



Drs. H.J.M. ter Braak is docent Strategie en Verandering aan de Vrije Universiteit en adviseur bij Wagenaarhoes Organisatieadvies.



E. Koopman MSc. is werkzaam als adviseur bij Wagenaarhoes Organisatieadvies.



Drs. P. van 't Zelfde is werkzaam als zelfstandig adviseur bij InAction Organisatieadvies.

Samenvatting

Verbonden partijen zijn nauwelijks meer weg te denken uit het publieke domein. Toch worden veel problemen ten aanzien van de bestuurbaarheid van verbonden partijen ervaren. Dit artikel gaat in op de vraag waar de oorzaken van de problemen en ontevredenheid ten aanzien van verbonden partijen bij waterschappen kunnen liggen en waar verbeteringen mogelijk zijn. Gebleken is dat de governance te wensen overlaat en dat kortetermijnbelangen de bovenaan voeren. De spanning tussen de belangen als eigenaar en als opdrachtgever moeten explicieter afgewogen worden. Het is van belang dat waterschappen zich bewuster en rolvaster gaan organiseren ten opzichte van de verbonden partij.

Verbonden partijen en waterschappen

Governance laat te wensen over

Verbonden partijen vervullen een almaar grotere rol in de taken van de diverse overheden, ook bij waterschappen. Maar waterschappen, en ook gemeenten en provincies, ervaren problemen in de bestuurbaarheid van verbonden partijen. Ook vanuit het perspectief van de verbonden partij is dit het geval. In dit artikel gaan de auteurs in op de vraag waar de oorzaken van deze problemen en ontevredenheid liggen en bieden zij een oplossingsrichting.

Harry ter Braak, Eric Koopman en Pauline van 't Zelfde

Steeds vaker wordt door overheden voor een verbonden partij gekozen om kennis en expertise te delen, uitvoeringstaken gezamenlijk op te pakken en om (maatschappelijke) problemen op te lossen. Maar waterschappen, en ook gemeenten, ervaren problemen in de bestuurbaarheid van verbonden partijen. Veel gaat goed, maar vaak worden doelstellingen niet behaald, zijn de kosten te hoog en laat de kwaliteit van de producten of diensten van de verbonden partij te wensen over. Daarnaast wordt bestuurlijk een grote afstand tot de verbonden partij ervaren en is het lastig om grip te houden, wat bestuurlijk ongemak oplevert. Ook vanuit het perspectief van de verbonden partij worden problemen ervaren. Onder meer dat de sturing vanuit de waterschappen veelal, met de allerbeste bedoelingen maar uiteindelijk samen met de andere eigenaren, onsamenvattend is en gericht op het opdrachtgeverschap en de korte termijn.

Veel problemen in de bestuurbaarheid van verbonden partijen komen voort uit een gebrekkige governance. Dan is er een gebrekkige (organisatorische en bestuurlijke) scheiding tussen eigenaars- en opdrachtgeversbelangen. Dit levert belangen-tegenstellingen op en zorgt dat met verschillende petten op wordt overlegd. Daarnaast merken wij, als adviseurs, op dat lang niet alle waterschappen een helder beleid hebben omtrent verbonden partijen, waardoor men per verbonden partij tegen dezelfde problemen oploopt.¹ Er is sprake van een tegenstelling tussen het groeiende belang van verbonden partijen, en tegelijkertijd een toenemende ontevredenheid over de bestuurbaarheid ervan, mede door een gebrek aan rolvastheid en rolbewustheid bij bestuurders.

¹ Deze waarnemingen zijn gebaseerd op jarenlange ervaring die we hebben opgedaan in de verschillende opdrachten bij diverse waterschappen en op de bestudering van de jaarstukken van de waterschappen.

Dit maakt dat het tijd is voor een reflectie hierop. In dit artikel gaan we in op de vraag waar de oorzaken van deze problemen en ontevredenheid liggen en bieden we een oplossingsrichting. In het Tijdschrift voor public governance, audit & control maakten we eerder een analyse van het vraagstuk vanuit het perspectief van gemeenten (Ter Braak e.a., 2015).

Er is een toenemende ontevredenheid over de bestuurbaarheid van verbonden partijen

Formeel kader

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waar een waterschap (maar ook bijvoorbeeld een gemeente of een departement) een bestuurlijk én een financieel belang in heeft. Een bestuurlijk belang wil zeggen dat het waterschap vertegenwoordigd is in het bestuur van de partij, en/of stemrecht heeft (art. 4.1 Waterschapsbesluit). Een waterschap heeft een financieel belang als het aansprakelijk is bij faillissement of als de partij haar verplichtingen niet nakomt. Het waterschap is daarmee (mede)eigenaar van de verbonden partij, maar is tegelijkertijd ook afnemer van producten, en dus opdrachtgever. Als overweging om een verbonden partij op te richten kunnen bijvoorbeeld schaalvoordelen en mogelijkheden tot kennis- en expertisedeling genoemd worden.

Een verbonden partij kan juridisch gezien een publiekrechtelijke vorm hebben (zoals een gemeenschappelijke regeling), maar ook een privaatrechtelijke (bijvoorbeeld een overheids-nv of -bv, vereniging of stichting).

Elk waterschap is verplicht om in de begroting een paragraaf op te nemen over verbonden partijen. In deze paragraaf moet minimaal omschreven zijn wat de visie op verbonden partijen is in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn

opgenomen in de begroting. En daarnaast moeten de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen in deze paragraaf zijn beschreven (art. 4.11 en art. 4.20 Waterschapsbesluit).

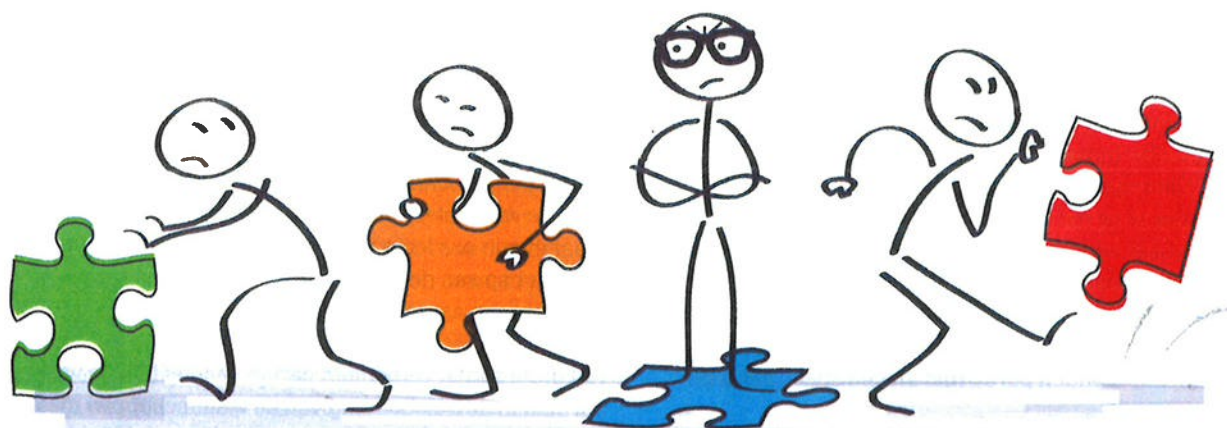
Good governance

De grote rol van verbonden partijen in de organisaties van waterschappen vraagt om een adequate governance. Governance is het systeem van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Met dit systeem wordt het publieke belang gedefinieerd en geborgd binnen en tussen (publieke) organisaties. Dit bestuurlijk en organisatorisch inregelen is primair een taak van de eigenaar van de verbonden partij. Zo kan de toekomstbestendigheid van de verbonden partij gewaarborgd worden. De opdrachtgever opereert primair als klant en wil een kwalitatief hoogwaardig product of dienst tegen een zo laag mogelijke prijs. Hierdoor kan een aantal spanningen en belangentegenstellingen ontstaan tussen eigenaar en opdrachtgever, zeker als beide rollen door één persoon worden vervuld. Als die belangen binnen een waterschap niet gearticuleerd (organisatorisch onderscheiden) zijn, blijft dat impliciet en komen die op willekeurige momenten op. Zo hebben eigenaren en opdrachtgevers in principe de volgende tegenstrijdige belangen:

Tabel: Tegenstrijdige belangen eigenaars en opdrachtgevers

Eigenaar	Opdrachtgever/klant
Hoogste prijs/rendement	Laagste prijs/kosten
Risico's van onzekerheden bij de klant leggen	Risico bij de eigenaar leggen
Uniformiteit/standaardisatie (kosten lager)	Diversiteit/geen standaardisatie (flexibiliteit)
Financiering door de klant	Financiering door de eigenaar

Deze verschillende belangen komen op verschillende momenten verschillend tot uitdrukking. In onze adviespraktijk merken we dat de belangentegenstellingen vaak impliciet blijven. Gevolg is dat aan de voorkant een te lage prijs wordt afgesproken en aan de achterkant in de rekening blijkt dat het niet kon en/of niet gelukt is. De eigenaren worden vervolgens



geacht de rekening alsnog sluitend te maken. Allebei de perspectieven dienen naar ons oordeel een plek te krijgen om dit te voorkomen en de bestuurbaarheid van de verbonden partij te waarborgen en te optimaliseren.

De twee rollen dienen in de organisatie en besturing duidelijk onderscheiden te zijn, om rolconflicten hanteerbaar te maken. De governance dient er mede toe om dit te borgen. Gebeurt dat niet dan worden vanuit dat belangenconflict willekeurige besluiten genomen, wat later tot problemen leidt. Hiernaast heeft de verbonden partij zelf ook nog belangen, zoals een continuïteitsstreven, met mogelijk toenemende afstand tot de eigenaren en opdrachtgevers.

Waterschappen hebben vanuit de eigenaarsrol verschillende verantwoordelijkheden ten aanzien van de verbonden partij (zie: Ter Braak e.a., 2015; ontleend aan: Strikwerda, 2012):

- het vaststellen van de besturingsfilosofie (de spelregels bij besturing en verantwoording);
- het bepalen van de governancestructuur (vertaling van de besturingsfilosofie naar de formele verhoudingen);
- het vaststellen van de strategische ruimte (kaders waarbinnen de partij mag opereren);
- het bepalen van de rechtsvorm;
- de planning & controlcyclus;
- een adequate voorziening van middelen voor de verbonden partij;
- een borging van het systeem en de systeemgrenzen waarbinnen de partij kan functioneren;
- het vaststellen van kaders voor uitbesteding, risicomangement en vrije ruimte voor organisatieprincipes.

De verantwoordelijkheid van de waterschappen als opdrachtgever richt zich op de af te nemen producten en diensten, de prijs die daarvoor betaald moet worden en hoe verantwoording moet worden afgelegd over de uitvoering (te denken valt aan een transparante P&C-cyclus, tijdigheid, kwaliteit, conformiteit met de vraag etc.).

In de praktijk ligt de focus vaak op opdrachtgeversbelangen

In de praktijk blijkt vaak dat het eigenaarschap tekortschiet en de focus vooral ligt op opdrachtgeversbelangen, zoals een lage prijs of de eigen specifieke vraag.²

Problemen kunnen al ontstaan bij de start van een verbonden partij, als deze partij door de betrokken waterschappen in het leven wordt geroepen. Bijvoorbeeld door medewerkers en gebouwen mee te geven aan de nieuwe organisatie, zonder dat kritisch wordt beoordeeld of dan wel een levensvatbare organisatie kan ontstaan. Dit is enerzijds een beoordeling van de oprichtende waterschappen, maar anderzijds ook een verantwoordelijkheid van de directie en het dagelijks bestuur van de nieuwe verbonden partij. Hier zit een spanning, aan-

gezien het dagelijks bestuur vaak bij de start van zo'n nieuwe organisatie nog niet voldoende in positie is en de directie nieuw is en gezag ontbeert.

Dit kan er vervolgens toe leiden dat problemen zich daarna langzaam verder opbouwen. Vaak worden problemen onvoldoende opgepakt en opgelost, omdat de focus bij de waterschappen simpelweg elders ligt.

Te denken valt hierbij aan het niet up-to-date houden van systemen en kennis van medewerkers, waardoor de verbonden partij langzaam maar zeker zijn potentieel concurrerend vermogen verliest. Ook hier ligt een verantwoordelijkheid voor een dagelijks bestuur (in hun rol als eigenaren), aangezien deze de taak heeft aan de bel te trekken als hier niet op wordt gestuurd door de opdrachtgevers en/of directeur van de verbonden partij. Verder kan dit leiden tot steeds moeizamer lopende samenwerking tussen de eigenaren, aangezien ze allemaal uit eigenbelang handelen en niet uit het gemeenschappelijke belang van de verbonden partij.

Ervaringen bij gemeenten

Ook bij gemeenten nemen verbonden partijen een belangrijke rol in en hebben gemeenten moeite om verbonden partijen adequaat te besturen. Uit een eerder onderzoek naar verbonden partijen bij gemeenten is gebleken dat in de nota 'Verbonden Partijen' vrij weinig aandacht wordt besteed aan governancevraagstukken. Dit komt met name tot uiting in weinig aandacht voor de scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever. Veelal zijn de eigenaars- en opdrachtgeversrol bij dezelfde persoon belegd. Niet zelden leidt dit tot rolconflicten en belangentegenstellingen in de aansturing van de verbonden partij. Verder is er weinig aandacht voor de strategische ruimte van de verbonden partij (willen, mogen, moeten, kunnen), de rechtsvorm, de kaders voor uitbesteding en de kaders voor risicomangement. Om toekomstbestendig te kunnen opereren, zullen gemeenten hier meer aandacht aan moeten besteden, zo bleek. In het recente rapport van de VNG 'Maatwerk democratie, naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie' wordt ook aanbevolen de governance rond verbonden partijen te verbeteren.

Waterschappen en hun verbonden partijen

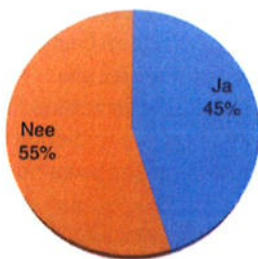
Na bestudering van de jaarstukken van alle tweeëntwintig waterschappen in Nederland kwam naar voren dat ze tezamen ongeveer 70 verbonden partijen hebben. Per waterschap verschilt het aantal verbonden partijen. Gemiddeld heeft een waterschap ongeveer 8 à 9 verbonden partijen. Waterschappen Aa en Maas, De Dommel en Hollandse Delta hebben de meeste verbonden partijen (12) en Hunze en Aa's de minste (4). Daarnaast verschilt het aantal waterschappen dat deelneemt per verbonden partij. Aan de Waterschapsbank N.V. en de Unie van Waterschappen nemen alle waterschappen deel, maar er zijn ook legio verbonden partijen waar slechts één waterschap aan deelneemt, zoals een belastingsamenwerking met een aantal gemeenten.

Het grote aantal verbonden partijen en het belang van deze partijen in de huishouding van de waterschappen maakt eens te meer het belang van een goede sturing duidelijk. Om inzicht te krijgen in het beleid van waterschappen ten

² Bij gemeenten toonden we dat in TPC reeds aan (zie TPC 2015.3).

opzichte van verbonden partijen, hebben we alle waterschappen gevraagd of ze een nota 'Verbonden partijen' of vergelijkbaar beleidsstuk hebben. Hieruit blijkt dat iets meer dan de helft van de waterschappen zo'n nota of een vergelijkbaar beleidsdocument heeft. Het grootste deel van de waterschappen volstaat met de verplichte begrotingsparagraaf waarin per verbonden partij de belangrijkste kenmerken worden genoemd. In een rondvraag langs deze waterschappen wordt gezegd dat er geen behoefte is aan een waterschapsbreed beleid en governance ten aanzien van verbonden partijen en dat men dit per casus wil bekijken, of dat het er simpelweg nog niet van is gekomen.

Nota verbonden partijen of vergelijkbaar?



Figuur 1: Percentage gemeenten met een nota 'Verbonden partijen'

We hebben de nota's 'Verbonden partijen' van waterschappen onderzocht op een aantal aspecten van good governance, te weten:

- Aandacht voor sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht
- Onderscheid rol eigenaar-opdrachtgever
- Aandacht voor spelregels en risico's van uitbesteding

a Aandacht voor sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht

In nagenoeg alle nota's blijkt aandacht te worden besteed aan sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht. Echter, deze begrippen worden vaak alleen uitgelegd, en niet verdiept en geconcretiseerd. Opvallend is dat de teksten over deze begrippen vaak letterlijk overeenkomen met andere nota's. Ook wordt in alle nota's gesproken over beleid ten aanzien van verbonden partijen, maar ook hier blijft dit veelal oppervlakkig. Zo wordt er in de nota's vermeld dat verbonden partijen beleid en taken voor de waterschappen uitvoeren, maar om welke beleidsdoelstelling het precies gaat, wordt vaak niet vermeld. Verder wordt in de nota's niet in termen van organisatie-, besturings- en veranderingsstrategie gesproken. Consequentie is dat als dat aan de orde is, en dat is nogal eens het geval, er vaak geen aandacht is voor een goede roluitoefening. We zien dan dat verbonden partijen de opdracht en verantwoordelijkheid krijgen een bepaalde opdracht uit te voeren die als strijdig met het bestaan van de verbonden partij kan worden ervaren. De kans dat dit dan zo maar goed gaat, is te betwijfelen.

b Onderscheid rol eigenaar-opdrachtgever

In alle nota's wordt aandacht besteed aan het onderscheid tussen eigenaars- en opdrachtgeversrollen. Maar, slechts in 40% van de nota's wordt ingegaan op hoe dit onderscheid

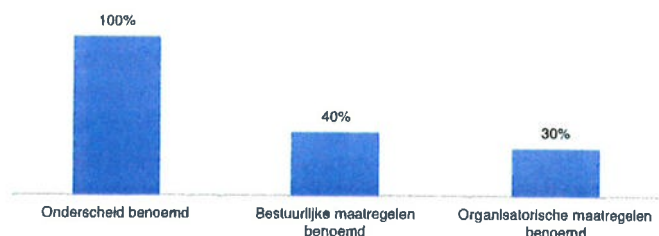
bestuurlijk vorm moet krijgen, en in minder dan 30% hoe dit in de ambtelijke organisatie een plek moet krijgen. Hierbij kan gedacht worden aan een beschrijving van een stuur- en procesmodel om de scheiding tussen de twee rollen goed te borgen.

De begrippen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden worden niet geconcretiseerd

Opvallend is dat de waterschappen aangeven wel bezig te zijn met een rollenscheiding ten aanzien van verbonden partijen, maar dat ze nog vaak moeite hebben met hier in de eigen organisatie en in het bestuur vorm aan te geven

c Aandacht voor spelregels en risico's van uitbesteding

Wat betreft de verantwoordelijkheid van de eigenaar valt op dat in alle gevallen de rechtsvorm benoemd wordt (als iets dat regelmatig overweging behoeft), maar dat slechts 15% aandacht besteedt aan spelregels voor uitbesteding. In slechts een enkel geval wordt ingegaan op de besturingsfilosofie. In een besturingsfilosofie wordt aangegeven hoe de verbonden partijen werken voor het waterschap en hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken partijen eruitziet (de spelregels bij besturing en verantwoording). Denk hierbij onder meer aan de vraag of er gewerkt wordt met dienstverleningsovereenkomsten, hoe wordt omgegaan met ad-hocvraagstukken, wie wanneer wat aan wie rapporteert en hoe de escalatieladder eruitziet. Verder valt op dat in elke nota (enkele) risico's benoemd worden, maar dat in nog geen 45% van de gevallen wordt gesproken over risicobeheersing.



Figuur 2: Aandacht onderscheid rol eigenaar-opdrachtgever

De waterschappen die geen nota verbonden partijen hebben, beperken zich voornamelijk tot de verplichte begrotingsparagraaf. Hierin wordt in een kleine 15% van de gevallen gesproken over beleid (overigens zonder echt te specificeren wat het beleid is) en wordt in ruim de helft van de gevallen een aantal risico's benoemd (ook hier veelal zonder beheersingsmaatregelen erbij). De overige aspecten van governance worden niet benoemd. Ook hier wordt het beeld bevestigd dat de eigenaarsrol onderbelicht blijft.

Verder hebben we aan de waterschappen gevraagd of in de organisatie een scheiding wordt aangebracht tussen eigenaar

en opdrachtgever, en zo ja, hoe dit dan gebeurt. Opvallend is dat in de meeste gevallen een scheiding wordt aangebracht door de eigenaarsrol bestuurlijk en de opdrachtgeversrol ambtelijk te beleggen. De rol van eigenaar krijgt vaak ambtelijk minder een plek, terwijl dit in veel gevallen wel relevant is. Het bezwaar dat we hierbij hebben is dat het spanningsveld tussen beide rollen een afweging vraagt, die adequaat ambtelijk dient te worden voorbereid met de verbonden partij en bestuurlijk dient te worden voorgelegd en geaccordeerd. Vindt die afweging niet plaats dan is het aannemelijk (en in onze praktijk vaak gebleken) dat dit spanningsveld impliciet blijft en na verloop van tijd kunnen er ongewenste effecten optreden. Het kan gaan om effecten zoals onverwachte kosten en/of een organisatie die onvoldoende op zijn taak is voorbereid en/of toegerust. Gemakkelijk kan ook het effect optreden dat de verbonden partij de rol van de eigenaren over moet nemen, wil ze levensvatbaar blijven. Of daarmee een efficiënte en effectieve governance ontstaat, kan betwijfeld worden. Het onderscheid hoeft niet per se organisatorisch bestuurlijk gemaakt te worden, als de bestuurlijke besluitvorming maar ambtelijk in de voorbereiding tot een adequate afweging in de voorgelegde voorstellen leidt. Overigens zien we dat waar dat onderscheid wel gemaakt wordt, de eigenaarsrol bestuurlijk bij de portefeuillehouder financiën wordt neergelegd. Die wordt immers al geacht vanuit een geheel eigen perspectief naar bestuurlijke besluitvorming te kijken. Inhoudelijke portefeuillehouders zijn op de eerste plaats geïnteresseerd in de inhoud. Portefeuillehouders financiën meer in de zakelijke propositie. Dat past bij de rol van eigenaar.

We hebben gemerkt dat het gebruikelijk is om vooral vanuit een kostenperspectief te sturen, waarmee eigenaarsoverwegingen om een gezonde en stabiele organisatie op te zetten nogal eens ondergesneeuwd raken. Veel waterschappen geven als argument voor de gebrekkige scheiding dat de Wgr hier onvoldoende mogelijkheden toe biedt. Dit is naar ons oordeel grotendeels een schijnargument. Er zijn voldoende mogelijkheden om zowel binnen de eigen organisatie als binnen het bestuur van de verbonden partij het eigenaarschap gescheiden van het opdrachtgeverschap te positioneren. De agendastelling zelf kan er bijvoorbeeld eenvoudig toe bijdragen. Bij de waterschappen zelf kan het eigenaarschap het beste bij de portefeuillehouder financiën worden ondergebracht die zodoende alle eigendomsrelaties onderhoudt, terwijl andere bestuursleden op de inhoud en daarmee de opdrachtgeversrol inhoud geven.

Dit vraagt echter wel een goede rolbewustheid en rolvastheid binnen het bestuur van zowel de verbonden partij als van het waterschap en de ambtelijke organisaties.

In het kader van het opdrachtgeverschap is een goede vraagarticulatie van belang. Zonder goede vraagarticulatie vindt immers geen goede leverantie plaats. Echter, de verbonden partij is meer dan alleen de opdrachtnemer. Een verbonden partij is ook een eigendom van de deelnemende waterschappen, en dient zijn waarde te behouden. Deze waterschappen hebben immers kapitaal (menselijk, materieel, kennis etc.) geïnvesteerd in de partij en hebben als eigenaar het belang een toekomstbestendige organisatie in de wereld te zetten. Bij sommige verbonden partijen wordt dit opgelost door dat het AB als aandeelhoudersvergadering fungeert en het DB

als raad van commissarissen, terwijl de directeur meer als directeur-bestuurder wordt gepositioneerd. De wet maakt dat goed mogelijk. Het gaat er dan wel om de besturingsfilosofie en governance daarop te enten. Verder is het ook belangrijk dat het DB niet te veel op de stoel van de directie van de verbonden partij gaat zitten en zijn taak van de algemene leiding over de organisatie overneemt.

Reactie Vereniging Directeuren van Waterschappen

We hebben de bevindingen gedeeld met de Vereniging van Directeuren van Waterschappen. Zij hebben zeer positief gereageerd op onze bevindingen en zich voorgenomen samen een aantal stappen voor te bereiden opdat elk van de waterschappen de governance en aansturing van verbonden partijen kunnen verbeteren. (Zij gaven een werkgroep de opdracht: 'Ontwikkel een Handreiking governance verbonden partijen die zicht geeft op do's en don'ts en best practices'.) Voor die aanpak hebben zij bestuurlijke steun. De waterschapsbesturen verwachten van hun secretaris-directeuren dat ze hun eigen verantwoordelijkheid nemen in de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering van hun waterschappen.

Conclusies en aanbevelingen

Uit onze ervaring in de verschillende opdrachten bij diverse waterschappen en na bestudering van de verschillende jaarstukken van de waterschappen concluderen wij dat de governance rond verbonden partijen te wensen overlaat. Nu overheden steeds vaker gebruik maken van samenwerkingsverbanden zullen verbonden partijen een steeds belangrijker plaats gaan innemen.³

Eigenaren hebben een duidelijk ander belang dan opdrachtgevers. Een deel van de problemen rond verbonden partijen is te verklaren, doordat het accent in de praktijk gelegd wordt bij de rol van opdrachtgever en die van eigenaar ondergesneeuwd raakt.

Ook bij de 22 waterschappen, die samen 70 verbonden partijen kennen, is zo winst te behalen in de governance. Onderzoek leverde op dat de aandacht voor dit vraagstuk groeiende is, maar bij de meerderheid van de waterschappen nog onderbelicht.

Dat vraagt dat zij zich zelf bewuster moeten gaan organiseren naar die verbonden partijen. Dat kan door intern bestuurlijk en ambtelijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap te (onder)scheiden en belangenconflicten die deze rollen oproepen een plek te geven in de eigen besluitvormingstrajecten betreffende de verbonden partijen.

Literatuur

- Ter Braak, H. & Wiertz, E., 'Verbonden partijen: toekomstvast besturen', in: *Tijdschrift voor Public Governance, audit & control*, jrg. 13, nr. 3, 2015.
- Strikwerda, J., *De Nederlandse Corporate Governance Code*, Van Gorcum, 2012.

³ Natuurlijk kennen we de verbonden partijen al erg lang, maar bij de decentralisaties in het sociaal domein, de ontwikkeling van de omgevingsdiensten etc. schrijft de wetgever steeds meer in de organisatorische voorwaarden voor verlengd lokaal bestuur, de samenwerking met andere overheden voor. Met de operatie 'Storm' hebben de waterschappen vervolgens zelf het kabinet aangeboden te bekijken hoe ze samen efficiënter kunnen worden en daar ook een concrete ambitie bij geformuleerd.