op regie- en sturing op samenwerkingsverbanden in het algemeen.

### Aanbevelingen voor het Algemeen Bestuur

**Wees alert, ook bij vanzelfsprekende zaken. Zij verdienen dat ook.**

- 1 Er bestaan samenwerkingsverbanden waarbij er sprake is van verlegd bestuur. Het Algemeen Bestuur oefent dan in beperkte mate zijn kaderstellende rol uit. Toch is het voorstelbaar dat lokaal maatwerk op onderdelen wel degelijk mogelijk en/of wenselijk is. Wees daar bewust van en geef daar ook voldoende aandacht aan.

Dit kan door:

- > Tijdens momenten waarin het CDH om een zienswijze van het Algemeen Bestuur vraagt daar welbewust bij stil te staan;
  - > Tussentijdse evaluaties van samenwerkingsverbanden aan te grijpen om lokaal maatwerk onder de aandacht te brengen. Het Algemeen Bestuur kan bijvoorbeeld het CDH vragen om de onderzoeksvragen voor de evaluatie ter vaststelling voor te leggen, en zodoende nog invloed uitoefenen op de vraagstelling. Dit door vragen toe te voegen, of scherper te formuleren, die vanuit de kaderstellende of controlerende rol van het Algemeen Bestuur relevant zijn.
- 2 Vraag het CDH om adequate doelen te formuleren die het zicht verbeteren op doeltreffendheid én doelmatigheid van beleid, respectievelijk de beleidsinhoudelijke doelen en de doelen voor de bedrijfsvoering.
    - > Wees met betrekking tot de bedrijfsvoering ervan bewust dat enkel het zicht op kosten onvoldoende is om de doelmatigheid van het beleid te beoordelen. De doelmatigheid kan enkel worden beoordeeld door de inspanningen (offers) af te wegen tegen de uitvoeringsprestaties.
    - > Daarnaast houden de inspanningen en uitvoeringsprestaties niet in alle gevallen gelijke tred. Vanaf een bepaald punt kunnen de kosten per uitvoeringsprestatie (eenheid product) namelijk toenemen. Dit punt is eerder toegelicht in de leerpunten van het voorgaande hoofdstuk (barrière 2).
  - 3 Evalueer een keer per twee jaar de samenwerkingsverbanden van het waterschap binnen een aparte werkgroep van het Algemeen Bestuur. Doe dit op een uniforme en systematische wijze en bouw daarmee kennis op hoe de regie en sturing op samenwerkingsverbanden het beste vorm kan worden gegeven, in het algemeen maar ook op maat. Door een systematische wijze ontstaat een lerende omgeving waarbij kennis ook weer kan worden doorgegeven aan opeenvolgende waterschapsbesturen. Het in deze rapportage opgenomen dashboard kan daarbij als inspiratie dienen.



## Bijlage 1 Dashboard van de samenwerking muskusrattenbestrijding

### Achtergrond en functie van het dashboard

In dit deel wordt het dashboard van de samenwerking gepresenteerd.

Het dashboard is een instrument dat het Algemeen Bestuur direct zicht biedt op de belangrijkste sturingsinformatie. Het dashboard van de samenwerking is gevuld door de onderzoekers met de bevindingen uit het onderzoek, maar kan in de toekomst ook door Waterschap Rivierenland zelf gebruikt worden voor actualisatie. Het dashboard kan dan fungeren als (zelf)evaluatietool. De informatie wordt dan periodiek bijgewerkt.

### Opbouw dashboard

Het dashboard is opgebouwd uit drie tabellen:

- 1 De eerste tabel gaat over de algemene kenmerken van een samenwerkingsverband. In deze tabel wordt het samenwerkingsverband algemeen beschreven, de sturings- en controlemogelijkheden weergegeven en het relatief belang. Het laatste in termen van financieel belang, risico's en politiek-bestuurlijk belang.
- 2 De tweede tabel presenteert de resultaten van het samenwerkingsverband: de doelen en mate waarin de doelen worden gerealiseerd en de politieke aandachtspunten.
- 3 De derde tabel behandelt de mate waarin Waterschap Rivierenland grip heeft op het samenwerkingsverband. In de vorm van een kernwaardering (Is er grip op samenwerking?), en onderliggende variabelen als afwegingskader om tot een kernwaardering te komen.

Daar waar sprake is van een waardering wordt dat als volgt uitgedrukt:

- + Voldoende
- o Gemiddeld
- Onvoldoende

## Dashboard: Samenwerking rondom muskusrattenbeheer

Algemene kenmerken		Belangrijkheid			
<b>Algemeen</b>	Datum actualisatie v.h. dashboard: 27 juli 2020	Waarom belangrijk?	Schade aan waterkeringen door graverij van muskusratten kan de stabiliteit van waterkeringen verminderen en daarmee een risico voor de waterveiligheid (overstroming) vormen.		
Onderwerp	Muskusrattenbestrijding	Financiële incidentele en structurele uitgaven 2019 in € 1.000,-	<b>Incidentele stortingen: € 238</b> Betreft een onttrekking vanuit de voorziening flexibele inzet personeel.	<b>Exploitatie uitgaven: € 7.482</b> Uitgaven waren gelijk aan de begroting.	
Programma	Waterveiligheid	Kansen	Door schaalvergroting meer mogelijkheid tot kennisontwikkeling en innovatie t.a.v. bestrijdings- en preventiemaatregelen.		
Taken/activiteiten	Voorkomen van schade aan waterstaatswerken door muskus- en beverratten.	Risico's Top 3	Geen genoemd in de jaarrapportage.		
Samenwerkingspartners	Vier waterschappen: (1) Rijn en IJssel, (2) Vallei en Veluwe, (3) Hollandse Delta (4) en Rivierenland.	Financiële resultaat (2019) in € 1.000,-	<b>Weerstandsvermogen</b> Nvt	<b>Omvang EV</b> Nvt	<b>Exploitatie resultaat: € 0</b> Uitgaven waren gelijk aan de begroting.
Aard samenwerking	Regionale beleidsafstemming en bundelen van de uitvoering. Wsrl 'host' de organisatie: secretariaat, coördinatie en uitvoering is ondergebracht bij Wsrl.	Politieke aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ethische vraagstuk: aantal te doden dieren en de wijze waarop, onderzoek naar alternatieven.</li> <li>Muskusrattenbeheer is verder vooral een uitvoeringskwesitie, het bevat nauwelijks politieke keuzes of aandachtspunten.</li> </ul>		
Website	www.waterschaprivierenland.nl	<b>Resultaten</b>			
Bestuurlijk portefeuillehouder	Henk Driessen	<b>Waar zetten we op in?</b>	<b>Status</b> -/0/+	<b>Wat is de actuele situatie/resultaten?</b>	
Betrokken ambtelijke organisatie-onderdelen	Afdeling Muskusrattenbeheer	<b>Motieven/meerwaarde voor deelneming</b>		<p>Uit de evaluatie in 2014 blijkt dat de samenwerking tussen de vier waterschappen goed functioneert. Dat wordt nog eens bevestigd in het rekenkameronderzoek van 2020.</p> <p>Een kanttekening betreft de meerwaarde ten aanzien van efficiency. De realisatie hiervan is met de data uit de jaarrapportages niet te bepalen.</p>	
<b>Governance regime</b>		<b>Maatschappelijke opgaven en uitvoeringsdoelen.</b>		<p>In 2019 is de norm &lt; 0,15 vangsten per km watergang grotendeels gerealiseerd en er zijn positieve trends waarneembaar. Een uitzondering is Rivierenland, daar is de trend negatief.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rijn en IJssel: in 2016 en 2019 respectievelijk 0,17 en 0,07.</li> <li>Vallei en Veluwe: in 2016 en 2019 respectievelijk 0,26 en 0,18.</li> <li>Hollandse Delta: in 2016 en 2019 respectievelijk 0,25 en 0,10.</li> <li>Waterschap Rivierenland: in 2016 en 2019 respectievelijk 0,19 en 0,24.</li> </ul>	
Juridische vorm	Een bestuurlijke overeenkomst voor gemene rekening	<b>Organisatie doelen in 2019:</b>		<p>Subsidie is verleend, samenwerking met Nederlandse, Duitse en Belgische partners.</p>	
Bestuurlijke vertegenwoordiging Waterschap Rivierenland	Bestuurlijk portefeuillehouder in bestuurlijk overleg en directeur in stuurgroep	<ul style="list-style-type: none"><li>Het binnenhalen van de Europese subsidie voor de LIFE MICA traject waarmee verschillende innovaties kunnen worden getest en geïmplementeerd.</li></ul>			
Zeggenschap (% stemverhouding)	Er is sprake van gelijkwaardigheid tussen de partners. Iedere deelnemer heeft 1 stem.				
Informatiemomenten Algemeen Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stukken rondom de samenwerking worden behandeld in de Commissie Waterveiligheid: begroting, jaarrapportage inclusief factsheet met infographics. De commissie handelt de jaarstukken zelf af.</li> <li>De landelijke strategie wordt voor een zienswijze voorgelegd aan het Algemeen Bestuur.</li> </ul>				
Informatiemomenten College Dijkgraaf en Heemraden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minimaal 2 x per jaar een rapportage met een overzicht van de geleverde prestaties, de bestede middelen en een prognose van het resultaat.</li> <li>Verwachte ontwikkelingen in meerjarenperspectief worden ter bespreking aan deelnemende waterschappen voorgelegd.</li> </ul>				
Sturingsmomenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Advies/zienswijze op de landelijke strategie</li> <li>Vertaling landelijke strategie naar regionaal beleid en vaststelling daarvan in het bestuurlijk overleg.</li> <li>Vaststelling meerjarenperspectief, begroting en jaarrekening in bestuurlijk overleg.</li> <li>Evaluatie samenwerking 3 jaar na inwerkingtreding overeenkomst.</li> </ul>				
Beleidsruimte c.q. maatwerk voor Waterschap Rivierenland?	<ul style="list-style-type: none"> <li>De doelen en strategie zijn landelijk bepaald. Er is ruimte om zelf te bepalen hoe de doelen te realiseren: welke organisatie?, inzet van innovatieve middelen? Et cetera.</li> </ul>				
Uittredingsmogelijkheden	Voornemen tot opzegging moet per aangetekende brief. Een in overleg met uittredende partij aan te wijzen deskundige stelt liquidatieplan op.				

## Dashboard: Samenwerking rondom muskusrattenbeheer

### Evaluatie en ontwikkelagenda

Belangrijke aspecten	Status -/0/+	Wat is de situatie?
De hoofdnorm : <b>verlengd in plaats van verlegd lokaal bestuur</b> . Bij verlengd lokaal bestuur houdt Wsrl grip op de samenwerking in de zin dat ook de doelen van Wsrl centraal blijven staan. Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van Wsrl zonder heldere aansturing. Het samenwerkingsverband gaat 'een eigen leven leiden'- ze komt los te staan van Wsrl en de verbonden partij (en niet Wsrl) bepaalt de doelen en de richting.		
<b>Eindoordeel: is er sprake van verlengd of verlegd lokaal bestuur?</b>	+	Er is sprake van verlegd lokaal bestuur. De samenwerking is beleidsarm en gericht op de uitvoering. De uitvoerende organisatie is ondergebracht bij Wsrl en Wsrl is penvoerder en voert de bedrijfsvoering. Mede daardoor heeft Wsrl ook veel zicht en grip op de samenwerking.
Wordt de beoogde meerwaarde van samenwerking gerealiseerd?	+	De uitvoeringsorganisatie heeft een passende schaalgrootte om de kwaliteit en continuïteit te kunnen waarborgen en kennis te ontwikkelen zodat de organisatie zich heeft kunnen ontwikkelen tot specialist op het terrein van muskusrattenbestrijding. Daarnaast is de organisatie niet te groot waardoor de flexibiliteit en korte lijnen behouden blijven.
Worden de doelen van Wsrl gerealiseerd?	+	De doelen zijn gelijk aan de landelijke doelen, die grotendeels worden gerealiseerd. Zie voorgaande blad resultaten.
Staat de inbreng van Wsrl in verhouding tot het aandeel van anderen?	+	Het financiële aandeel is vastgelegd met een verdeelsleutel in de samenwerkingsovereenkomst. Uit een evaluatie in 2014 blijken alle deelnemers tevreden over de verdeelsleutel. Een vergelijking tussen de waterschappen over vangsten voor de periode 2014-2019 roept wel de vraag op of de verdeelsleutel nog actueel is.
Worden kansen verzilverd?	+	Ja, een aansprekend voorbeeld is de binnengehaalde Europese subsidie voor innovatie. Het samenwerkingsverband zal in dit kader samenwerken met Nederlandse, Duitse en Belgische partners.
Worden de risico's beheerst?	0	Er worden in de jaarrapportages geen risico's benoemd.
Is de informatievoorziening op orde?	+	De kwaliteit van de jaarrapportages en bijbehorende factsheets is hoog. Het bestuur heeft goed zicht op de meerjarige doelrealisatie, kostenontwikkeling en specifieke projecten (zoals LIFE MICA). Verbeterpunt is het creëren van zicht op de meerjarige ontwikkeling van efficiency.
Zijn er voldoende mogelijkheden voor sturing en controle?	+	Het Algemeen Bestuur van het waterschap heeft beperkt invloed op de landelijke doelbepaling en strategie. Wel kan het Algemeen Bestuur zijn zienswijze meegeven aan de dijkgraaf voor inbreng in de besluitvorming binnen de Unie van Waterschappen. Verder heeft het Algemeen Bestuur, via de Commissie Waterveiligheid, wel meer invloed op de wijze waarop de landelijke strategie wordt uitgevoerd en goed zicht op de resultaten die worden gerealiseerd. Dat laatste mede door de uitstekende rapportage, maar ook omdat de lijnen kort zijn.

### Vrij veld voor opmerkingen

De strategie met betrekking tot het beheer en de bestrijding is landelijk ontwikkeld en vastgesteld door de Unie van Waterschappen. Lokale waterschappen kunnen daarbij advies geven. In 2018 is in het UvW-verband een nieuwe strategie ontwikkeld. Wsrl zit nu in de fase om te verkennen hoe - met de andere samenwerkingspartners - de nieuwe strategie te operationaliseren en wat dat betekent voor de organisatie.

## Bijlage 2 Normenkader

### Normenkader

#### HOOFDNORM: VERLENGD IN PLAATS VAN VERLEGD LOKAAL BESTUUR

De hoofdnorm vormt de rode draad in het onderzoek en laat zien vanuit welk perspectief wij de grip van het Algemeen Bestuur op samenwerkingsverbanden beoordelen. Wij sluiten hiervoor aan bij het beproefde onderscheid tussen verlegd en verlengd lokaal bestuur.

Bij verlengd lokaal bestuur houdt het waterschap grip en regie op de samenwerking in de zin dat eigen doelen centraal staan. Belangrijk onderscheid hierbij is de samenwerking gericht op beleidsafstemming en de samenwerking gericht op uitvoering.

- *Verlengd lokaal bestuur bij beleidsafstemming* betekent dat het CDH met een helder inhoudelijk mandaat vanuit het Algemeen Bestuur werkt en in de eventuele onderhandelingen in het samenwerkingsverband de belangen en visie van het waterschap goed kan behartigen.
- *Verlengd lokaal bestuur bij uitvoering* betekent dat er sprake is van een goede opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Het waterschapsbestuur is in staat precies te formuleren wat de beoogde resultaten zijn en de opdrachtnemer kan deze resultaten leveren – zonder dat er sprake is van afhankelijkheid. Indien de prestaties onder de maat zijn of veel te duur, kan de opdrachtgever bijsturen of een andere opdrachtnemer 'inhuren'.

Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd bestuur gaan samenwerkingsorganen 'een eigen leven leiden' - ze komen los te staan van de gemeente en het samenwerkingsorgaan (en niet de gemeenten) bepalen de doelen en de richting.

#### Verlengd lokaal bestuur

Het waterschapsbestuur is..

##### Zelfverzekerd

Het waterschap zet samenwerking in als strategie om waterschapsdoelen te bereiken.

##### Zelfstandig

Het waterschap maakt binnen de samenwerking keuzes om eigen waterschapsdoelen te bereiken.

##### Zelfbewust

Het waterschap neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband.

#### Verlegd lokaal bestuur

Het waterschapsbestuur is..

##### Afhankelijk

Het waterschap heeft geen goed zicht op welke waterschapsdoelen op welke wijze worden bereikt met samenwerking.

##### Afwachtend

Het waterschap accepteert de algemene diensten van het samenwerkingsverband zonder kritische toets.

##### Afhoudend

Het waterschap ziet het samenwerkingsverband als orgaan zonder directie relatie met het waterschap.

*Figuur: Verlengd versus verlegd lokaal bestuur*

Vanuit het perspectief van 'verlengd of verlegd lokaal bestuur' is het normenkader opgesteld, wij daarbij aan op de blokken uit het evaluatiemodel.

### (A) Inventarisatie van samenwerkingsverbanden

Het betreft een inventarisatie en beschrijving. Daarvoor gelden geen normen.

### (B) Aangaan van samenwerking

Bij het aangaan van een samenwerkingsverband is het van belang dat het Algemeen Bestuur heldere kaders meegeeft aan het CDH. Hiervoor zijn in ieder geval de volgende zaken van belang:

- 1 Er is een heldere en door het Algemeen Bestuur gedragen **strategische visie** op samenwerking. In deze visie is bijvoorbeeld opgenomen wat de ambities en doelen zijn op het gebied van samenwerking, wie/wat eventueel preferente partners en vormen zijn en welke samenwerkingsverbanden er al zijn. De visie helpt om vanuit overzicht keuzes te maken over het aangaan van samenwerking – in plaats van dat dit ‘verkokerd’ of ad hoc gebeurt.
- 2 Het Algemeen Bestuur beschikt over en gebruikt een **afwegingskader** voor het aangaan van nieuwe samenwerking. Het afwegingskader biedt bijvoorbeeld zicht op de stappen en afwegingen die doorlopen moeten worden bij het maken van keuzes over nieuwe samenwerkingsverbanden en de (voor- en nadelen van) mogelijke samenwerkingsvormen.
- 3 Het Algemeen Bestuur geeft heldere kaders mee aan het CDH wanneer de mogelijkheden tot samenwerking verkend worden. De kaders bevatten in ieder geval:
  - > **Inhoudelijke en evalueerbare doelen** ten aanzien van de taak waarop mogelijk samengewerkt gaat worden: wat moet er inhoudelijk bereikt worden?
  - > **Motieven voor samenwerking**: welke meerwaarde moet samenwerking bieden boven de taak of opgave alleen oppakken?
  - > **Randvoorwaarden**: bijvoorbeeld welke sturingsmogelijkheden / bevoegdheden wil het Algemeen Bestuur behouden, op welke manier moet het waterschap vertegenwoordigd zijn in de samenwerking en hoe eenvoudig moet het zijn om uit te treden?

**Evalueerbare** doelen zijn doelen die op een dusdanige manier zijn geformuleerd dat het Algemeen Bestuur ook achteraf kan controleren in welke mate de doelen zijn gerealiseerd. Aan evalueerbare geformuleerde doelen stellen wij de volgende eisen:

- Specifiek: het beoogde resultaat is concreet, eenduidig te interpreteren en helder afgebakend.
  - Meetbaar: de maatstaf voor het resultaat is duidelijk. Die maatstaf kan kwantitatief van aard zijn (telbare eenheid) of kwalitatief (voorbeelden die de kern raken, beeldmateriaal, enquêtes et cetera). Of ook een mix van kwantitatieve en kwalitatieve maatstaven is mogelijk.
  - Tijdgebonden: het is duidelijk wanneer het beoogde resultaat is bereikt.
- 4 Het CDH stelt het Algemeen Bestuur in staat om op basis van zicht op verwachte kosten en prestaties een keuze te maken over het wel of niet aangaan van samenwerking.

### (C) Beheren: sturing, controle en verantwoording van samenwerking

- 5 Het Algemeen Bestuur heeft **voldoende overzicht en inzicht**. Het gaat onder meer om:
  - > Tijdige en accurate informatie van het CDH over nieuwe ontwikkelingen, risico's, resultaten en politiek relevante keuzevraagstukken.
  - > Informatie aan het Algemeen Bestuur is 'lokaal' en biedt inzicht in de financiële en inhoudelijke resultaten voor het eigen waterschap.
  - > Zicht op realisatie van de beoogde meerwaarde van samenwerking.
- 6 Het Algemeen Bestuur heeft **voldoende sturingsmogelijkheden en maakt hier gebruik van**. Hierbij gaat het onder meer om:

- > Bevoegdheden en invloedsmiddelen. Moet het Algemeen Bestuur bijvoorbeeld instemmen met de begroting of is het waterschap slechts een van de vele aandeelhouders die stemt op een aandeelhoudersvergadering?
  - > Lokale beleidsruimte en mogelijkheden voor lokaal maatwerk: biedt samenwerking de mogelijkheid tegen aanvaardbare kosten lokaal maatwerk af te nemen of is het 'one size fits all'?
  - > Heldere kaders / mandaat meegeven: gaan vertegenwoordigers van het waterschap in de samenwerking met een heldere opdracht of boodschap op pad om het gesprek of de onderhandeling met andere waterschappen aan te gaan?
  - > Contact tussen de verschillende algemeen besturen of collega-fracties om een succesvolle invloedspoging te organiseren.
  - > Timing: komt het Algemeen Bestuur op tijd in beeld om te kunnen sturen en controleren?
- 7 De **verantwoording** van de samenwerkingsverbanden biedt informatie op maat. Het Algemeen Bestuur heeft op basis van deze informatie voldoende zicht op de samenwerkingsverbanden en de mate waarin zij (tegen welke kosten) lokale doelen realiseren. Dit stelt het Algemeen Bestuur in staat om het samenwerkingsverband te controleren en een oordeel te vellen over doeltreffendheid en doelmatigheid van het samenwerkingsverband.

#### *(D) Evaluatie van samenwerking*

- 9 Voor alle samenwerkingsverbanden wordt door het Algemeen Bestuur en CDH periodiek (en wanneer daar directe aanleiding toe is) geëvalueerd in welke mate deze nog steeds de beoogde meerwaarde bieden. Indien nodig wordt besloten tot wijziging, uittreding of beëindiging van samenwerking.
- 10 Het Algemeen Bestuur is in staat om de samenwerking te wijzigen, te verlaten of te beëindigen indien daartoe aanleiding bestaat.
- 11 Bij de start van samenwerkingsverbanden worden afspraken gemaakt over de mogelijkheden voor uittreding en beëindiging van samenwerking. Het Algemeen Bestuur heeft zicht op deze mogelijkheden (en de materiële en immateriële kosten hiervan).

## Bijlage 3 Respondenten- en Bronnenlijst

Dhr., mevr., Voorletter(s)	Naam	Functie	Organisatie
Mevr. M. (Margreet)	van Willegen	Afdelingshoofd Muskusrattenbeheer	Waterschap Rivierenland
Dhr. H. (Henk)	Driessen	Portefeuillehouder CDH	Waterschap Rivierenland
Mevr. H. (Hannie)	Visser	Lid Algemeen Bestuur	Waterschap Rivierenland
Mevr. M. (Marjo)	van Maurik van - de Graaff	Portefeuillehouder CDH	Waterschap Hollandse Delta
Dhr. F. (Frank)	Wissink	Portefeuillehouder CDH	Waterschap Rijn en IJssel

Volgnr.	Maand	Jaar	Titelbeschrijving
1	6	2011	Waterschap Rivierenland, <i>Overeenkomst van kosten voor gemene rekening muskusrattenbestrijding waterschappen Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Hollandse Delta en Rivierenland</i> , 6 juni 2011
2	4	2013	Samenwerkingsverband waterschappen Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Hollandse Delta en Rivierenland, <i>Beleidsnota Muskusrattenbeheer 2013-2017</i> , 3 april 2013
3	9	2013	Waterschap Rivierenland, <i>Voorstel Algemeen Bestuur, Kennisnemen van de Beleidsnota Muskusrattenbeheer 2013-2017</i> , 27 september 2013
4	12	2014	Waterschap Rivierenland, <i>Aanbiedingsbrief aan dagelijks bestuur van Waterschap Vallei en Veluwe, Evaluatie samenwerkingsverband muskusrattenbeheer</i> , 22 december 2014
5	12	2015	Waterschap Rivierenland, <i>Waterbeheerprogramma 2016-2021 'Koers houden, kansen benutten'</i> , december 2015
6	11	2017	Waterschap Rivierenland, <i>Programmabegroting 2018</i> , november 2017.
7	5	2018	Waterschap Rivierenland, <i>Voorstel College van Dijkgraaf en Heemraden: Jaarrapportage vangstontwikkeling 2017 Muskusrattenbeheer waterschappen Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Hollandse Delta en Rivierenland</i> , 28 mei 2018. Inclusief bijlagen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bijlage 1: Infographic Factsheet MRB 2017, datum onbekend</li> <li>– Bijlage 2: Jaarrapportage vangstontwikkeling 2017 Muskusrattenbeheer waterschappen Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Hollandse Delta en Rivierenland, 15 februari 2018</li> </ul>
8	11	2018	Waterschap Rivierenland, <i>Programmabegroting 2019</i> , 30 november 2018.
9	5	2019	Waterschap Rivierenland, <i>Bestuursakkoord op hoofdlijnen 2019-2013, 'Door water verbonden'</i> , 24 mei 2019.
10	5	2019	Waterschap Rivierenland, <i>Jaarstukken 2018</i> , 15 mei 2019. <i>Inclusief factsheet MRB 2019.</i>
11	5	2019	Waterschap Rivierenland, <i>Voorstel College van Dijkgraaf en Heemraden: Wijziging strategie van het muskusrattenbeheer in Nederland</i> , 27 mei 2019. Inclusief bijlagen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bijlage 1: Unie van Waterschappen, Besluitstuk Ledenvergadering, Toekomst van het muskusrattenbeheer in Nederland – de mogelijkheden onderzocht, 14 januari 2019</li> <li>– Bijlage 2: Dierenbescherming, brief aan waterschapbesturen, Kanttekeningen muskusrattenveldproef en aanbevelingen, 7 februari 2019</li> <li>– Bijlage 3: Unie van Waterschappen, Reacties op bestrijdingsstrategie Muskusratten, datum onbekend</li> <li>– Bijlage 4: Waterschap Rivierenland, <i>Presentatie Nieuwe strategie muskusrattenbeheer</i>, datum onbekend</li> </ul>

Volgnr.	Maand	Jaar	Titelbeschrijving
12	5	2019	Waterschap Rivierenland, <i>Adviesnota College van Dijkgraaf en Heemraden: kennisname van de jaarrapportage vangstontwikkeling 2018 Muskusrattenbeheer waterschappen Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Hollandse Delta en Rivierenland</i> , 27 mei 2019. Inclusief bijlagen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bijlage 1: Waterschappen Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Hollandse Delta en Rivierenland, <i>Jaarrapportage vangstontwikkeling 2018 Muskusrattenbeheer</i>, 10 januari 2019</li> <li>– Bijlage 2: Infographic 'Factsheet MRB 2018'</li> </ul>
13	11	2019	Waterschap Rivierenland, <i>Programmabegroting 2020</i> , november 2019.
14	3	2020	Unie van Waterschappen, <i>Plan van Aanpak, LV-versie Muskusrat terugdringen tot de landgrens</i> , 3 maart 2020
15	4	2020	Waterschap Rivierenland, Voorstel Algemeen Bestuur, <i>Plan van Aanpak 'Muskusrat terugdringen tot de landgrens'</i> , 29 april 2020
16	5	2020	Waterschap Rivierenland, <i>Factsheet Muskusrattenbeheer 2019</i> , mei 2020
17	5	2020	Partij voor de Dieren Rivierenland, <i>Motie: Het beestje bij de naam noemen</i> , 22 mei 2020