Versterking bestuurlijke besluitvorming bij groeiende waterschapsopgaven

Definitief, 5-10-2026



Rekenkamer Hoogheemraadschap van Rijnland

INHOUDSOPGAVE

Bestuurlijke samenvatting ... 3
1 Inleiding ... 6
1.1 Aanleiding ... 6
1.2 Onderzoeksvragen ... 6
1.3 Aanpak ... 7
1.4 Leeswijzer ... 8
2 Besluitvormingsproces strategische keuzes ... 10
2.1 Formele zin ... 10
2.2 Informele zin ... 11
2.3 Bevindingen subvraag 1a. ... 12
3 Informatie voor de VV bij strategische keuzes ... 13
3.1 Uitgebreide informatievoorziening aan de VV ... 13
3.2 Onzekerheden actief maar selectief betrokken bij besluitvorming ... 13
3.3 Alternatieven, varianten en scenario's beperkt betrokken bij besluitvorming 14
3.4 Bevindingen subvragen 1b. en 1c. ... 14
4 Perspectief en ervaring van de VV en haar leden ... 16
4.1 Besluitvormingsproces zorgvuldig ingericht en goed georganiseerd ... 16
4.2 Ervaren toerusting verschilt maar behoefte aan meer inzicht ... 17
4.3 Bevindingen subvragen 1d. en 1e. ... 17
5 Implementatie adviezen werkgroep sturingsinformatie ... 18
5.1 Doorwerking van verschillende aanbevelingen zichtbaar ... 18
5.2 Enkele adviezen nog niet volledig gerealiseerd ... 18
5.3 Bevindingen subvraag 1f. ... 18
6 Toetsing aan normenkader ... 19
7 Effectieve maatregelen bij andere waterschappen ... 21
7.1 Intensivering betrokkenheid en gerichte positionering van het AB ... 21
7.2 Toepassing van BOB-structuur ... 23
7.3 Proactieve communicatie over onzekerheden ... 23
7.4 Regie op agendering ... 24
7.5 Onzekerheden expliciet maken ... 25
7.6 Flexibiliteit in proces, ontwerp en uitvoering ... 26
7.7 Gebruik van scenario's en varianten ... 27
7.8 Bevindingen deelvraag 3. ... 27
8 Inzichten uit bestuurskundige literatuur ... 29
8.1 Drie randvoorwaarden ... 29
8.2 Enkele hulpmiddelen ... 29

8.3 Toepassing op Rijnlandse situatie ... 30
8.4 Bevindingen deelvraag 4. ... 31
9 Lessen van andere organisaties ... 32
9.1 Onzekerheid expliciteren ... 32
9.2 Structurele dialoog ... 33
9.3 Doorlopend en interactief ontwikkelen van strategie en besluiten ... 34
9.4 Inzichten voor Rijnland ... 34
9.5 Bevindingen deelvraag 5. ... 35
10 Analyse procesinrichting en verbetermogelijkheden ... 36
10.1 Inrichting bestuurlijk proces sluit gedeeltelijk aan op strategische besluitvorming ... 36
10.2 Vier aangrijpingspunten voor versterking van de bestuurlijke besluitvorming ... 36
10.3 Bevindingen deelvraag 6. en 7. ... 39
11 Conclusies en aanbevelingen ... 40
11.1 Conclusies ... 40
11.2 Aanbevelingen ... 42
Ten slotte ... 43
12 Bestuurlijke reactie ... 44
13 Nawoord Rekenkamer ... 46
Bijlage 1. Samenstelling onderzoeksteam KplusV ... 47
Bijlage 2. Geanalyseerde documenten en literatuur ... 48
Bijlage 3. Geïnterviewde personen ... 51
Bijlage 4. Analyse- en normenkader ... 52
Bijlage 5. Achtergrondinformatie Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland (TGWR) ... 54
Bijlage 6. Rijnlands (strategische) besluitvormingsproces in formele zin ... 57
Bijlage 7. Rijnlands (strategische) besluitvormingsproces in informele zin ... 60
Bijlage 8. Informatie voor de VV bij strategische keuzes ... 63
Bijlage 9. Het perspectief van de VV ... 70
Bijlage 10. Doorwerking adviezen VV-Werkgroep sturingsinformatie ... 74

Postadres: Archimedesweg 1, 2333 CM Leiden
Wilt u meer weten over de Rekenkamer? Bezoek onze website: Rekenkamer - Hoogheemraadschap van Rijnland
En laat ons bv. suggesties voor onderzoek weten via rekenkamer@rijnland.net

Bestuurlijke samenvatting

Over het onderzoek
De Rekenkamer van het Hoogheemraadschap van Rijnland heeft onderzocht in hoeverre de huidige bestuurlijke besluitvorming door de Verenigde Vergadering (VV) is toegerust op de toenemende complexiteit en onzekerheden van toekomstige waterschapsopgaven. Rijnland staat voor grote en langjarige opgaven op het gebied van waterveiligheid, voldoende water, waterkwaliteit, waterketen, klimaatverandering en ruimtelijke ontwikkelingen. Deze opgaven vragen om besluiten met grote financiële en maatschappelijke gevolgen, terwijl de omstandigheden waaronder die besluiten worden genomen steeds minder voorspelbaar zijn.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer bijdragen aan het verder versterken van de positie van de VV als algemeen bestuur. De centrale vraag was of de huidige bestuurlijke besluitvorming voldoende is toegerust op de toenemende complexiteit en onzekerheden van toekomstige waterschapsopgaven, en welke kansen en mogelijkheden er zijn om deze besluitvorming te verbeteren.

De dataverzameling voor het onderzoek is uitgevoerd door het bureau KplusV op basis van documentanalyse, literatuurstudie, interviews binnen en buiten Rijnland en werksessies met VV-leden. Daarbij is gekeken naar de inrichting van het besluitvormingsproces, de informatievoorziening aan de VV, de wijze waarop onzekerheden, alternatieven en scenario's in de besluitvorming worden betrokken en de ervaringen van VV-leden. Ook is gebruikgemaakt van inzichten uit andere waterschappen, bestuurskundige literatuur en organisaties die ervaring hebben met strategische besluitvorming onder onzekerheid.

Uitkomsten van het onderzoek binnen Rijnland
Het totaalbeeld van de Rekenkamer is dat Rijnland beschikt over een zorgvuldig ingericht bestuurlijk proces en een brede informatievoorziening aan de VV. De VV ontvangt veel informatie via besluitnota's, P&C-documenten, voortgangsrapportages, memo's, beeldvormende bijeenkomsten en technische sessies. De basis is daarmee op orde. Ook ziet de Rekenkamer dat Rijnland al belangrijke stappen zet om bestuurlijke besluitvorming verder te versterken, onder meer met Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland (TGWR), de doorontwikkeling van P&C-documenten en de aandacht voor grote projecten.

Tegelijkertijd constateert de Rekenkamer dat de huidige inrichting vooral goed aansluit bij reguliere besluitvorming, uitvoering en verantwoording. Strategische waterschapsopgaven vragen daarnaast om besluitvorming met een lange tijdshorizon, grote afhankelijkheden en onzekerheden die niet altijd vooraf kunnen worden weggenomen. Juist bij dit type besluiten kan de positie van de VV verder worden versterkt door eerder en explicieter zicht te bieden op keuzeruimte, alternatieven, onzekerheden en momenten voor bijsturing.

Dit onderzoek sluit aan bij het eerdere rekenkameronderzoek naar de informatieverstrekking en besluitvorming rond AWZI Haarlem Waarderpolder. In dat onderzoek stonden vooral grote investeringsprojecten, gefaseerde informatieverstrekking, kostenramingen, exploitatie-effecten en het omgaan met onzekerheden centraal. Het voorliggende onderzoek verbreedt die lessen naar strategische besluitvorming in algemene zin. Er is daarmee vooral sprake van samenhang en verdieping: ook hier staat de vraag centraal hoe de VV tijdig, navolgbaar en op het juiste abstractieniveau in positie kan worden gebracht.

Uitkomsten literatuurstudie
De literatuur laat zien dat onzekerheid een normaal onderdeel is van strategische besluitvorming. Het gaat er niet om onzekerheden volledig weg te nemen, maar om ze bestuurlijk zichtbaar, bespreekbaar en hanteerbaar te maken.

Daarvoor zijn vooral drie elementen van belang: onzekerheden expliciet maken, blijvend gesprek voeren over aannames en handelingsopties, en besluitvorming adaptief inrichten. Instrumenten zoals scenario's, alternatieve ontwikkelpaden, bandbreedtes en heroverwegingsmomenten kunnen helpen om bestuurlijke keuzeruimte zichtbaar te maken en te behouden.

Uitkomsten andere waterschappen en organisaties
De vergelijking met andere waterschappen laat zien dat Rijnland veel instrumenten al kent die elders effectief worden gevonden, zoals beeldvormende bijeenkomsten, technische sessies, aanvullende rapportages en separate trajecten voor grote of strategische dossiers. Het verschil zit vooral in de mate waarin deze instrumenten structureel, samenhangend en herkenbaar worden verbonden aan concrete besluitvorming.

De gesprekken met organisaties buiten de watersector die eveneens te maken hebben met besluitvorming onder grote onzekerheid, bevestigen dit beeld. Strategische besluitvorming onder onzekerheid vraagt om een vaste plaats voor trendanalyses, scenario's, stakeholderdialoog en periodieke herijking. Voor Rijnland ligt de les vooral in het systematischer verbinden van toekomstverkenningen, externe ontwikkelingen, uitvoerbaarheid, financiële consequenties en bestuurlijke keuzes in de reguliere besluitvormingscyclus.

Verbetermogelijkheden binnen Rijnland
Het onderzoek biedt de volgende inzichten voor verdere versterking:

- De procesinrichting is zorgvuldig, maar bij strategische dossiers kan de fasering herkenbaarder worden gemaakt. Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming lopen in de praktijk geregeld door elkaar.
- De informatievoorziening is breed en zorgvuldig, maar bestuurlijke keuzeruimte blijft nog vaak impliciet. Alternatieven, varianten, onderliggende aannames en de nuloptie komen niet altijd herkenbaar terug in de stukken voor de VV.
- Onzekerheden worden benoemd, maar vooral als risico's voor kosten, planning en uitvoering. Onzekerheden kunnen sterker worden benut als onderdeel van de bestuurlijke afweging.
- Rijnland zet stappen richting toekomstgericht werken, maar de verbinding tussen strategische verkenningen en reguliere besluitvorming kan verder worden versterkt.
- VV-leden voelen zich in de basis toegerust, maar hebben behoefte aan meer duiding van keuzes, dilemma's, aannames en gevolgen op korte en lange termijn.

Deze inzichten betekenen niet dat Rijnland vanaf nul moet beginnen. Integendeel: de Rekenkamer ziet de aanbevelingen vooral als aanscherping van een al aanwezige positieve ontwikkeling. De opgave ligt in het verder verbinden van bestaande instrumenten, het

explicieter maken van bestuurlijke keuzes en het beter benutten van onzekerheden als onderdeel van strategische besluitvorming.

Aanbevelingen Rekenkamer voor Rijnland
De Rekenkamer doet het bestuur van Rijnland vier aanbevelingen om de bestuurlijke besluitvorming verder te versterken. Deze aanbevelingen bouwen voort op bestaande werkwijzen en zijn bedoeld als lerende vervolgstappen:

1. Maak strategische besluitvorming herkenbaar en voorspelbaar.
2. Maak varianten, alternatieven en de nuloptie zichtbaarder voor de VV.
3. Maak onzekerheden bestuurlijk bespreekbaar, niet alleen beheersbaar.
4. Verken of aanvullende procesregie rond strategische dossiers behulpzaam is.

In hoofdstuk 11 van dit rapport zijn onze aanbevelingen verder uitgewerkt.

De Rekenkamer adviseert de VV om, in constructieve samenwerking met het college en de ambtelijke organisatie, te bepalen welke aanbevelingen zij wil overnemen en welke afspraken dit vraagt over procesinrichting, informatievoorziening en bestuurlijke betrokkenheid.

Het is belangrijk dat afspraken over bestuurlijke informatievoorziening, procesfasering en momenten voor herijking worden vastgelegd en bij de start van een nieuwe bestuursperiode opnieuw met de VV worden gedeeld en toegelicht.

1 Inleiding

De Rekenkamer van het Hoogheemraadschap van Rijnland heeft onderzocht in hoeverre de Verenigde Vergadering is toegerust op de toenemende complexiteit en onzekerheden van toekomstige waterschapsopgaven, en welke kansen en mogelijkheden er zijn om de bestuurlijke besluitvorming te verbeteren. Dit hoofdstuk schetst de aanleiding, onderzoeksvragen, methode en de scope van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Het Hoogheemraadschap van Rijnland staat voor grote, complexe en langjarige wateropgaven. Die opgaven staan onder invloed van ontwikkelingen waarvan het beloop, tenminste deels, onvoorspelbaar is, zoals klimaatverandering, ruimtelijke druk, groeiende maatschappelijke verwachtingen en veranderende wet- en regelgeving. Tegelijkertijd zijn veel besluiten ten aanzien van de opgaven, afhankelijk van keuzes van andere overheden en maatschappelijke partijen. Deze omstandigheden zorgen ervoor dat de complexiteit en onzekerheid van bestuurlijke besluitvorming toeneemt. Deze toename heeft gevolgen voor de rol van de Verenigde Vergadering (VV).

De VV staat steeds vaker voor strategische keuzes met een lange tijdshorizon en potentieel grote financiële en maatschappelijke gevolgen. Deze keuzes moeten regelmatig worden gemaakt op basis van onvolledige informatie en in een onzekere context. Dat vraagt om een zorgvuldig besluitvormingsproces en een bestuurlijke inrichting die de VV ondersteunt bij het maken van afgewogen keuzes, het beoordelen van alternatieven en het omgaan met onzekerheden.

Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamer onderzocht in hoeverre de inrichting van het bestuurlijke besluitvormingsproces binnen Rijnland aansluit bij veranderende omstandigheden. Daarbij is gekeken naar het besluitvormingsproces, de informatievoorziening aan de Verenigde Vergadering (VV) en de wijze waarop VV-leden dit vanuit hun rol ervaren. Daarnaast is onderzocht welke lessen kunnen worden getrokken uit de praktijk van andere waterschappen, de bestuurskundige literatuur en organisaties die eveneens te maken hebben met strategische besluitvorming onder onzekerheid. Het doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in aanknopingspunten voor verdere versterking van de bestuurlijke besluitvorming binnen Rijnland.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich vanuit de gestelde aanleiding op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre is de huidige bestuurlijke besluitvorming door het algemeen bestuur van het Hoogheemraadschap van Rijnland toegerust op de toenemende complexiteit en onzekerheden van toekomstige waterschapsopgaven, en welke kansen en mogelijkheden zijn er om deze besluitvorming te verbeteren?

Aan deze hoofdvraag zijn de volgende zeven deelvragen gekoppeld met bijbehorende sub-vragen:

1. Hoe heeft het Hoogheemraadschap zijn besluitvormingsproces ingericht als het gaat om het maken van strategische keuzes, in reactie op de landelijk toegenomen opgaven voor waterschappen?

   a. Hoe verlopen deze besluitvormingsprocessen nu (in formele en informele zin)?
   b. Welke informatie krijgt de Verenigde Vergadering (VV) vanuit het Dagelijks Bestuur (DB) en de ambtelijke organisatie, wanneer, en in welke vorm?
   c. (Hoe) worden onzekerheden, alternatieven, varianten, en scenario's in de besluitvorming betrokken?
   d. Hoe wordt het besluitvormingsproces in de VV ervaren?
   e. In hoeverre voelen VV-leden zich toegerust om besluiten te nemen?
   f. In hoeverre zijn de adviezen van de VV-werkgroep sturingsinformatie geïmplementeerd?
2. Hoe hebben vergelijkbare waterschappen hun besluitvormingsproces ingericht als het gaat om het maken van strategische keuzes in reactie op de landelijk toegenomen opgaven voor waterschappen?
   a. Op welke onderdelen wijkt dit af van hoe dit proces binnen het Hoogheemraadschap van Rijnland is ingericht?
3. Hoe hebben andere vergelijkbare waterschappen de ondersteuning ingericht voor VV (AB)-leden bij besluitvorming?
   a. Welke maatregelen zijn daarbij effectief bevonden door betrokkenen?
   b. In hoeverre is de inrichting passend voor het Hoogheemraadschap van Rijnland?
4. Welke inzichten biedt relevante bestuurlijke literatuur over omgaan met onzekerheden in besluitvorming?
5. Wat kan het Hoogheemraadschap van Rijnland leren van andere organisaties die in hun besluitvorming moeten omgaan met grote onzekerheden?
6. In hoeverre sluit de huidige inrichting van het bestuurlijk proces binnen Rijnland (nog) aan bij de groeiende opgaven en verantwoordelijkheden van de VV?
7. Welke verbetermogelijkheden levert het onderzoek op om het huidige bestuurlijke besluitvormingsproces beter toe te rusten op de toenemende complexiteit en omvang van waterschapsopgaven?

1.3 Aanpak

Het veldwerk van het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van KplusV, het externe bureau dat via een aanbesteding is geselecteerd. In bijlage 1 bij dit rapport is de samenstelling van het onderzoeksteam van KplusV opgenomen. Bij hun werkzaamheden zijn de onderzoekers begeleid door de Rekenkamer.

1.3.1 Methode

De gebruikte methoden voor dit onderzoek zijn documentanalyse en interviews. Bij de analyse is een analyse-, en een normenkader gehanteerd.

1.3.1.1 Documentanalyse

De documentanalyse had tot doel inzicht te verkrijgen in de formele kaders, beleidsmatige uitgangspunten en de feitelijke besluitvormingspraktijk. Hiervoor zijn onder andere Planning & Control (P&C) -documenten, besluitnota's, voorstellen voor VV-vergaderingen en bijbehorende stukken uit 2025 en 2026 geanalyseerd. Zie bijlage 2 voor de complete lijst bestudeerde documenten.

1.3.1.2 Interviews

Om inzicht te krijgen in de praktijk van werken en in percepties, ervaringen en afwegingen van betrokkenen, zijn verschillende interviews en groepsgesprekken afgenomen binnen en buiten Rijnland. In totaal zijn 22 gesprekken gevoerd. Zie bijlage 3 voor een uitgebreid overzicht.

Binnen Rijnland zijn 8 gesprekken gevoerd met DB-leden en medewerkers. Er zijn daarnaast 2 groepsgesprekken gevoerd met VV-leden. Voor het eerste groepsgesprek zijn leden van de commissie Bestuur Organisatie en Dienstverlening (BOD) uitgenodigd. Hierbij waren enkel VV-leden aanwezig. Het tweede groepsgesprek betrof een validatiesessie met VV-leden in de

eindfase van het onderzoek. In het vervolg van dit rapport geldt dat daar waar VV-leden worden genoemd ook commissieleden worden bedoeld, tenzij anders vermeld.

Tot slot zijn er buiten Rijnland tien gesprekken gevoerd met andere waterschappen, de Unie van Waterschappen en de organisaties Dunea, Tata Steel Nederland en ProRail. Deze gesprekspartners zijn geselecteerd vanwege hun ervaring met langjarige investeringen, grote onzekerheden en strategische besluitvorming onder veranderende externe omstandigheden. Suggesties vanuit Rijnland en de Rekenkamer, evenals beschikbare contactmogelijkheden, zijn benut om tot een inhoudelijk relevante en praktisch uitvoerbare selectie te komen.

1.3.1.3 Analyse- en normenkader

Het analyse- en normenkader is opgesteld in overleg tussen de Rekenkamer en KplusV. Deze zijn opgenomen in bijlage 4. In het normenkader zijn per toetsende deelvraag normen geformuleerd. Afwijking van deze normen betekent niet automatisch dat sprake is van tekortschieten, maar wel dat de praktijk afwijkt van het gehanteerde ideaaltype. Waar dit het geval is, is in hoofdstuk 6 een weging toegepast voorzien van onderbouwing.

1.3.2 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich, in overeenstemming met de vraagstelling, primair op de *huidige* inrichting en werking van het bestuurlijke besluitvormingsproces. Tegelijkertijd zijn er binnen en buiten Rijnland verschillende ontwikkelingen gaande die raken aan dit onderwerp, zoals het traject Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland (TGWR) en de toenemende rol van het waterschap in ruimtelijke processen. Deze en andere ontwikkelingen vormen de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt, maar zijn geen afzonderlijk onderwerp van onderzoek.

Deze afbakening voorkomt dat ontwikkelingen die zich nog niet in de praktijk hebben gemanifesteerd een te grote invloed krijgen op de onderzoeksbevindingen. Omdat in dit rapport wel naar TGWR wordt verwezen, met name bij de vergelijking met andere waterschappen, is ter volledigheid een nadere toelichting op dit traject opgenomen in bijlage 5.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd langs de onderzoeksvragen. Eerst wordt de huidige situatie binnen Rijnland onderzocht aan de hand van de subvragen die horen bij deelvraag 1. Vervolgens worden deze bevindingen in het perspectief geplaatst van andere waterschappen, bestuurskundige literatuur en ervaringen van andere organisaties. Het rapport sluit af met een integrale analyse van de bevindingen en enkele, op basis daarvan, gesignaleerde verbetermogelijkheden. De inrichting is als volgt:

Hoofdstuk 2 beschrijft hoe besluitvorming over strategische keuzes binnen Rijnland momenteel verloopt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de formele inrichting van het besluitvormingsproces en de wijze waarop dit proces in de praktijk functioneert. Het hoofdstuk sluit af met de bevindingen ten aanzien van subvraag 1a.

Hoofdstuk 3 gaat in op de informatievoorziening aan de VV bij strategische keuzes. Daarbij wordt onderzocht welke informatie beschikbaar komt, hoe wordt omgegaan met onzekerheden en in welke mate alternatieven, varianten en scenario's onderdeel zijn van de besluitvorming. De bevindingen worden samengevat aan de hand van subvragen 1b en 1c.

Hoofdstuk 4 behandelt het perspectief van de VV. Op basis van groepsgesprekken wordt ingegaan op de ervaringen van VV-leden met het besluitvormingsproces en de mate waarin zij

zich toegerust voelen om besluiten te nemen. Het hoofdstuk sluit af met de bevindingen ten aanzien van subvragen 1d en 1e.

Hoofdstuk 5 onderzoekt in hoeverre de adviezen van de VV-werkgroep sturingsinformatie zijn doorgevoerd en wat daarvan zichtbaar is in de informatievoorziening en besluitvorming. Hiermee wordt subvraag 1f beantwoord.

Hoofdstuk 6 bevat de toetsing van de bevindingen aan het vooraf opgestelde normenkader. Per norm wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre de praktijk binnen Rijnland aansluit bij de geformuleerde uitgangspunten.

Hoofdstuk 7 plaatst de Rijnlandse praktijk in vergelijkend perspectief met ervaringen en werkwijzen van andere waterschappen. Daarbij wordt specifiek gekeken naar maatregelen die elders bijdragen aan strategische besluitvorming onder toenemende complexiteit en onzekerheid.

Hoofdstuk 8 bevat inzichten uit bestuurskundige literatuur over besluitvorming onder onzekerheid. Deze worden daarbij vertaald naar mogelijke lessen voor Rijnland. Hierbij wordt aandacht besteed aan de wijze waarop onzekerheden zichtbaar kunnen worden gemaakt, besproken en betrokken bij bestuurlijke afwegingen. Ook komen enkele ondersteunende instrumenten aan bod.

Hoofdstuk 9 beschrijft inzichten uit andere organisaties die net als Rijnland te maken hebben met langjarige opgaven, grote investeringen en substantiële onzekerheden. De ervaringen van Dunea, ProRail en Tata Steel worden daarbij vertaald naar mogelijke lessen voor Rijnland.

Hoofdstuk 10 brengt de bevindingen uit het onderzoek, de vergelijking met andere waterschappen, de literatuur en de ervaringen van andere organisaties samen. Op basis daarvan wordt geanalyseerd in hoeverre de huidige inrichting van het bestuurlijke proces aansluit bij de groeiende opgaven van Rijnland en welke verbetermogelijkheden zichtbaar worden.

Hoofdstuk 11 bevat de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer op basis van het uitgevoerde onderzoek. Tot slot zijn in **hoofdstuk 12 en 13** respectievelijk de bestuurlijke reactie van D&H op het onderzoeksrapport en het nawoord van de Rekenkamer opgenomen.

De **bijlagen** bevatten informatie over het team, overzichten van geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen, het analyse- en normenkader en voor een aantal hoofdstukken de onderliggende analyses.

2 Besluitvormingsproces strategische keuzes

Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen ten aanzien van subvraag:

1a. Hoe verlopen deze besluitvormingsprocessen nu (in formele en informele zin)?

2.1 Formele zin

De formele inrichting van het besluitvormingsproces binnen Rijnland volgt uit de Waterschapswet, het Reglement van Bestuur en het Reglement van Orde voor de VV en commissies. Deze regelen onder andere de voorbereiding van besluitvorming en de wijze waarop besluiten worden behandeld. Het Reglement van Orde regelt de formele inrichting van het besluitvormingsproces en is daarmee het meest relevant voor dit onderzoek. De uitgewerkte analyse van het besluitvormingsproces binnen Rijnland in 'formele zin' is terug te vinden in bijlage 6.

Het Reglement van Orde kent verschillende instrumenten die een rol spelen binnen de bestuurlijke werkwijze voor strategische keuzes, waaronder technische sessies, commissies, besluitvormende VV, het BOB-model (Beeldvorming–Oordeelsvorming–Besluitvorming) en een daarvan afgeleide Beeld-VV. De volgende paragrafen gaan kort in op deze instrumenten.

Technische sessies en commissies vervullen een centrale rol in de voorbereiding van besluitvorming, zowel meer 'regulier' als strategisch. Tijdens technische sessies kunnen VV-leden feitelijke en technische informatie ontvangen over dossiers. Deze sessies dienen ter kennisvergroting en kennen geen beraadslaging of besluitvorming; ze zijn openbaar toegankelijk, maar worden niet uitgezonden of genotuleerd.

Commissies en commissievergaderingen ondersteunen de voorbereiding van de besluitvorming in de VV. Hier worden voorstellen inhoudelijk besproken, stellen leden vragen en wisselen fracties standpunten uit. Zo ontstaat ruimte voor oordeelsvorming en politieke gedachtewisseling, met als doel voorstellen zoveel mogelijk besluitrijp te maken voor behandeling in de VV. De vergaderingen zijn openbaar en worden zowel live uitgezonden als genotuleerd.

De besluitvormende VV vormt de laatste formele stap in het besluitvormingsproces. Tijdens deze vergadering worden de in commissies voorbereide voorstellen besproken, kunnen leden een stemverklaring afleggen en worden besluiten genomen, al dan niet na stemming. Leden kunnen daarbij gebruikmaken van instrumenten, zoals amendementen en moties om voorstellen te wijzigen of richting te geven aan de uitvoering. Vergaderingen van de VV zijn openbaar, worden live uitgezonden en voorzien van notulen.

Het genoemde BOB-model is van belang voor de structurering van strategische besluitvorming. Hoewel Rijnland niet strikt formeel werkt volgens deze procedure en hier ook geen formele definitie voor heeft, past ze elementen ervan geregeld toe, met name bij grotere of strategische dossiers.

Rijnland kent bovendien een vergadervorm die op het BOB-model is geënt: de Beeld-VV[1]. Dit is een speciale informatiesessie voor alle VV- en commissieleden om leden te informeren en een beeld te laten vormen van relevante onderwerpen en vraagstukken waarmee het wordt

[1] Reglement van Orde (R.v.O.) voor VV en commissies artikel 50.

geconfronteerd. Beeld-VV's zijn onderdeel van de bestuurlijke jaaragenda's, maar staan in principe los van eventuele concrete besluitvormingsdossiers, die in commissies en de VV worden behandeld. Ze worden uitgezonden en genotuleerd.

2.2 Informele zin

Binnen de formele bestuurlijke kaders zijn twee typen besluitvormingsprocessen te onderscheiden. Het eerste betreft het reguliere proces voor operationele dossiers. Het tweede betreft een meer alternatieve aanpak voor strategische vraagstukken, die vaak een ander karakter hebben vanwege de langere tijdshorizon, grotere onzekerheden en bredere belangenafwegingen. Dit onderscheid is analytisch van aard; in de praktijk overlappen beide processen regelmatig. Een nadere analyse van de besluitvormingspraktijk binnen Rijnland in 'informele zin' is opgenomen in bijlage 7.

2.2.1 Regulier besluitvormingsproces

Bij reguliere dossiers, zoals peilbesluiten en kleinere investeringen en uitvoeringsprojecten, verloopt de besluitvorming grotendeels volgens een vast patroon. Voorstellen worden voorbereid door het DB, besproken in commissies en vervolgens ter besluitvorming voorgelegd aan de VV, al dan niet als hamerstukken.

Binnen dit reguliere proces zijn beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming niet strikt van elkaar gescheiden. Dit komt vooral tot uiting in de commissies. Daar vindt beeldvorming plaats doordat leden vragen stellen en informatie uitwisselen. Tegelijkertijd is er ruimte voor oordeelsvorming, waarbij standpunten worden gedeeld en besproken. Daarnaast dragen commissies via hun advisering over hamerstukken ook bij aan de besluitvorming.

Bij reguliere dossiers, zoals peilbesluiten, kleinere investeringen en uitvoeringsprojecten, verloopt de besluitvorming grotendeels volgens een vast patroon: voorbereiding door het DB en de organisatie, bespreking in de commissies en definitieve besluitvorming in de VV. In de praktijk blijken beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming binnen dit proces minder scherp van elkaar te zijn gescheiden en lopen deze fasen regelmatig in elkaar over.

2.2.2 Besluitvormingsproces rond strategische keuzes

Besluitvorming rond strategische en toekomstgerichte vraagstukken verloopt in de praktijk langs een minder strak afgebakend besluitvormingsproces. Het betreft hierbij vaak besluitvorming over onderwerpen met een langere tijdshorizon, grotere financiële of maatschappelijke impact of een sterk strategisch karakter, zoals beleidsnota's, grote investeringsprojecten en bezinning op langetermijnvraagstukken, ter voorbereiding op beleidsstukken zoals TGWR in relatie tot het Waterbeheerprogramma.

Binnen deze dossiers wordt regelmatig gewerkt volgens een BOB-structuur, waarbij het besluitvormingsproces wordt ingericht langs de fasen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. De beeldvormende fase krijgt daarbij vaak vorm in Beeld-VV's, technische sessies of andere informele bijeenkomsten. Oordeelsvorming moet vervolgens plaatsvinden in de commissies, waarna de formele besluitvorming plaatsvindt in de VV. Uit verschillende interviews, zowel met ambtelijke als bestuurlijke betrokkenen, komt naar voren dat het BOB-model, en in het bijzonder de opeenvolging van beeldvorming (of inzichtvorming), oordeelsvorming en besluitvorming, een belangrijke rol speelt in de besluitvormingspraktijk rond strategische keuzes binnen Rijnland.

Wanneer een BOB-achtige aanpak moet worden gehanteerd, is echter (nog) niet formeel vastgelegd. Ook de toepassing daarvan voor een bepaald type project is nog niet vastgelegd in

een expliciet (afwegings)kader. Een dergelijk afwegingskader is nog in voorbereiding, maar nog niet vastgesteld. De keuze wordt vaak gemaakt door het DB; de VV kan erom vragen. In de praktijk verschilt per dossier of, en in welke vorm en mate, deze aanpak wordt toegepast.

Net als in het reguliere besluitvormingsproces blijkt in de praktijk dat bij strategische dossiers die volgens een BOB-structuur worden behandeld, beeldvorming en oordeelsvorming regelmatig in elkaar overlopen. Een duidelijk onderscheid tussen de verschillende fasen van het besluitvormingsproces, evenals een heldere verbinding daartussen, ontbreekt vaak. Daarnaast staan beeldvormende activiteiten geregeld op enige afstand van de uiteindelijke besluitvorming, zowel inhoudelijk als in de tijd.

Uit notulen van de VV blijkt ook dat er een vraag-antwoord dynamiek overheerst tussen VV en het DB bij bespreking van voorstellen in de VV. Hierdoor worden oordeelsvorming en inhoudelijk-politieke weging minder expliciet doorlopen.

2.3 Bevindingen subvraag 1a.

1a. Hoe verlopen deze besluitvormingsprocessen nu (in formele en informele zin)?

- Er is een formeel bestuurlijk proces met verschillende bestuurlijke instrumenten, waaronder technische sessies, commissies, het BOB-model en Beeld-VV's.
- Besluitvorming start in de regel met beeldvormende bespreking, bijvoorbeeld in Beeld-VV's of technische sessies, gevolgd door verdere behandeling in commissies. Vervolgens vinden oordeels- en besluitvorming plaats in de VV.
- Praktisch lopen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming geregeld door elkaar.
- Bij grotere, complexere en meer richtinggevende dossiers worden regelmatig elementen van het BOB-model toegepast. Dit verschilt per dossier.
- Er is geen expliciet formeel kader aangetroffen dat bepaalt wanneer en hoe de BOB-werkwijze wordt toegepast of wanneer sprake is van een 'groot' of 'strategisch' dossier; een kader is in ontwikkeling.
- In de praktijk is de keuze voor een BOB-traject afhankelijk van de omvang van een besluit.
- De fasen van het BOB-model worden niet altijd strikt sequentieel doorlopen.
- Het verschilt per dossier in welke mate BOB-fasen afzonderlijk en herkenbaar worden doorlopen.
- Het onderscheid en de verbinding tussen de verschillende BOB-fasen is niet altijd consistent vormgegeven.
- Beeldvorming staat geregeld op enige afstand van de uiteindelijke besluitvorming, zowel inhoudelijk als in de tijd.

3 Informatie voor de VV bij strategische keuzes

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende subvragen:

1.b. Welke informatie krijgt de Verenigde Vergadering (VV) vanuit het Dagelijks Bestuur (DB) en de ambtelijke organisatie, wanneer, en in welke vorm?

1.c. (Hoe) worden onzekerheden, alternatieven, varianten, en scenario's in de besluitvorming betrokken?

3.1 Uitgebreide informatievoorziening aan de VV

De VV van Rijnland wordt door het DB en de ambtelijke organisatie op verschillende momenten en manieren geïnformeerd, bijvoorbeeld over beleidsontwikkelingen, voortgang van projecten, financiële ontwikkelingen en voorgenomen besluiten. De vorm van de informatie en documenten die de VV ontvangt gedurende een bestuursperiode, hangt af van het onderwerp en de informatiebehoefte die voorligt.

Belangrijke informatiebronnen voor strategische keuzes zijn het overdrachtsdossier aan het begin van een bestuursperiode, de reguliere P&C-documenten gedurende het jaar, voortgangsrapportages van grote projecten en besluitnota's die ter besluitvorming worden voorgelegd. Deze documenten zijn nader onderzocht op de wijze waarop onzekerheden, alternatieven, varianten en scenario's in de besluitvorming worden betrokken. Daarnaast ontvangt de VV informatie via onder meer memo's, presentaties, beeldvormende bijeenkomsten en technische sessies. Deze informatiebronnen zijn ondersteunend betrokken bij de analyse.

Uit de analyse komt het beeld naar voren van een uitgebreide informatievoorziening aan de VV: er is veel en gedetailleerde informatie beschikbaar over de voortgang van projecten, de uitvoering van beleid en de financiële consequenties van besluiten. Uitgebreidere bevindingen van de analyse zijn hieronder per documenttype weergegeven. Bijlage 8 bevat de volledige uitwerking van de analyse van de informatievoorziening aan de VV bij strategische keuzes.

3.2 Onzekerheden actief maar selectief betrokken bij besluitvorming

In vrijwel alle onderzochte documenttypen wordt aandacht besteed aan onzekerheden. Opvallend is dat onzekerheden daarbij doorgaans worden benaderd vanuit het perspectief van beheersing en uitvoering. Veelal worden zij vertaald naar financiële risico's en bijbehorende beheersmaatregelen. In besluitnota's en voortgangsrapportages ligt de nadruk bijvoorbeeld vooral op risico's die directe gevolgen kunnen hebben voor de planning, kosten of uitvoering van projecten.

In sommige gevallen besteden de documenten aandacht aan ontwikkelingen waarvan de gevolgen nog niet volledig zijn te overzien, zoals klimaatverandering, toekomstige wet- en regelgeving, ruimtelijke ontwikkelingen en financiële onzekerheden. Met name in het overdrachtsdossier en de P&C-documenten worden dergelijke ontwikkelingen expliciet benoemd. Tegelijkertijd is er beperkter aandacht voor onzekerheden met een meer strategisch en langetermijnkarakter, zoals de toekomstige beleidsvrijheid van Rijnland, effecten van gemaakte keuzes, exploitatierisico's en veranderende maatschappelijke omstandigheden.

In enkele dossiers is er sprake van ingebouwde mechanismen om met onzekerheid om te gaan. Het gaat daarbij om tussentijdse besluitmomenten, monitoring en mogelijkheden tot

bijsturing. Deze meer adaptieve benadering komt echter nog beperkt voor en wordt niet systematisch toegepast.

3.3 Alternatieven, varianten en scenario's beperkt betrokken bij besluitvorming

Alternatieven, varianten en scenario's worden in de onderzochte documenten veelal betrokken bij de bestuurlijke besluitvorming in relatie tot de vraag *hoe* een voorgestelde oplossing kan worden gerealiseerd. Deze instrumenten worden daarentegen minder ingezet om tot een antwoord te komen op de vraag *welke* alternatieve oplossingsrichtingen beschikbaar zijn en welke afwegingen daarbij een rol spelen.

In de voorbereiding van voorstellen worden alternatieven en varianten regelmatig verkend en gewogen. De analyse laat echter ook zien dat ze slechts in beperkte mate expliciet onderdeel worden gemaakt van de bestuurlijke besluitvorming. Besluitnota's zijn hiervan een voorbeeld. De VV ontvangt vrijwel altijd een uitgewerkt voorstel met een duidelijke voorkeursrichting. Alternatieven die tijdens de ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding zijn onderzocht, worden daarbij slechts beperkt inzichtelijk gemaakt en vrijwel nooit expliciet ter keuze voorgelegd.

Scenario's spelen eveneens een beperkte rol in de formele besluitvorming. Voor zover ze worden toegepast, betreft het meestal verwijzingen naar externe klimaatscenario's. Daarnaast worden in sommige gevallen financiële prognoses of bandbreedtes voor kostenontwikkelingen gehanteerd, die kunnen worden beschouwd als een vorm van scenariodenken. Scenario's worden zelden ingezet om verschillende bestuurlijke handelingsperspectieven of ontwikkelpaden inzichtelijk te maken of om de robuustheid van een keuze te onderbouwen. Hierdoor blijft vaak impliciet welke (alternatieve) keuzes mogelijk zijn, welke aannames aan een voorstel ten grondslag liggen en hoe een besluit kan uitwerken onder verschillende mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

Uit interviews blijkt desondanks dat het gebruik van scenario's zowel binnen de organisatie, het DB als door VV-leden wel wordt gezien als een mogelijk kansrijke manier om de gevolgen en robuustheid[2] van keuzes (nog) beter zichtbaar te maken. Tegelijkertijd wordt ambtelijk benadrukt dat scenariodenken tijd, uitleg en bestuurlijke oefening vraagt om effectief te kunnen worden toegepast.

3.4 Bevindingen subvragen 1b. en 1c.

1b. Welke informatie krijgt de VV vanuit het DB en de ambtelijke organisatie, wanneer en in welke vorm?

1c. Hoe worden onzekerheden, alternatieven, varianten en scenario's in de besluitvorming betrokken?

- De VV wordt via uiteenlopende documenten (en bijeenkomsten) geïnformeerd, waaronder het overdrachtsdossier, P&C-documenten, voortgangsrapportages, besluitnota's en memo's.
- De informatievoorziening aan de VV richt zich vooral op beheersing, uitvoering en verantwoording.
- Onzekerheden worden vooral zichtbaar via risico's, bandbreedtes en financiële prognoses.

[2] Zie ook bijlage 5 en de notie van robuustheid in TGWR.

- Alternatieven en varianten worden doorgaans in het voortraject afgewogen, maar slechts beperkt als bestuurlijke keuze aan de VV voorgelegd.
- Alternatieven, scenario's en langetermijnconsequenties worden minder expliciet in beeld gebracht, zeker in relatie tot besluiten.
- Scenario's worden incidenteel gebruikt, vooral als context voor toekomstige ontwikkelingen, maar spelen een beperkte rol bij het expliciet maken van bestuurlijke keuzeruimte en langetermijngevolgen van besluiten.

4 Perspectief en ervaring van de VV en haar leden

Dit hoofdstuk gaat in op subvragen:

1.d. Hoe wordt het besluitvormingsproces in de VV ervaren?

1.e. In hoeverre voelen VV-leden zich toegerust om besluiten te nemen?

Dit hoofdstuk is gebaseerd op informatie die is opgehaald bij twee groepsgesprekken. In februari 2026 is in het kader van dit Rekenkameronderzoek een groepsgesprek gevoerd met leden van de commissie BOD. Er waren bij het gesprek geen DB-leden aanwezig. In het gesprek kwamen verschillende onderwerpen naar voren in relatie tot de strategische en toekomstgerichte opgaven.

In mei 2026 is vervolgens een validatiesessie georganiseerd om het opgehaalde perspectief te toetsen en inzichten uit andere organisaties voor te leggen. Bijlage 9 bevat een uitgebreide analyse van het opgehaalde perspectief van de VV op het besluitvormingsproces binnen Rijnland en de toerusting om besluiten te nemen.

4.1 Besluitvormingsproces zorgvuldig ingericht en goed georganiseerd

VV-leden ervaren het besluitvormingsproces binnen Rijnland als zorgvuldig ingericht en goed georganiseerd. Zij geven aan dat veel informatie beschikbaar is en dat zij via verschillende documenten, beeldvormende bijeenkomsten, technische sessies en commissievergaderingen betrokken worden bij besluitvorming.

Tegelijkertijd ervaren verschillende VV-leden de informatie en het proces als complex. De hoeveelheid informatie is groot, de vergaderingen ongelijk verspreid over het jaar en stukken worden regelmatig als technisch en gedetailleerd ervaren. Mede hierdoor is niet altijd direct zichtbaar welke bestuurlijke keuzes voorliggen, welke aannames daarbij zijn gedaan, welke onzekerheden relevant zijn en welke afwegingen aan voorstellen ten grondslag liggen.

Ook de fasering van het besluitvormingsproces wordt niet altijd als duidelijk ervaren. Volgens verschillende VV-leden lopen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming in de praktijk geregeld door elkaar. Hierdoor is niet altijd helder in welke fase een dossier zich bevindt en welke rol op dat moment van de VV wordt verwacht. Dit bemoeilijkt het leveren van een gerichte bijdrage op het juiste moment in het proces.

Daarnaast geven VV-leden aan dat alternatieven, varianten en onderliggende afwegingen beperkt zichtbaar zijn in voorstellen. Hierdoor ontstaat soms het beeld dat besluitvorming al in belangrijke mate richting heeft gekregen, voordat de VV formeel een besluit neemt. Sommige VV-leden hebben daardoor de indruk dat de voorkeursrichting al grotendeels vooraf is bepaald.

Ten aanzien van onzekerheden geven VV-leden aan dat zij accepteren dat besluiten soms moeten worden genomen, terwijl niet alle informatie beschikbaar is. Wel bestaat behoefte aan een meer consistente en expliciete presentatie van onzekerheden, risico's, bandbreedtes en mogelijke handelingsopties. Dit kan bijdragen aan een beter inzicht in de afwegingen die aan een besluit ten grondslag liggen en de gevolgen van verschillende keuzes.

4.1.1 Vergaderfrequentie

Tijdens de gesprekken met VV-leden is stilgestaan bij de vergaderfrequentie. Er bestaat geen breed gedragen beeld dat de vergaderfrequentie binnen Rijnland te hoog of te laag is. Maar de spreiding, samenhang en timing ervan zijn wel genoemd als punt van zorg.

Daarbij werd de opeenstapeling van verschillende sessies zoals commissies, beeldvormende en technische sessies als aandachtspunt genoemd. Tegelijkertijd werd erkend dat aanvullende bijeenkomsten inhoudelijke meerwaarde hebben.

Ook kwam naar voren dat overlegmomenten ongelijk zijn verdeeld over het jaar en dat de overlegmomenten binnen een dossier soms onvoldoende op elkaar aansluiten. Hierdoor is minder duidelijk wanneer welke onderwerpen op welk moment behandeld worden, is de informatie van een voorgaande sessie niet meer scherp in beeld en raakt uit zicht in welke fase (beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming) een dossier zich bevindt.

4.2 Ervaren toerusting verschilt maar behoefte aan meer inzicht

VV-leden geven aan dat zij in de basis beschikken over voldoende informatie en instrumenten om hun rol als bestuurder te vervullen. Via besluitnota's, P&C-documenten, beeldvormende bijeenkomsten, technische sessies en commissiebehandelingen worden zij op verschillende momenten betrokken bij besluitvorming. De mate waarin VV-leden zich toegerust voelen, verschilt per persoon en hangt samen met kennis, ervaring, beschikbare tijd en de mogelijkheid om aanvullende informatiebronnen te benutten.

Ook ervaren VV-leden dat de beschikbare informatie niet altijd optimaal aansluit bij de eisen die strategische besluitvorming onder onzekerheid stelt. De hoeveelheid informatie is groot. Hierdoor is het niet altijd eenvoudig om de kern van de bestuurlijke afweging te onderscheiden van de achterliggende technische uitwerking.

VV-leden geven daarnaast aan dat alternatieven, scenario's en onderliggende afwegingen niet altijd expliciet zichtbaar zijn in de stukken die aan hen worden voorgelegd. Hierdoor is de bestuurlijke afweging en resterende keuzeruimte niet altijd duidelijk herkenbaar. Er is breder behoefte aan meer inzicht in de afgewogen alternatieven, de gehanteerde aannames en de gevolgen van verschillende handelingsperspectieven, waaronder niets doen; de zogeheten nuloptie.

VV-leden begrijpen en accepteren dat strategische besluitvorming plaatsvindt onder onzekerheid. In dit kader bestaat er behoefte aan meer inzicht in onzekerheden, aannames en mogelijke handelingsperspectieven wanneer besluiten worden genomen onder onzekere omstandigheden.

4.3 Bevindingen subvragen 1d. en 1e.

1.d. Hoe wordt het besluitvormingsproces in de VV ervaren?

1.e. In hoeverre voelen VV-leden zich toegerust om besluiten te nemen?

- VV-leden ervaren het besluitvormingsproces overwegend als zorgvuldig ingericht en georganiseerd, maar er zijn aandachtspunten:
- Omvang, detailniveau en het technische karakter van aangereikte informatie.
- Zichtbaarheid van onderliggende aannames, afwegingen en (mogelijke) gevolgen van (strategische) keuzes.
- Structuur en helderheid in de fasering van het besluitvormingsproces.
- Zichtbaarheid van alternatieven en varianten in de besluitstukken.
- VV-leden hebben behoefte aan meer inzicht in afwegingen en handelingsopties.
- VV-leden accepteren dat besluitvorming plaatsvindt onder onzekerheid, maar er is behoefte aan een meer consistente en expliciete presentatie van onzekerheden.

5 Implementatie adviezen werkgroep sturingsinformatie

Dit hoofdstuk gaat in op de subvraag:

1f. In hoeverre zijn de adviezen van de VV-werkgroep sturingsinformatie geïmplementeerd?

De VV-werkgroep sturingsinformatie heeft aanbevelingen gedaan om de informatievoorziening beter te laten aansluiten op de kaderstellende, controlerende en besluitvormende rol van de VV. De aanbevelingen richten zich onder meer op de kwaliteit van beleidsredeneringen, de samenhang tussen doelen, middelen en resultaten, de behandeling van grote projecten en de bruikbaarheid van P&C-documenten. Een deel van deze adviezen zijn betrokken bij dit onderzoek. Uitgebreide analyse hiervan is weergegeven in bijlage 10.

5.1 Doorwerking van verschillende aanbevelingen zichtbaar

Uit de documentanalyse en interviews blijkt dat doorwerking van verschillende aanbevelingen inmiddels zichtbaar is in de informatievoorziening. Zo is de structuur van P&C-documenten verder gestandaardiseerd en wordt explicieter aangegeven welke functie een document vervult binnen de cyclus. Daarnaast is in verschillende besluitnota's meer aandacht zichtbaar voor de relatie tussen voorstellen en bredere beleidsdoelen, zoals het Waterbeheerprogramma, het coalitieakkoord, duurzaamheid, klimaatadaptatie en circulariteit. Hiermee wordt invulling gegeven aan de wens om voorstellen beter te verbinden met de strategische opgaven van Rijnland. Ook zijn bij grote projecten aanvullende informatie- en rapportagevormen ontwikkeld. Toepassing daarvan gebeurt bij grotere projecten, maar nog niet systematisch; een afwegingskader is nog in ontwikkeling en was daarom niet beschikbaar voor dit onderzoek.

5.2 Enkele adviezen nog niet volledig gerealiseerd

De analyse toont dat een aantal adviezen nog niet volledig is gerealiseerd. Met name de explicitering van beleidsredeneringen, de samenhang tussen doelen, middelen en beoogde effecten, en de vertaling van langetermijnopgaven naar concrete bestuurlijke keuzes zijn nog niet volledig doorgevoerd. Hoewel langetermijnambities en scenario's worden betrokken in voortrajecten en beeldvormende fases, komen deze in besluitvoorstellen slechts beperkt expliciet terug. Daarnaast is een inschatting van de effectiviteit en doelmatigheid per portefeuillehouder in de onderzochte documentatie niet aangetroffen. Op basis van de beschikbare gegevens kan daarbij niet worden uitgesloten dat dergelijke afwegingen wel zijn afgegeven.

Tot slot is het van belang op te merken dat in verschillende interviews is aangegeven dat de opgedane lessen en ervaringen zullen worden meegenomen bij de ontwikkeling van het volgende waterbeheerprogramma (WBP7). Een verdere doorwerking van de adviezen wordt door betrokkenen nog wel verwacht.

5.3 Bevindingen subvraag 1f.

1f. In hoeverre zijn de adviezen van de VV-werkgroep sturingsinformatie geïmplementeerd?

- Verschillende adviezen zijn geheel of tenminste gedeeltelijk doorgevoerd (onder andere in structuur en samenhang).
- Toepassing is nog niet op alle fronten geborgd en het langetermijnperspectief, de scenario's en beleidsredeneringen zijn nog beperkt uitgewerkt in voorstellen.

6 Toetsing aan normenkader

Op basis van bovenstaande bevindingen zijn normen uit het normenkader door de onderzoekers een score toegekend.

Tabel 1 bevat de resultaten van de toetsing. Naast de genummerde normen zijn per norm de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek opgenomen ter onderbouwing van de toegekende score. De beoordeling is weergegeven aan de hand van de volgende vijfpuntsschaal:

8. **GROEN** Voldoet aan de norm
9. **GEEL** Voldoet grotendeels aan de norm
10. **ORANJE** Voldoet gedeeltelijk aan de norm
11. **ROOD** Voldoet niet aan de norm
12. **GRIJS** Geen relevante gegevens

Tabel 1. Ingevuld normenkader

#	Norm	Score	Bevindingen
1	VV-leden beschikken vóór besluitvorming over betekenisvolle momenten om richting te geven, bij te sturen of te temporiseren.		Er zijn meerdere momenten (Beeld-VV, commissies), maar fasering niet scherp, keuzeopties ontbreken, en momenten niet altijd gekoppeld aan concrete besluiten. Ervaring van VV-leden weegt hier zwaar.
2	Voorstellen voor besluitvorming voor (beleids)intensieve en/of financieel/ruimtelijk omvangrijke projecten worden afzonderlijk behandeld.		Bij grotere projecten, zoals Afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) Haarlem Waarderpolder (HWP) gebeurt dit. Het is nog niet systematisch ingericht of uniform toegepast. Een afwegingskader voor een afzonderlijke governance inrichting is in voorbereiding maar nog niet vastgesteld.
3	Voorstellen voor besluitvorming maken inzichtelijk waar het besluit zich bevindt in de fasering van het project.		P&C-documenten geven aan waar in de cyclus een besluit zich bevindt. Fasering is in praktijk overigens vaak impliciet en wisselend; BOB-model wordt niet consistent toegepast.
4	Voorstellen voor besluitvorming zijn gepositioneerd in de tijd (bijvoorbeeld korte, middellange en lange termijn).		Voorstellen zijn gepositioneerd in de tijd. Langetermijnperspectief is beperkt uitgewerkt in besluitnota's; korte termijn dominant. Geen eenduidige terminologie voor termijnen teruggevonden.
5	Voorstellen voor besluitvorming maken duidelijk hoe het te nemen besluit zich verhoudt tot waterschapsopgaven en kerntaken.		Verwijzingen naar beleidskaders aanwezig. Deze zijn niet altijd expliciet gekoppeld aan keuzes.

6	Voorstellen voor besluitvorming duiden het besluit binnen de langere termijn ambities en -scenario's uit vastgelegde kaders en beleidslijnen en motiveren afwijkingen.		Langetermijnscenario's en ambities worden meegewogen in voortrajecten of beeldvormende fasen, maar komen beperkt expliciet terug in besluitvormingsvoorstellen.
7	Voorstellen voor besluitvorming bevatten een navolgbare beleidsredenering van opgave en probleemduiding naar handelingsopties, onzekerheden en beheersing.		Beleidsredenering aanwezig maar regelmatig impliciet of beperkt uitgewerkt ('wat' en 'hoe' domineren). Beperkt aanbod handelingsopties.
8	Voorstellen voor besluitvorming lichten toe waarom een voorkeursoptie wordt gekozen en/of waarom niets doen geen optie is.		Voorkeursopties worden gemotiveerd gepresenteerd. Nuloptie niet altijd gepresenteerd.
9	Voorstellen voor besluitvorming bevatten kengetallen en maken duidelijk waarom deze.		Kengetallen aanwezig (met name financieel), maar nog beperkte duiding voor bestuurlijke keuzes.
10	Voorstellen voor besluitvorming bevatten varianten van, of alternatieven voor, een voorgestelde handelingsoptie of leggen uit waarom uitwerking daarvan niet zinvol is.		Varianten worden soms beeldvormend aangeboden, maar beperkt ter keuze aan de VV voorgelegd.
11	Voorstellen voor besluitvorming bevatten inschattingen van korte- en langetermijneffecten van een beslissing voor zowel realisatie als exploitatie (bijvoorbeeld scenario's).		Korte termijn goed zichtbaar; langetermijneffecten en exploitatie-impact beperkter, veelal benoemd.
12	Voorstellen voor besluitvorming gaan in op onzekerheden, onvoorziene omstandigheden en risico's en de omgang daarmee.		Onzekerheden en risico's worden benoemd (voornamelijk financieel en operationeel).
13	P&C-documenten hanteren consistente indeling, indicatoren en terminologie; afwijkingen worden toegelicht.		Structuur en terminologie grotendeels consistent, met enkele verklaarbare afwijkingen.
14	Bestuurlijke voortgangsrapportages maken inzichtelijk welke investeringen tot welke resultaten leiden, inclusief voortgangsscores met toelichting en bijsturingsmaatregelen.		Voortgang en investeringen zichtbaar. Relatie met resultaten en effecten niet altijd scherp.
15	De effect- en middelenmonitor bevat een openingspagina die in één oogopslag de stand van zaken in beeld brengt.		Geen eenduidige dashboard-achtige openingspagina aangetroffen, maar wel een dergelijke samenvatting.
16	De effect- en middelenmonitor bevat per programma een redenering die teruggaat van het uiteindelijke doel naar tussendoelen, die daaronder liggen, en de acties, maatregelen en inzet van geld (investeringen) die nodig zijn om de doelen te realiseren.		Redenering aanwezig, maar niet volledig uitgewerkt (consistente lijn van doel → actie → middelen).
17	Bij bestuurlijke behandeling van de effect- en middelenmonitor wordt per portefeuillehouder een inschatting gegeven van effectiviteit en doelmatigheid.		Niet aangetroffen, maar op basis van gegevens niet uit te sluiten.

7 Effectieve maatregelen bij andere waterschappen

Dit hoofdstuk gaat in op deelvraag:

3. Hoe hebben andere vergelijkbare waterschappen de ondersteuning ingericht voor algemeen bestuursleden bij besluitvorming?

a. Welke maatregelen zijn daarbij effectief bevonden door betrokkenen?

b. In hoeverre is de inrichting passend voor het Hoogheemraadschap van Rijnland?

Voor de beantwoording van deelvraag 3 is met vertegenwoordigers van andere waterschappen gesproken over de ondersteuning van algemeen bestuursleden (AB) bij besluitvorming en de processen daaromheen. De gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van het Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Waterschap Rivierenland, Waterschap Vechtstromen, Wetterskip Fryslân, en de Unie van Waterschappen.

Waar relevant zijn in dit hoofdstuk voor de eenduidigheid de termen 'waterschap' en het 'AB' als verzamelnamen toegepast voor respectievelijk hoogheemraadschappen en waterschappen enerzijds, en verenigde vergadering en algemeen bestuur anderzijds.

De besluitvorming binnen de onderzochte waterschappen vindt plaats binnen (grotendeels) dezelfde wettelijke en institutionele kaders als Rijnland. Mede daardoor is die besluitvorming in grote lijnen vergelijkbaar ingericht. Alle gesprokenen onderschrijven daarbij het belang om in de praktijk het AB tijdig en doorlopend te informeren over (strategische) ontwikkelingen, opgaven en uitvoeringsvraagstukken. Er zijn binnen de overeenkomsten wel verschillende ondersteunende maatregelen aangetroffen die effectief worden bevonden.

Aangetroffen maatregelen zijn er veelal op gericht het AB sterker te betrekken en te positioneren vóór formele besluitvorming plaatsvindt. Er is op verschillende plekken extra aandacht voor structuur, communicatie, regie op de agenda en het voorzien van keuzeruimte. De inzet van maatregelen is daarbij vaak afhankelijk van de aard, complexiteit en bestuurlijke gevoeligheid van dossiers. De maatregelen zijn op basis van analyse als volgt gegroepeerd:

- Intensivering betrokkenheid en gerichte positionering van het AB
- Toepassing van BOB-elementen
- Proactieve communicatie over onzekerheden
- Regie op agendering
- Onzekerheden expliciet maken
- Flexibiliteit in proces, ontwerp en uitvoering

Onderstaande paragrafen voorzien deze groepen van een korte toelichting en beschouwen ze vervolgens in vergelijking tot de waargenomen situatie bij Rijnland.

7.1 Intensivering betrokkenheid en gerichte positionering van het AB

Verschillende onderzochte waterschappen kiezen ervoor om het AB eerder en intensiever te betrekken bij strategische, complexe of technisch-inhoudelijke dossiers. De onderliggende gedachte is veelal dat de reguliere informatievoorziening niet altijd voldoende is om aard, risico's, onzekerheden en keuzeruimte van dergelijke dossiers goed te doorgronden. Afhankelijk van de complexiteit varieert deze intensivering van incidentele verdieping tot structureel ingerichte aanvullende processen.

Op incidenteel niveau krijgt intensivering bijvoorbeeld vorm via extra bijeenkomsten, themasessies, excursies of informatieve sessies waarin AB-leden zonder directe besluitvormingsdruk worden bijgepraat over relevante ontwikkelingen. Deze bijeenkomsten hebben doorgaans een beeldvormend karakter en worden vaak verzorgd door ambtelijke experts, soms aangevuld met externe deskundigen.

Meer structureel organiseren sommige waterschappen strategische trajecten in meerdere fasen, waarin het AB gedurende langere tijd wordt meegenomen in de ontwikkeling van mogelijke richtingen en keuzes. Daarbij wordt niet altijd toegewerkt naar één voorkeursoplossing; soms worden juist meerdere samenhangende kijkrichtingen ontwikkeld waaruit het AB later een keuze moet maken.

Daarnaast zijn voorbeelden aangetroffen van aanvullende governance- en rapportagestructuren voor grote of impactvolle programma's. Deze voorzien in een vaste informatie- en overlegcyclus, zodat het AB gedurende het traject zicht houdt op voortgang, risico's en ontwikkelingen. Sommige waterschappen hanteren hiervoor expliciete criteria om te bepalen wanneer een dossier als groot of impactvol wordt beschouwd.

Een vergaande vorm van intensivering betreft de inrichting van permanente of langdurige werkgroepen waarin AB-leden zich verdiepen in een strategisch vraagstuk of programma. Deze werkgroepen bieden ruimte om dilemma's, scenario's en ontwikkelingen vroegtijdig te bespreken en zijn gekoppeld aan de formele besluitvormingsstructuur. Volgens betrokkenen draagt deze werkwijze eraan bij dat het AB inhoudelijk beter in positie komt bij latere besluitvorming.

7.1.1 Vergelijking Rijnland

Er zijn duidelijke overeenkomsten tussen de situatie bij andere waterschappen en die bij Rijnland. Rijnland beschikt over veel vergelijkbare instrumenten, zoals de Beeld-VV, aanvullende voortgangsrapportages en het strategische traject TGWR. Het verschil zit vooral in de mate van structurele verankering en in de koppeling tussen vroegtijdige betrokkenheid en uiteindelijke besluitvorming.

De voorbereiding van besluitvorming verloopt binnen Rijnland primair via de lijn van ambtelijke voorbereiding, DB-afweging en commissiebehandeling, al dan niet ondersteund door separaat ondersteunende beeldvorming (technische sessie of Beeld-VV). De toepassing van deze instrumenten zijn daarbij niet altijd onderdeel van een samenhangende, doorlopende duidelijk te onderscheiden aanpak. Andere waterschappen zetten de instrumenten ogenschijnlijk vaker in als onderdeel van een expliciete strategie om het AB eerder, langer en meer gestructureerd te betrekken bij strategische keuzes. Daarnaast zijn werkgroepen of vergelijkbare gremia waarin AB-leden structureel, dus gedurende langere tijd, gezamenlijk optrekken rond een strategisch vraagstuk bij Rijnland niet in gelijke vorm aangetroffen.

De aangetroffen verschillen zijn bescheiden maar bieden aanknopingspunten voor een gesprek over wanneer intensivering van betrokkenheid wenselijk is, hoe deze kan worden georganiseerd en hoe zij beter kan worden verbonden aan latere besluitvorming. Dit sluit aan bij de door Rijnlandse AB-leden geuite behoefte om eerder invloed te kunnen uitoefenen op de richting van strategische keuzes. Daarmee is een verkenning van verdere intensivering in de betrokkenheid en gerichte positionering van het AB rondom strategische keuzes passend voor Rijnland.

7.2 Toepassing van BOB-structuur

Verschillende onderzochte waterschappen passen elementen van het BOB-model toe om de voorbereiding van besluitvorming te faseren. Daarbij gaat het niet alleen om het scherper onderscheiden van de fasen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming, maar ook om het doelgericht inzetten van deze fasen in de aanloop naar besluitvorming. Door de fasen expliciet van elkaar te onderscheiden, wordt voor AB-leden duidelijker welke rol op welk moment van hen wordt verwacht: het vergaren van informatie, het vormen van een bestuurlijk oordeel of het nemen van een formeel besluit. Een consequente en doelgerichte toepassing van deze fasering beoogt de kwaliteit en doelmatigheid van de besluitvorming te versterken. Doordat informatieverzameling, afweging en besluitvorming elk een eigen plaats, functie en ondersteuning binnen het proces krijgen, ontstaat meer ruimte voor een zorgvuldige en transparante besluitvorming.

Volgens betrokkenen ontstaat met succesvolle toepassing van de BOB-systematiek meer ruimte voor zorgvuldige meningsvorming. Ook worden discussies niet onnodig herhaald en er wordt voorkomen dat besluiten worden genomen vóórdat de relevante informatie helder is en belangen voldoende zijn gewogen. Tot slot geeft de oordeelsvormende fase een duidelijke mogelijke plek voor de afweging van, idealiter in beeldvorming gepresenteerde, scenario's en varianten.

Een benoemd risico van de BOB-aanpak is de 'informatietrechter': AB-leden kunnen in deze systematiek zo vroeg en intensief betrokken worden dat bij het formele besluit soms nog maar een beperkte (ervaren) keuze resteert. Daarnaast is gewezen op het risico van informatie- en agenda-overload, bijvoorbeeld door een uitgebreide beeldvormende fase(n). Een rode draad uit de interviews is daarbij dat het scheiden en doelgericht inzetten van BOB-fasen minder een kwestie is van een strikte formele inrichting van de structuur en meer van de manier waarop de BOB-fasen worden benut. Discipline en rolvastheid worden daarbij als essentieel gezien om zowel de voordelen van het faseren te behouden als voldoende keuzeruimte voor AB-leden te behouden en informatie- en agenda-overload te voorkomen. Dat wil zeggen dat iedere fase wordt benut voor het doel waarvoor zij ingericht is en dat betrokkenen handelen vanuit hun eigen rol, verantwoordelijkheid en positie binnen het besluitvormingsproces.

7.2.1 Vergelijking Rijnland

Ook binnen Rijnland worden elementen van het BOB-model toegepast. De wijze waarop deze worden ingezet, verschilt echter per dossier. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming in de praktijk regelmatig in elkaar overlopen. Op basis van dit onderzoek kan niet worden vastgesteld of dit bij andere waterschappen anders verloopt. Wel blijkt uit de onderzochte werkwijzen dat daar bewust wordt gestuurd op het onderscheiden van de verschillende fasen en op het bevorderen van rolvastheid binnen het besluitvormingsproces.

Aangezien Rijnland al gebruikmaakt van elementen van het BOB-model, is het passend te verkennen of een explicietere fasering van het besluitvormingsproces meerwaarde kan bieden. Daarbij is het van belang te bezien in welke situaties een scherpere scheiding van fasen wenselijk is, welke rolopvatting dit vraagt van bestuurders en organisatie, en hoe een dergelijke werkwijze in de praktijk kan worden verankerd.

7.3 Proactieve communicatie over onzekerheden

In verschillende onderzochte waterschappen wordt ingezet op het vroegtijdig, veelvuldig en expliciet delen van onzekerheden en ontwikkelingen met het AB. Daarbij is van belang dat

informatievoorziening niet alleen gericht is op volledigheid, maar juist op het expliciet maken van onzekerheden, keuzes, dilemma's en implicaties. Het doel is dat AB-leden niet alleen geïnformeerd zijn, maar in staat worden gesteld om positie te bepalen ten aanzien van onzekerheden.

Daarbij past volgens enkelen dat AB-leden niet in één keer worden geconfronteerd met volledig uitgewerkte voorstellen. Via beeldvormende bijeenkomsten, kennisgevingen en gefaseerde agendering worden onzekerheden en keuzes stapsgewijs besproken. Dit moet voorkomen dat AB-leden pas op het moment van besluitvorming worden geconfronteerd met complexe afwegingen. Hierdoor ontstaat ruimte voor het AB om zich een oordeel te vormen over de robuustheid van keuzes en de gevolgen van verschillende ontwikkelrichtingen, voordat formele besluitvorming plaatsvindt.

7.3.1 Vergelijking Rijnland

Ook binnen Rijnland worden onzekerheden en risico's regelmatig benoemd, met name in relatie tot kosten, planning en projectuitvoering. De communicatie hierover is echter vooral gericht op beheersing van (financiële) risico's en minder op het expliciet verkennen van alternatieve ontwikkelpaden, scenario's en bestuurlijke keuzemogelijkheden. Het vroegtijdig, veelvuldig en expliciet delen van onzekerheden en ontwikkelingen met het AB is daarbij minder duidelijk teruggevonden.

De bij de onderzochte waterschappen waargenomen inzet op proactieve communicatie is in dit licht relevant. Deze werkwijze sluit aan bij de behoefte van Rijnlands VV-leden aan meer inzicht in de aannames, afwegingen en mogelijke gevolgen die aan (strategische) keuzes ten grondslag liggen. Dat maakt proactieve(re) communicatie over onzekerheden passend voor Rijnland. Door onzekerheden, scenario's en handelingsperspectieven expliciet onderdeel te maken van de informatievoorziening, kunnen deze onderwerpen ook nadrukkelijker worden betrokken in het bestuurlijke gesprek en de besluitvorming binnen het AB.

7.4 Regie op agendering

Regie op agendering komt bij enkele onderzochte waterschappen terug. Deze inzet op agendering is mede een reactie op verschillende maar verwante vormen van gesignaleerde (dreigende) overvraging van het AB. In zijn algemeenheid zijn er steeds meer onderwerpen, bijeenkomsten, sessies en besluitvormingsmomenten die beslag leggen op de tijd van AB-leden. Daarbinnen is er ook nog sprake van een toenemende hoeveelheid informatie en dossiers enerzijds en een groeiende inhoudelijke en bestuurlijke complexiteit van de vraagstukken waarover het AB moet besluiten anderzijds.

Om hiermee om te gaan is bij enkele onderzochte waterschappen ingezet op regie op agendering via een rol voor ambtelijke bestuursadviseurs. In een enkel geval wordt dit ingevuld door een bestuursadviseur de rol van griffier te geven, naar analogie van de functie van griffier bij provincies en gemeenten. De betreffende bestuursadviseur overlegt dan met dijkgraaf en secretaris over de agendering en informeren van het AB.

Ook is er een waterschap met een agendacommissie waarin alle fractievoorzitters zitting hebben. De rol is beperkter dan dergelijke commissies bij gemeenten. De commissie houdt zich vooral bezig met procesmatige vragen, zoals welke dossiers op het AB afkomen en wat nodig is om de leden daar goed op voor te bereiden. Daarmee fungeert de agendacommissie als een faciliterend orgaan dat het bestuurlijke ritme en de voorbereiding van besluitvorming

organiseert en bijdraagt aan een bewust proces en de voorspelbaarheid daarvan. Ook geeft deze commissie het AB meer grip op de agenda.

Door vroegtijdige voorbereiding, bewuste programmering van dossiers en ondersteuning door bestuursadviseurs of agendacommissies ontstaat meer grip voor het AB op het bestuurlijke ritme, worden AB-leden beter toegerust voor hun kaderstellende rol en blijft ruimte bestaan voor inhoudelijke en politieke afwegingen in plaats van voornamelijk procedurele of technische discussies.

7.4.1 Vergelijking Rijnland

De ervaringen bij de onderzochte waterschappen tonen dat het thema agendering speelt in relatie tot strategische besluitvorming. Binnen Rijnland is in dit kader ook sprake van (bestuurs)advisering. Er is buiten het college van Dijkgraaf en Heemraden (D&H) en de commissie echter geen agendacommissie of andere agenderend gremium aangetroffen waarbij (vertegenwoordigers van) de VV-leden expliciet sturen op het ritme, de fasering en de voorbereiding van strategische besluitvorming. Ook een procesmatige stap waarin vooraf wordt bepaald welke dossiers extra voorbereiding vragen, welke werkvorm daarbij passend is en hoe de fasering van beeld-, oordeels- en besluitvorming wordt ingericht, is niet aangetroffen.

Bij het spreken van AB-leden van Rijnland is in dit onderzoek overigens geen brede expliciete behoefte geconstateerd om meer regie te voeren op de agendering van verschillende thema's. Wel is in de groepsinterviews aangegeven dat de fasering van besluitvorming in de praktijk niet altijd helder is en dat overlegmomenten soms onvoldoende samenhang vertonen. Of de maatregel van het voeren van (meer) regie op agendering passend is, vraagt daarom nadere reflectie op de vraag of aanvullende procesmatige ondersteuning of betrokkenheid van VV-leden bij agendering ook voor Rijnland meerwaarde kan hebben voor de VV in de voorbereiding van strategische besluitvorming.

7.5 Onzekerheden expliciet maken

Bij verschillende onderzochte waterschappen komt naar voren dat onzekerheden niet uitsluitend worden benaderd als risico's die moeten worden beheerst, maar ook als relevante informatie voor bestuurlijke afwegingen. Vanuit die gedachte wordt actief ingezet op het delen van onzekerheden, aannames, alternatieven en de mogelijke gevolgen van keuzes.

In sommige gevallen gebeurt het expliciet maken van onzekerheden al in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces. Hierdoor worden AB-leden beter in staat gesteld zich een oordeel te vormen over de opgave, de beschikbare handelingsperspectieven en de robuustheid van keuzes die later ter besluitvorming worden voorgelegd. In enkele gevallen worden daarbij scenario's, varianten of gefaseerde besluitvorming ingezet, waardoor onzekerheden expliciet onderdeel worden van het bestuurlijke gesprek en de bestuurlijke afweging.

7.5.1 Vergelijking Rijnland

Binnen Rijnland worden onzekerheden in de regel benoemd in besluitnota's en voortgangsrapportages, met name in de vorm van risico's en bandbreedtes. In vergelijking met de onderzochte waterschappen lijkt de functie van onzekerheden daarbij anders te zijn ingevuld. De communicatie hierover is vooral gericht op de beheersing van uitvoering, planning en financiën, en minder op het expliciet betrekken van onzekerheden bij de bestuurlijke afweging. Onzekerheden worden dus in beperktere mate benut als vertrekpunt voor het gesprek over mogelijke handelingsperspectieven en alternatieve ontwikkelpaden.

De voorbeelden van andere waterschappen laten zien dat onzekerheden niet alleen als risico's kunnen worden benoemd, maar ook kunnen worden benut om bestuurlijke handelingsopties en de robuustheid van keuzes explicieter te bespreken. Voor Rijnland ligt hier een passend aanknopingspunt: de onzekerheden zijn grotendeels vergelijkbaar, terwijl deze nu nog vooral worden vertaald naar beheersing van uitvoering, planning en financiën.

7.6 Flexibiliteit in proces, ontwerp en uitvoering

Bij verschillende onderzochte waterschappen komt het belang van flexibiliteit naar voren, zowel in bestuurlijke processen als in de inrichting van projecten en investeringen. De achterliggende gedachte is dat grote en langlopende opgaven gepaard gaan met onzekerheden die zich aan de voorkant meestal niet volledig laten voorspellen of beheersen.

Op procesniveau betekent dit dat ruimte wordt gecreëerd om tussentijds mee te bewegen met nieuwe inzichten, gewijzigde omstandigheden of voortschrijdende besluitvorming. Daarbij wordt soms bewust afgeweken van reguliere procedures of (aanlever)termijnen wanneer de dynamiek van een dossier daarom vraagt. Bij complexe projecten wordt in een voorbeeld vooraf expliciet aangegeven dat afwijkingen van het oorspronkelijke proces mogelijk zijn, inclusief een gesprek over de omstandigheden waaronder dit kan optreden en de mate waarin dit wordt verwacht. Wanneer zich complicaties voordoen die gevolgen kunnen hebben voor de planning, aanpak of besluitvorming, wordt hierover proactief gecommuniceerd. Zodra duidelijk wordt dat daadwerkelijk van reguliere procedures moet worden afgeweken, wordt beoogd dit zo vroeg mogelijk te delen.

Op projectniveau krijgt flexibiliteit ook vorm door keuzes niet verder vast te leggen dan noodzakelijk. Een terugkerend uitgangspunt is het voorkomen van onnodige *lock-ins*: situaties waarin organisaties zich in een vroeg stadium vastleggen op keuzes die later moeilijk of kostbaar zijn om aan te passen. Daarbij wordt bijvoorbeeld gewerkt met scenario's om onzekerheden zichtbaar te maken. Ook kwamen ontwikkelpaden of ontwerpkeuzes terug die ruimte laten voor toekomstige bijsturing. In enkele gevallen wordt daarbij bewust fysieke ruimte gereserveerd voor toekomstige functies, capaciteitsuitbreidingen of andere ontwikkelingen. Flexibiliteit fungeert daarmee als strategie om onder onzekerheid handelingsruimte te behouden en toekomstige keuzemogelijkheden zo lang mogelijk open te houden.

7.6.1 Vergelijking Rijnland

Binnen Rijnland worden ook verschillende elementen van flexibiliteit in proces, ontwerp en uitvoering toegepast. Voorbeelden zijn het gebruik van bandbreedtes, gefaseerde besluitvorming en in enkele gevallen ingebouwde aanvullende besluitmomenten. Ook in ontwerp van assets wordt al rekening gehouden met flexibiliteit en keuzes die later moeten worden gemaakt[3].

Inzet op flexibiliteit of het openhouden van alternatieve ontwikkelpaden is echter niet systematisch teruggevonden in (strategische) besluiten. Onzekerheden worden vooral vertaald naar risico's en beheersmaatregelen binnen bestaande projectkaders. Waar in enkele onderzochte waterschappen flexibiliteit en daarmee onzekerheid expliciet beogen in te bouwen in projectkaders, blijft de toepassing van flexibiliteit en mogelijkheden voor aanpassingen op een later moment binnen Rijnland doorgaans nog impliciet of operationeel van aard.

[3] Zie bijlage 9 en de daar genoemde casus van AWZI Haarlem Waarderpolder.

De genoteerde flexibiliteit in processen, zoals het afwijken van aanlevertermijnen voor documenten, is in dit onderzoek bij Rijnland niet als zodanig naar voren gekomen. Wel zijn in Rijnland op dit vlak ontwikkelingen in gang gezet, getuige bijvoorbeeld de genoemde ontwerpkeuzes bij assets en het gebruik van de term 'hou-flex' binnen TGWR[4]. Flexibiliteit en adaptie staan dus op de agenda bij Rijnland. Tegen die achtergrond oogt het passend om deze principes verder te verankeren in de inrichting van besluitvormingsprocessen, de opbouw van besluitvoorstellen en het ontwerp en de uitvoering van projecten.

7.7 Gebruik van scenario's en varianten

Bij de onderzochte waterschappen wordt nut en noodzaak van scenariogebruik breed onderschreven. De onderzochte andere waterschappen werken in de praktijk in wisselende mate met scenario's, varianten en daarmee het voorleggen van keuzerichtingen. Waar er met scenario's wordt gewerkt, worden deze ingezet om gevolgen, afhankelijkheden en spanningsvelden inzichtelijk te maken om bestuurlijke afwegingen te ondersteunen.

7.7.1 Vergelijking Rijnland

Binnen Rijnland worden scenario's en varianten beperkt expliciet ingezet in besluitvorming. Alternatieven worden in de voorbereiding wel onderzocht, maar zelden als bestuurlijke keuze voorgelegd. Hierdoor vindt de afweging van scenario's in belangrijke mate plaats in het voortraject en minder in de bestuurlijke fase. Deze situatie is in grote lijnen vergelijkbaar met de andere onderzochte waterschappen. In enkele gevallen is er sprake van expliciete toepassing van scenario's en het voorleggen van verschillende varianten ter keuze.

De huidige werkwijze van Rijnland sluit daarmee aan bij de praktijk van onderzochte waterschappen, waar scenario's en varianten eveneens vaak onderdeel zijn van de ambtelijke voorbereiding. Tegelijkertijd geven voorbeelden van andere organisaties dan waterschappen (zie hoofdstuk 9) aanleiding om te verkennen welke meerwaarde een explicietere toepassing van scenario's kan hebben in de bestuurlijke besluitvorming. Uit dit onderzoek blijkt bovendien dat VV-leden scenario's zien als een instrument om de mogelijke gevolgen van keuzes, afhankelijkheden en onzekerheden beter inzichtelijk te maken. Daarom oogt het passend om te onderzoeken of scenario's vaker en zichtbaarder kunnen worden ingezet in de bestuurlijke fase van besluitvorming.

7.8 Bevindingen deelvraag 3.

3. Hoe hebben andere vergelijkbare waterschappen de ondersteuning ingericht voor VV (AB)-leden bij besluitvorming?

a. Welke maatregelen zijn daarbij effectief bevonden door betrokkenen?

b. In hoeverre is de inrichting passend voor het Hoogheemraadschap van Rijnland?

- Andere onderzochte waterschappen zetten aanvullend op de reguliere besluitvormingscyclus verschillende instrumenten in om het AB eerder en intensiever te betrekken bij strategische en complexe dossiers.
- Effectief bevonden maatregelen zijn onder meer aanvullende beeldvormende bijeenkomsten, informatiesessies, excursies, werkgroepen en klankbordgroepen, separate governance voor impactvolle projecten en procesmatige regie op agendering en voorbereiding van besluitvorming.

[4] Zie bijlage 5 over TGWR.

- Verschillende waterschappen passen elementen van het BOB-model bewust toe om beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming beter van elkaar te onderscheiden en meer ruimte te geven voor verkenning en afweging.
- Het vroegtijdig en expliciet delen van onzekerheden, dilemma's, scenario's en handelingsperspectieven wordt door betrokkenen gezien als een belangrijke voorwaarde voor effectieve strategische besluitvorming.
- Andere waterschappen besteden daarnaast aandacht aan het beperken van belasting door informatie gerichter aan te bieden en het bestuurlijke ritme actief te regisseren.
- Binnen Rijnland zijn veel maatregelen herkenbaar aanwezig, zoals beeldvormende sessies, aanvullende informatievoorziening, aandacht voor risico's en separate trajecten voor strategische vraagstukken.
- In vergelijking met andere onderzochte waterschappen zijn maatregelen en instrumenten binnen Rijnland minder expliciet gekoppeld aan concrete besluitvorming en minder systematisch ingebed in het bestuurlijke proces.
- Met name op het gebied van scenario's, alternatieve handelingsperspectieven, procesregie, expliciete bestuurlijke keuzeruimte en het structureel benutten van onzekerheden in de afweging laten de onderzochte waterschappen voorbeelden zien die relevant kunnen zijn voor verdere versterking van de besluitvorming binnen Rijnland.

8 Inzichten uit bestuurskundige literatuur

Dit hoofdstuk gaat in op deelvraag:

4. Welke inzichten biedt relevante bestuurlijke literatuur over omgaan met onzekerheden in besluitvorming?

Om de vraag te beantwoorden is bestuurskundige literatuur geselecteerd op relevantie, voor informatievoorziening en procesinrichting bij strategische besluitvorming onder onzekerheid. Deze literatuur laat zien dat onzekerheid een normaal en onvermijdelijk onderdeel is van strategische besluitvorming. Dit vraagt acceptatie dat niet alles vooraf duidelijk kan worden gemaakt. De opgave is vervolgens om bestuurders voldoende bewust te maken van de onzekerheden en in staat te stellen er doeltreffend mee om te gaan. Daarvoor komen uit de literatuur drie randvoorwaarden en enkele hulpmiddelen naar voren.

8.1 Drie randvoorwaarden

De eerste randvoorwaarde is dat onzekerheden waar mogelijk expliciet worden gemaakt, zodat men zich ertoe kan verhouden. Het gaat daarbij niet alleen om project- of besluit-gerelateerde risico's voor planning, kosten of uitvoering, maar ook contextuele onzekerheden, zoals toekomstige ontwikkelingen, beleidsvrijheid, effecten van maatregelen en veranderende maatschappelijke omstandigheden. Expliciet maken betekent nadrukkelijk niet dat onzekerheden volledig worden weggenomen. De nadruk ligt erop dat onzekerheden bestuurlijk begrijpelijk, herkenbaar en bespreekbaar worden gemaakt, zodat deze onderdeel worden van de bestuurlijke afweging.

Een tweede randvoorwaarde is het voeren van voortdurende dialoog en verkennen van handelingsopties. Besluitvorming onder onzekerheid vraagt om uitgebreide interactie tussen bestuur, organisatie en met externe partijen en experts. Het doel daarvan is niet noodzakelijk het bereiken van consensus, maar het zichtbaar maken van verschillende perspectieven, aannames en mogelijke (gevolgen van) keuzes.

Ten derde vraagt besluitvorming onder onzekerheid om een adaptieve werkwijze. De literatuur beschrijft besluitvorming niet als een lineair proces van voorbereiding, besluit en uitvoering, maar als een iteratief proces waarin ruimte bestaat voor bijsturing wanneer nieuwe inzichten ontstaan.

Deze drie randvoorwaarden vormen een belangrijk deel van de basis voor zorgvuldige besluitvorming onder onzekerheid. Tegelijkertijd zijn randvoorwaarden alleen onvoldoende om onzekerheden daadwerkelijk een plaats te geven in de bestuurlijke afweging. Daarom worden in de literatuur verschillende hulpmiddelen beschreven die bestuurders en organisaties ondersteunen bij het expliciteren van onzekerheden, het verkennen van handelingsopties en het adaptief organiseren van besluitvorming.

8.2 Enkele hulpmiddelen

De literatuur benoemt verschillende hulpmiddelen die helpen om onzekerheden expliciet onderdeel te maken van de bestuurlijke afweging en tegelijkertijd ruimte te houden voor toekomstige ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Belangrijke hulpmiddelen zijn scenario's, alternatieve ontwikkelpaden en expliciete heroverwegingsmomenten.

Scenario's helpen om verschillende mogelijke toekomstbeelden en de gevolgen daarvan voor huidige keuzes inzichtelijk te maken. Ze zijn er niet voor om de toekomst correct te

voorspellen of één juiste keuze voor te bereiden, maar maken vooral zichtbaar welke onzekerheden spelen. Daarnaast kunnen ze helpen bij duiding van handelingsopties en in welke mate die zich tot de geconstateerde onzekerheden verhouden. Door meerdere onzekere, maar plausibele toekomstsituaties naast elkaar te verkennen, ontstaat vaak beter inzicht in de kansen, risico's en kwetsbaarheden van verschillende keuzes. Scenario's dragen daarmee bij aan robuustere besluitvorming, omdat bestuurders niet uitsluitend sturen op één verwachte ontwikkeling, maar ook rekening houden met alternatieve toekomstige omstandigheden.

Bij alternatieve ontwikkelpaden wordt niet één vastomlijnd plan gekozen, maar worden meerdere realistische routes uitgestippeld en opengehouden. Alternatieve ontwikkelpaden maken zichtbaar welke routes naar een doel denkbaar zijn en welke keuzes of omstandigheden daarbij bepalend zijn. Daarmee ontstaat beter inzicht in de gevolgen van verschillende ontwikkelingen en wordt voorkomen dat een organisatie zich vroegtijdig vastlegt op één koers. Dit vergroot de grip op een plan met onvoorspelbaar verloop. Ook versterkt het de bestuurlijke wendbaarheid door het op verschillende momenten mogelijk te maken om in te spelen op nieuwe informatie zonder dat het einddoel direct ter discussie staat.

Expliciete heroverwegingsmomenten zijn specifieke momenten waarop een genomen besluit of de actuele situatie opnieuw wordt beoordeeld die als zodanig zijn opgenomen in besluiten. Door vooraf vast te leggen wanneer en op basis van welke signalen of informatie een herbeoordeling plaatsvindt, ontstaat ruimte om nieuwe inzichten gecontroleerd in het besluitvormingsproces te verwerken. Hiermee wordt voorkomen dat besluiten als onomkeerbaar worden beschouwd, terwijl tegelijkertijd duidelijkheid blijft bestaan over de gekozen koers. Heroverwegingsmomenten dragen daarmee bij aan een evenwicht tussen bestuurlijke stabiliteit en het vermogen om bij veranderende omstandigheden tijdig bij te sturen.

8.3 Toepassing op Rijnlandse situatie

Gezamenlijk laten de inzichten uit de literatuur zien, dat omgaan met onzekerheid niet primair draait om het volledig reduceren of wegnemen van onzekerheden, maar om het organiseren van besluitvorming op een wijze die onzekerheden zichtbaar, bespreekbaar en bestuurbaar maakt. Explicitering van onzekerheden, voortdurende dialoog, een adaptieve werkwijze en het gebruik van scenario's, ontwikkelpaden en heroverwegingsmomenten dragen eraan bij dat bestuurders weloverwogen besluiten kunnen nemen, ook wanneer nog niet alle informatie beschikbaar is of toekomstige ontwikkelingen onzeker blijven.

Van de drie genoemde randvoorwaarden zijn binnen Rijnland verschillende elementen herkenbaar aanwezig. Zo worden onzekerheden in besluitvorming regelmatig benoemd, met name in relatie tot financiën, planning en projectuitvoering. Ook is sprake van toenemende interactie met externe partijen, bijvoorbeeld via trajecten als TGWR en de betrokkenheid van stakeholders bij strategische vraagstukken. Daarnaast zijn er voorbeelden van gefaseerde besluitvorming en het werken met bandbreedtes en aanvullende besluitmomenten.

Tegelijkertijd zijn de randvoorwaarden in opzichten nog beperkt aanwezig en niet altijd systematisch verankerd. Onzekerheden worden bijvoorbeeld vooral gepresenteerd als risico's die *beheerst* moeten worden; de betekenis voor bestuurlijke keuzes, alternatieven en handelingsperspectieven wordt minder expliciet gemaakt. Daarnaast blijkt uit de literatuur dat de mogelijkheid tot het inslaan van alternatieve routes expliciet onderdeel zou moeten zijn van besluitvorming en besluiten. Binnen Rijnland zijn hiervoor aanknopingspunten aanwezig, maar worden momenten voor heroverweging, mogelijke koerswijzigingen en alternatieve

ontwikkelpaden nog beperkt zichtbaar gemaakt in besluitvoorstellen. Ook scenario's spelen slechts beperkt een rol in de formele besluitvorming bij Rijnland en worden nauwelijks gebruikt om verschillende ontwikkelpaden of bestuurlijke opties zichtbaar te maken.

Per saldo sluit de huidige werkwijze van Rijnland grotendeels aan bij de literatuur waar het gaat om transparantie en dialoog, maar minder waar het gaat om het systematisch benutten van onzekerheid als onderdeel van de bestuurlijke afweging en het adaptief inrichten van de besluitvormingsprocessen. Vooral het gebruik van scenario's, alternatieven en momenten voor toekomstige bijsturing biedt ruimte voor verdere versterking van de strategische besluitvorming.

8.4 Bevindingen deelvraag 4.

4. Welke inzichten biedt relevante bestuurlijke literatuur over omgaan met onzekerheden in besluitvorming?

- Effectieve besluitvorming onder onzekerheid vraagt om het expliciet maken en duiden van onzekerheden, zodat deze onderdeel worden van de bestuurlijke afweging.
- Transparantie over onzekerheden, aannames, risico's en kennisleemtes is een belangrijke randvoorwaarde.
- Continue dialoog tussen bestuurders, ambtelijke organisatie, experts en stakeholders kan bijdragen aan een beter begrip van onzekerheden en handelingsperspectieven.
- Besluitvorming onder onzekerheid vraagt een iteratief en adaptief proces, waarin ruimte bestaat voor voortschrijdend inzicht, monitoring en bijsturing.
- Scenario's, alternatieven en robuuste strategieën worden gezien als belangrijke instrumenten om keuzes te kunnen beoordelen in verschillende mogelijke toekomsten.
- Binnen Rijnland zijn transparantie over risico's en dialoog herkenbaar aanwezig, maar worden onzekerheden nog beperkt vertaald naar scenario's, alternatieve ontwikkelpaden en expliciete bestuurlijke keuzemogelijkheden.

9 Lessen van andere organisaties

Dit hoofdstuk gaat in op deelvraag:

5. Wat kan het Hoogheemraadschap van Rijnland leren van andere organisaties die in hun besluitvorming moeten omgaan met grote onzekerheden?

In het kader van dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van drie organisaties die, net als Rijnland, te maken hebben met langjarige investeringen, grote maatschappelijke opgaven en besluitvorming onder onzekerheid. Het betreft ProRail, Dunea, en Tata Steel Nederland. ProRail is verantwoordelijk voor het beheer, onderhoud en de ontwikkeling van de Nederlandse spoorinfrastructuur. Dunea produceert en levert drinkwater aan inwoners en bedrijven in een groot deel van Zuid-Holland. Tata Steel Nederland produceert staal voor uiteenlopende industriële toepassingen en staat daarbij voor omvangrijke verduurzamings- en transitieopgaven.

Hoewel deze organisaties verschillen van een waterschap in zowel taken als governance, hebben zij gemeen dat zij werken aan grote (maatschappelijke) opgaven waarbij er langjarige investeringen moeten worden gedaan en substantiële onzekerheden spelen in de besluitvorming. Hun werkwijze biedt relevante inzichten in de wijze waarop strategische besluitvorming in relatie tot grote opgaven kan worden benaderd.

De gesprekken laten zien dat deze organisaties onzekerheid niet primair benaderen als een risico dat moet worden weggenomen, maar als een gegeven waarmee structureel rekening gehouden wordt in onder andere strategieontwikkeling, investeringsbeslissingen en stakeholdermanagement. De drie in het vorige hoofdstuk in de literatuur gesignaleerde randvoorwaarden voor strategische besluitvorming komen daarbij terug in de vorm van het expliciteren van onzekerheid, structurele dialoog en doorlopend iteratief ontwikkelen van strategie en voorstellen. Belangrijke door de betrokkenen vanuit de drie onderzochte organisaties genoemde hulpmiddelen daarbij zijn trendanalyses, scenario's, voortdurende dialoog met betrokken partijen en periodieke herijking van strategie. De randvoorwaarden en instrumenten worden hieronder kort toegelicht.

9.1 Onzekerheid expliciteren

De onderzochte organisaties besteden in hun besluitvorming expliciet aandacht aan zowel de korte als de langere termijn en aan onzekerheden. Maar er wordt ook gelet op de relatie tussen ambities, beschikbare middelen en capaciteit en uitvoerbaarheid. Bij ProRail en Dunea vormen trendanalyses en scenario's een vast onderdeel van de voorbereiding van strategische keuzes. Beide organisaties verkennen doorlopend maatschappelijke, technologische, ecologische en politieke ontwikkelingen, die van invloed kunnen zijn op hun langetermijnopgaven. Deze verkenningen zijn structureel en verbonden aan bredere gesprekken binnen de organisatie over toekomstige ontwikkelingen, investeringen en prioriteiten.

Scenario's worden daarbij niet gebruikt om één meest waarschijnlijke toekomst te voorspellen. Zij dienen vooral om te onderzoeken hoe robuust bestaande strategieën zijn onder uiteenlopende omstandigheden. Dunea werkt hiervoor onder meer met scenario's en adaptatiepaden, waarmee wordt verkend welke ontwikkelingen zich kunnen voordoen, welke keuzemomenten daarbij ontstaan en wanneer bestaande strategieën mogelijk niet langer effectief zijn. Daarbij wordt expliciet gekeken naar zogenoemde *tipping points*: momenten waarop een andere koers of aanvullende maatregelen noodzakelijk worden. Deze werkwijze

sluit nauw aan bij de inzichten uit de bestuurskundige literatuur zoals besproken in hoofdstuk 8.

Tata Steel volgt een andere benadering dan Dunea en ProRail. Het bedrijf richt zich primair op één dominante strategische koers: de transitie naar groen staal. Er wordt minder gewerkt met fundamenteel verschillende toekomstscenario's. Wel worden onzekerheden betrokken bij de uitvoering van de gekozen strategie, bijvoorbeeld rond vergunningverlening, investeringen, regelgeving en politieke besluitvorming. Hiervoor worden verschillende subscenario's gebruikt, die helpen om de planning en uitvoering van de transitie aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Gemeenschappelijk is dat onzekerheid expliciet wordt meegenomen in de voorbereiding van strategische keuzes. De organisaties proberen onzekerheden niet weg te nemen, maar inzichtelijk te maken en te benutten om keuzes beter voor te bereiden. Trendanalyses, scenario's en periodieke herijking van strategie worden daarbij ingezet om tijdig zicht te krijgen op ontwikkelingen die de toekomstige koers van de organisatie kunnen beïnvloeden.

9.2 Structurele dialoog

Voor de drie onderzochte andere organisaties is het van belang dat er structureel overleg gevoerd wordt met overheden en andere stakeholders; niet alleen wanneer er issues spelen, maar via vaste en terugkerende overlegstructuren. Structureel overleg, zowel intern als met externe stakeholders, is daarbij een doorlopend onderdeel van de besluitvorming. Door continu in gesprek te zijn met betrokken partijen ontstaat beter inzicht in ontwikkelingen, belangen, zorgen en kansen.

Intern krijgt structurele dialoog vorm door vaste momenten waarop ontwikkelingen, trends, scenario's en strategische vraagstukken worden besproken. Bij Dunea gebeurt dit onder meer via het strategisch gesprek, waarin multidisciplinaire teams gezamenlijk een vraagstuk verkennen, perspectieven bijeenbrengen en toewerken naar voorstellen. Bij ProRail worden analyses van trends, scenario's en ontwikkelingen periodiek besproken in organisatiebrede strategische sessies waarin de koers wordt herijkt en keuzes voor de komende periode worden voorbereid. Hierdoor ontstaat binnen de organisaties een gedeeld beeld van ontwikkelingen, onzekerheden en prioriteiten. Daarbij komt een aantal aandachtspunten naar voren:

- het belang van het hanteren van een meervoudige tijdshorizon;
- het creëren van vaste momenten om bestuurders en management uit de 'waan van de dag' te halen;
- het helder scheiden van ambitievorming en capaciteitsrealisme, waarbij ambities expliciet worden geconfronteerd met beschikbare capaciteit en financiële middelen; en
- het belang van transparantie over dilemma's die niet oplosbaar zijn binnen de bestaande middelen en randvoorwaarden.

Extern wordt bij Tata Steel bewust geïnvesteerd in langdurige relaties met overheden, maatschappelijke organisaties en omwonenden. ProRail onderhoudt structurele contacten met overheden, vervoerders, aannemers en andere partners, die nodig zijn voor de ontwikkeling van het spoor. Ook Dunea benadrukt het belang van voortdurende afstemming met gemeenten, vergunningverleners, andere waterorganisaties en maatschappelijke stakeholders.

Structureel overleg draagt bij de organisaties niet alleen bij aan draagvlak voor besluiten, maar ook aan de kwaliteit van de besluitvorming zelf. Door relaties en communicatielijnen al te hebben opgebouwd, kunnen organisaties sneller inspelen op nieuwe ontwikkelingen,

onzekerheden en maatschappelijke vraagstukken. Structureel overleg wordt daarmee gezien als een manier om ontwikkelingen vroegtijdig te signaleren en strategische keuzes beter te onderbouwen.

9.3 Doorlopend en interactief ontwikkelen van strategie en besluiten

De drie organisaties kennen elk vormen van interactieve ontwikkeling van strategie en voorstellen tot besluiten. Daarbij ligt de nadruk naast analyse ook op het organiseren van gesprekken waarin verschillende perspectieven, ontwikkelingen en belangen worden samengebracht. Strategievorming is daarmee een doorlopend proces van verkennen, afwegen en bijstellen.

Daarbij benadrukken de vertegenwoordigers van alle drie de organisaties het belang van een meervoudige tijdshorizon. Vraagstukken worden niet alleen bekeken vanuit de actualiteit, maar ook vanuit de gevolgen op de middellange en lange termijn. Daarnaast worden bewust momenten georganiseerd waarop bestuurders en management afstand kunnen nemen van de dagelijkse praktijk en zich richten op strategische ontwikkelingen. Ook blijkt het expliciet confronteren van ambities met beschikbare capaciteit, financiële middelen en uitvoerbaarheid een belangrijk onderdeel van de besluitvorming. Tot slot wordt het belang benadrukt van transparantie over dilemma's en opgaven waarvoor geen eenvoudige oplossing beschikbaar is binnen de bestaande middelen en randvoorwaarden.

Interactieve strategievorming dient niet alleen om betere voorstellen te ontwikkelen, maar ook om binnen de organisatie een gedeeld beeld te creëren van ontwikkelingen, onzekerheden en keuzes. Daarmee draagt deze werkwijze bij aan beter onderbouwde besluitvorming en ontstaat meer ruimte om tijdig te reageren op veranderingen in de omgeving.

9.4 Inzichten voor Rijnland

Het onderzoek bij de drie onderzochte organisaties levert een drietal relevante inzichten voor Rijnland op. Een eerste inzicht is het systematisch werken met trendanalyses en scenario's. De drie onderzochte organisaties die elk structureel moeten opereren onder onzekerheid, hanteren daar expliciet methoden en processen voor. Waar Rijnland scenario's en toekomstverkenningen onder meer toepast binnen het traject TGWR, laten Dunea en ProRail zien dat het periodiek analyseren van trends, en het toetsen van strategieën aan verschillende mogelijke toekomstbeelden een vast onderdeel kan zijn van de reguliere strategie- en besluitvormingscyclus in een organisatie. Dit biedt een voorbeeld van hoe onzekerheden kunnen worden meegenomen in het bestuurlijk proces van Rijnland.

Een tweede inzicht betreft het belang van structureel overleg. De drie organisaties investeren bewust in langdurige interne en externe relaties, zoals met overheden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en andere stakeholders. Dergelijk overleg wordt niet alleen ingezet wanneer zich concrete problemen voordoen, maar vormt een permanent onderdeel van hun werkwijze. Daardoor ontstaat een beter begrip van wederzijdse belangen en zijn bestaande communicatielijnen beschikbaar, wanneer zich nieuwe ontwikkelingen of onverwachte gebeurtenissen voordoen. De voorbeelden tonen het belang van doorlopend gesprek tussen DB, organisatie en VV en blijvende aandacht voor structurele relaties met medeoverheden, maatschappelijke organisaties en andere stakeholders. Juist bij vraagstukken met een lange tijdshorizon en grote onzekerheden is het van belang die relaties permanent te onderhouden.

Het derde inzicht betreft de wijze waarop strategieën en voorstellen tot stand komen. Bij zowel Dunea als ProRail worden gesprekken over toekomstige ontwikkelingen, dilemma's en onzekerheden op vaste momenten georganiseerd en nauw verbonden aan de reguliere besturingscyclus. Binnen Rijnland komen hier elementen van terug in trajecten als TGWR en in verschillende beeldvormende sessies. De gesprekken bij andere organisaties laten echter zien dat er meerwaarde ligt in het structureel organiseren van dergelijke momenten, zodat strategische reflectie niet afhankelijk is van afzonderlijke trajecten of projecten, maar een terugkerend onderdeel vormt van de besluitvorming. Daarmee ontstaat meer ruimte om ontwikkelingen tijdig te signaleren, ambities af te wegen tegen middelen en capaciteit en onzekerheden bespreekbaar te maken.

9.5 Bevindingen deelvraag 5.

5. Wat kan het Hoogheemraadschap van Rijnland te leren van andere organisaties die in hun besluitvorming moeten omgaan met grote onzekerheden?

- Onzekerheid wordt door de onderzochte organisaties niet primair benaderd als een risico dat moet worden weggenomen, maar als een gegeven waarmee structureel rekening wordt gehouden in strategieontwikkeling en besluitvorming.
- Trendanalyses, toekomstverkenningen en scenario's worden gebruikt om onzekerheden expliciet te maken en mogelijke gevolgen van ontwikkelingen voor de organisatie inzichtelijk te krijgen.
- Scenario's worden ingezet om de robuustheid van strategieën te toetsen onder verschillende mogelijke toekomstbeelden en niet om één toekomst te voorspellen.
- Structureel overleg met interne en externe stakeholders vormt een vast onderdeel van de besluitvorming en draagt bij aan het vroegtijdig signaleren van ontwikkelingen, belangen en risico's.
- Binnen organisaties worden vaste momenten georganiseerd om ontwikkelingen, trends, scenario's en strategische vraagstukken te bespreken en strategische reflectie te stimuleren.
- Er wordt expliciet aandacht besteed aan de verhouding tussen ambities, beschikbare capaciteit, financiële middelen en uitvoerbaarheid.
- De onderzochte organisaties benadrukken het belang van transparantie over dilemma's waarvoor binnen bestaande middelen en randvoorwaarden geen eenvoudige oplossing beschikbaar is.
- Strategievorming wordt gezien als een doorlopend proces van verkennen, afwegen en bijstellen, waarin verschillende perspectieven en ontwikkelingen structureel worden betrokken.
- Systematisch werken met trendanalyses, scenario's en organiseren van gesprekken over toekomstige ontwikkelingen, onzekerheden en dilemma's biedt aanknopingspunten om onzekerheden binnen Rijnland nadrukkelijker onderdeel te maken van de reguliere strategie- en besluitvormingscyclus.

10 Analyse procesinrichting en verbetermogelijkheden

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende deelvragen:

6. In hoeverre sluit de huidige inrichting van het bestuurlijk proces binnen Rijnland (nog) aan bij de groeiende opgaven en verantwoordelijkheden van de VV?

7. Welke verbetermogelijkheden levert het onderzoek op om het huidige bestuurlijke besluitvormingsproces beter toe te rusten op de toenemende complexiteit en omvang van waterschapsopgaven?

10.1 Inrichting bestuurlijk proces sluit gedeeltelijk aan op strategische besluitvorming

De huidige inrichting van de bestuurlijke besluitvorming binnen Rijnland is in de kern nog primair gericht op beheersing, uitvoering en verantwoording. Daardoor ondersteunt zij vooral besluitvorming binnen relatief voorspelbare kaders. Strategische vraagstukken vragen echter vaker om verkenning, bestuurlijke afweging en aanpassingsvermogen onder omstandigheden waarin onzekerheden expliciet onderdeel zijn van de afweging.

Hoewel in de praktijk verschillende aanvullende werkwijzen zichtbaar zijn, zoals BOB-elementen en separate voortgangsrapportages, zijn deze nog niet structureel verankerd in de inrichting van het bestuurlijke proces. Wel zijn op dit gebied ontwikkelingen gaande, zoals TGWR en de uitwerking van een afwegingskader voor impactvolle projecten, die juist beogen deze aansluiting verder te versterken.

In vergelijking met andere waterschappen valt op dat Rijnland al diverse maatregelen kent die elders als effectief worden gezien, zoals beeldvormende sessies, aanvullende werkvormen en separate trajecten voor strategische vraagstukken. De verschillen zitten daardoor minder in de aanwezigheid van instrumenten en meer in de mate waarin deze expliciet, consistent en samenhangend onderdeel zijn gemaakt van het besluitvormingsproces. Bij enkele waterschappen is een duidelijkere koppeling zichtbaar tussen vroege beeldvorming, inhoudelijke verdieping en latere besluitvorming.

Per saldo ontstaat daarmee het beeld dat de huidige bestuurlijke besluitvorming binnen Rijnland in belangrijke mate is toegerust voor reguliere besluitvorming, maar slechts gedeeltelijk voor strategische besluitvorming onder hoge onzekerheid.

10.2 Vier aangrijpingspunten voor versterking van de bestuurlijke besluitvorming

Verbetermogelijkheden zitten minder in nieuwe maatregelen dan in de uitwerking, doorontwikkeling, samenhang, timing en structurele toepassing van bestaande instrumenten. Beeldvormende sessies, aanvullende werkvormen en separate trajecten voor strategische vraagstukken kunnen sterker worden ingebed in het proces binnen Rijnland, met een duidelijkere koppeling tussen vroege beeldvorming, inhoudelijke verdieping en latere besluitvorming.

Onderstaande paragrafen gaan verdiepend in op vier centrale onderdelen waarbinnen volgens de Rekenkamer verbetermogelijkheden bestaan:
1) het strategisch besluitvormingsproces en de BOB-systematiek, 2) informatievoorziening en bestuurlijke keuzeruimte, 3) onzekerheid en aanpassingsvermogen en 4) de positionering van strategische afwegingen.

10.2.1 BOB-systematiek toegepast, maar nog niet consequent benut

Analyse van de besluitvorming binnen Rijnland (hoofdstuk 2) en het perspectief van de VV (hoofdstuk 4) laten zien dat, hoewel elementen van het BOB-model aanwezig zijn, beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming in de praktijk regelmatig door elkaar lopen. Daarnaast zijn beeldvormende sessies regelmatig losgekoppeld van concrete besluitvorming. Hierdoor ontstaat wel bewustwording en kennisopbouw, maar wordt deze niet altijd direct benut in de beoordeling van voorliggende voorstellen. Dit vermindert de (ervaren) effectiviteit van het proces als geheel.

In vergelijking met de onderzochte andere waterschappen is het werken met BOB-elementen binnen Rijnland herkenbaar, maar minder consequent doorgevoerd. Waar elders vaker bewust wordt gestuurd op het scheiden van beeldvorming en oordeelsvorming in tijd, setting en doel, blijven deze in Rijnland in de praktijk regelmatig verweven. Ook zetten de onderzochte waterschappen vaker aanvullende structuren in – zoals agendacommissies of programmatische trajecten – om de fasering te bewaken en te verbinden aan concrete dossiers. Deze meer procesmatige regie kan binnen Rijnland verder worden ontwikkeld.

De gecombineerde mogelijke effecten van de huidige situatie binnen Rijnland zijn tweeledig. Enerzijds wordt de diepgang van strategische reflectie beperkt, doordat expliciete momenten voor het verkennen van alternatieven en dilemma's vóórdat besluiten worden geconcretiseerd kunnen verwateren. Anderzijds wordt de rol van de VV diffuus: formeel kaderstellend, maar in de praktijk vaak reagerend op uitgewerkte voorstellen zonder keuzemogelijkheid.

Uit het onderzoek blijkt daarmee dat scherper uitwerken, positioneren en consequent toepassen van de BOB-systematiek mogelijkheden biedt om meer ruimte te creëren voor strategische reflectie. Ook biedt het kansen voor een duidelijkere rolverdeling tussen VV, D&H en ambtelijke organisatie en een beter navolgbaarder besluitvormingsproces. Dit vraagt niet primair om nieuwe instrumenten, maar om een duidelijkere fasering van bestaande werkwijzen, waarbij vooraf expliciet wordt bepaald wanneer sprake is van beeldvorming, oordeelsvorming of besluitvorming en welk doel daarbij centraal staat. Ook vraagt dit om een sterkere verbinding tussen deze fasen, zodat inzichten uit beeldvorming aantoonbaar doorwerken in de oordeelsvorming en uiteindelijke besluitvorming.

10.2.2 Keuzeruimte voor de VV is niet altijd expliciet zichtbaar

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat de informatievoorziening in omvang en zorgvuldigheid op orde is, maar in karakter nog beperkt is toegesneden op het ondersteunen van *strategische* bestuurlijke keuzevorming. De informatievoorziening is in basis breed en zorgvuldig ingericht, maar beperkt (formeel) gestructureerd. Ze grijpt ook beperkt terug op beeldvormende fasen. In algemeenheid is informatie veelal niet expliciet toegespitst op het ondersteunen van opinievorming en afwegingen door de VV in het licht van strategische keuzes.

Dit is met name het geval bij de vertaling van beschikbare informatie en opgehaalde beeldvormende inzichten naar concrete keuzeruimte of -varianten, handelingsopties en onderliggende afwegingen. Dit blijft vaak impliciet, waardoor de feitelijke sturingsmogelijkheden van de VV niet altijd expliciet zichtbaar worden gemaakt. Informatie is in sterke mate gericht op voortgang, financiële beheersing en projectuitvoering. Toekomstgerichte elementen zoals risico-paragrafen, onzekerheden, scenario's en langetermijneffecten komen beperkt terug in besluitstukken.

In vergelijking met de onderzochte andere waterschappen valt op dat Rijnland relatief sterk is in het bieden van uitgebreide en zorgvuldige informatie, maar minder ver in het expliciet structureren van keuzeruimte binnen die informatie. Elders wordt informatie vaker doelgericht ingericht rond varianten, scenario's en handelingsopties. Zeker buiten de watersector, waarbij expliciet wordt gemaakt wat er te kiezen valt en onder welke aannames. In Rijnland gebeurt deze afweging wel in de voorbereiding, maar wordt deze minder zichtbaar gemaakt in de stukken richting de VV.

Dit heeft directe gevolgen voor de positie van de VV. De feitelijke keuzeruimte wordt niet altijd expliciet gemaakt. Alternatieven en varianten worden meestal ambtelijk uitgewerkt, maar slechts in beperkte mate bestuurlijk gepresenteerd als reële opties waarover een afweging gemaakt kan worden. Hierdoor verschuift de afweging in belangrijke mate naar de voorbereiding, en wordt de besluitvorming in de VV vaker ervaren als bevestigend dan richtinggevend.

Daarbij komt dat onzekerheden voornamelijk financieel worden geduid en gekoppeld zijn aan projectuitvoering. Strategische onzekerheden – zoals langetermijneffecten, *lock-in* risico's of toekomstige beleidsopties – worden minder systematisch zichtbaar gemaakt. Dat beperkt het vermogen van de VV om expliciet te sturen op robuustheid en wendbaarheid van besluiten. Uit het onderzoek blijkt daarmee dat er mogelijkheden zijn om strategische onzekerheden gedurende het besluitvormingsproces en in besluitnota's zichtbaarder te maken.

10.2.3 Onzekerheden worden benoemd maar beperkt benut in bestuurlijke afwegingen

Een centraal thema in hoofdstuk 3 en 5 is de omgang met onzekerheid. Binnen Rijnland wordt onderkend dat onzekerheden toenemen en dat besluitvorming onder onzekerheid onvermijdelijk is. Instrumenten zoals bandbreedtes, risicoparagrafen en in enkele gevallen procesinterventies maken dit zichtbaar. De toepassing hiervan is echter nog niet systematisch. Onzekerheden worden niet structureel vertaald naar bestuurlijke handelingsopties, scenario's of expliciete afwegingen. De stap van 'benoemen van onzekerheid' naar 'bestuurlijk omgaan met onzekerheid' is nog beperkt ontwikkeld.

In vergelijking met onderzochte waterschappen en organisaties valt op dat Rijnland verschillende elementen toepast, die passen bij een adaptieve benadering. Zoals het werken met bandbreedtes, gefaseerde besluitvorming en incidentele procesinterventies, maar dat deze nog niet systematisch en expliciet in samenhang worden toegepast. Elders worden dergelijke elementen vaker gecombineerd in een meer samenhangende aanpak, waarin onzekerheden niet alleen worden benoemd, maar ook expliciet worden vertaald naar scenario's, alternatieve ontwikkelpaden en momenten voor bijsturing. Het verschil zit daarmee in de stap van instrumenteel gebruik naar structurele toepassing als onderdeel van de bestuurlijke werkwijze.

Tegelijkertijd laten zowel de analyse als inzichten uit vergelijking zien dat er niet alleen binnen Rijnland, maar zeker ook daarbuiten, aanknopingspunten zijn voor een benadering die het mogelijk maakt om keuzes aan te passen aan voortschrijdende inzichten. Voorbeelden zijn (kaders voor het inrichten van) gefaseerde besluitvorming, het inbouwen van heroverwegingsmomenten en het werken met bandbreedtes. Deze elementen zijn nu veelal aanwezig, maar nog niet (in alle gevallen) verankerd als werkwijze.

10.2.4 Strategische afwegingen werken nog beperkt door in reguliere besluitvorming

Tot slot verdient de positionering van strategische afwegingen aandacht. In vergelijking met andere onderzochte waterschappen valt op dat Rijnland met TGWR een relatief vergaand

strategisch traject heeft ingericht, waarin lange termijnvragen en onzekerheden expliciet worden verkend. Voor dit onderzoek is TGWR grotendeels buiten beschouwing gelaten omdat dat een lopend proces betreft. Het is niettemin een belangrijk traject om de strategische oriëntatie en reflectie in zowel DB en VV als de organisatie te versterken, doordat lange termijnscenario's, onzekerheden en fundamentele keuzes expliciet onder de aandacht van bestuurders worden gebracht.

De analyse van de huidige gang van zaken laat zien dat TGWR momenteel nog (grotendeels) aanvullend is op de reguliere besluitvormingscyclus en daar niet in is geïntegreerd. Daardoor blijft de doorwerking, deels logischerwijs en intentioneel, naar concrete besluitvorming beperkt. Het is zaak dat deze oriëntatie en reflectie hun weg naar besluitnota's en P&C-documenten vinden. Dit is wel beoogd in de toekomst. Dat maakt TGWR een belangrijke kans en factor in de positionering van strategische afwegingen in de nabije toekomst.

10.3 Bevindingen deelvraag 6. en 7.

6. In hoeverre sluit de huidige inrichting van het bestuurlijk proces binnen Rijnland (nog) aan bij de groeiende opgaven en verantwoordelijkheden van de VV?

7. Welke verbetermogelijkheden levert het onderzoek op om het huidige bestuurlijke besluitvormingsproces beter toe te rusten op de toenemende complexiteit en omvang van waterschapsopgaven?

- De huidige inrichting sluit goed aan bij reguliere opgaven, maar minder bij strategische vraagstukken met veel onzekerheid.
- Instrumenten voor strategische besluitvorming (zoals Beeld-VV's, technische sessies, commissiebehandeling, BOB-elementen, voortgangsrapportages en TGWR) zijn aanwezig, maar worden nog niet overal structureel en in samenhang toegepast.
- Een scherpere toepassing van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming kan de strategische rol van de VV versterken.
- Onzekerheden kunnen nadrukkelijker worden benut in bestuurlijke afwegingen, bijvoorbeeld via scenario's, alternatieve handelingsperspectieven, bandbreedtes en expliciete heroverwegingsmomenten.
- Een sterkere koppeling tussen strategische trajecten (zoals TGWR) en reguliere besluitvorming biedt kansen voor verdere versterking.

11 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer van het Hoogheemraadschap van Rijnland heeft onderzocht in hoeverre de huidige bestuurlijke besluitvorming door de Verenigde Vergadering (VV) is toegerust op de toenemende complexiteit en onzekerheden van toekomstige waterschapsopgaven. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer bijdragen aan het verder versterken van de positie van de VV als algemeen bestuur. Verbeter- en leereffecten staan daarbij centraal.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: in hoeverre is de huidige bestuurlijke besluitvorming door het algemeen bestuur van het Hoogheemraadschap van Rijnland toegerust op de toenemende complexiteit en onzekerheden van toekomstige waterschapsopgaven, en welke kansen en mogelijkheden zijn er om deze besluitvorming te verbeteren?

Dit hoofdstuk bevat onze conclusies en aanbevelingen op basis van het uitgevoerde onderzoek.

11.1 Conclusies

Op basis van het onderzoek komt de Rekenkamer tot de volgende conclusies.

Hoofdconclusie:

De bestuurlijke besluitvorming binnen Rijnland kent een zorgvuldige basis, maar is nog beperkt systematisch toegesneden op strategische keuzes onder toenemende onzekerheid.

Rijnland beschikt over een volledig bestuurlijk proces met besluitnota's, commissiebehandeling, VV-besluitvorming, P&C-documenten, beeldvormende bijeenkomsten, technische sessies en aanvullende rapportages bij grote projecten. De VV ontvangt veel informatie en de basis van de informatievoorziening is zorgvuldig. Ook ziet de Rekenkamer dat Rijnland al belangrijke stappen zet, onder meer met Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland (TGWR), de doorontwikkeling van P&C-documenten en de aandacht voor grote projecten.

Tegelijkertijd constateert de Rekenkamer dat de huidige inrichting vooral goed aansluit bij reguliere besluitvorming, uitvoering en verantwoording. Strategische toekomstige waterschapsopgaven vragen daarnaast om besluitvorming met een lange tijdshorizon, grote afhankelijkheden en onzekerheden die niet altijd vooraf kunnen worden weggenomen. Juist bij dit type besluiten kan de positie van de VV verder worden versterkt door eerder en explicieter zicht te bieden op keuzeruimte, alternatieven, onzekerheden en momenten voor bijsturing. De opgave ligt daarmee niet in het vervangen van het bestaande proces, maar in het verder ontwikkelen en verbinden van wat al aanwezig is.

Deelconclusie 1: de procesinrichting is zorgvuldig, maar strategische besluitvorming vraagt om een meer herkenbare fasering

De formele besluitvorming binnen Rijnland kent een duidelijke basis. Voorstellen worden voorbereid door het dagelijks bestuur, besproken in commissies en vervolgens ter besluitvorming voorgelegd aan de VV. Daarnaast worden bij grotere of strategische onderwerpen elementen van het BOB-model gebruikt: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. De Rekenkamer waardeert dat Rijnland hiermee probeert de VV vroegtijdig te informeren en te betrekken.

In de praktijk zijn deze fasen niet altijd herkenbaar van elkaar te onderscheiden. Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming lopen geregeld door elkaar, vooral wanneer technische vragen, bestuurlijke afwegingen en besluitvorming in dezelfde fase samenkomen. Ook staan beeldvormende sessies soms inhoudelijk of in de tijd op afstand van concrete besluiten. Daardoor is voor VV-leden niet altijd duidelijk in welke fase een dossier zich bevindt en welke rol op dat moment van hen wordt verwacht. Bij ander waterschappen treffen we een duidelijker onderscheid in fasering aan. Bij strategische keuzes kan een scherper onderscheid tussen de fasen helpen om de bijdrage van de VV gerichter en effectiever te maken.

Deelconclusie 2: de informatievoorziening is breed en zorgvuldig, maar bestuurlijke keuzeruimte blijft nog vaak impliciet

De VV ontvangt veel informatie via besluitnota's, P&C-documenten, voortgangsrapportages, memo's, beeldvormende bijeenkomsten en technische sessies. Deze informatie is in de regel zorgvuldig opgesteld en biedt een goede basis om voorstellen te kunnen beoordelen. De Rekenkamer ziet hierin een belangrijke kwaliteit van de Rijnlandse bestuurspraktijk.

Tegelijkertijd is de informatie vooral gericht op voortgang, uitvoering, technische onderbouwing en financiële beheersing. De vertaling naar bestuurlijke keuzeruimte blijft vaak impliciet. Alternatieven, varianten, onderliggende aannames en de nuloptie worden in de voorbereiding veelal wel onderzocht of afgewogen, maar niet altijd zichtbaar aan de VV voorgelegd. Hierdoor bestaat het risico dat de VV vooral reageert op een uitgewerkt voorkeursvoorstel, terwijl de wezenlijke strategische afweging al eerder in het proces heeft plaatsgevonden.

Deelconclusie 3: onzekerheden worden benoemd, maar nog beperkt benut als onderdeel van bestuurlijke afweging

Onzekerheden zijn binnen Rijnland zichtbaar in de besluitvorming, met name in de vorm van risicoparagrafen, bandbreedtes, financiële prognoses en voortgangsrapportages bij grote projecten. Dit is waardevol. Tegelijkertijd worden onzekerheden vooral benaderd als risico's voor kosten, planning en uitvoering die moeten worden beheerst.

Bij strategische besluitvorming is onzekerheid echter niet alleen een beheersingsvraagstuk, maar ook een bestuurlijk vraagstuk. Onzekerheden over toekomstige regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen, technologie, ruimtelijke keuzes, exploitatie, capaciteit en betaalbaarheid bepalen mede welke keuzes robuust en aanpasbaar zijn. De Rekenkamer constateert dat deze bredere onzekerheden nog beperkt systematisch worden vertaald naar scenario's, ontwikkelpaden, handelingsopties of expliciete heroverwegingsmomenten. Daardoor krijgt de VV nog beperkt zicht op hoe besluiten kunnen uitwerken onder verschillende mogelijke toekomsten en wanneer bijsturing nodig kan zijn.

Deelconclusie 4: de VV voelt zich in de basis toegerust, maar heeft behoefte aan meer duiding van keuzes, dilemma's en gevolgen

VV-leden ervaren het besluitvormingsproces overwegend als zorgvuldig en goed georganiseerd. Zij beschikken over veel informatie en kunnen gebruikmaken van verschillende overlegvormen. Tegelijkertijd ervaren zij de informatie geregeld als omvangrijk, technisch en gedetailleerd. Daardoor is niet altijd direct zichtbaar wat de kern van de bestuurlijke keuze is.

De Rekenkamer concludeert dat de toerusting van de VV niet alleen vraagt om meer informatie, maar vooral om betere duiding: welke keuze ligt voor, welke alternatieven zijn afgewogen, welke aannames liggen eraan ten grondslag, welke onzekerheden spelen mee en wat zijn de mogelijke gevolgen op korte en lange termijn? Juist deze duiding kan de VV helpen om haar kaderstellende, controlerende en besluitvormende rol verder te versterken.

11.2 Aanbevelingen

De conclusies in de vorige paragraaf laten zien dat Rijnland al een stevige basis heeft voor zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming. De Rekenkamer ziet de aanbevelingen daarom vooral als een volgende stap: van goede informatievoorziening naar nog betere ondersteuning van strategische keuzevorming door de VV. De grote toekomstige opgaven vragen daar om.

Aanbeveling 1: maak strategische besluitvorming herkenbaar en voorspelbaar

De Rekenkamer beveelt de VV aan om, samen met het college, te verkennen en vast te leggen wanneer sprake is van een strategisch of impactvol dossier en welke bestuurlijke route daarbij past. Daarbij gaat het niet om extra bureaucratie, maar om het bieden van houvast: wanneer vindt beeldvorming plaats, wanneer is ruimte voor oordeelsvorming en wanneer wordt daadwerkelijk besloten?

Het helpt om bij strategische dossiers vooraf duidelijk te maken welke stappen de VV doorloopt, welke rol van de VV op welk moment wordt gevraagd en op welke momenten nog richting kan worden gegeven, bijgestuurd of getemporiseerd. Daarmee wordt de VV eerder en vooral duidelijker in positie gebracht.

De Rekenkamer adviseert om hierbij zoveel mogelijk voort te bouwen op bestaande instrumenten, zoals beeld-VV's, technische sessies, commissies en voortgangsrapportages, maar deze scherper te verbinden aan concrete besluitvorming. Zo kan worden voorkomen dat beeldvorming los komt te staan van het uiteindelijke besluit.

Aanbeveling 2: maak varianten, alternatieven en de nuloptie zichtbaarder voor de VV

In algemene zin lijkt nog steeds weinig keuzevorming voor de VV. De Rekenkamer beveelt het college aan om bij strategische en financieel of maatschappelijk omvangrijke besluiten zichtbaarder te maken welke alternatieven zijn overwogen, waarom bepaalde varianten zijn afgevallen en welke bestuurlijke keuze feitelijk voorligt.

1. Neem in besluitnota's bij strategische dossiers standaard een korte paragraaf op over alternatieven en varianten.
2. Beschrijf daarin ook de nuloptie: wat gebeurt er als Rijnland niets doet of een besluit uitstelt?
3. Maak zichtbaar welke aannames, effecten, kosten, risico's en langetermijngevolgen bij de belangrijkste opties horen.

Deze aanbeveling betekent niet dat de VV bij elk dossier een uitgebreid keuzemenu nodig heeft. Wel vraagt strategische besluitvorming om zicht op de belangrijkste afwegingen die in de voorbereiding zijn gemaakt. Daarmee kan de VV beter beoordelen of zij de voorgestelde richting onderschrijft en of aanvullende kaders, voorwaarden of heroverwegingsmomenten nodig zijn.

Aanbeveling 3: maak onzekerheden bestuurlijk bespreekbaar, niet alleen beheersbaar

De Rekenkamer beveelt aan om onzekerheden bij strategische besluitvorming breder te presenteren dan alleen als risico's voor geld, tijd en uitvoering. Onzekerheden over regelgeving, technologie, maatschappelijke ontwikkelingen, gebiedsprocessen, capaciteit, exploitatie en betaalbaarheid kunnen sterker worden benut als input voor bestuurlijke afwegingen.

Vraag het college om bij strategische dossiers expliciet aan te geven welke onzekerheden bekend zijn, welke kennis nog ontbreekt en welke ontwikkelingen later tot bijsturing kunnen leiden. Maak daarbij, waar proportioneel, gebruik van scenario's, bandbreedtes, ontwikkelpaden en heroverwegingsmomenten. Deze instrumenten zijn geen doel op zich, maar kunnen helpen om het bestuurlijke gesprek over onzekerheid beter te voeren.

De VV kan vervolgens zelf bepalen hoe zij met die onzekerheden wil omgaan: welke risico's worden aanvaard, waar is extra informatie nodig en op welk moment wil de VV opnieuw betrokken worden? Zo wordt onzekerheid niet alleen iets dat ambtelijk wordt beheerst, maar ook iets waarover bestuurlijk richting wordt gegeven en geleerd kan worden.

Aanbeveling 4: verken of aanvullende procesregie rond strategische dossiers behulpzaam is

De Rekenkamer beveelt de VV en het college aan om te verkennen of aanvullende procesregie behulpzaam kan zijn bij strategische en impactvolle dossiers. Denk aan een agendacommissie, een tijdelijke werkgroep of een andere vorm waarin vooraf wordt besproken welke voorbereiding een dossier vraagt, welke werkvorm passend is en hoe de fasering richting besluitvorming wordt ingericht.

De Rekenkamer adviseert hierbij terughoudend en selectief te werk te gaan. Niet elk dossier vraagt om extra overleg of een aparte structuur. Juist bij dossiers met grote financiële gevolgen, maatschappelijke impact, veel onzekerheid of een lange looptijd kan aanvullende procesregie helpen om de VV tijdig en op het juiste abstractieniveau te betrekken.

Ten slotte

De aanbevelingen vragen om nadere uitwerking door VV, college en organisatie gezamenlijk. De Rekenkamer adviseert de VV om te bepalen welke aanbevelingen zij wil overnemen en welke afspraken dit vraagt over procesinrichting, informatievoorziening en bestuurlijke betrokkenheid. Het is belangrijk dat deze afspraken vervolgens worden vastgelegd en bij de start van een nieuwe bestuursperiode opnieuw met de VV worden gedeeld en toegelicht. Daarmee kan het lerend vermogen dat in eerdere onderzoeken zichtbaar werd, verder worden versterkt.

12 Bestuurlijke reactie

Hoogheemraadschap van
Rijnland

uw kenmerk:	RK 28.08/BW
uw brief van:	31 augustus 2026
ons kenmerk:	26.088629 /
bijlagen:	
Inlichtingen:	M. Middendorp
doorkiesnummer:	+31 071-3063063
onderwerp:	Bestuurlijk wederhoor Rekenkamerrapport

Rekenkamer Rijnland
via e-mail

Leiden, 16-09-2026

Geachte leden van de Rekenkamer,

Hartelijk dank voor het toezenden van het onderzoeksrapport naar Bestuurlijke besluitvorming voor bestuurlijk wederhoor. We zien dat u een uitgebreide studie heeft gedaan naar de bestuurlijke besluitvorming, met name op de toenemende complexiteit en onzekerheden van toekomstige waterschapstaken. Ook een vergelijking met andere waterschappen en andere organisaties is opgenomen.

Het rapport en de conclusies met aanbevelingen hebben wij met interesse gelezen. Wij kunnen ons vinden in uw aanbeveling dat er bij aanvang van de nieuwe bestuursperiode gekeken en gesproken zal worden over de manier waarop de VV en de commissies hun rol willen nemen in het bestuurlijke besluitvormingsproces. Het rapport biedt daarbij startpunten om tot aanpassingen van de werkwijze te komen. De huidige VV- en commissieleden kunnen hun praktische inzichten uit deze periode ook overdragen aan het bestuur na de verkiezingen. Zo kan er een verbeterde werkwijze ontstaan voor de (strategische) besluitvorming bij Rijnland. Het college kan zich bijvoorbeeld voorstellen dat een actieve bespreking van de Lange termijnagenda in het fractievoorzittersoverleg in relatie tot de planvorming uit het collegeakkoord, leidt tot inzicht in de planning en gewenste bespreekvormen in de komende periode. Graag gaat het college daarbij blijvend uit van het reguliere proces van besluitvorming met inzet van de commissiestructuur, waarop in aanvulling gewenste informatieverstrekking plaatsvindt.

Wij zullen in de VV-besluitnota verder inhoudelijk aangeven welke aanpassingen in de besluitvorming we aan de hand van het rapport voorstellen om te wijzigen. Daarover voeren we ook graag het gesprek met de VV, om te bezien van welke punten het meeste effect wordt verwacht. Aanpassingen in de processen kunnen zeker behulpzaam zijn bij de besluitvorming over strategische besluitvorming, die gekenmerkt wordt door meer onzekerheden en langere tijdshorizons. Ook is het van belang dat bestuurders bereid zijn om richtinggevende keuzes te maken in deze situatie. Daar werkt het college met de VV graag naartoe.

Hoogheemraadschap van
Rijnland

Het college ziet een iets ander perspectief bij twee onderdelen uit het rapport. In de eerste plaats zien wij dat er een regulier proces van besluitvorming is. Dat proces loopt van ambtelijke voorbereiding en vaststelling van het ontwerp door het college, via inhoudelijke bespreking in de commissie naar besluitvorming in de VV. De inhoudelijke rol van de commissie is hierbij groot en wordt onzes inziens in deze bestuursperiode ook goed ingevuld. De commissie bespreekt het voorstel, weegt af of het besluit aanvullende informatie behoeft, of dat het voorstel volstaat voor besluitvorming door de VV. In deze bestuursperiode zien wij dat een groter aantal voorstellen als hamerstuk naar de VV wordt voorgelegd dan in de vorige periode. Dit geeft blijk van het oordeel van de commissie dat de voorstellen voldoende besproken zijn in de commissie. Wij zijn van mening dat in het rapport de vaste inhoudelijke rol van de commissie niet voldoende wordt onderkend.

Ten tweede zien wij het proces rondom strategische besluiten wat anders dan in het rapport wordt geschetst. Het onderzoeksrapport geeft aan dat de beeldvorming bij sommige onderwerpen een aantal keer wordt herhaald, en dat niet altijd duidelijk is wanneer het onderwerp terugkomt. Enerzijds tracht het college de doorloop en planning van deze trajecten, zoals KRW, in de stukken te schetsen. Anderzijds kan er sprake zijn van een ontwikkeling die wordt gevolgd, waardoor de verschillende fases steeds als beeldvormend aan de VV worden voorgelegd. De VV wordt op deze manier als het ware meegenomen in de ontwikkeling van het voorgestelde besluit. Wij zien dit als een werkwijze die vergeleken kan worden met een strategische verkenning. Ook bij TGWR zijn wij van mening dat de wijze waarop de VV- en commissieleden in de afgelopen anderhalf jaar via diverse sessies zijn betrokken bij de ontwikkeling van het voorstel, een strategische verkenning betreft. Het is in die zin wellicht nuttig om een ander perspectief op de BOB-systematiek te gaan verkennen. Daarbij leiden meerdere beeldvormende momenten niet tot verwarring maar tot het overzicht over de strategieontwikkeling.

Nogmaals dank voor het toegezonden rapport en de mogelijkheid voor bestuurlijk wederhoor, en succes gewenst bij de afronding van het rapport.

Met vriendelijke groet,
dijkgraaf en hoogheemraden,

Elektronisch getekend door Rogier van der Sande
op 16-09-2026

Rogier van der Sande,
Dijkgraaf

Elektronisch getekend door Mariël Middendorp
op 16-09-2026

Mariël Middendorp,
Secretaris / Algemeen Directeur

13 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college van dijkgraaf en hoogheemraden voor zijn bestuurlijke reactie op dit onderzoek. Deze reactie is integraal opgenomen als hoofdstuk 12 in dit rapport.

De Rekenkamer stelt met waardering vast dat het college de centrale boodschap van het rapport herkent en onderschrijft dat de bestuurlijke besluitvorming over strategische en toekomstgerichte opgaven blijvende aandacht vraagt. Ook waardeert zij dat het college het rapport beschouwt als een bruikbaar vertrekpunt voor het gesprek met de nieuwe Verenigde Vergadering over rollen, werkwijzen en de inrichting van het besluitvormingsproces.

De bestuurlijke reactie geeft de Rekenkamer aanleiding tot twee verduidelijkende opmerkingen.

In de eerste plaats wijst het college erop dat commissies in de huidige bestuursperiode een grote rol spelen en deze volgens het college goed vervullen. De Rekenkamer onderschrijft dat commissies een belangrijke plaats innemen in de Rijnlandse bestuurspraktijk. Ook uit het onderzoek blijkt dat zij een gewaardeerde rol vervullen in de voorbereiding van de besluitvorming en in de gedachtewisseling tussen het dagelijks en algemeen bestuur. De conclusies van het onderzoek zijn dan ook niet bedoeld als kritiek op het functioneren van commissies. Wel constateert de Rekenkamer dat bij strategische dossiers beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming in de praktijk niet altijd scherp van elkaar zijn te onderscheiden. Daardoor is voor leden van de Verenigde Vergadering niet steeds duidelijk in welke fase een dossier zich bevindt en welke rol op dat moment van hen wordt verwacht.

In de tweede plaats legt het college een ander accent dan de Rekenkamer op de wijze waarop strategische verkenningen plaatsvinden. De Rekenkamer onderkent dat Rijnland al verschillende initiatieven kent om bestuurders vroegtijdig te betrekken bij toekomstige opgaven en strategische vraagstukken, zoals beeldvormende sessies, technische bijeenkomsten en trajecten als Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland. De Rekenkamer concludeert dan ook niet dat dergelijke verkenningen ontbreken. De kern van haar observatie is dat de verbinding tussen deze verkenningen en de daaropvolgende oordeels- en besluitvorming sterker en explicieter kan worden gemaakt. Daarmee wordt voor de Verenigde Vergadering beter zichtbaar hoe inzichten uit verkenningen doorwerken in concrete keuzes.

De Rekenkamer constateert daarnaast dat het college in zijn bestuurlijke reactie vooral ingaat op de procesmatige aanbevelingen uit het rapport. Aanbevelingen over het zichtbaarder maken van alternatieven, varianten, nulopties en onzekerheden in de besluitvorming krijgen minder aandacht. De Rekenkamer acht deze aanbevelingen onverminderd relevant en vraagt hiervoor in dit nawoord opnieuw aandacht. Juist bij strategische opgaven voor de komende decennia, die met aanzienlijke onzekerheden gepaard gaan, kunnen deze elementen bijdragen aan een steviger bestuurlijk gesprek en een meer kaderstellende rol van de Verenigde Vergadering.

De Rekenkamer ziet in de bestuurlijke reactie geen aanleiding haar conclusies of aanbevelingen te wijzigen. De reactie bevestigt wel het beeld dat Rijnland beschikt over een solide basis voor bestuurlijke besluitvorming. De aanbevelingen uit dit rapport kunnen eraan bijdragen deze basis verder te ontwikkelen door bestaande werkwijzen beter te verbinden en te expliciteren.

Tot slot spreekt de Rekenkamer de wens uit dat de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek worden benut als basis voor het gesprek tussen de Verenigde Vergadering, het college en de ambtelijke organisatie. Dit gesprek kan bijdragen aan de verdere versterking van de bestuurlijke besluitvorming, in het licht van de toenemende opgaven voor het waterschap. De Rekenkamer acht het van belang dat dit gesprek aan het begin van de komende bestuursperiode wordt voortgezet. Zo kan Rijnland zijn lerend vermogen verder ontwikkelen en blijft de Verenigde Vergadering in positie om richting te geven aan toekomstige keuzes.

Bijlage 1. Samenstelling onderzoeksteam KplusV

1. M. van Leeuwen MSc, adviseur
2. Dr. H. Potman, senior adviseur

Bijlage 2. Geanalyseerde documenten en literatuur

P&C-documenten (2025–2026)

- Begroting 2026 en Meerjarenperspectief 2026–2030 (VV 26 november 2025)
- Voorjaarsnota 2025 (VV 9 juli 2025)
- Bestuursrapportages 2024 en 2025: voorjaars-, zomer- en najaarsburap
- Programmajaarverslag 2024 en 2025
- Voortgangsrapportage WBP6 (effectmonitor 2023 & 2024)

Bijzondere bestuurlijke voortgangsrapportages (2025–2026)

- Bestuurlijke voortgangsrapportage Zwanenburg (oktober 2024 – februari 2025)
- Voortgangsrapportage Zwanenburg Q2 2025 (maart 2025 – juni 2025)
- Bestuurlijke voortgangsrapportage Haarlem Waarderpolder (oktober 2025 – januari 2026)

Besluitnota's (2025–2026)

- [24.107404] VV-besluitnota Invoeren actieve diepteschouw baggeren overig water (VV 5 maart 2025)
- [24.150813] VV-besluitnota Regels strandbebouwing
- [24.160803] VV-besluitnota Kredietaanvraag zinker nabij AWZI Zwanenburg (VV 5 maart 2025)
- [24.160856] VV-besluitnota Begroting 2026 Het Waterschapshuis en zienswijze Rijnland
- [25.000139] VV-besluitnota Wijziging waterschapsverordening hard oppervlak en waterberging
- [25.012113] VV-besluitnota Programmajaarverslag 2024
- [25.014779] Toelichting partiële herziening peilbesluit Haarlemmermeerpolder, peilvak GH-140.33.2 (VV 15 oktober 2025)
- [25.015818] VV-besluitnota Fractievergoeding 2024-2025
- [25.017408] VV-besluitnota Begroting 2026 en zienswijze AQUON
- [25.017461] VV-besluitnota GR Slibverwerking - Begroting 2026 en zienswijze
- [25.018778] VV-besluitnota KRW Impuls (VV 14 mei 2025)
- [25.021258] VV-besluitnota Voorjaarsburap 2025
- [25.023003] VV-besluitnota Kredietvoorstellen bij de voorjaarsburap 2025
- [25.025828] VV-besluitnota Aanvraag tweede uitvoeringskrediet AWZI Haarlem Waarderpolder (VV 14 mei 2025)
- [25.027307] VV-besluitnota Clusterkrediet DiRK III (Dijkversterking Regionale Keringen, VV 14 mei 2025)
- [25.036235] VV-besluitnota Aanvullend uitvoeringskrediet aanpak beluchting AWZI Velsen (VV 9 juli 2025)
- [25.037413] VV-besluitnota Kostentoedeling 2026-2030
- [25.038535] VV-besluitnota BSGR - Begroting 2026 en zienswijze
- [25.040938] VV-besluitnota 2025 Beleidsnota Plastics
- [25.042779] VV-besluitnota Informatievoorziening en besluitvorming AWZI Haarlem Waarderpolder
- [25.044851] VV-besluitnota Vaststelling Nota Peilbeheer (VV 9 juli 2025)
- [25.046752] VV-besluitnota partiële herziening peilbesluit Haarlemmermeerpolder (VV 15 oktober 2025)
- [25.060077] VV-besluitnota Tijdelijk handelingskader waterkwaliteit bij infiltratie (VV 15 oktober 2025)
- [25.060865] VV-besluitnota Vervangen Persleiding Hoofddorp – Uitvoeringskrediet (VV 26 november 2025)

- [25.062526] VV-besluitnota Dierenwelzijn
- [25.070688] VV-besluitnota Zomerburap 2025
- [25.070760] VV-besluitnota Belastingverordeningen 2026
- [25.079268] VV-besluitnota Herijking Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) (VV 15 oktober 2025)
- [25.081423] VV-besluitnota Kredietvoorstellen bij de begroting 2026
- [25.085727] VV-besluitnota Begroting 2026 en MJP 2026-2030 (VV 26 november 2025)
- [25.086369] VV-besluitnota Normen- en toetsingskader 2025 (met in dit document het Normen en toetsingskader als bijlage) (1)
- [25.087090] VV-besluitnota Najaarsburap 2025
- [25.088018] VV-besluitnota Kwijtscheldingsverordening Rijnland
- [25.088787] VV-besluitnota deeltijdfactor
- [25.092796] VV-besluitnota Rapporteurschap VV
- [25.109773] VV-besluitnota Oostbosch- en Vosse- en Weerlanerpolder (VV 4 maart 2026)
- [25.109776] 25.109776 VV-besluitnota Zuidzijderpolder en Polder Reeuwijk-Sluipwijk
- [25.111115] VV-besluitnota polders Rijnlandroute (VV 4 maart 2026)
- [25.111130] VV-besluitnota Sloene en Klein Vogelenzang (Polder Reeuwijk en Sluipwijk) (VV 4 maart 2026)
- [26.000013] VV-besluitnota Voornemen oprichten juridische entiteit Verdygo
- [26.002530] VV-besluitnota REGIOSTUDIE WEST
- [26.010448] VV-besluitnota Vergaderschema VV en commissies 2027
- [26.010450] VV-besluitnota Fractievergoeding 2025 en 2026
- [26.014067] VV-besluitnota Uitbreiding scope en aanvraag voorbereidingskrediet medicijnresten HWP
- [26.016896] VV-Besluitnota Onderhoudsplicht Peilvakscheidingen
- [26.017382] VV-besluitnota Programmajaarverslag
- [26.019350] VV-besluitnota - AQUON - begroting 2027 en zienswijze
- [26.020438] VV-besluitnota voorjaarsburap 2026
- [26.021677] VV-besluitnota Kredietvoorstellen bij de voorjaarsburap 2026
- [26.021760] VV-besluitnota Toetreding Waterschap Limburg tot de GR AQUON
- [26.033683] VV-Besluitnota Evaluatie Besluit Schade aan keringen 2026
- [26.034946] VV-besluitnota Statutenwijziging Nederlandse Waterschapsbank
- [Geen codering] Kredietaanvraag voormalig sluizencomplex Halfweg (VV 5 maart 2025)

Overige geanalyseerde stukken Rijnland

- Notulen/verslagen VV:
- VV 15 mei 2024
- VV 5 maart 2025
- VV 14 mei 2025
- VV 9 juli 2025
- VV 15 oktober 2025
- VV 26 november 2025
- TGWR – kernstukken
- Rapport impactanalyse Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland (diverse versies/peildata, o.a. april 2025 en november 2025)
- TGWR – Impactanalyse (bijlagen / verdiepingen) (incl. "Bijlage 3 – TGWR – impactanalyse" en vergelijkingsversies)
- Denkrichtingen & strategie
- Rapport Denkrichtingen Rijnland TGWR (definitieve versie)
- [25.085145] VV-opinienota Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland (met bijlage 1)
- Bijlage 4 – TGWR – Roadshow (resultaten en stakeholderoverzicht)

- Resultaten Roadshow Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland (deelrapport fase 2, november 2025)
- Bestuurlijke stukken rond TGWR
- VV TKN-memo Stand van zaken studie Toekomstgericht waterbeheer Rijnland
- Presentatie Beeld-VV Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland
- VV-toelichting op programma Beeld-VV 10 december 2025
- Bijlage 2 – TGWR Acties

Overige documenten en literatuur

- Government Office for Science, The futures toolkit, London 2024
- Haasnoot, M e.a., Dynamic Adaptive Policy Pathways (DAPP). In: V. Marchau e.a. (eds), Decision Making under Deep Uncertainty, 2019, pp. 71-92.
- Hoogheemraadschap van Rijnland, Reglement van bestuur voor het hoogheemraadschap van Rijnland, Haarlem 2003
- Hoogheemraadschap van Rijnland, Reglement van orde van VV en commissies Rijnland, Leiden 2024
- E. Krol, e.a., Besluitvorming in Onzekerheid, Groningen, 2022
- RAND corporation, Robust decision making, z.j.
- Rekenkamer Hoogheemraadschap van Rijnland, Informatieverstrekking en besluitvorming AWZI Haarlem Waarderpolder, juni 2025
- Rekenkamer van Waterschap Rivierenland & Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, KRW – Minder weten om beter te sturen, Amersfoort 2025
- Schulz, M. e.a. Omgaan met onvoorspelbaarheid, Den Haag 2021
- Soltani, P. e.a. Een gepaste aanpak van grand challenges? Sturing bij integrale gebiedstransformaties betekent omgaan met complexiteit en onzekerheid. In: Bestuurskunde 2024, 67-76.
- Steen, M. van der e.a. Anticipating surprise: the case of the early warning system of Rijkswaterstaat in het Netherlands. In: Policy and society, 2018 pp. 473-490.
- Steen, M. van der e.a. Volgens het boekje. Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging, Leiden 2025
- Waterschapswet 1991

Bijlage 3. Geïnterviewde personen

Hoogheemraadschap Rijnland

- Dijkgraaf
- Hoogheemraad Financiën
- Secretaris-directeur
- Directieleden
- Concerncontroller
- Managers
- Bestuursadviseurs
- Beleidsadviseurs
- Leden commissie BOD
- VV-leden

Waterschappen

- Vertegenwoordigers:
- Directeur bij Hoogheemraadschap Delfland
- Bestuursadviseur bij Waterschap Rivierenland
- Bestuursadviseur bij Wetterskip Fryslân
- Bestuursadviseur bij Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
- Bestuurder en strateeg bij Waterschap Vechtstromen
- Directeur Unie van Waterschappen

Overige organisaties

- Manager ProRail
- Medewerker ProRail
- Manager Dunea
- Public affairs medewerker TaTa steel

Bijlage 4. Analyse- en normenkader

Tabel 2 en 3 geven respectievelijk het analyse- en normenkader weer.

Tabel 2. Analysekader

DV	Onderzoek naar…
1.	**Rolverdeling**: VV-DB-Organisatie. **Informatie:** feiten, data, expertise, onzekerheden, volledigheid, weging onzekerheden, gebruik van alternatieven, varianten en scenario's. **Procesinrichting, -beleving & toerusting:** ritme, timing, structuur en doorlooptijden richting besluiten, ervaren proceskwaliteit, samenwerking externe partijen, begrip van en grip op opgaven, materie en besluitfasen. **Besluiten en vervolg**: inhoud en positionering van besluiten, geïnstitutionaliseerde elementen lerend vermogen en flexibiliteit. **Omgang onvoorziene omstandigheden:** Voorbeelden en handvatten zoals indicaties over risicobereidheid of voorgeschreven afwegingshiërarchie van belangen/prioriteiten (e.g., veiligheid, betaalbaarheid, duurzaamheid).
2.	**Proces en ondersteuning elders** en verschillen in procesinrichting en ondersteuning DB–VV.
3.	**Ondersteuning (inrichting, producten, gebruik, ervaring)**: wie ondersteunt met welke rol en mandaat, gebruikte formats en instrumenten, mate waarin VV-leden ondersteuning benutten en als bruikbaar ervaren. **Gepastheid Rijnland**: aansluiting bijvoorbeeld op gebied van cultuur, schaal en samenwerkingscontext.
4. & 5.	**Inzichten, strategieën en besluitprincipes**: inventarisatie inzichten, strategieën en besluitprincipes over o.a. het betrekken, toepassen, duiden en structureren bij grote onzekerheden in strategische besluitvorming, en analyse welke overdraagbaar zijn naar de bestuurlijke context van het Hoogheemraadschap.
6.	Opgave–proces-fit: verhouding van huidig proces tot complexiteit, schaal en meerjarige aard van opgaven. **Ervaren aansluiting bestuurlijk proces**: hoe AB, DB en ambtelijke ondersteuning de geschiktheid van het proces ervaren, gegeven toenemende verantwoordelijkheden.
7.	Risico-inventarisatie: risico's te voorzien in strategische besluitvorming. Mitigatie-opties: welke proces- of ondersteuningsmaatregelen in denkbaar zijn om geïdentificeerde risico's te beperken, inclusief verklarende mechanismen waarom deze zouden kunnen werken. **Reeds gezette stappen**: verbeter- of risicobeperkende stappen binnen Rijnland die al zijn ingezet, en hoe deze zich verhouden tot geïdentificeerde knelpunten en risico's. **Verbetermogelijkheden**: mogelijke verbeteropties in het bestuurlijke besluitvormingsproces.

Tabel 3. Normenkader

#	Vraag	Normen	Bron
n.v.t.	1.a.-e.	Beschrijvende onderzoeksvragen, daarom geen aparte normen.	n.v.t.
1	1.f.	VV-leden beschikken vóór besluitvorming over betekenisvolle momenten om richting te geven, bij te sturen of te temporiseren.	Onderzoeksteam
2	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming voor (beleids)intensieve en/of financieel/ruimtelijk omvangrijke projecten worden afzonderlijk behandeld.	VV-werkgroep
3	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming maken inzichtelijk waar het besluit zich bevindt in de fasering van het project.	Onderzoeksteam
4	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming zijn gepositioneerd in de tijd (bv. korte, middellange en lange termijn).	Onderzoeksteam
5	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming maken duidelijk hoe het te nemen besluit zich verhoudt tot waterschapsopgaven en kerntaken.	VV-werkgroep
6	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming duiden het besluit binnen de langere termijn ambities en -scenario's uit vastgelegde kaders en beleidslijnen en motiveren afwijkingen	VV-werkgroep
7	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming bevatten een navolgbare beleidsredenering van opgave en probleemduiding naar handelingsopties, onzekerheden en beheersing.	VV-werkgroep
8	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming lichten toe waarom een voorkeurs-optie wordt gekozen en/of waarom nietsdoen geen optie is.	Onderzoeksteam
9	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming bevatten kengetallen en maken duidelijk waarom deze.	VV-werkgroep
10	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming bevatten varianten van, of alternatieven voor, een voorgestelde handelingsoptie of leggen uit waarom uitwerking daarvan niet zinvol is.	Onderzoeksteam
11	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming bevatten inschattingen van korte- en langetermijneffecten van een beslissing voor zowel realisatie als exploitatie (bv. scenario's).	Onderzoeksteam
12	1.f.	Voorstellen voor besluitvorming gaan in op onzekerheden, onvoorziene omstandigheden en risico's en de omgang daarmee.	Onderzoeksteam
13	1.f.	P&C-documenten hanteren consistente indeling, indicatoren en terminologie; afwijkingen worden toegelicht.	VV-werkgroep
14	1.f.	Bestuurlijke voortgangsrapportages maken inzichtelijk welke investeringen tot welke resultaten leiden, inclusief voortgangsscores met toelichting en bijsturingsmaatregelen.	VV-werkgroep
15	1.f.	De effect- en middelenmonitor bevat een openingspagina die in één oogopslag de stand van zaken in beeld brengt.	VV-werkgroep
16	1.f.	De effect- en middelenmonitor bevat per programma een redenering die teruggaat van het uiteindelijke doel naar tussendoelen die daaronder liggen en de acties, maatregelen en inzet van geld/investeringen die nodig zijn om de doelen te realiseren.	VV-werkgroep
17	1.f.	Bij bestuurlijke behandeling van de effect- en middelenmonitor wordt per portefeuillehouder een inschatting gegeven van effectiviteit en doelmatigheid.	VV-werkgroep
n.v.t.	2.-7.	Beschrijvende onderzoeksvragen, daarom geen aparte normen.	n.v.t.

Bijlage 5. Achtergrondinformatie Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland (TGWR)

Het traject Toekomstgericht Waterbeheer Rijnland (TGWR) vormt een expliciete poging van het hoogheemraadschap om strategische keuzes richting 2050 en 2100 bestuurlijk te agenderen en te verankeren.

Doel en positionering

Binnen TGWR is bewust gekozen voor de term *toekomstgericht* in plaats van *toekomstbestendig*. Daarmee wordt afstand genomen van het uitgangspunt dat het bestaande watersysteem met optimalisaties in stand kan worden gehouden. Het traject vertrekt juist vanuit de gedachte dat sommige ontwikkelingen onomkeerbaar zijn en dat het nodig is om vanuit mogelijke toekomsten terug te redeneren naar wat nu nodig is aan ontwikkelingen en besluiten. TGWR heeft daarmee nadrukkelijk een strategisch karakter en richt zich op vragen als:

- wat is op lange termijn nog te faciliteren binnen de fysieke grenzen van het watersysteem;
- welke keuzes zijn onvermijdelijk;
- en welke onzekerheden moeten expliciet onderdeel worden van bestuurlijke afwegingen.

Het beoogde eindproduct van TGWR is een *robuuste* strategie die wordt opgenomen in het overdrachtsdossier voor de nieuwe bestuursperiode na de verkiezingen van 2027 en richtinggevend moet zijn voor het Waterbeheerprogramma 2028 (WBP7). Definitie[5] van robuust: "bestand tegen een stootje, goed doordacht, flexibel en richtinggevend."

De huidige TGWR is een eenmalige exercitie, die na verloop van tijd kan worden herhaald met de dan beschikbare inzichten. In andere organisaties worden voortdurend gedurende een jaar trends geanalyseerd met het oog op de consequenties voor de organisatie en het beleid.

Opzet en werkwijze

TGWR bestaat uit drie fasen:

1. Beeldvorming: Impactanalyse (afgerond april 2025)
   In deze fase zijn de gevolgen van klimaatverandering en ruimtelijke ontwikkelingen voor het watersysteem en het gebied in kaart gebracht, met een doorkijk naar 2050 en 2100. De analyse maakt expliciet dat niet alle effecten kunnen worden opgevangen met technische maatregelen alleen en laat zien waar grenzen van het systeem in zicht komen.

2. Opinievorming: Roadshow (mei–oktober 2025)
   Op basis van de impactanalyse zijn gesprekken gevoerd met ongeveer veertig externe stakeholders, waaronder gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Doel was bewustwording te vergroten en te verkennen hoe wateropgaven samenhangen met ruimtelijke en economische keuzes in het gebied.

3. Besluitvorming: Robuuste strategie & routekaart (2026)
   In deze fase worden de opbrengsten uit de impactanalyse en *roadshow* vertaald naar

[5] TOEKOMSTGERICHT WATERBEHEER RIJNLAND Registratienummer: 25.085145

strategische uitgangspunten en handelingskaders voor de lange termijn. Daarbij wordt nadrukkelijk gewerkt met adaptiviteit en herijking in de tijd, in plaats van vaste blauwdrukken.

Het traject wordt in de bestuurlijke cyclus ingebed via beeldvormende sessies in de VV, waarbij ook externe partijen worden betrokken. Hierbij worden ook analyses uit programma's als Financieel Fit voor de Toekomst en onderzoek door externe partijen samengebracht om de VV zicht te bieden op financiële en inhoudelijke toekomstscenario's.

Een onderdeel van de werkwijze binnen TGWR is het werken met denkrichtingen in extremen. Binnen het traject werkt Rijnland met verschillende klimaatscenario's zoals van KNMI en IPCC om te bepalen wat drogere, nattere of zoutere omstandigheden betekenen voor het watersysteem. Deze denkrichtingen zijn expliciet geen scenario's waaruit wordt *gekozen*, maar dienen als hulpmiddel om bijvoorbeeld de robuustheid van opties af te wegen of om VV-leden enige afstand te laten nemen van de dominante korte-termijnlogica. Door extreme, maar voorstelbare toekomsten te verkennen, beoogt men onderliggende uitgangspunten, spanningen en grenzen zichtbaar te maken.

Binnen TGWR gebruikt men de term 'hou-flex'. Hou-flex is het centrale principe om VV-leden houvast te bieden in een context van grote onzekerheid, zonder vast te houden aan vaste eindbeelden of blauwdrukken. Het combineert richtinggevende strategische uitgangspunten met expliciet ingebouwde flexibiliteit, zodat keuzes kunnen worden aangepast aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Daarmee verschuift de focus van maakbaarheid naar adaptieve besluitvorming, met oog voor het voorkomen van *lock-ins* op de lange termijn.

Betrokkenheid van VV en DB

In het project TGWR worden de leden van de VV bekend gemaakt met de toekomstige strategische vraagstukken die op Rijnland afkomen. Ook wordt de relatie gelegd tussen waterbeheervraagstukken, het principe van 'water en bodem sturend' en de ruimtelijke en economische vraagstukken die in de gemeenten in het beheergebied van het hoogheemraadschap Rijnland spelen of in te toekomst gaan spelen.

DB en VV worden stapsgewijs meegenomen in het traject toekomstgericht waterbeheer. De VV is in 2025 meerdere malen beeldvormend betrokken bij TGWR. Tijdens de Beeld-VV van 10 december[6] 2025 is gewerkt met de zogeheten *troubadours-vorm*: VV-leden reflecteerden vanuit uiteenlopende rollen (zoals inwoner, agrariër, bedrijf of gemeente) op vier denkrichtingen richting 2100. Het doel van deze sessie was nadrukkelijk niet om keuzes te maken, maar om perspectieven te verbreden en 'ongemak' productief te maken.

In interviews wordt deze manier van werken door VV-leden en ambtelijke functionarissen getypeerd als vernieuwend en leerzaam. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat dit type toekomstverkenning tijd, herhaling en duiding vraagt om betekenisvol te landen in de besluitvorming van de VV. In maart[7] 2026 is daarom een vervolgsessie gehouden, tussen beeld- en opinievorming, om eerder geformuleerde uitgangspunten verder te verdiepen.

TGWR in relatie tot regulier bestuurlijk proces

[6]Onderwerp Programma beeld-VV 10 december 2025 - Registratienummer: 25.109442
[7] [25.085145] VV-opinienota Toekomstgericht waterbeheer Rijnland (met bijlage 1)

TGWR is in de huidige vorm nog vooral aanvullend aan het bestaande bestuurlijke proces en staat deels los van bestaande bestuurlijke routines. Waar reguliere besluitvorming sterk is georganiseerd rondom concrete voorstellen en korte-termijnbesluiten, vraagt TGWR om reflectie zonder direct handelingsperspectief. Daarmee onderscheidt TGWR zich van reguliere beleidsprocessen, die primair zijn ingericht op kortere planperioden en jaarlijkse cycli. TGWR is opgezet als een meerjarig leer- en ontwikkeltraject, waarin de VV wordt voorbereid op fundamentele keuzes onder grote onzekerheid.

TGWR, en de invloed op het bewustzijn in de organisatie is in veel gesprekken teruggekomen. In de gesprekken is in relatie tot TGWR ook veelvuldig gerefereerd aan klimaatscenario's, met name die van het KNMI.[8] Tegelijkertijd wordt benadrukt dat strategievorming binnen Rijnland steeds minder is gericht op het ontwikkelen van vaste eindbeelden of blauwdrukken. In plaats daarvan wordt gewerkt met het leggen van zogenoemde 'ankers' voor toekomstige keuzes. De reden hiervoor is dat volledig uitgewerkte langetermijnvisies snel worden ingehaald door nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat TGWR daarmee zowel een inhoudelijke als een procesmatige innovatie is. TGWR moet gaan doorwerken in de voorbereidingen voor het volgende waterbeheerprogramma (WBP7) en de VV zal hierin actief worden meegenomen. Dit vraagt volgens geïnterviewden om een gestructureerd inwerkprogramma en om duidelijke duiding van de strategische keuzes die op de lange termijn spelen.

[8] Zie bijvoorbeeld: https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-23-klimaatscenario-s

Bijlage 6. Rijnlands (strategische) besluitvormingsproces in formele zin

De inrichting van het strategische besluitvormingsproces binnen Rijnland in formele zin volgt uit de algemene kaders voor besluitvorming. Deze liggen vast in de Waterschapswet, het door de provincies vastgestelde Reglement van Bestuur voor Rijnland, en Rijnlands eigen Reglement van Orde voor VV en commissies. Met name het Reglement van Orde is relevant voor de analyse van het strategische besluitvormingsproces in formele zin. Op dit Reglement van Orde kan het hoogheemraadschap immers zelf invloed uitoefenen en het bevat concrete regels voor besluitvorming waar de andere meer algemene kaders bevatten.

Het Reglement van Orde voor VV en commissies Rijnland

Het Reglement van Orde regelt de procedurele inrichting van het besluitvormingsproces en de vergaderpraktijk. Het beschrijft onder meer hoe voorstellen worden voorbereid, geagendeerd[9] en behandeld, de rol en werkwijze van commissies als voorbereidende gremia, en de inzet van aanvullende instrumenten zoals technische sessies en beeldvormende bijeenkomsten. Daarnaast bevat het regels voor de interne werkwijze van de VV (zoals initiatiefvoorstellen, agendering en behandeling van stukken).

Instrumentarium

Het Reglement van Orde voor VV en commissies Rijnland kent drie instrumenten die wij toegepast terugzien bij het inrichten van strategische besluitvormingsprocessen. Dit zijn commissies, technische sessies, en de aan het BOB-model ontleende Beeld-VV's. De volgende paragrafen behandelen deze achtereenvolgens.

1. Commissies

Volgens het Reglement van Orde voor VV en commissies Rijnland, artikel 39, worden alle voorstellen die zijn geagendeerd ter besluitvorming in de VV eerst in een commissie inhoudelijk voor-besproken. Commissies vervullen daarmee een centrale formele rol in de voorbereiding van besluitvorming, ook voor strategische keuzes. De VV kent momenteel drie van deze commissies, de Commissie BOD, de Commissie Voldoende Water en Waterkwaliteit (VW&W) en de Commissie Waterveiligheid en Waterketen.

De concept-agenda van een commissievergadering wordt vastgesteld door het college van Dijkgraaf & Hoogheemraden (D&H), de agenda wordt vastgesteld door de commissie. Bij deze commissiebijeenkomsten stellen VV-leden vragen, wisselen zij opvattingen uit en geven zij aan in welke mate een voorstel rijp is voor besluitvorming. Binnen Rijnland betreft het commissies van advies van de VV, niet van het DB.[10] Zij kunnen zowel de VV als het DB gevraagd en uit

---

[9] Het Regelement van orde kent, in tegenstelling tot de Waterschapswet, een voorziening voor agendering door de VV. De VV kan bij aanvang van een vergadering wel wijzigingen of toevoegingen aan de agenda voorstellen. De beschreven werkwijze is als volgt: Artikel 45 regelt dat leden een initiatiefvoorstel digitaal kunnen indienen bij de dijkgraaf, die dit zo spoedig mogelijk deelt met de VV. Het college krijgt daarna maximaal zes weken om schriftelijk wensen en bedenkingen mee te geven. Zodra dat is gebeurd, of als het college laat weten daarvan af te zien, of de termijn verstreken is, komt het voorstel op de agenda van de eerstvolgende commissie- en VV-vergadering.

[10] Elders, bijvoorbeeld het waterschap Rivierenland en het waterschap AA en Maas, zijn commissies adviescommissies van het DB. Ook ten tijde van het monistisch systeem van provincies en gemeenten, waren de commissies van de provinciale staten respectievelijk de gemeenteraden, commissies van advies van de colleges.

eigen beweging adviseren. Soms komen onderwerpen in een commissievergadering aan de orde die (nog) niet ter besluitvorming worden voorgelegd aan de VV, bijvoorbeeld recent op 11 februari 2026 het participatiebeleid in de Commissie BOD.

In de commissievergadering is er sprake van een inhoudelijke bespreking van het voorstel en constatering of wat de commissie betreft het onderwerp voldoende is besproken. In de VV kan dan volstaan worden met behandeling als hamerstuk.[11] Als bespreekpunten resteren, is het advies van de commissie om het stuk te bespreken in de VV. De voorstellen gaan vervolgens als zodanig door naar de VV.

2. Technische sessies

Voor kennisdeling van feitelijke en technische informatie over een specifiek onderwerp dat wordt voorgelegd voor besluitvorming kent het regelement van orde ook de mogelijkheid van het organiseren van een technische sessie[12]. Het betreft geen vergaderingen. Er wordt informatie verstrekt en biedt een mogelijkheid om de technische kant van een voorstel goed te overzien alvorens er over van gedachten te wisselen in een commissie of VV. Ambtelijke medewerkers informeren daarbij VV-leden over veelal meer technische, onderwerpen. Het doel is om technische en verdiepende vragen vooraf te stellen en extra achtergrondinformatie te krijgen over belangrijke dossiers. Een technische sessie is openbaar toegankelijk maar wordt niet uitgezonden aangezien er niet wordt beraadslaagd en er geen besluitvorming plaatsvindt. Van de technische sessie worden ook geen notulen opgesteld.

3. BOB-model en Beeld-VV's

Het Reglement van Orde voor VV en commissies noemt het 'BOB-model[13]' als een van de 'overige instrumenten' onder de bevoegdheden en instrumenten. Het BOB-model wordt in de regelementen niet nader toegelicht of gedefinieerd. Er zijn ook nog geen formele documenten of afwegingskaders die het inzetten van een BOB(-achtige) -structuur voor strategisch/investering/high impact) besluiten/projecten formeel regelen.

In dit verband is relevant dat in artikel 50, lid 2 van het Reglement van orde van VV en commissies Rijnland staat genoteerd dat "De oordeelsvormende fase via een debat en besluitvormingsfase vinden plaats in een reguliere vergadering." Er wordt niet gesproken over een expliciete rol voor commissies binnen de oordeelsvorming of het BOB-model.

Rijnland kent wel formeel een vergadervorm die op het BOB-model is geënt; de Beeld-VV[14]. Een Beeld-VV is een speciale informatiesessie voor alle VV- en commissieleden om leden te informeren en een beeld te laten vormen van relevante onderwerpen en vraagstukken waarmee het hoogheemraadschap wordt geconfronteerd. Beeld-VV's zijn onderdeel van de

[11] Idem artikel 39.
[12] Reglement van Orde (R.v.O.) voor VV en commissies artikel 50.
[13] Het BOB-model is een veelgebruikt besluitvormingsmodel in veel gemeenten en provincies. Het besluitvormingsproces wordt daarbij gestructureerd in drie de drie opeenvolgende fasen: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. In de fase van beeldvorming wordt informatie verzameld en gedeeld om een gezamenlijk en feitelijk beeld van het vraagstuk te krijgen, zonder dat standpunten worden ingenomen. Vervolgens worden in de oordeelsvorming verschillende perspectieven, belangen en argumenten afgewogen en ontstaat een inhoudelijk debat over mogelijke richtingen. In de laatste fase, besluitvorming, wordt op basis van deze afwegingen een formeel besluit genomen.
[14] Reglement van Orde (R.v.O.) voor VV en commissies artikel 50.

bestuurlijke jaaragenda's maar staan in principe los van eventuele concrete besluitvormingsdossiers die in commissies en de VV worden behandeld.

Tijdens een Beeld-VV worden één of meerdere thema's behandeld door middel van presentaties of interactieve werkvormen[15]. Als er geen onderwerpen worden geagendeerd dan vervallen de bijeenkomsten. Zo zijn in 2025 twee van de vijf geplande bijeenkomsten komen te vervallen.[16] In de validatiesessie met VV-leden werd genoemd dat vervallen Beeld-VV's vaak op een ander moment worden 'ingehaald', bijvoorbeeld gedurende een besluit-luwe reguliere VV. Tabel 4 geeft de onderwerpen van de Beeld-VV's in de onderzochte periode weer.

Tabel 4. Onderwerpen Beeld-VV

Jaar	Datum	Onderwerpen
2023	24/5	Water en bodem sturend
	7/6	Gezond water KRW
	6/9	VV-inwerkprogramma, Energie & Circulair klimaat
	5/10	Begroting
	11/10	Rijnlandlezing
	1/11	Rijnland en de markt, Opgave voor de toekomst
2024	31/1	KRW, Rijnland circulair
	20/3	Medicijnenresten, Veenweide strategie
	4/4	Informatieveiligheid
	5/6	Haarlem Waardenpolder, Toekomstbestendig Watersysteem Rijnland
	23/10	Nota Peilbeheer
	11/12	KRW-tussenevaluatie en juridische scan
2025	5/2	Toekomstbestendig waterbeheer TGWR, Water en bodem sturend
	2/4 & 11/6	Vervallen
	17/9	Begroting, Toekomstgericht waterbeheer
	10/12	Toekomstbestendig waterbeheer TGWR
2026	28/1	Rijnland circulair, Verschil verrijkt

Onderwerpen die worden behandeld in de Beeld-VV's, welke in ieder geval vanuit de naamgeving de suggestie dragen onderdeel te zijn van een BOB-fasering, staan regelmatig min of meer los van besluitvormingsdossiers. De Beeld-VV's worden in sommige gevallen georganiseerd ver voordat er besluitvorming over een dossier wordt verwacht. Ook richten ze zich veelal in algemene sferen op strategische en toekomstgerichte thema's, waaronder TGWR, KRW, informatieveiligheid en Water en Bodem sturend. Daarbij valt op dat er in mindere mate beeldvorming plaatsvindt ten opzichte van een concrete set keuzes, dit wordt in commissies gedaan.

[15] Beeld VV van december 2025. Ook in interviews benoemd.
[16] Respectievelijk de Beeld-VV's van 5 februari en 17 september 2025.

Bijlage 7. Rijnlands (strategische) besluitvormingsproces in informele zin

Bij analyse van de praktijk van Rijnlands (strategische) besluitvormingsproces in informele zin tekenen zich twee typen processen af, die wij – bij gebrek aan formele terminologie – aanduiden als het 'reguliere besluitvormingsproces' en het 'besluitvormingsproces rond strategische keuzes'. Deze komen hieronder aan bod. Daarbij merken wij op dat dit onderscheid in de praktijk niet altijd scherp is. Besluiten die volgens dit onderscheid gelden als 'regulier' hangen immers vrijwel altijd samen met meer strategische vraagstukken. Ook ontbreekt een formeel onderscheid tussen beide processen. Daardoor lopen beide in de praktijk geregeld door elkaar. Desondanks geeft het onderscheid enige grip op de waargenomen verschillen en overeenkomsten tussen beide processen.

Reguliere besluitvormingsproces

Bij het reguliere besluitvormingsproces gaat het over de behandeling van meer dagelijkse dossiers en formele besluitstukken over bijvoorbeeld losse peilbesluiten, kleinere projecten, investeringen en exploitaties. Bij dit reguliere besluitvormingsproces worden, vrijwel altijd op initiatief van het DB[17], nota's en ondersteunend materiaal voorbereidend besproken, doorgaans in commissievergaderingen. Uit de documentanalyse blijkt dat commissievergaderingen zich in de praktijk vooral richten op dit type reguliere, door het DB voorbereide voorstellen voor de VV.

In deze commissievergaderingen worden, zo blijkt uit de notulen[18], zowel vragen gesteld als opvattingen gedeeld. Zowel beeld, oordeels- als besluitvorming vinden in deze reguliere praktijk tenminste deels plaats gedurende de commissievergadering. Beeldvorming zien wij vooral terug door de vragen die er worden gesteld. Oordeelsvorming zien wij terug in het ventileren van opvattingen. Ook wordt er via advisering over hamerstukken aan gedeeltelijke besluitvorming gedaan in commissievergaderingen. Na commissievergadering worden stukken doorgeleid naar de VV, al dan niet als hamerstuk. Aldaar vindt, na enig debat, besluitvorming plaats.

Besluitvormingsproces rond strategische keuzes

Voor strategische en toekomstgerichte onderwerpen, dossiers en keuzes tekenen zich in de praktijk contouren af van een proces dat afwijkt van het reguliere, al is de inrichting niet formeel vastgelegd. Het gaat daarbij in de regel om het besluitvormingsproces rond keuzes over langetermijnopgaven, prioriteiten, grotere investeringsrichtingen of -beslissingen en de rol van het hoogheemraadschap in relatie tot maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen.

Toepassing van het BOB-model

In verschillende interviews, zowel ambtelijk op directieniveau en adviseurs, als met leden van het DB is in dit kader naar voren gebracht dat de toepassing van het BOB-model, en specifieker de trits beeldvorming (of inzichtvorming), oordeelsvorming en besluitvorming, een rol speelt in de besluitvormingspraktijk rond strategische keuzes binnen Rijnland. Er werd

[17] De VV maakt in de praktijk zeer zelden gebruik van haar mogelijkheid tot agenderen.
[18] Notulen

daarbij aangegeven dat Rijnland niet strikt formeel werkt met het BOB-model maar hier wel degelijk elementen uit toepast.

Er is in de regel sprake van inrichting volgens het BOB-model wanneer er grote kosten worden gemaakt, veel belanghebbenden bij een onderwerp zijn betrokken of wanneer het onderwerp een grote impact heeft op de maatschappij. Er is (nog) geen expliciet kader voor. Het besluit om over te gaan op een BOB-fasering wordt veelal gemaakt door het DB, al kan de VV hier ook om vragen. Toepassing komt in de praktijk terug bij verschillende documenten en besluiten. In alle gevallen is er sprake van grote omvang of complexiteit, zoals het WBP wat is ondergebracht onder het TGWR, grote consequenties (resultaten KRW 4), of grotere beleidsmatige stukken, zoals de Nota Peilbeheer of de begroting.

Daar waar een BOB-structuur wordt toegepast is niet altijd sprake van een duidelijke doorlopende cyclus[19] van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. In plaats daarvan zijn beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming vaak over meerdere vergaderingen verspreid, en verloopt het proces niet één-op-één per fase. In interviews en de validatiesessie met VV-leden is naar voren gekomen dat men binnen een BOB-traject soms een stap terugzet naar al doorlopen fasen. Voor de helderheid komen de verschillende fasen hieronder desondanks kort los van elkaar aan bod.

Beeldvorming binnen een BOB-traject

Daar waar een BOB-traject wordt ingericht komt uit de documentstudie naar voren dat de strategische en toekomstgerichte onderwerpen vooral beeldvormend besproken worden in meerdere afzonderlijke beeldvormende sessies, veelal Beeld-VV's en technische sessies. Deze beeldvormende sessies blijken vaak gericht op algemene beeldvorming rond een onderwerp en weinig tot niet op de mogelijk concreet te nemen besluiten over projecten en investeringen.

Merk op dat dit in sommige gevallen een consequentie is van de onderzochte tijdspanne. Zo zijn bij TGWR bijvoorbeeld *meerdere* Beeld-VV's georganiseerd binnen en buiten de onderzochte periode. Waarbij eerdere rondes logischerwijs algemener van aard waren. De oordeels- en besluitvorming werden daarbij (rond WBP7) voorzien in een later stadium.

Na bespreking in Beeld-VV en/of technische sessies volgt bespreking in commissies. Het patroon rond door elkaar lopende beeld- en oordeelsvorming gesignaleerd bij reguliere besluitvorming komt hier terug. De beeldvorming loopt getuige gestelde vragen in commissievergaderingen door in de oordeelsvorming. Dit werd bevestigd door gesproken VV-leden.

Oordeelsvorming binnen een BOB-traject

Vervolgens gaat een besluit richting de oordeelsvorming, veelal binnen een commissievergadering of VV. Hierbij werden veelal besluitstukken gesignaleerd waar één

[19] Zo is voor de actualisatie van de Nota Peilbeheer expliciet een BOB-procedure gevolgd waarbij de procedure als volgt was opgebouwd: beeldvormend in Beeld VV 23-10-2024, opiniërend in VV van 11-12-2024, tussenstap consultatie in commissie VW&W voor de ter inzagelegging op 12-2-2025 en besluitvorming in VV van 9-7-2025. Overigens is fragmentatie niet altijd ter sprake; de behandeling van de laatste begroting is bijvoorbeeld beeldvormend aan bod gekomen in een Beeld-VV (17-09-2025), oordeelvormend in de drie commissies (12-11-2025) en besluitvormend in een VV (26-11-2025).

voorkeursvariant wordt gepresenteerd en soms al ook impliciete keuzes zijn opgenomen. Deze constatering werd bevestigd in interviews met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en de gesprekken met VV-leden. Daarbij kwam naar voren dat de ambtelijke organisatie er vanuit expertise op gericht is om de beste optie aan het DB en de VV voor te leggen ter goedkeuring. Tegelijkertijd werd benadrukt dat er wel degelijk ruimte is voor bestuurlijke afwegingen, zowel vooraf als tijdens het proces. Op basis van onze analyse van de documenten gebeurt dit vooral in het DB (en de ambtelijke organisatie) en niet zozeer oordeelsvormend in de VV.[20]

Bij nadere analyse van met name de notulen blijkt in de VV vaak een vraag-antwoord dynamiek te overheersen. Hierbij wordt door VV-leden ten aanzien van een voorgelegd besluit of voorkeursalternatief vragen gesteld, waar een antwoord op komt. VV-leden stellen bijvoorbeeld vragen over de voorgelegde varianten en de afweging die het DB heeft gemaakt maar blijven binnen de kaders die het DB vooraf meegeeft aan de voorstellen. Er wordt vanuit de VV niet op aangedrongen dat eerder overwogen alternatieven ter keuze in de VV worden voorgelegd. Strategische afweging en debat, zowel tussen VV-leden en het DB maar ook tussen fracties onderling, blijven daarmee beperkt.

Een voorbeeld hiervan is de Kredietaanvraag voormalig sluizencomplex Halfweg. Daarin worden de alternatieven die in het voortraject zijn afgewogen zijn met afbeeldingen in beeld gebracht[21] maar bij de behandeling in de VV van 14 mei 2025 wordt niet ingegaan op de varianten. Uit de notulen van de vergaderingen in 2025 waar de onderzochte documenten zijn besproken blijkt ook niet dat door de VV separaat aandacht wordt besteed aan varianten, alternatieven of scenario's. De risico's en onzekerheden die in de VV wel worden besproken, hebben vooral betrekking op korte termijn projectrisico's en onzekerheden.

Besluitvorming binnen een BOB-traject

Tot slot komt een dossier meer besluitvormend aan bod in één of meerdere reguliere VVs. Bij enkele strategische dossiers valt op dat de opbrengst van beeldvormende sessies hierbij niet of beperkt terugkomt in behandelde besluitstukken.

[20] Zie onder meer: Nota Peilbeheer VV 12 februari 2025, Kredietaanvraag voormalig sluizencomplex Halfweg VV 5 maart 2025, Partiele herziening peilbesluiten polders VV 4 maart 2026.
[21] VV 5 maart 2025, Kredietaanvraag voormalig sluizencomplex Halfweg. Notulen VV Rijnland 5 maart 2025 Corsanummer 25.022815

Bijlage 8. Informatie voor de VV bij strategische keuzes

Er is analyse uitgevoerd op een selectie primaire informatiestukken. Het betreft het Overdrachtsdossier, P&C-documenten, bijzondere voortgangsrapportages, en besluitnota's met ondersteunende documenten. Deze zijn geselecteerd vanwege hun evidente inhoudelijk of procedurele weerslag op strategische besluitvorming. Andere informatiestukken zoals presentatie, memo's, en overige nota's[22] zijn ondersteunend meegenomen waar die openbaar beschikbaar en aan de orde waren.

Overdrachtsdossier

Als onderdeel van het inwerkprogramma in een nieuwe zittingsperiode ontvangt de VV een overdrachtsdossier waarin de belangrijkste opgaven, keuzes en beleidslijnen voor de komende bestuursperiode worden geschetst. Deze overdrachtsdocumentatie heeft daarmee primair een agenderende en oriënterende functie. Dit maakt het in feite ook het eerste stuk informatie dat VV-leden ontvangen ten aanzien van strategische keuzes.

Omgaan met onzekerheden

Bij analyse van het overdrachtsdossier van 2023 valt op dat dit expliciet is opgesteld vanuit het perspectief van toenemende complexiteit en onzekerheid in de taken van het hoogheemraadschap. Dat onderwerp wordt direct benoemd als kern van de bestuurlijke opgave en vormt de rode draad in de verdere uitwerking van de inhoud. De informatie is daarbij thematisch opgebouwd (waterveiligheid, voldoende water, schoon en gezond water, waterketen) en bevat per onderwerp een combinatie van opgaven, beleidskaders en bestuurlijke keuzes.

Onzekerheden en dilemma's worden in het overdrachtsdossier van 2023 op hoofdlijnen zichtbaar gemaakt. Dit gebeurt onder andere door het expliciet onderscheiden van 'bekende' en 'nieuwe' wateropgaven, waarbij bij de nieuwe opgaven wordt benadrukt dat strategieontwikkeling en stapsgewijze beleidsvorming noodzakelijk zijn. Ook zijn bestuurlijke keuzes per thema weergegeven. Daarbij worden beleidsopties en handelingsrichtingen vaak in de vorm van dilemma's (bijvoorbeeld tussen afwachten of anticiperen) gepresenteerd. Verder worden onzekerheden rond kostenontwikkeling, klimaatontwikkelingen en toekomstige regelgeving benoemd. Deze zaken worden niet uitgewerkt in scenario's of doorrekeningen.

Betrekken alternatieven, varianten en scenario's

In de overdrachtsdocumentatie komt op pagina 47 een aankondiging van een adaptieve en procesmatige benadering van besluitvorming bij enkele grotere en complexere dossiers naar voren, in het bijzonder voor de aanpak rond de Afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) Haarlem

[22] Aan het (beeldvormende) begin van een besluitvormingstraject wordt, afgeleid van de BOB-terminologie, een beeldnota gebruikt om perspectieven te schetsen; in de oordeelsvormende of opiniefase volgt een opinienota. Moet de VV een besluit nemen, de besluitvormende fase, dan ontvangt zij een besluitnota met ontwerpbesluit. Een nota van wijziging of nota van toelichting kan bij een besluitnota worden gegeven en verduidelijkt, naar aanleiding van vragen in de commissiebehandeling, de voorgestelde wijziging of toelichting van het college. Wordt de VV geïnformeerd over ontwikkelingen of over besluiten van het DB, dan gebeurt dat via een VV TKN-memo. Losstaand wordt de term 'nota' gebruikt voor beleidsnota's.

Waarderpolder (HWP). Dit project kent een grote financiële en inhoudelijke impact en krijgt daarom een prominente plaats in het inwerkprogramma van de VV.

Volgens de beschrijving wordt gewerkt met een adaptieve aanpak waarbij besluiten niet in één keer volledig worden vastgezet, maar gefaseerd worden genomen, door ruimte te laten voor latere keuzes. Men houdt volgens het document rekening met onzekerheden in regelgeving, technische ontwikkeling en kostenontwikkeling door bij de uitwerking al voorzieningen te treffen voor mogelijke toekomstige uitbreidingen zonder deze direct vast te leggen. Voorts wordt expliciet benoemd dat ramingen bandbreedtes kennen als gevolg van risico's en lange doorlooptijden. Er is niet aangegeven of er wordt gemonitord op deze werkvorm.

Het overdrachtsdossier noemt tot slot nog de 'aanpak grote projecten', rond HWP en andere grote projecten. Daarin besteedt het DB nadrukkelijk aandacht aan governance, rapportage en opdrachtgeverschap. Deze aanpak omvat onder meer bijzondere voortgangsrapportages richting het bestuur, het werken met stuurgroepen en het versterken van regie vanuit Rijnland zelf. Daarbij wordt expliciet beoogd om de informatiepositie van de VV te verbeteren en zij een beter grip krijgt op complexe investeringsprojecten. Deze werkwijze is project specifiek. De adaptieve benadering en de aangescherpte governance zijn zichtbaar bij grote en complexe investeringsdossiers, maar er is nog geen vastgelegde systematiek voor, binnen de bredere informatievoorziening en besluitvorming.

Planning- en control documenten

Rijnlands P&C-documenten zijn in het algemeen gericht op het verschaffen van samenhang en voorspelbaarheid in het bestuurlijke proces. Het DB vertaalt in de documenten de langetermijnambities naar jaarlijkse plannen en legt verantwoording af over de behaalde resultaten. Dit maakt de P&C-cyclus de schakel tussen de meerjarige strategische kaders zoals het Waterbeheerprogramma en het coalitieakkoord, strategische keuzes ten aanzien van waterschapsopgaven en de jaarlijkse uitvoering van bestaande plannen met bijbehorende verantwoording aan de VV.

Omgaan met onzekerheden

In de Voorjaarsnota 2025, de Begroting 2026 en het Meerjarenperspectief 2026-2030 en de bijbehorende beeldnota's uit 2025 wordt expliciet aandacht besteed aan meerjarige ontwikkelingen, oplopende investeringen, onzekerheden in kosten en capaciteit en aan beleidsmatige opgaven die zich ook na de planperiode zullen doorzetten, zoals klimaatverandering, water en bodem sturend en strengere Europese regelgeving.

De doorkijk in het Meerjarenperspectief loopt tot 2030, met ramingen voor investeringen, schuldenpositie en kapitaallasten, en bevat op onderdelen bandbreedtes, prognoses en doorrekening van consequenties voor ingelanden. De langere termijn (richting 2050) wordt daarbij vooral gebruikt als strategische context, met name in relatie tot waterveiligheid, zoetwaterbeschikbaarheid en klimaatadaptatie.

De begroting en het meerjarenprogramma gaan daarnaast meer expliciet in op verschillende soorten onzekerheden en het langetermijnperspectief van het hoogheemraadschap[23]. Er wordt gesproken over de relatie tussen water en bodem sturend en de toekomstige ruimtelijke

[23] VV 26 november 2025.

ontwikkelingen en het vraagstuk van toekomstig zoetwatertekort in relatie tot verzilting. Ook wordt gewag gemaakt van de invloed van technologische ontwikkelingen op langere termijn voor waterzuivering. De ontwikkelingen en de alsdan te nemen maatregelen worden opengelaten, ook met betrekking tot de situatie na 2050. Op deze wijze wordt de VV weliswaar meegenomen in de onzekerheden die in de toekomst liggen, maar deze worden niet of beperkt doorgerekend. Dit terwijl op dit moment al wel besluiten moeten worden genomen over de begroting en het meerjarenprogramma. De VV autoriseert via die besluiten de daarin aangegeven uitgaven.

De begroting die in de VV-vergadering van november 2025 aan de orde is geweest, bevat bijvoorbeeld diverse kredietvoorstellen (Gouda dijkverbetering, Poldergemalen, KRW3 noord, Landbouw-portaal, KRW 3 Zuid, Advanced Monitoring Control AMC & AWZI Den Haag). Er is nagegaan in hoeverre onzekerheden, alternatieven, varianten en scenario's in de kredietvoorstellen aan de orde komen. Hieruit ontstaat het beeld dat in de meeste voorstellen risico's en – in mindere mate – onzekerheden systematisch worden benoemd, terwijl alternatieven, keuzeruimte en bredere beleidsredeneringen minder consequent en expliciet worden uitgewerkt. De mate waarin context wordt geboden en de mate van doorwerking van beleidsmatige doelen verschilt duidelijk per dossier.

In de uitvoerings- en verantwoordingsdocumenten uit 2024 en 2025, zoals de bestuursrapportages (voorjaars-, zomer- en najaarsburap 2025) en het Programmajaarverslag 2024 en 2025, verschuift de focus nadrukkelijk naar het lopende begrotingsjaar en de realisatie van afspraken uit de begroting. In deze documenten ligt het accent op voortgang, afwijkingen en financiële beheersing binnen het vastgestelde kader. De meer toekomstgerichte elementen die in de begrotings- en kaderstellende fase worden geïntroduceerd, keren hierin slechts beperkt terug. Indicatoren en voortgangsinformatie zijn vooral gericht op het afleggen van verantwoording over het bereikte resultaat in het betreffende jaar, en minder op het expliciet zichtbaar maken van effecten in relatie tot lange termijn trends, kantelpunten of de noodzaak tot strategische bijsturing.

Betrekken alternatieven, varianten en scenario's

Belangrijkste voorbeeld van een vorm van scenariowerk in de
P&C-cyclus waarbij ook sprake is van doorrekening is de doorkijk in het Meerjarenperspectief tot 2030, met ramingen voor investeringen, schuldenpositie en kapitaallasten. Ook bevat dit document op onderdelen bandbreedtes, prognoses en doorrekening van consequenties voor ingelanden. De langere termijn (richting 2050) wordt daarbij gebruikt als strategische context, met name in relatie tot waterveiligheid, zoetwaterbeschikbaarheid en klimaatadaptatie.

Bijzondere bestuurlijke voortgangsrapportages

Aanvullend op de P&C-cyclus is er sprake van (meer)jaarlijkse aanvullende (projectgebonden) voortgangsrapportagecycli ondersteund door een aparte beschikbaarstelling van ondersteunende documenten. Deze werkwijze volgt op de overgenomen aanbeveling van een VV-klankbordgroep investeringen om over grote projecten uitgebreid via losse voortgangsrapportages te rapporteren. Het DB heeft daartoe besloten op 22 juni 2021[24]. Er is geen formeel kader dat regelt wanneer een dergelijke cyclus wordt ingesteld of waar deze aan

[24] Besluitenlijst 2021.06.22 punt 4.3

moet voldoen. De rapportages gaan en gingen over AWZI Haarlem Waarderpolder[25], Piekberging Haarlemmermeer (afgerond) en AWS Zwanenburg[26] (afgerond).

Analyse van de documenten toont een gestructureerd overzicht van mijlpalen, voortgang en afwijkingen. Zo wordt bij AWS Zwanenburg de voortgang afgezet tegen een stabiele planning richting oplevering, inclusief toelichting op vertragingen en samenhang tussen deelprojecten. Bij AWZI Haarlem Waarderpolder is de planning dynamischer en wordt deze actief herijkt, waarbij met name het vergunningstraject het kritieke pad vormt en directe doorwerking heeft op latere mijlpalen. Ook bevatten de rapportages informatie over de voortgang van werkzaamheden, de status van deelprojecten en de samenhang tussen planning en financiën. Financiële informatie wordt daarbij gekoppeld aan de planning, vaak in de vorm van prognoses en bandbreedtes.

Omgaan met onzekerheden

De rapportages zijn sterk gericht op het omgaan met onzekerheden; ze zijn primair gericht op het monitoren en beheersen van projecten langs geld-, risico-, organisatie-, tijds-, informatie- en kwaliteits-(GROTIK)aspecten. De nadruk ligt daarbij op voortgang ten opzichte van planning, budget en uitvoering, aangevuld met expliciete aandacht voor risico's. Onzekerheden en risico's worden dus expliciet benoemd, met name wanneer deze directe gevolgen hebben voor planning en kosten. Deze onzekerheden worden doorgaans vertaald in concrete bijstellingen van mijlpalen en ramingen, bijvoorbeeld bij vertragingen in vergunningverlening of onverwachte technische omstandigheden.

Betrekken alternatieven, varianten en scenario's

De rapportages richten zich overwegend op de korte en middellange termijn, zoals uitvoering, testen en oplevering. Langetermijnconsequenties – bijvoorbeeld voor exploitatie, vervanging of afhankelijkheden tussen projecten – worden incidenteel benoemd, maar niet uitgewerkt in alternatieve handelingsperspectieven of scenario's.

Wijzigingen in planning en uitvoering worden wel beschreven, zoals vertragingen door vervuiling, vergunningprocedures of technische omstandigheden, maar deze worden niet uitgewerkt in expliciete keuzeruimtes of alternatieve scenario's. Aanpassingen worden vooral gepresenteerd als noodzakelijke bijstellingen binnen de bestaande projectkaders.

Scenario's worden slechts beperkt toegepast. In sommige gevallen worden bandbreedtes gehanteerd zoals P50- en P85[27]-ramingen bij AWZI HWP. Deze worden ingezet om

[25] Bestuurlijke Voortgangsrapportage HWP augustus 2025 - september 2025 & Bestuurlijke Voortgangsrapportage HWP augustus 2024 - september 2024
[26] Voortgangsrapportage regionale keringen 2024 (geanonimiseerd) & Bestuurlijke Voortgangsrapportage Zwanenburg Q2 2025
[27] P85 staat voor het 85e percentiel. Een P85-raming is een probabilistische kostenraming die wordt gebruikt in grootschalige infrastructuur- en bouwprojecten om budgetzekerheid te bieden. Een P85-waarde wordt vaak bepaald via de Standaard Systematiek Kostenramingen (SSK). P85 is in essentie een risico-opslag in de begroting om ervoor te zorgen dat projecten binnen het budget blijven, zelfs als onvoorziene omstandigheden optreden. Bij P85 is berekend dat er 85% zekerheid is dat de werkelijke kosten van het project niet hoger zullen zijn dan het geraamde bedrag. Dat betekent dat er een 85% waarschijnlijkheid is het binnen budget wordt gerealiseerd. Bij P50 is dit 50%. In projecten, met name binnen het HWBP, wordt de P85-waarde vaak vastgesteld als het maximale bedrag waarvoor subsidie kan worden aangevraagd (subsidieplafond).

onzekerheden in kosten te duiden, maar niet om alternatieve ontwikkelpaden of beleidsmatige keuzes naast elkaar te zetten.

Besluitnota's

Besluitnota's zijn de formele documenten waarmee het DB een besluitvoorstel met toelichting aan de VV voorlegt. Deze worden in de commissies voorgesproken. Een besluitnota bevat in de regel inhoudelijke en financiële onderbouwing, context en argumentatie bij het voorliggende besluit, samengebracht in een vast format. Besluitnota's vormen daarmee de kern van de informatievoorziening in het besluitvormingsproces; ze zijn voor VV-leden een primaire informatiebron bij keuze gerelateerde beeld- en oordeelsvorming.

Omgaan met onzekerheden

Onzekerheden komen regelmatig terug, met name rond kostenramingen en nieuwe of complexe projecten. Voorbeelden zijn moeilijk te schatten kosten (zinker Zwanenburg, Halfweg) en bredere onzekerheden rond economie, klimaat en ICT (Begroting en MJP). In sommige besluitnota's ontbreekt een expliciete bespreking van onzekerheden (peilbesluiten polders); het is onduidelijk in hoeverre hier relevante onzekerheden spelen.

Vanwege de formats voor voorstellen (Besluitnota's) voor de VV zijn veel onzekerheden als risico's in de verplichte risicoparagraaf opgenomen. In alle voorstellen worden risico's benoemd met, in de meeste gevallen, mitigatiemaatregelen. Genoemde risico's hebben primair betrekking op de uitvoering van het project.

De geschetste risico's zijn in belangrijke mate gericht op de korte termijn en de directe uitvoeringsfase van besluiten. Risico's die zich op langere termijn kunnen manifesteren of waarvoor nog geen beheersmaatregelen zijn getroffen, blijven grotendeels buiten beeld. Uitzondering is de Diepteschouw baggeren waarin wordt aangegeven dat dit voor Hoogheemraadschap Rijnland een onbekend proces is met onzekerheden waar desondanks financiële middelen voor worden gevraagd.[28] Ook in de verschillende kredietvoorstellen in de begroting 2026 worden risico's benoemd, ook daar met name die betrekking hebben op succesvolle projectuitvoering en realisatie van de werken.

Ramingen en bandbreedtes vormen een terugkerend instrument om onzekerheid zichtbaar te maken. Verkenning van toekomstige financiële ontwikkelingen komt hier ook terug. Zo wordt in de aanvraag Tweede uitvoeringskrediet HWP met probabilistische waarden (P50–P85) gewerkt en schetst men dat er voor de kosten een bandbreedte moet worden aangehouden van €10 tot €25 mln. Daarbij wordt vermeld dat er pas een aanvullend krediet zal worden aangevraagd als men kostenmarges met een kleinere bandbreedte kan presenteren. In de VV-vergadering van juli 2026 komt het DB met een beeldnota in het kader van de Voorjaarsnota met een Investeringsprognose en een Exploitatieprognose met toenemende bandbreedtes tot en met 2035.[29]

In enkele onderzochte voorstellen wordt ruimte gelaten voor procesinterventies en soms toegepast bij het omgaan met onzekerheden. Ten aanzien van de Diepteschouw baggeren wordt bijvoorbeeld voorgesteld om vanwege onzekerheden in de kosten te besluiten om later

[28] VV 5 maart 2025.
[29] VV 9 juli 2025.

(op relatief korte termijn: Q4) een besluitvormingsmoment te hebben om op basis van de opgedane ervaringen bij te sturen[30].

Bij de KRW-impuls wordt gemeld dat inzicht in effectiviteit kan leiden tot aanvullende maatregelen en nadere keuzes in de toekomst. Het DB kondigt aan dat de komende jaren nadere maatregelen mogelijk zijn.[31] Najaarsburap 2025 en bijbehorende TKN-memo's over de KRW-impuls staat samengevat dat de KRW-doelen onder druk staan en dat de KRW-impuls is bedoeld om te doen wat binnen de invloedssfeer mogelijk is. In de stukken is aangegeven dat de effecten van de ingezette maatregelen via monitoring worden gevolgd en dat hierover periodiek aan de VV wordt gerapporteerd. Daarmee wordt impliciet ruimte gelaten voor bijstelling op basis van voortschrijdend inzicht. In interviews geven betrokkenen aan dat de KRW-opgave een meerjarig traject is waarin aanvullende maatregelen in de toekomst aan de orde kunnen zijn, afhankelijk van het bereikte effect en externe ontwikkelingen. Ten aanzien de kredietaanvraag KRW3 noord wordt benoemd dat in de Burap eventuele toekomstige afwijkingen van de huidige inzichten ten aanzien van de ontwikkelingen de projecten en kosten worden opgenomen. Daarmee laat het DB de ruimte om op een later moment een aanvullend voorstel aan de VV voor te leggen dat aansluit bij de nieuwe inzichten die afwijken van de huidige.[32]

Tot slot valt op dat er beperkt aandacht is voor de (potentiële) toekomstige consequenties van gemaakte keuzes. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan *lock-in* effecten, exploitatierisico's, vervangingskosten of zogenoemde *'loop-backs'*: situaties waarin voortschrijdend inzicht, gewijzigde externe omstandigheden of nieuwe beleidskaders ertoe leiden dat eerder genomen besluiten opnieuw ter discussie komen te staan.

Betrekken alternatieven, varianten en scenario's

Varianten en alternatieven niet consistent aan de VV voorgelegd. In sommige voorstellen (o.a. Halfweg, peilbesluiten) zijn varianten en afwegingen expliciet uitgewerkt en wordt de keuze van het DB toegelicht. In andere gevallen ontbreken varianten of zijn ze alleen in de voorbereiding beschouwd en niet aan de VV voorgelegd (o.a. AWZI Gouda, peilbeheer). Scenario's blijven beperkt tot verwijzingen zoals klimaatscenario's in Begroting en MJP (26 november) zonder nadere inhoudelijke uitwerking.

Uit interviews blijkt dat in de voorbereiding van voorstellen varianten worden onderzocht en afgewogen. In een aantal gevallen wordt aangegeven hoe de afweging is gegaan, maar in andere gevallen is de informatie beperkt tot de mededeling dat er een variantenstudie is geweest.[33] In geen van de voorstellen in 2025 en 2026 worden varianten voor keuze aan de VV voorgelegd. Dat is eerder in het geval van de AWZI Haarlem Waarderpolder overigens wel

[30] VV 5 maart 2025.
[31] VV 14 mei 2025.
[32] Kredietvoorstellen bij de begroting 2026, Registratienummer: 25.081423, VV 26 november 2025.

[33] Kredietaanvraag voormalig sluizencomplex Halfweg, VV 5 maart 2025.

gebeurd.[34] De nota's zijn vooral gericht vooral op financiële ontwikkelingen en kwantitatieve analyses.

Uit de notulen van de vergaderingen in 2025 waar de onderzochte documenten zijn besproken blijkt ook niet dat door de VV separaat aandacht wordt besteed aan varianten, alternatieven of scenario's. De risico's en onzekerheden die in de VV worden besproken hebben vooral betrekking op korte termijn projectrisico's en onzekerheden. Bijvoorbeeld onzekerheid over de betaling van de kosten van diepteschouw voor baggeren door de eigenaren van de watergangen en risico's die direct worden gelopen bij dynamisch peilbeheer.[35]

Ook mogelijke *lock-in*-effecten worden nauwelijks expliciet benoemd: besluiten kunnen leiden tot langdurige afhankelijkheid van specifieke technische oplossingen, contractvormen of samenwerkingsconstructies, waardoor toekomstige beleids- en investeringsruimte wordt ingeperkt. Ook *exploitatierisico's* en *vervangingskosten* op de middellange en lange termijn krijgen weinig aandacht.

Er is in besluitnota's beperkte aandacht voor toekomstscenario's en onverwachte gebeurtenissen. Het hoogheemraadschap ontwikkelt zelf geen scenario's, maar verwijst naar externe scenario's rond klimaat, economie en geopolitiek. In voorbereidende presentaties[36] komen deze wel aan de orde. Ook wordt in de Nota Peilbeheer en in de samenvatting bij de herijking van het HWBP gerefereerd aan klimaatscenario's.[37] In de Partiële herziening peilbesluit Haarlemmermeer wordt ingegaan op de effecten van het voorgenomen besluit op het tegengaan van effecten van verdergaande verzilting in de toekomst.[38]

Er zijn in de onderzochte voorstellen geen andere voorbeelden aangetroffen waar effecten worden benoemd op onderdelen van scenario's die in eerdere besluiten zijn opgenomen. Maar in de besluitnota's voor projecten wordt niet gewerkt met scenario's in die zin dat voorstellen aangrijpen op verschillende scenario's.

In interviews voor dit Rekenkameronderzoek wordt verder benoemd dat scenario's kunnen helpen bij het inzichtelijk maken van keuzes die er zijn, gelet op de ontwikkelingen en de effecten van keuzen. Gesteld werd dat het opstellen van worst-case-, midden- en andere scenario's kan helpen om consequenties van ontwikkelingen en keuzes voor tarieven, financierbaarheid en kapitaallasten inzichtelijk te maken. Ook kunnen scenario's van de doorwerking van ontwikkelingen zoals klimaatscenario's een rol spelen in het toetsen van de 'robuustheid' van een besluit.

---

[34] In 2019 is een variantenstudie gestart. In de VV van 5 juli 2023 is het Voorkeursalternatief vastgesteld en daarmee is de definitiefase van het project afgerond, blijk uit Aanvraag tweede uitvoeringskrediet programma HWP, Registratienummer: 25.025828, VV 14 mei 2025.

[35] Verslag VV 5 maart 2025 en Verslag VV 9 juli 2025.
[36] Presentatie Beeld-VV Begroting 2026 en MJP 2026-2030.
[37] Nota Peilbeheer p. 14. In de Populaire versie in de bijlage van het voorstel voor Herijking HWBP wordt ook gerefereerd aan APPC-rapport over klimaatverandering en zeespiegelstijging. VV-vergadering 15-10-2025.
[38] VV 15 oktober 2025.

Bijlage 9. Het perspectief van de VV

Ervaring besluitvormingsproces

VV-leden gaven in het groepsgesprek aan de besluitvorming in de basis als zorgvuldig ingericht te zien. De technische sessies, Beeld-VV's bieden veel ruimte voor inhoudelijke verdieping en dit wordt gewaardeerd.

Afwegingen en varianten vaak niet zichtbaar in stukken

Verder kwam naar voren dat afwegingen en varianten vaak niet zichtbaar in stukken terugkomen, terwijl ze intern wel gemaakt worden in voortrajecten. In commissies legt het DB in het algemene proces vaak al een concreet voorstel voor, waardoor oordeelsvorming en besluitvorming daar door elkaar lopen. In de validatiesessie werd expliciet benoemd dat veel besluitvorming vaak richting één voorkeursoptie is voorbereid, waardoor de feitelijk ervaren keuzeruimte beperkt is. Het proces werd in die sessie als sturend ervaren.

BOB-model niet altijd logisch of gestructureerd ingezet

Het BOB-model wordt volgens sommige VV-leden niet altijd logisch of gestructureerd ingezet. De beeldvormende fase wordt als te breed omschreven, zonder duidelijke koppeling met concrete besluiten die aan de VV worden voorgelegd. Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming lopen in de praktijk regelmatig door elkaar, vooral in commissies, waar beeldvorming en inhoudelijke weging gelijktijdig plaatsvinden. Het is voor leden in commissievergaderingen niet altijd duidelijk in welke fase een onderwerp zit en wat er van hen wordt verwacht.

Vergaderfrequentie in orde, spreiding en samenhang niet

In de gesprekken met VV- en commissieleden is ook gesproken over de vergaderfrequentie. Daarbij kwam naar voren dat vooral de wijze waarop vergaderingen worden georganiseerd en ingezet aandacht behoeft. Er is geen eenduidig beeld dat er te veel of te weinig wordt vergaderd; de aandacht gaat eerder uit naar de spreiding van vergaderingen en de samenhang tussen verschillende overlegvormen.

De gespreksdeelnemers geven aan dat in de praktijk soms sprake is van een opeenstapeling van overlegmomenten in bepaalde perioden, waaronder VV-vergaderingen, commissies, beeldvormende sessies en technische bijeenkomsten, terwijl op andere momenten in het jaar er juist geen overlegmomenten zijn. Dit kan leiden tot versnippering en maakt het lastiger om onderwerpen voldoende actueel geïnformeerd, op het juiste moment en in de juiste setting te bespreken. Tegelijkertijd wordt erkend dat aanvullende bijeenkomsten, zoals technische sessies of excursies, juist inhoudelijke meerwaarde bieden doordat zij bijdragen aan begrip en verdieping.

Veranderende rollen en rolverdeling binnen en buiten het waterschap

Ten aanzien van het besluitvormingsproces in informele zin komt in verschillende interviews met leden van de organisatie naar voren dat de groeiende strategische en ruimtelijke opgaven ook gevolgen hebben voor de rolverdeling binnen het waterschap. Van de VV wordt verwacht dat zij zich richt op kaderstelling en strategische keuzes en minder op details rond te nemen maatregelen. Daartoe moet zij worden gefaciliteerd door de informatie in en de opzet van

besluitnota's en de bijlagen daarbij. Dit heeft implicaties voor het DB en de ambtelijke top, waarvan de rol in het voorbereiden en onderbouwen van strategische afwegingen zwaarder wordt. Het DB komt zo meer in de rol van voorbereider en uitvoerder van besluiten. In de validatiesessie met VV-leden is de verschuiving bekrachtigd maar ook opgemerkt dat de VV(-leden) hier zelf nog zeer beperkt bij betrokken worden.

Ervaring informatievoorziening

Over de informatievoorziening wordt verschillend gedacht door VV-leden. Enerzijds ervaart men dat de VV op hoofdlijnen goed geïnformeerd wordt via onder andere de P&C-cyclus, nota's, beeldvormingssessies, Webinars en technische toelichtingen. De informatie werd gekwalificeerd als zorgvuldig samengesteld en betrouwbaar. Tegelijkertijd worden besluitnota's met bijlagen soms als (te) uitgebreid, technisch of gedetailleerd[39] ervaren. Met als gevolg dat de kern van een vraagstuk, de maatregelen en de effecten uit zicht raken. Daarbij is belangrijk op te merken dat deze ervaring verschilt en er in sommige gevallen óók sprake is geweest van een ervaring van informatie*tekort*. Het signaal is dus niet eenduidig.

Ook de casus van AWZI Haarlem Waarderpolder[40] en de medicijnrestenverwijderaar is hierbij genoemd. Een belangrijke wijziging van het alsnog realiseren van een medicijnresteninstallatie werd kort voor de eerste sessie met VV-leden via een memo gemeld. Verschillende VV-leden gaven aan zich hierdoor overvallen te voelen, omdat het een besluit betrof met grote financiële en inhoudelijke impact. Het ging hier om een wijze van communiceren en het ontbreken van een vooraf geschetste bandbreedtes aan mogelijke ontwikkelingen rond het onderwerp.

In de gesprekken werden aandachtspunten rond informatievoorziening ook breder geplaatst als een vraagstuk van *duiding*. VV-leden geven aan dat het niet zozeer gaat om de hoeveelheid informatie, maar om de mate waarin de kern van dilemma's en keuzes zichtbaar wordt gemaakt. In dat verband werd benoemd dat behoefte bestaat aan meer expliciete duiding van de centrale vraag: welke keuzes liggen voor, welke onzekerheden spelen een rol en welke bandbreedtes zijn relevant voor de besluitvorming.

Omgaan met onzekerheden

VV-leden onderkennen dat met onzekerheden moet worden gewerkt, vanwege ontwikkelingen in bijvoorbeeld Europese regelgeving, kostenstijgingen, klimaatontwikkelingen en uitvoeringsrisico's. Ook op dit moment veelal onbekende staat van bestaande assets kwam

---

[39] Een dossier over PFAS werd genoemd als een voorbeeld van een dossier met informatie waarbij technische complexiteit en bestuurlijke afwegingsruimte lastig te onderscheiden waren. Het dossier bevatte veel technische informatie op detailniveau: diverse stoffen en diverse normeringen zijn relevant. Dat heeft invloed op de wijze waarop de behandeling door VV-leden wordt voorbereid. Men gaat mee in de technische details. De behandeling in de commissie en de VV gaat dan ook op de details. Liever zou men het over de kern van de vraagstukken hebben die moeten worden aangepakt. In dossiers wil men hiervoor de kern van de vraagstukken aangereikt krijgen: welke keuzes liggen voor, welke risico's horen daarbij en welke bandbreedtes zijn relevant voor de VV.

[40] De Rekenkamer heeft onderzoek uitgevoerd naar informatievoorziening rond de Haarlem Waarderpolder. Rekenkamer hoogheemraadschap Rijnland, Informatieverstrekking en besluitvorming AWZI Haarlem Waarderpolder, juni 2025.

naar voren als een relevante onzekerheid. Men gaf in dit kader behoefte aan om zo tijdig mogelijk te worden geïnformeerd over ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor het werk van het hoogheemraadschap. En daaraan gekoppeld is er voor besluitvorming behoefte aan inzicht in: aannames die worden gedaan, marges die voor de toekomst moeten worden aangehouden, risico's die er bestaan en wat de handelingsopties zijn. Tot nu toe gebeurt dit volgens de VV-leden in wisselende mate in dossiers.

Een voorbeeld is Kaderrichtlijn Water. Daarbij is de keuze tussen niets doen of volledig voldoen aan Europese verplichtingen niet expliciet in de VV besproken, terwijl de gevolgen groot kunnen zijn. Overigens is dit dilemma wel degelijk aan de orde gekomen in de commissie bij bespreking van de opinienota. VV-leden gaven in relatie tot dit voorbeeld aan dat zij (nog) expliciet(er) meegenomen willen worden in dit soort afwegingen, ook wanneer besluiten nog niet 'rijp' zijn. Een ander voorbeeld dat werd genoemd, is de AWZI Haarlem Waarderpolder en keuze voor een onzekerheidsregime (P50-P85): hoewel duidelijk was dat kosten vrijwel zeker zouden oplopen, kon niet gewacht worden met het nemen van een besluit.

Werken met scenario's, varianten en alternatieven

Ten aanzien van het zicht op scenario's, varianten en keuzes ziet men ruimte voor doorontwikkeling in wat de VV aangereikt krijgt. Er is behoefte om in de documenten te zien welke afwegingen in de voorbereiding van de besluitvorming zijn gemaakt. Of er varianten zijn afgewogen, welke dat zijn en op grond van welke redenen keuzes zijn gemaakt – en waarom varianten zijn afgevallen. Ook signaleren VV-leden dat in besluitnota's impliciete keuzes zijn gemaakt. Er is behoefte aan dat die keuzes expliciet(er) worden getoond en onderbouwd.

VV-leden ervaren dat scenario's en varianten nog onvoldoende systematisch worden toegepast, vooral bij concrete krediet- en beleidsvoorstellen. In begrotingen en grote beleidsdocumenten worden wel scenario's en varianten aangeduid. Of scenario's in beeld komen hangt ook van het onderwerp af. Bij dijkversterking en waterberging gebeurt dat wel, evenals bij verzilting. De klimaatscenario's van het KNMI en de IPPC komen daarbij aan de orde. Ten aanzien van concrete voorstellen signaleert men dat wel wordt aangegeven dat maatregelen moeten worden genomen. Maar er wordt bijvoorbeeld niet in beeld gebracht wat de consequenties (op korte en langere termijn) zijn van de nuloptie (niets doen). Men wil waar mogelijk varianten voorgelegd krijgen met daarbij ook de nuloptie.

In de validatiesessie werd dit geplaatst in het bredere beeld dat variantenafwegingen vooral in het voortraject plaatsvinden en in besluitstukken doorgaans één voorkeursvariant wordt gepresenteerd. VV-leden geven aan dat alternatieven en de onderliggende afwegingen daarbij slechts beperkt zichtbaar zijn, waardoor zij deze informatie actief moeten uitvragen. Dit gebeurt volgens hen vaak in een latere fase van het proces, op een moment waarop het voor de organisatie niet altijd mogelijk is om deze afwegingen alsnog volledig te reconstrueren of te onderbouwen. In dergelijke situaties ervaren sommige leden dat hun rol in de besluitvorming wordt beperkt.

Ervaren toerusting van de VV om te besluiten

De mate waarin VV-leden zich toegerust voelen om besluiten te nemen is niet eenduidig en hangt getuige de gesprekken met VV-leden samen met meerdere factoren waaronder: de beschikbaarheid van informatie, het begrip van werken met opgaven en scenario's, de inhoudelijke kennis van leden en de mate waarin het besluitvormingsproces hen daadwerkelijk in positie brengt.

Enkele VV-leden geven daarbij aan gebruik te maken van aanvullende informatiebronnen, zoals hun politieke achterban of maatschappelijke contacten, om de aangereikte informatie te duiden. Tegelijkertijd blijft de primaire basis voor standpuntbepaling de informatie vanuit het DB, waardoor de kwaliteit en bruikbaarheid daarvan bepalend is voor de mate van toerusting.

In de basis beschikken VV-leden naar eigen zeggen via de besluitnota's met bijlagen over de benodigde informatie om besluiten te nemen. Tegelijkertijd wordt deze informatie niet altijd als toereikend ervaren in bestuurlijke zin. Het genoemde technische en gedetailleerde karakter maakt voor sommigen dat de kern van de voorliggende keuze niet altijd duidelijk naar voren komt. Ook bestaat de perceptie dat alternatieven en afgewogen opties niet systematisch worden gepresenteerd, waardoor de feitelijke keuzeruimte voor VV-leden niet goed zichtbaar is. Dit wordt versterkt door de omvang van de informatie, waarbij het onderscheiden van hoofd- en bijzaken lastig gevonden wordt.

Ten aanzien van het besluitvormingsproces is opgemerkt dat de BOB-structuur nog niet goed functioneert wat betreft de overgang van beeldvorming naar oordeelsvorming en besluitvorming. In het groepsgesprek met de VV-leden werd in dit kader een concreet voorstel gedaan voor alternatieve inrichting van de BOB-cyclus. Daarbij pleitten enkele leden voor een duidelijke scheiding in fasering met voldoende ruimte voor beeldvorming, eerst algemeen, vervolgens gericht op het te maken besluit, alvorens over te gaan tot oordeels- en besluitvorming. De volgende schets werd gegeven:

1. Beeldvorming 1: context en technische informatie;
2. Beeldvorming 2: scenario's en handelingsopties;
3. Oordeelsvorming in de commissie: voorkeuren uitspreken;
4. Besluitvorming in de VV: finale weging.

Bijlage 10. Doorwerking adviezen VV-Werkgroep sturingsinformatie

Op verzoek van de VV is eind 2023 de VV-werkgroep sturingsinformatie ingesteld. De opdracht aan de werkgroep was om suggesties te formuleren om de informatie te verbeteren opdat de VV haar controlerende, kaderstellende en besluitvormende taken adequaat kan uitvoeren. Zie voor achtergronden van de adviezen van de werkgroep de rapportage van deze werkgroep.[41] De werkgroep kwam met diverse adviezen. De adviezen zijn relatief kort voor de onderzoeksperiode van dit Rekenkameronderzoek afgegeven. Dit beperkt het inzicht in de implementatie van de adviezen binnen dit Rekenkameronderzoek.

Voor dit onderzoek zijn een aantal van deze adviezen desondanks opgenomen in het normenkader. De betrokken onderwerpen uit de adviezen zijn:

- afzonderlijke behandeling beleid intensieve en/of financieel omvangrijke projecten;
- beleidsredenering en duiding relatie tussen besluit, waterschapstaak en lange termijnperspectief;
- kengetallen in beleidsvoorstellen;
- consistente indeling P&C-documenten;
- inrichting effect- en middelenmonitor.

Onderstaande paragrafen behandelen deze punten achtereenvolgens.

Afzonderlijke behandeling projecten

De behandeling van Haarlem Waarderpolder is een voorbeeld van een afzonderlijke en uitgebreide behandeling van een groot project. Deze vond deels al plaats voordat de werkgroep met adviezen kwam. Voor het traject zijn alternatieve varianten voorgelegd aan de VV en is gekozen voor een voorkeursvariant.[42] In gesprekken is aangegeven dat de ervaring met de voorbereiding van de besluitvorming van dit project kan doorwerken in toekomstige grote, complexe en beleidsmatig betekenisvolle projecten. Hier is te zien dat voor dergelijke projecten en onderwerpen ook Beeld-VV's worden gebruikt om de VV te informeren. Naast de Haarlem Waarderpolder zijn dat onder meer de KRW, de Veenweidestrategie en Nota Peilbeheer. Het advies over afzonderlijke behandeling raakt de strategische en toekomstgerichte besluiten waar dit Rekenkameronderzoek zich op richt.

In interviews is ambtelijk aangegeven dat Rijnland werkt met een specifieke werkwijze voor grote projecten en dat die periodiek wordt herijkt. Deze aanpak omvat expliciete verslaglegging, betrokkenheid van meerdere portefeuillehouders en een nadrukkelijke scheiding tussen de reguliere vergadercyclus en de project-governance. Een verbetering die is genoemd in interviews is dat grote projecten, zoals de Haarlem Waarderpolder, nu in aparte documentstructuren worden ontsloten, zodat de VV chronologisch kan volgen welke keuzes op welk moment zijn gemaakt. Toch gaven verschillende ambtelijk geïnterviewden, in dit onderzoek aan dat de informatievoorziening richting de VV verder kan worden verbeterd. Veel stukken zijn in hun beleving nog te technisch of te wetenschappelijk geformuleerd, waardoor ze niet altijd aansluiten op de informatiebehoefte van het bestuur. Enkele VV-leden gaven aan

[41] Terugkoppeling uitkomsten VV-werkgroep sturingsinformatie, Registratienummer: 24.052636, VV 15 mei 2024.
[42] Zie ook het Rekenkameronderzoek naar de informatieverstrekking en besluitvorming AWZI Haarlem Waarderpolder van juni 2025.

dat het aanpassen van formats en het expliciet opnemen van tijdshorizonten helpt om de politieke discussie te structureren en de besluitvorming te ondersteunen.

Beleidsredenering en duiding tussen besluit, waterschapstaak en lange termijnperspectief

Uit ambtelijke interviews blijkt dat bestuursadviseurs de afgelopen jaren sjablonen, toelichtingen en structuur hebben aangepast om beleidsredeneringen beter te verbinden met het coalitieakkoord, het WBP en middellangetermijnkaders. In veel besluiten wordt de directe aanleiding inmiddels expliciet toegelicht, bijvoorbeeld wettelijke verplichtingen, bestaand beleid of noodzakelijke investeringen. Ook wordt meestal verwezen naar relevante beleidskaders. Daardoor is beter zichtbaar binnen welke formele kaders een voorstel tot stand komt.

Een concreet genoemd beleidsvoorbeeld is de Nota Veenweide[43] (vastgesteld op 15 mei 2024). Deze nota is enerzijds gericht op het treffen van maatregelen op korte termijn om bodemdaling en CO_2-emissies te beperken, en onderbouwt anderzijds de noodzaak van een langetermijnperspectief voor veenweidegebieden en bijbehorende ruimtelijke keuzes. In de nota wordt expliciet aandacht besteed aan spanningen tussen conflicterende doelen, zoals het reduceren van CO_2-uitstoot versus het risico dat infiltratiesystemen leiden tot een grotere uitspoeling van meststoffen. In interviews is de kritische noot aangegeven dat deze nota nog grotendeels aansluit bij het Programma Landelijk Gebied met een horizon tot 2035, terwijl de strategische vragen voor na 2050 inmiddels minstens zo relevant zijn.

In een aantal documenten komt ook een uitgebreide beschrijving van de historie van een werk of van de besluitvorming aan de orde, zoals bij Kredietaanvraag voormalig sluizencomplex Halfweg en de aanvraag Tweede uitvoeringskrediet HWP. Bij het clusterkrediet DiRK III worden ook de eerdere kredietaanvragen genoemd. Bij AWZI Leiden wordt ingegaan op de historie sinds 2019.[44]

Daarnaast zijn in de verschillende kredietaanvragen in de begroting van 2026 ook beleidsredeneringen en argumentaties terug te vinden, zoals de relatie van het werk met duurzaamheid, circulariteit en klimaatadaptatie (Gouda dijkverbetering, AWZI Leiden) en de relatie met doelen en speerpunten van het beleid van het Hoogheemraadschap Rijnland (Advanced Monitoring Control, AMC).

In verschillende voorstellen ligt de nadruk echter op het *wat* en *hoe* van het besluit (inhoud, techniek, uitvoering, kosten), terwijl het *waarom* minder uitgebreid wordt toegelicht. De relatie met eerdere beleidskeuzes, alternatieve denkrichtingen of eerdere discussiepunten wordt bijvoorbeeld niet altijd expliciet gemaakt. Hierdoor kan voor VV-leden minder goed zichtbaar zijn of en hoe een voorstel voortbouwt op eerdere afwegingen, dan wel een koerswijziging of verdieping daarvan vormt.

In interviews met bestuurlijke en ambtelijke functionarissen komt hiervoor als verklaring naar voren dat veel context en beleidsredenering impliciet aanwezig is binnen de organisatie en het DB, maar niet altijd volledig wordt uitgeschreven in besluitnota's. Dit hangt samen met de

[43] Nota veenweide - Hoogheemraadschap van Rijnland - 23.074351
[44] VV 5 maart 2025 en VV 14 mei 2025.

wens om stukken compact en leesbaar te houden, en met de veronderstelling dat een deel van de voorgeschiedenis bekend is bij de VV.

De historische context van besluiten wordt bijvoorbeeld wisselend gepresenteerd. Bij grotere en langdurige dossiers wordt soms wel een tijdlijn of terugblik opgenomen, maar dit is niet systematisch het geval. In andere gevallen wordt naar eerdere besluiten verwezen zonder een korte samenvatting van de inhoud of betekenis daarvan. Uit gesprekken met VV-leden blijkt dat dit in de praktijk van hen vraagt dat zij zelf actief eerdere stukken raadplegen om het volledige besluitvormingsverloop te reconstrueren.

Kengetallen in beleidsvoorstellen

Kengetallen betreffen bewerkte (vaak verhoudingsmatige) indicatoren die verschillende gegevens in samenhang brengen en daarmee inzicht geven in prestaties, risico's of financiële positie. Een voorbeeld is het in euro's uitdrukken van de kosten per kilometer dijkversterking tot een bepaalde norm, om de verhouding tussen kosten, afstand en norm inzichtelijk te maken.

In de besluitnota's is een onderscheid in het gebruik van kengetallen zichtbaar. Enerzijds zijn er nota's met duidelijke kengetallen die expliciet als zodanig zijn geformuleerd, dit betreft vaak financiële of prestatiegerichte informatie. Dergelijke sturingskengetallen komen terug bij P&C-stukken waar financiële sturing centraal staat en investeringsbesluiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om budgetten, prognoses en productievolumes. Ook komen percentages aan bod van afwijkingen in exploitatie, investeringsniveau en de percentuele realisatie van investeringen[45].

Anderzijds zijn er de meer operationele kengetallen die gegevens over bedragen binnen projecten, (project)voortgang, productiecijfers of volumes uitdrukken. Waar operationele kengetallen voorkomen, zijn deze primair normatief (bijv. drooglegging, peilindexatie[46]) of outputgericht (productievolumes). In de voorjaarsburap 2025 worden bijvoorbeeld financiële totalen en prognoses weergegeven, zoals de exploitatielasten en investeringsomvang, inclusief een per saldo nadeel van € 0,8 miljoen en totale prognose van de exploitatielasten die gelijk blijft. Er is aangegeven dat hierop geen bijsturing noodzakelijk geacht wordt vanwege voldoende dekking.

Er zijn ook nota's met meer technische of sectorale kengetallen zoals peilverschillen[47], lengtes infrastructuur (km)[48] en kosten per inwonerequivalent[49]. De duiding blijft in sommige gevallen beperkt tot constatering van een kengetal en gaat niet altijd in op waarom een kengetal relevant is voor bestuurlijke keuzes, hoe het zich verhoudt tot normen of doelstellingen, of wat het betekent voor handelingsperspectief. Veel nota's met betrekking tot kredietaanvragen[50], beleidskaders zonder KPI's, en zienswijzen bevatten wel financiële omvangcijfers of bedragen maar deze worden niet altijd in samenhang met andere gegevens gepresenteerd.

[45] O.a. [25.087090] VV-besluitnota Najaarsburap 2025 & [25.070688] VV-besluitnota Zomerburap 2025
[46] [25.044851] VV-besluitnota Vaststelling Nota Peilbeheer
[47] [25.046752] VV-besluitnota partiële herziening peilbesluit Haarlemmermeerpolder
[48] [26.016896] VV-Besluitnota Onderhoudsplicht Peilvakscheidingen
[49] [26.002530] VV-besluitnota REGIOSTUDIE WEST
[50] [24.160803] VV-besluitnota Kredietaanvraag zinker nabij AWZI Zwanenburg

Tot slot zijn er veel besluitnota's waarin kengetallen een ondergeschikte rol spelen zoals bij indexering van lonen[51] of volledig afwezig zijn[52], veelal beleidsmatige of governance-besluitstukken. Dit is logisch, gezien er in deze stukken niet altijd sprake is van numerieke gegevens die op een betekenisvolle manier tot elkaar in verhouding staan.

Consistente indeling P&C-documenten

Er zijn volgens verschillende geïnterviewden recente aanpassingen gedaan in de P&C-documenten van Rijnland mede naar aanleiding van de adviezen van de werkgroep VV-sturingsinformatie. In de bestuurlijke voortgangsrapportages is bijvoorbeeld expliciete koppeling zichtbaar gemaakt tussen de doelen van het waterbeheerprogramma (WBP) en de middelen- en effectrapportages. Ook wordt inmiddels structureel toegelicht welke functie het betreffende document vervult binnen de P&C-cyclus en op welk moment in het jaar het document aan de VV wordt voorgelegd.

In de begroting, bestuursrapportages, het programmajaarverslag en de voortgangsrapportage WBP6 komt een consistente programmastructuur en herkenbare opbouw terug. Strategische indicatoren zijn op hoofdlijnen herleidbaar tot het WBP6 en worden over de P&C-cyclus grotendeels consistent toegepast. Waar indicatoren ontbreken, wijzigen of nog in ontwikkeling zijn, wordt dit doorgaans aangegeven en toegelicht. De gebruikte terminologie is overwegend consistent, al worden verwante begrippen (zoals *doelen*, *aandachtspunten* en *indicatoren*) niet in alle documenten consistent of expliciet aan elkaar verbonden of van elkaar onderscheiden.

In de meer programmatische voortgangsrapportages, zoals die over het WBP6 en de regionale keringen, ligt de nadruk op doelbereik, indicatoren en inhoudelijke voortgang. Deze rapportages bieden inzicht in trends en stand van zaken, maar maken de samenhang tussen afzonderlijke investeringen, resultaten, voortgangsscores en bijsturing minder expliciet zichtbaar.

Inrichting effect- en middelenmonitor

De Effect-middelenmonitor is toegankelijk via de website.[53] Via deze route is in absolute zin geen sprake van een openingspagina die in één oogopslag de stand van zaken in beeld brengt. Er is wel een pagina met samenvatting die deze functie vervult. In huidige vorm is er per programma een redenering met koppeling aan de doelen. Deze bevat nog niet een redenering die teruggaat van het uiteindelijke doel naar tussendoelen die daaronder liggen en de acties, maatregelen en inzet van geld (investeringen) die nodig zijn om de doelen te realiseren.

De voortgangsrapportage WBP6 2024 werd besproken in de Vergadering Commissie BOD 16-04-2025. De voortgangsrapportage WBP6 2024[54] is zonder verdere bespreking unaniem en zonder voorbehoud vastgesteld. Een aparte bestuurlijke behandeling per portefeuillehouder van de effect- en middelenmonitor met daarbij een inschatting van effectiviteit en

[51] [25.038535] VV-besluitnota BSGR - Begroting 2026 en zienswijze
[52] [25.040938] VV-besluitnota 2025 Beleidsnota Plastics
[53] Via: https://www.rijnland.net/over-rijnland/bestuur/planning-en-control/wbp6-waterbeheerprogramma-6/ & https://storymaps.arcgis.com/collections/cc1e9fa904b64bf3b909374b10d5b3a9 (2024) & https://storymaps.arcgis.com/collections/8ca83032d683492c937a698ea6087268 (2025)
[54] Notulen VV 14 mei 2025

doelmatigheid is als zodanig niet aangetroffen. Het is echter niet uitgesloten dat dit heeft plaatsgevonden.