

pro facta

Onderzoeksrapportage
Besluitvorming in onzekerheid

Groningen, november 2022

www.pro-facto.nl



Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	E. Krol, J. de Ridder, J. Cazemier
Opdrachtgever	RKC Zuiderzeeland
Datum	November 2022
Status	Definitief

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen	1
Inleiding	1
Conclusies	2
Discussie	5
Aanbevelingen	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Afbakening en vraagstelling	7
1.2.1 Afbakening	7
1.2.2 Onderzoeksvragen	8
1.3 Onderzoeksmethoden	8
2 Secundaire analyse	10
2.1 Inleiding	10
2.2 (Gedeeld) inzicht in de beslissingsruimte van het waterschap en de AV	11
2.3 Kwaliteit van het beleidsvormingsproces	14
2.4 Kwaliteit van de beleidsteksten	16
2.5 Kwaliteit van de informatievoorziening	17
2.6 Omgang met onzekerheden door de AV	21
2.7 De AV als politiek orgaan	22
3 Casus Slibstrategie	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Het beleidsprobleem	24
3.2.1 Fase 1: Waternet / AEB	25
3.2.2 Fase 2: Crisis	26
3.2.3 Fase 3: HVC Alkmaar	27
3.3 Bevindingen	29
3.3.1 Algemeen	29
3.3.2 Toetsing aan geformuleerde hypothesen en aandachtspunten	30
3.4 Waardering van de besluitvorming	33
4 Casus Klimaatagenda/-aanpak	35

4.1	Inleiding	35
4.2	Het beleidsprobleem	35
4.2.1	Inleiding	35
4.2.2	Fase 1: de Klimaatagenda	36
4.2.3	Fase 2: de Klimaataanpak	36
4.3	Bevindingen	38
4.3.1	Algemeen	38
4.3.2	Toetsing aan geformuleerde hypothesen en aandachtspunten	40
4.4	Waardering van de besluitvorming	43
Bijlage 1:	Samenvatting RKC-rapporten	46
Bijlage 2:	Lijst met gesprekspartners	48
Bijlage 3:	Geraadpleegde bronnen	49

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Uit eerdere uitgevoerde RKC-onderzoeken blijkt dat leden van de AV zich bij bepaalde onderwerpen onvoldoende toegerust voelen om geïnformeerde besluiten te kunnen nemen, en goed inzicht te verkrijgen in de uitvoering van beleid en de te verwachten beleidseffecten. De RKC veronderstelde dat de oorzaak van die onvrede zou kunnen zijn dat de AV niet goed wist om te gaan met de onzekerheden die inherent zijn aan beleidsvorming. Op dit onderwerp gaat dit onderzoek in.

Uit enkele gesprekken en de bestudering van een paar casus uit het verleden kwam het beeld naar voren dat er meer mogelijke verklaringen voor de onvrede zijn dan alleen de problematiek van besluitvorming in onzekerheid. Dit resulteerde in een bredere formulering van het – nader te onderzoeken – probleem: bij de besluitvorming in de AV zou vaak sprake zijn van een mismatch tussen de aangeboden informatie, kennis en inzichten en de behoefte van de AV aan onderbouwing van beleidskeuzen. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

In hoeverre is sprake van een mismatch tussen enerzijds de aangeboden informatie, kennis en inzichten op grond waarvan de AV tot besluitvorming moet komen en anderzijds de behoeften van leden van de AV aan onderbouwing van beleidskeuzen?

Hoe is deze mismatch te verklaren en in hoeverre en hoe is deze oplosbaar?

De vraag is onderverdeeld in een drietal deelvragen (zie paragraaf 1.2.2.). Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast:

- Secundaire analyse van eerder uitgevoerd RKC-onderzoek
- Panelbijeenkomsten
- Casestudies

Een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethoden is te vinden in paragraaf 1.3.

Factoren die een mismatch kunnen veroorzaken

In hoofdstuk 2 wordt beschreven in hoeverre deze mismatch naar voren komt in die eerdere RKC-onderzoeken. In het onderzoek worden zes factoren geïdentificeerd die een mismatch zouden kunnen veroorzaken, namelijk:

1. Er bestaat onvoldoende (gedeeld) inzicht in de beslissingsruimte van het waterschap en de AV
2. De kwaliteit van de informatievoorziening (structuur, aard, consistentie) is niet op orde
3. Het proces van beleidsvorming vertoont gebreken
4. Beleidsteksten zijn inhoudelijk niet aan de maat
5. De AV weet niet goed om te gaan met onzekerheden
6. De AV is een politiek orgaan

Factoren 2, 3 en 4 zoeken de bron van de mismatch in de (wijze van) informatievoorziening; factoren 5 en 6 wijzen de AV zelf als bron aan. Factor 1 raakt zowel aan de kennis van de AV als aan de positionering en rolopvatting van het waterschap en van de AV ten opzichte van DenH.

Hoofdstuk 3 en 4 staan stil bij twee recent doorlopen beleidsvormingsprocessen, namelijk de Slibstrategie en de Klimaatagenda/-aanpak. Hierbij wordt beschreven hoe dit proces is verlopen en geanalyseerd, of sprake was van een mismatch en wat daarvoor verklaringen zijn (aan de hand van bovenstaande factoren).

Conclusies

Dit onderzoek laat zien dat sprake is van een positieve ontwikkeling bij het vormgeven van beleidsprocessen, met name waar het gaat om het verstrekken van informatie aan de AV en het positioneren van de AV als (mede-)beleidsbepaler. De in de rekenkamerrapporten aangetroffen knelpunten komen niet tot nauwelijks naar voren bij de case study's Slibstrategie en Klimaatagenda/-aanpak (zie de hoofdstukken 3 en 4).

Hoofdstuk 2 staat uitgebreid stil bij de knelpunten die zijn aangetroffen in de eerder uitgevoerde RKC-rapporten. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de bestudering van deze rapporten geen compleet overzicht van knelpunten in de informatievoorziening bij die beleidsprocessen heeft opgeleverd, omdat deze onderzoeken een andere vraagstelling kenden dan het voorliggende rekenkameronderzoek. Het niet aantreffen van aanwijzingen hoeft dan ook niet te zeggen dat deze factoren in het geheel afwezig waren in dat beleidsvormingsproces. Het kan ook zijn dat in die RKC-onderzoeken deze factoren niet (nadrukkelijk) zijn onderzocht.

De secundaire analyse uit hoofdstuk 2 levert het volgende, algemene beeld op. Waar sprake was van een mismatch, leek dit bij meerdere beleidsprocessen veroorzaakt te worden door onvoldoende kwaliteit van de beleidsteksten, bijvoorbeeld door een gebrek aan inhoudelijke onderbouwing (factor 4), en gebreken in het beleidsvormingsproces (factor 3). Factor 2, gebreken in de kwaliteit van de informatievoorziening, is ook relatief veelvoorkomend.

Bij één beleidsthema, namelijk de ontwikkelingen in Oosterwold, drukte het ontbreken van een gedeeld inzicht in de beslissingsruimte van de AV (factor 1) een zwaar stempel op het verloop van het beleidsproces en de informatievoorziening aan de AV. Dit speelde in mindere

mate bij andere onderzoeken, hoewel bij twee onderzoeken wel aan de orde was dat de AV onvoldoende inzicht had in de beslisruimte van het waterschap en onvoldoende in positie werd gebracht om kaders te stellen/te sturen.

In hoofdstuk 2 komt verder naar voren dat bij verschillende onderwerpen objectieve onzekerheden een rol speelden. Geconstateerd kan worden dat beleidsbeslissingen – besluiten over toekomstig handelen – altijd gepaard gaan met onzekerheden. Dat neemt niet weg dat de aard en de mate van onzekerheid van beleidsonderwerp tot beleidsonderwerp zal verschillen. Als knelpunt komt naar voren dat gekende onzekerheden met de AV soms niet transparant worden gedeeld; ook blijft een duiding van onzekerheden soms uit, zodat de AV niet op een goede wijze besluiten kan nemen. Er zijn echter geen aanwijzingen aangetroffen dat de AV niet kan omgaan met onzekerheden, met andere woorden dat subjectieve onzekerheden voorkomen. De bron van de mismatch lijkt met name in de informatievoorziening te liggen.

Tot slot blijkt uit de secundaire analyse niet dat de onvrede/gevoelens van ongemak politiek gemotiveerd waren (factor 6).

De in de RKC-onderzoeken geconstateerde knelpunten hebben in de regel geleid tot aanbevelingen die door DenH en de AV zijn overgenomen en in de praktijk zijn gebracht. In dit kader is belangrijk te vermelden dat de AV zelf aan de slag is gegaan met de aanbevelingen van het rapport *Investeringsprojecten*. Dit is uitgemond in het rapport *Eenvoud is het kenmerk van het ware*, waarin verschillende voorstellen worden gedaan om het besluitvormingsproces en de informatievoorziening aan de AV te verbeteren. Achterliggend doel is dat de AV beter in staat wordt gesteld om ‘aan de voorkant’ te sturen.

De in de bestudeerde onderzoeken gesignaleerde gebreken zijn meestal op een of andere wijze geadresseerd. Daarnaast blijkt uit de panelbijeenkomsten dat ZZL een lerende organisatie is, wat betekent dat ook los van de gedane aanbevelingen in de afgelopen jaren verbeteringen zijn aangebracht in de informatievoorziening aan de AV, met als doel de AV beter in positie te brengen. Concrete voorbeelden hiervan zijn:

- de introductie van het BOB-model als manier om het bespreken van beleidsvoorstellen in de AV beter te structureren;
- de ontwikkeling van een format voor beleidsvoorstellen, met als vaste onderdelen ‘Relevante kaders’, ‘Beoogd effect’, ‘Onderbouwing beslispunten’, ‘Alternatieven’, ‘Risico’s en kanttekeningen’ en ‘Financiën en capaciteit’
- de vernieuwde opzet van de P&C-cyclus en het introduceren van ‘speciale projecten’, waarmee over bepaalde projecten – buiten de P&C-cyclus – afzonderlijk gerapporteerd wordt. Deze nieuwe werkwijze volgt nadrukkelijk uit het rapport *Eenvoud is het kenmerk van het ware*.

Deze aanpassingen brengen een verbetering met zich mee van de kwaliteit van beleidsvoorstellen en van het beleidsvormingsproces. De case study’s laten zien dat daadwerkelijk sprake is van verbeteringen en dat mismatches daardoor zijn voorkomen of verminderd.

De casus Slibstrategie (hoofdstuk 3) kan als een *best practice* worden gekwalificeerd. De vormgeving van het beleidsvormingsproces kwam in onderling overleg tussen AV en DenH tot stand. Het college van DenH, de ambtelijke beleidsadviseurs en de AV werkten eendrachtig en in onderlinge kritische dialoog aan het zo goed mogelijk in kaart brengen van de verschillende beleidsopties en van de onzekerheden waarmee elk van die opties gepaard gingen. De risico’s

die resteerden bij de finale besluitvorming waren gekend en aanvaardbaar voor de gehele AV. Anders gezegd, alle in dit onderzoek als cruciaal geïdentificeerde factoren waren positief.

De casus Slibstrategie heeft een aantal kenmerken die de hoge kwaliteit van de beleidsvorming in onzekerheid bevorderden. Er was sprake van hoge tijdsdruk, wat de concentratie op het beleidsvraagstuk positief beïnvloedde. De beschikbare beleidsalternatieven leenden zich voor een duidelijke analyse, met inbegrip van positieve en negatieve effecten. De onzekerheden waarmee elk van de beleidsopties gepaard gingen, waren kenbaar; de risico's konden worden ingeschat en afgewogen. Kortom, de beleidskeuze in deze casus was compact in tijd, scope en inherente onzekerheden.

De kenmerken van de casus Klimaatagenda (hoofdstuk 4) zijn het tegenovergestelde van die van de casus Slibstrategie. De beleidsopgave is verre van compact en raakt vrijwel alle primaire processen en investeringen van het waterschap. In de tijd gezien is er sprake van een planningshorizon van tientallen jaren. De beleidsopties zijn talrijk en voor groot deel nog te ontwikkelen. De inherente onzekerheden zijn navenant menigvuldig en voor een groot deel ongekend. De inzet van het college bij agenderen van de klimaatproblematiek was om, in aansluiting bij het bestuursakkoord, een ambitieniveau met de AV overeen te komen. Daarmee zou op één aspect (de talloze beleidsopties) een reductie van complexiteit en onzekerheid tot stand zijn gebracht.

Een deel van de AV reageerde hier zeer negatief op, waarna besloten werd dat ZZL zich niet aan een ambitieniveau committeerde, maar per beleidsopgave en per investeringsproject wilde gaan bezien welke bijdrage aan klimaatadaptatie, klimaatmitigatie en circulariteit ZZL zou kunnen leveren, gegeven de wettelijke verplichtingen en de budgettaire ruimte. Anders gezegd, de AV koos voor een andere insteek bij het reduceren van onzekerheid dan aanvankelijk voorgesteld. Onzekerheden over financiële consequenties van een klimaatgerichte invulling van waterschapstaken moesten zo klein mogelijk zijn. Waar het oorspronkelijke voorstel 'het klimaat' als één integrale beleidsopgave wilde behandelen (met alle inherente onzekerheden van dien) behelsde het uiteindelijke besluit een fragmentatie van klimaatmaatregelen, een reductie van 'het klimaat' tot een mee te wegen (belangrijk) aspect van de primaire taken van het waterschap. De AV wilde hiermee de budgettaire risico's van klimaatmaatregelen optimaal beheersbaar te houden.

De casus Klimaatagenda was geen *worst case* ondanks de vergaande kritiek van een deel van de AV op het eerste beleidsvoorstel. Juist de discussie over dit beleidsvoorstel in een beeldvormende vergadering maakte het de leden van de AV mogelijk hun positie scherp af te bakenen. Daarbij toonde de AV een duidelijke politieke voorkeur: liever financiële onzekerheden verkleinen dan klimaatgerelateerde onzekerheden.

Rode draad bij beide casus is dat de interactie tussen DenH en de AV positief te waarderen is. Bij de Slibstrategie bediende DenH de AV van uitgewerkte alternatieven, waarbij de AV een goed beredeneerde keuze kon maken. De AV greep deze kans aan en dacht constructief en kritisch mee over de voors en tegens van de verschillende alternatieven. Uit de Klimaatagenda/-aanpak bleek ook de responsieve houding van DenH. De AV werd in de gelegenheid gesteld (kritische) inbreng te leveren en daarmee sturing te geven aan de wijze waarop het waterschap met dit beleidsprobleem zou omgaan. DenH bleek vervolgens bereid en in staat deze inbreng te verwerken tot een aangepast voorstel dat op breed draagvlak kon rekenen. De aanvankelijke mismatch werd op deze wijze naar tevredenheid opgelost.

Discussie

De oorspronkelijke vraag van de RKC, zoals geformuleerd in de startnotitie, was hoe de AV omgaat met onzekerheden bij de besluitvorming. Uitgangspunt daarbij was dat beleidsbeslissingen – besluiten over toekomstig handelen – altijd gepaard gaan met onzekerheid. De toekomst is principieel onkenbaar. Dat neemt niet weg dat de aard en de mate van onzekerheid waar een beleidsvoerder mee te kampen heeft van geval tot geval zal verschillen. Naast de onzekerheid die inherent is aan de beleidsopgave ('objectieve onzekerheid') onderscheidde de RKC 'subjectieve onzekerheid': onzekerheid die daaruit voortkomt dat 'degene die een besluit neemt- bij het waterschap zijn dat de AV leden- zelf onvoldoende in staat zijn/deskundig zijn, om op basis van de aangereikte informatie te kunnen besluiten'. De AV zou in situaties van grote onzekerheid de neiging hebben om informatie te overvragen in een poging onzekerheden te reduceren. Wat leert het onderhavige onderzoek nu over besluitvorming onder condities van onzekerheid?

In de eerste plaats blijken objectieve onzekerheid en subjectieve onzekerheid bij nader inzien in elkaar over te gaan. Meer zekerheid kan worden verworven door meer te investeren in gegevensverzameling en -analyse. De casus Slibstrategie laat zien hoe langs deze weg onzekerheden gereduceerd kunnen worden. De casus laat ook zien dat er een grens is aan de mate waarin zo onzekerheden verminderd kunnen worden. Het vermogen van een beleidsvoerder om informatie te verwerken is per definitie beperkt, hoeveel tijd en inspanningen ook gestoken worden in het verkrijgen van meer gegevens, analyses en inzichten.

In de tweede plaats blijkt dat onzekerheid hanteerbaar gemaakt kan worden door vergelijking. We spreken dan van *relatieve* onzekerheid. In de casus Slibstrategie hadden de drie beleidsalternatieven elk eigen onzekerheden. Een transparante vergelijking ervan maakte het mogelijk om de variant met de kleinste, althans minst bedreigende onzekerheid te kiezen. In de casus Klimaataanpak was eveneens sprake van relatieve onzekerheid: de inhoudelijke beleidsrisico's die gepaard gaan met klimaatverandering werden vergeleken met de financiële risico's/onzekerheden die een overkoepelend klimaatbeleid met zich mee zouden brengen.

In de derde plaats blijkt de vraag niet zozeer te zijn of de AV in staat is met beleidsonzekerheden om te gaan, als wel in hoeverre het waterschap als geheel – alle bestuurlijke gremia – in staat is om goede beleidskeuzen te maken onder condities van onzekerheid. In beide casus was de doelgerichte wisselwerking tussen AV en D&H en ambtelijke beleidsadviseurs doorslaggevend voor een succesvolle besluitvorming.

Aanbevelingen

1. Zet de ingeslagen weg voort.

De vorige paragrafen laten zien dat belangrijke verbeteringen zijn doorgevoerd – onder andere met de acties die volgen uit het rapport Eenvoud is het kenmerk van het ware – die behulpzaam zijn om de AV op een goede wijze van informatie te voorzien en in staat te stellen beleidskeuzes te maken, ook onder condities van onzekerheid. Deze ingeslagen weg zou doorgezet moeten worden. Een belangrijke voorwaarde

daarvoor is dat de interactie tussen DenH en AV goed blijft, waardoor de AV haar rol van medebeleidsontwerper en beleidsbepaler¹ adequaat kan vervullen.

2. Ga in beleidsvoorstellen expliciet in op (gekende) onzekerheden. Wees hierover transparant.

Om onzekerheden hanteerbaar te maken dienen ze in de eerste plaats uitdrukkelijk benoemd te worden. Het gaat daarbij zowel om onzekerheden betreffende ontwikkelingen in de omgeving als onzekerheden aangaande de effecten van alternatieve beleidskeuzen. Onzekerheden omtrent beleidsmaatregelen dienen zoveel mogelijk als relatieve onzekerheden te worden gepresenteerd, waardoor vergelijking van inherente risico's mogelijk wordt.

3. De AV kan nog meer richting geven aan de wijze waarop het waterschapsbestuur beleidsproblemen behandelt.

*De succesfactoren die in de vorige paragrafen zijn benoemd vragen inzet, tijd en energie van het ambtelijke apparaat, DenH, maar zeker ook van de AV. Het uitwerken van beleidsvoorstellen, inclusief alternatieven, is kostbaar. Bovendien kan teveel (ongevraagde) informatie ertoe leiden dat de AV deze niet (goed) kan verwerken. Informatie leidt dan niet tot meer inzicht bij de AV. Bij sommige beleidsopgaven zal de AV meer behoefte hebben aan diepgaande informatie dan bij andere. Een 'one size fits all'-benadering van het beleidsproces is daarom niet effectief en efficiënt. Dat de AV zich hiervan reeds bewust is, blijkt ook uit het rapport *Eenvoud is het kenmerk van het ware*: 'We hoeven het in de Algemene Vergadering niet over alles te hebben. De vergadertijd is schaars, dus we moeten over de goede dingen praten. We moeten ons de vraag stellen hoe we onszelf beperken in wat we willen weten.'*

Het waterschap heeft dit inzicht al verwerkt door in de P&O cyclus een onderscheid te maken tussen 'speciale' en 'normale' investeringsprojecten. Deze wijze van prioriteitsstelling zou uitgebreid kunnen worden naar alle besluitvorming van de AV.² Aan de hand van een langetermijnagenda of andere instrumenten, zoals het collegeplan en programmaplan³, zou de AV (vooraf/vroegtijdig) kunnen aangeven welke onderwerpen voor haar prioriteit hebben. Bij het uitwerken van alternatieven zou de AV zelf ook moeten aangeven welke afwegingscriteria zij relevant acht. Dit versterkt de 'voorkantsturing'.

Hetzelfde geldt voor het doorlopen van het BOB-model; dit model moet dienend aan de besluitvorming zijn. Ook moet voldoende (vergader)tijd aanwezig zijn om belangrijke stukken goed te doorgronden. Het is niet altijd nodig om alle stappen te doorlopen.

4. DenH en de AV zouden periodiek met elkaar moeten terugblikken op besluitvormingsprocessen.

Door periodiek terug te kijken op doorlopen besluitvormingsprocessen ontstaat de gelegenheid om te inventariseren wat goed ging en wat minder. Dit biedt de kans om blijvend te leren en verbeteringen aan te brengen.

¹ In het rapport *Eenvoud is het kenmerk van het ware* wordt hiervoor de term 'voorkantsturing' gebruikt.

² In het voorwoord van het rapport *Eenvoud is het kenmerk van het ware* wordt overwogen dat het voor de hand ligt om de nieuwe aanpak [die specifiek gericht is op investeringen] breder te trekken.

³ Zie rapport *Eenvoud is het kenmerk van het ware*, p. 11.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het algemeen bestuur van het waterschap – in Zuiderzeeland de Algemene Vergadering (AV) geheten – heeft tot taak⁴ om het beleid van het waterschap vast te stellen, waaronder het vaststellen van de begroting, de jaarrekening, peilbesluiten, leggers en keuren en belastingverordeningen. Daarnaast dient het algemeen bestuur een dagelijks bestuur – in Zuiderzeeland het college van Dijkgraaf en Heemraden (DenH) geheten – te kiezen en controleert het ook of het dagelijks bestuur het beleid op een goede manier heeft uitgevoerd.

Dit onderzoek dat wordt uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamercommissie (RKC) Zuiderzeeland richt zich op de wijze waarop besluitvorming door de AV plaatsvindt. Inherent aan elke besluitvormingssituatie zijn onzekerheden: de wereld van morgen is per definitie onkenbaar. Besluitvorming is dan ook altijd een oefening in het omgaan met onzekerheden. De aanleiding voor dit onderzoek vormt uit de waarneming van de RKC dat er bij de AV onvrede bestond over de kwaliteit van het materiaal op basis waarvan de AV haar besluiten neemt. Dit kwam naar voren bij eerdere uitgevoerde RKC-onderzoeken, waarin aan het licht kwam dat leden van de AV zich bij bepaalde onderwerpen onvoldoende toegerust voelden om geïnformeerde besluiten te kunnen nemen, maar ook om een goed inzicht te verkrijgen in de uitvoering van beleid en de mate waarin beleidseffecten zijn opgetreden. De RKC heeft deze onvrede vertaald als een probleem van besluitvorming onder condities van onzekerheid.

1.2 Afbakening en vraagstelling

1.2.1 Afbakening

Gelet op de in de voorgaande paragraaf geschetste problematiek hanteren we in dit onderzoek de hypothese dat sprake is van een *mismatch* in de informatievoorziening: de door DenH (en het ambtelijk apparaat) aangeleverde informatie beantwoordt onvoldoende/niet aan de informatiebehoefte van de AV-leden. Dit geldt het sterkst bij beleidsopgaven die gekenmerkt worden door een grote mate van onzekerheid.

Het onderzoek legt de nadruk op het maken van beleidskeuzen en raakt de kaderstellende/sturende rol van de AV. De AV stelt algemene beleidskaders vast, waarbinnen DenH kan bewegen. Dit betekent dat het onderzoek zich niet direct richt op het controleren van de uitvoering van dit beleid en de controle- en verantwoordingsinformatie die in dat kader wordt aangeboden. Overigens dient bij de totstandkoming van het beleid en het maken van

⁴ De bevoegdheid van het algemeen bestuur is neergelegd in artikel 77 e.v. van de Waterschapswet.

beleidskeuzen idealiter wel nagedacht te worden over de wijze waarop later vastgesteld kan worden of dit beleid heeft bijgedragen aan het optreden van de beoogde effecten.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De volgende centrale onderzoeksvragen zijn leidend bij de uitvoering van het onderzoek:

In hoeverre is sprake van een mismatch tussen enerzijds de aangeboden informatie, kennis en inzichten op grond waarvan de AV tot besluitvorming moet komen en anderzijds de behoeften van leden van de AV aan onderbouwing van beleidskeuzen?

Hoe is deze mismatch te verklaren en in hoeverre en hoe is deze oplosbaar?

Deze centrale onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. In welke mate en met betrekking tot welke beleidskeuzen werd een mismatch ervaren tussen de aangeboden onderbouwing voor de beleidskeuzen en de behoefte bij de AV aan onderbouwing?
2. Welke factoren dragen bij aan het ontstaan van de geconstateerde mismatch?
3. Hoe zijn aanbod en behoefte aan onderbouwing van beleidskeuzen beter bij elkaar te brengen, gelet op de antwoorden op deelvraag 2?

1.3 Onderzoeksmethoden

Secundaire analyse van eerder uitgevoerd RKC-onderzoek

De in de periode 2015-2020 verschenen RKC-rapporten zijn opnieuw geanalyseerd, ter beantwoording van de deelvragen 1 en 2. Deze analyse is uitgevoerd aan de hand van voorlopige hypothesen die tijdens de bestudering van de onderzoeksrapporten zijn uitgebreid. De hypothesen zijn opgesteld als potentiële verklaringen voor het ontstaan van een mismatch in informatievoorziening: hoe kan het dat een mismatch is ontstaan?

Hierbij moet opgemerkt worden dat sommige onderzoeken reeds enige tijd geleden zijn uitgevoerd, waardoor de bevindingen aan actualiteitswaarde kunnen hebben ingeboet. Dat is des te sterker het geval, als relevante aanbevelingen zijn geformuleerd om de informatievoorziening te verbeteren/de mismatch te verhelpen en deze aanbevelingen opvolging hebben gekregen.

De secundaire analyse heeft als doel om inzicht te bieden in hoeverre zich in het verleden sprake is van een mismatch in de informatievoorziening. In de tweede plaats diende de analyse om mogelijke verklaringen voor deze mismatch te toetsen. Daarvoor is gezocht naar positieve en negatieve aanwijzingen: feiten, omstandigheden en interpretaties die de verschillende mogelijke verklaringen ondersteunen of tegenspreken. De secundaire analyse is uitgemond in relevante en gerichte vraag- en aandachtspunten die leidend waren bij de verdere onderzoeksactiviteiten, namelijk de interviews en casestudies. Deze laatste onderzoeksactiviteiten dienen inzicht te bieden in de vraag in hoeverre *op dit moment* sprake is van mismatches en hoe deze kunnen worden verklaard.

Panelbijeenkomsten

De uitkomsten van de secundaire analyse zijn besproken tijdens twee panelbijeenkomsten, waaraan beleidsadviseur en managers deelnamen. Doel was om te bezien of de uit de

secundaire analyse verkregen potentiële verklaringen voor een mismatch breder herkend werden en in hoeverre de huidige situatie afwijkt ten opzichte van het vanuit de secundaire analyse ontstane beeld. In dat kader is erop gewezen dat een AV-werkgroep aan de slag is gegaan met de aanbevelingen uit het RKC-rapport over investeringsprojecten, wat heeft geleid tot het advies 'Eenvoud is het kenmerk van het ware'. Dit rapport is eveneens bestudeerd.

Casestudies

Na de secundaire analyse zijn een tweetal casestudies uitgevoerd. In het gesprek voorafgaand aan het onderzoek kwam naar voren dat er zowel negatieve als positieve voorbeelden voorhanden zijn, als het gaat om de onderbouwing van beleidskeuzen en de behoeften van de leden van de AV. In dit kader zijn twee cases door de RKC aangereikt, namelijk de slibstrategie (een voorbeeldcasus) en de klimaatagenda-/aanpak (een casus waar een mismatch zou zijn).⁵ Bij het bestuderen van beide cases zijn aandachtspunten uit de secundaire analyse meegenomen.

Voor beide cases is op basis van documenten de besluitvorming bestudeerd. Daarnaast zijn de openbare vergaderingen waarin de AV het onderwerp besprak nageluisterd. Tot slot is in beide cases gesproken met de betrokken heemraad, betrokken beleidsambtenaar en leden van de AV. Dit heeft geleid tot een beschrijving en waardering van de cases in hoofdstuk 3 en 4.

⁵ Dit gebeurde in juli 2021; op dat moment was de besluitvorming rondom de Slibstrategie afgerond. Tot vaststelling van de Klimaataanpak werd uiteindelijk besloten op

2 Secundaire analyse

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in de op mismatches en potentiële verklaringen voor het ontstaan hiervan; dit inzicht is verkregen aan de hand van bestudering van eerdere RKC-rapporten en verrijkt door het houden van de panelbijeenkomsten.

Tijdens de panelbijeenkomsten kwam overigens in algemene zin naar voren dat bij veel besluitvormingsprocessen de AV tevreden lijkt te zijn over de informatievoorziening en er dus geen sprake lijkt te zijn van een mismatch.

Hieronder staan de onderzoeksrapporten die de RKC de afgelopen jaren (2015 – 2020) heeft laten uitgebracht. Per onderzoek is in eerste instantie beken wat de aanleiding tot het onderzoek was; welke onderzoeksvragen zijn beantwoord; en wat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen waren. Hierbij is erop gelet of het onderzoek ingaat op de informatiepositie van de AV en de besluitvorming/sturing door de AV en/of op onzekerheden. Aan de hand daarvan is een selectie gemaakt van onderzoeken die diepgaander bestudeerd dienden te worden. In onderstaande tabel is samengevat welke rapporten de basis hebben gevormd voor de secundaire analyse.

Onderzoek	Relevantie voor secundaire analyse
1. Zicht op waterkwaliteit (2020)	Relevant
2. Kaderrichtlijn Water (2020)	Beperkt relevant
3. Grip op Oosterwold (2019)	Relevant
4. Samenwerking tussen het Waterschap Zuiderzeeland en gebiedspartners (vooronderzoek) (2019)	Beperkt relevant
5. Literatuurstudie Verbonden partijen (2019)	Niet relevant
6. Digitale veiligheid (2019)	Rapport is niet openbaar
7. Vergunningverlening en handhaving (2017 -2018)	Niet relevant
8. Investeringsprojecten (2017 – 2018)	Relevant
9. Naar meer grip op ICT (2015 -2016)	Relevant
10. Doel en effectiviteit duurzame oevers (2015 – 2016)	Relevant

In de als relevant aangemerkte rapporten zijn aanwijzingen te vinden dat sprake was van een mismatch in de informatievoorziening. Ook is bij deze rapporten gekeken of verklarende factoren of omstandigheden aan te wijzen zijn die het bestaan van een mismatch waarschijnlijk maken. In het vervolg van dit hoofdstuk staan we stil bij deze factoren of omstandigheden.

We behandelen in de volgende paragraaf de volgende factoren die een eventuele mismatch zouden kunnen verklaren:

1. Er bestaat onvoldoende (gedeeld) inzicht in de beslissingsruimte van het waterschap en de AV
2. De kwaliteit van de informatievoorziening (structuur, aard, consistentie) is niet op orde
3. Het proces van beleidsvorming vertoont gebreken
4. Beleidsteksten zijn inhoudelijk niet aan de maat
5. De AV weet niet goed om te gaan met onzekerheden
6. De AV is een politiek orgaan

We leggen eerst in algemene zin uit waarom de potentieel verklarende factor kan bijdragen aan het ontstaan van een mismatch. Vervolgens bespreken we de aanwijzingen die in de bestudeerde rapporten zijn aangetroffen die duiden op het voorkomen van deze factor. Tot slot formuleren we enkele vraag- en aandachtspunten voor het vervolgonderzoek.

2.2 (Gedeeld) inzicht in de beslissingsruimte van het waterschap en de AV

Algemeen

Deze potentieel verklarende factor voor een eventuele mismatch en gevoelens heeft het karakter van een randvoorwaarde. Wanneer onvoldoende inzicht in of overeenstemming tussen DenH en AV bestaat over de vraag waarover de AV kan en moet beslissen, dan is het immers logisch dat de informatievoorziening niet aansluit bij de behoeften van de AV.

Beslissingsruimte van het waterschap

Het waterschap heeft binnen het Nederlandse bestuurlijke stelsel een bijzondere rol. Anders dan het Rijk, provincies en gemeenten die omschreven worden als algemene democratie kan het waterschap aangeduid worden als functionele democratie.⁶ De karakteristiek ‘functioneel’ betekent dat waterschappen een specifiek afgebakende taakomschrijving kennen; zij kennen daarnaast een gesloten huishouding. Dat neemt niet weg dat ook bij watervraagstukken en besluitvorming daarover sprake is van een politieke weging van argumenten en belangen.

Dit onderscheid roept de vraag op wat de verhouding is tussen het waterschap en andere overheden. Over deze verhouding wordt bijvoorbeeld in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Waterschapswet overwogen:⁷

De beleidsmatige beslissingen over het waterbeleid, mede in relatie tot de andere beleidsterreinen waarmee het waterbeheer sterk is verbonden, worden genomen door de algemene democratische besturen (het rijk, de provincie en de gemeente). Binnen de kaders die deze algemene democratieën stellen, zijn de beslissingen die de waterschapsbesturen moeten nemen vooral gericht op het beheer van het watersysteem en de afvalwaterzuivering. Hiermee heeft de waterschapsdemocratie ook een fundamenteel ander karakter dan dat van onze andere overheden.

Beslissingsruimte van de AV

Binnen het waterschap als functionele democratie geldt de AV als hoogste, democratisch gekozen orgaan dat tot taak heeft om beleid vast te stellen en kaders te formuleren voor de

⁶ Soms wordt liever gesproken over een functioneel takenpakket, zie bijvoorbeeld de Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen (2020).

⁷ Kamerstuk II 2011-2012, 33097, nr. 3, p. 6.

uitvoering door de DenH. De AV heeft dus een belangrijke beleidsbepalende en kaderstellende taak.

Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het beleid van het waterschap. Gemeengoed is de gedachte dat het algemeen bestuur (of bij gemeente de raad) zich concentreert op het vaststellen van hoofdlijnen van het beleid en het aan het dagelijks bestuur overlaat om deze hoofdlijnen verder uit te werken/te operationaliseren. Hieruit volgt dat sprake is van een interactie tussen algemeen en dagelijks bestuur. De AV is om zijn rol goed in te vullen afhankelijk van de informatie die zij ontvangt van DenH.

Bevindingen in de rapporten

In verschillende RKC-rapporten zijn aanwijzingen te vinden dat bij de onderzochte casus onvoldoende, gedeeld inzicht bestond op de beslissingsruimte van het waterschap en van de AV.

Uit het RKC-rapport *Grip op Oosterwold* (2019)⁸ komt nadrukkelijk naar voren dat deze verantwoordelijkheidsverdeling tussen de AV en DenH in de praktijk tot een principiële discussie kan leiden over de onderlinge verhoudingen en spelregels: bij welke beslissingen heeft de AV een rol? En hoeveel beslissingsruimte is hiervoor binnen de functionele democratie?

Geconcludeerd is dat de AV niet goed en tijdig is geïnformeerd en haar kaderstellende rol niet heeft kunnen vervullen noch afdwingen. De AV heeft nooit een fundamentele discussie gevoerd over de principes van organische gebiedsontwikkeling, over de te stellen kaders voor het waterbeheer en de waterkwaliteit en de consequenties die dit alles zou hebben voor de werkwijze van het waterschap, hoewel sprake van een intensivering van de informatievoorziening aan de AV in de loop van de eerste fase van het project.⁹ De onderzoekers suggereren dat deze discussie mogelijk is, ook binnen het waterschap Zuiderzeeland als functionele democratie.

De rekenkamercommissie concludeert bovendien: 'Ook zijn voor het project Oosterwold geen specifieke afspraken gemaakt over de betrokkenheid van de AV, over de te stellen kaders en over de rol van de AV in de evaluatie van de pilotfase. Dit ondanks het belang van het project en zijn impact op de organisatie (personele en financiële gevolgen) en de beoogde leeropbrengst voor de toekomst van de dienstverlening van het waterschap.'¹⁰

In de bestuurlijke reactie laat DenH blijken deze conclusie niet te delen. DenH stelt zich op het standpunt 'dat Oosterwold een gebiedsontwikkeling betreft waarbij de algemene democratie (lees: provincies en gemeenten) een kaderstellende rol heeft en waarbij de rolinvulling door het waterschap past binnen het mandaat van de Algemene Vergadering naar DenH. Gezien het bijzondere karakter van de gebiedsontwikkeling Oosterwold en de vragen hierover heeft het college de Algemene Vergadering enkele keren schriftelijk geïnformeerd.'

In het rapport komt nog een andere reden naar voren om de AV beperkt te betrekken: 'Uit de interviews blijkt dat, zeker in de beginjaren, het project Oosterwold door het college DenH als een uitvoeringszaak wordt gezien waarbij de rol van de AV beperkt is. Het was een bijzonder soort gebiedsontwikkeling, maar werd desondanks behandeld als een reguliere

⁸ In bijlage 1 zijn beknopte samenvattingen van de bestudeerde rapporten terug te vinden.

⁹ Pagina 18.

¹⁰ Pagina 16.

gebiedsontwikkeling. Dit verklaart de wijze waarop de AV geïnformeerd werd (en tot op zekere hoogte wordt).’

Het rapport en de ontvangst daarvan bieden aanwijzingen dat tussen AV en DenH geen duidelijk gedeeld beeld bestaat van de beslissingsruimte en de onderlinge verhoudingen/de rol van AV als beleidsbepaler. Een fundamentele discussie in de AV over de gebiedsontwikkeling van Oosterwold is uitgebleven. Dat vervolgens een mismatch in informatievoorziening ontstaat, is logisch, aangezien het stellen van nieuwe beleidskaders andere informatie vraagt dan informatieverstrekking (ter kennisname) over uitvoering.

Ook in het onderzoek *Zicht op waterkwaliteit* (2020) komt naar voren dat bij de AV-leden vragen leven over de bevoegdheden en verplichtingen van het waterschap en de AV, in dit geval inzake de Kaderrichtlijn Water. De met de AV gedeelde informatie biedt hierin kennelijk onvoldoende inzicht. Hierbij werd overwogen dat de verantwoordelijkheid voor waterkwaliteit berust bij verschillende partijen, waaronder het waterschap. Voor de AV zou onvoldoende duidelijk zijn tot hoever de eigen specifieke verantwoordelijkheid van het waterschap strekt en wat van andere partijen verlangd kan worden. Intern in het waterschap gaat het om de specifieke verantwoordelijkheid van de AV in relatie tot DenH en de organisatie. Om een onderbouwde afweging te kunnen maken heeft de AV inzicht in verantwoordelijkheden en verplichtingen nodig.

Het rapport *Samenwerking met gebiedspartners* (2018) biedt eveneens indicaties dat de AV onvoldoende in positie is gebracht door DenH. Dit vooronderzoek heeft voor de AV zicht opgeleverd op 115 samenwerkingen van het waterschap. Dit overzicht van samenwerking werd niet op één plaats binnen het waterschap bij gehouden. Daarnaast is geconstateerd dat er momenteel geen systematisch zicht op de belangrijkheid van samenwerking en de vraag voor wie de samenwerking belangrijk is: AV, DenH of ambtelijke organisatie. Belangrijkheid kan volgens de onderzoekers geoperationaliseerd worden in termen van zwaarte van de opgave; mate waarin de samenwerking kansen biedt of grote (financiële) risico's met zich meebrengt.¹¹

Uit deze bevindingen kan – anders dan bij het rapport *Grip op Oosterwold* – niet worden afgeleid dat geen sprake is van een gedeeld beeld van de rol van de AV als beleidsbepaler, maar de bevindingen leveren wel aanwijzingen op dat de AV niet in de positie is gebracht om te sturen op de in haar ogen belangrijke samenwerkingsvormen.

In de overige rapporten zijn geen aanwijzingen gevonden die wijzen op onduidelijkheden rondom of uiteenlopende visies op de positie van de AV.

Uit de panelbijeenkomsten bleek dat de beslissingsruimte die aan het waterschap en aan de AV toekomen niet altijd volledig duidelijk is en dus een bron van onzekerheid kan vormen. Dit doet zich het sterkst voor bij complexe samenwerkingsprojecten, waarbij het waterschap aan tafel zit met medeoverheden of andere partners, en/of waarbij de beslissingsruimte sterk is ingekleurd door hogere regelgeving. Bij dit soort onderwerpen speelt de vraag in hoeverre, maar ook op welk moment het waterschap/de AV zijn eigen positie dient te bepalen. Overigens is het helder schetsen van de beslissingsruimte van de AV een aandachtspunt bij het opstellen van beleidsstukken.

¹¹ Pagina 15.

Daarnaast is de vraag wat de rol/beslissingsbevoegdheid is van de AV. Volgens de deelnemers aan de panelbijeenkomsten dient de AV zich uit te spreken over de bestuurlijke vraag (de 'wat'-vraag) en dient zij weg te blijven bij de 'hoe'-vraag; de informatievoorziening dient hierop aan te sluiten. Uit de panelbijeenkomst komt naar voren dat dit onderscheid soms – zowel voor AV als ambtelijk apparaat – lastig te maken is. Van het rapport Grip op ICT leerde het ambtelijk apparaat bijvoorbeeld dat de focus moet liggen op de meerwaarde van de investeringen en wat zij zouden moeten bereiken, niet op de technische details.

Meerdere gesprekspartners wezen in dit kader erop dat de AV samengesteld is uit leden die zelf vaak inhoudelijk deskundig zijn op de onderwerpen waarover de AV dient te beslissen. Deze inhoudelijke betrokkenheid kan er soms toe leiden dat AV-leden zich diepgaand verdiepen in een onderwerpen, waarbij men een sterke behoefte heeft om geïnformeerd te worden over (uitvoerings-)details en zich minder focust op de bestuurlijke vraag/kaders.

2.3 Kwaliteit van het beleidsvormingsproces

Algemeen

De AV is een *beleidsafnemer* en geen beleidsmaker. De ambtelijke organisatie is er om beleid te ontwikkelen en de beleidsproblemen inzichtelijk te maken, met inbegrip van het schetsen van alternatieve oplossingen en hun positieve en negatieve neveneffecten. Dit stelt de AV in staat om geïnformeerd af te wegen, te kiezen en ten slotte te besluiten.

De informatievoorsprong van het ambtelijk apparaat op de AV is groot. Deze voorsprong kan al dan niet bewust worden gebruikt om eigen voorkeuren te bevorderen. Een goed ontworpen proces van beleidsvorming is erop gericht om dit te overkomen en de AV in staat te stellen eigen voorkeuren te ontwikkelen.

Dit proces valt grofweg uiteen in twee gedeelten: *beleidsontwikkeling* (nadenken, analyseren, ontwerpen) en *besluitvorming* (afwegen, prioriteren, kiezen). Een goed ontwerp wordt onder meer daardoor gekenmerkt:

- dat dilemma's, alternatieven en de keuzen daaromtrent steeds uitdrukkelijk worden benoemd en met en in de AV worden besproken;
- en dat alle fasen van het proces van beleidsvorming (van de eerste probleemverkenning tot en met definitieve besluitvorming) transparant en samen met de AV worden doorlopen.

Op deze wijze wordt de AV niet voor voldongen feiten gesteld. Zij wordt juist in staat gesteld beleidsopgaven te doorgronden, beleidsalternatieven te waarderen en beleidskeuzen geïnformeerd te maken.

De vraag is nu of en in hoeverre beleidsprocessen in ZZL aan deze vereisten beantwoorden. Als dat niet het geval is, kan dat een reden zijn voor het ontstaan van een mismatch.

Bevindingen in de rapporten

Meerdere onderzoeksrapporten laten zien dat de AV niet in alle fasen van beleidsprocessen betrokken werd. In de casus *Grip op Oosterwold* werd de AV pas (beperkt) geïnformeerd in de uitvoeringsfase, en dan vooral vanwege de financiële consequenties: het project viel duurder uit en er was extra geld nodig. De beleidsontwikkeling was geheel buiten het zicht van de AV gebleven. Overigens was dit mede het gevolg van de veronderstelling bij DenH en het

ambtelijk apparaat dat er in deze casus geen sprake was van ‘eigen’ beleidsontwikkeling maar van een van buitenaf opgelegde aanpak (zie factor 1 in paragraaf 2.2).

In het onderzoek *Zicht op waterkwaliteit* is niet veel aandacht besteed aan de beleidsvorming. Wel noteerden de onderzoekers dat er volgens AV-leden weinig tijd zat tussen ‘informatievoorziening’ en ‘besluitvorming’, een aanwijzing dat de beleidscyclus niet volledig werd doorlopen. Van samenspraak met de AV was ook al geen sprake: ‘Het was meer mededelen dan een gesprek voeren’.

Het onderzoek *Duurzame oevers* benoemt herhaaldelijk dat beleidsdocumenten door de AV zijn behandeld en eventueel vastgesteld, maar geeft niet aan wat de inhoud en de kwaliteit van die stukken was. Overigens is dit onderzoek dat inzicht geeft in de voordelen om met het versnellingsproject door te gaan zelf een bijdrage aan de beleidsontwikkeling; men had kunnen verwachten dat deze vraag ook door DenH/de ambtelijke organisatie helder en volledig beantwoord zou kunnen worden.

Uit het onderzoek *Grip op ICT* blijkt dat de besluitvorming in de AV over de Informatiebeleidsplannen IBP2 en IBP3 zich beperkte tot een formele bekrachtiging. Van beleidsvorming in een interactie tussen AV en D&H is eigenlijk geen sprake geweest.

Het onderzoeksrapport *Investeringsprojecten* vermeldt dat de besluitvorming over investeringsprojecten te veel ingebed is in de P&C-cyclus. Dat belemmert volgens de onderzoekers het zicht op de afzonderlijke projecten. Het is een aanwijzing dat de AV investeringsprojecten niet krijgt aangereikt als inhoudelijk beleidsproject, maar vooral als een financiële beslissing.

Wel wordt de AV bij investeringsprojecten regelmatig bediend met keuzevarianten of scenario’s, een werkwijze die de beleidsafnemer in staat zou moeten stellen om adequate afwegingen te maken. Echter, de te maken afwegingen werden op uiteenlopende wijzen gepresenteerd: ‘De ene keer worden kwantitatieve gegevens of bedragen gebruikt en de andere keer wordt meer kwalitatief met plussen en minnen gewerkt. Voor de AV-leden is deze wijze van werken niet altijd even duidelijk en zij stellen zich er kritisch tegenover op.’ Bovendien is het de vraag of het juiste stel afwegingsmaatstaven bij de alternatieven wordt aangeboden. Bij de ICT-projecten betrof het inhoudelijke criteria; andere mogelijk relevante maatstaven (bestuurlijk, maatschappelijk) bleven buiten beschouwing.

Kortom, de geanalyseerde RKC rapporten bevatten stuk voor stuk aanwijzingen dat de processen van beleidsontwikkeling en besluitvorming bij het waterschap gebreken vertonen, gebreken die de AV als beleidsafnemer verhinderen adequate beleidsafwegingen te maken.

Zoals reeds in de voorgaande paragraaf benoemd, kwam tijdens de panelbijeenkomsten naar voren dat het ambtelijk apparaat het soms als lastig ervaart om de timing van de informatievoorziening en het ophalen van bestuurlijke kaders, zeker bij complexe samenwerkingsprojecten, te bepalen. Te vroeg kan betekenen dat nog weinig informatie beschikbaar is en daardoor ook onzeker zal zijn; te laat kan betekenen dat aan de AV weinig afwegingsruimte wordt gelaten. Daarnaast is erop gewezen dat naar aanleiding van het RKC-rapport *Investeringsprojecten* een AV-werkgroep is gevormd die een nieuwe aanpak/werkwijze heeft ontworpen om het beleidsvormingsproces te verbeteren.¹² Deze nieuwe werkwijze is in de jaren na 2018 in de praktijk gebracht.

¹² AV-werkgroep investeringen (2018), *Eenvoud is het kenmerk van het ware*.

2.4 Kwaliteit van de beleidsteksten

Algemeen

De AV heeft als beleidsafnemer behoefte aan goed uitgewerkte beleidsvoorstellen. Minimaal dient een compleet beleidsvoorstel een heldere uiteenzetting te bevatten over:

- het aan te pakken beleidsprobleem – Waarom is het een beleidsprobleem? En waarom is dit een probleem van het waterschap? Wat is de huidige situatie?
- de einddoelen en de manieren om deze te bereiken;
- een zo volledig mogelijk onderbouwde bespreking van beleidsalternatieven en hun voor- en nadelen, onder andere in termen van kosten en positieve en negatieve (neven)effecten;
- een analyse van de risico's verbonden aan de beleidsalternatieven.

Een compleet beleidsvoorstel komt doorgaans in fasen tot stand. Hiervoor is reeds opgemerkt dat een goed ontworpen beleidsvormingsproces bevordert dat de AV en de ambtelijke organisatie in al die fasen gezamenlijk optrekken in een kritische dialoog, ook om een manier te vinden om om te gaan met inherente onzekerheden.

Bevindingen in de rapporten

Enkele van de RKC-onderzoeken bevatten elk op eigen wijze indicaties dat beleidsvoorstellen niet altijd goed uitgewerkt, degelijk onderbouwd en verhelderend zijn. Een duidelijk voorbeeld biedt *Zicht op waterkwaliteit*: aan de AV werden wel grote hoeveelheden gegevens geleverd, maar een overzicht, een conclusie, een evaluatie of een duiding van die gegevens ontbrak vaak. De onderzoekers signaleerden dat het in het bijzonder lastig was om van te voren de effectiviteit van aan te wenden middelen aannemelijk te maken.

Een ander knelpunt is te vinden in het rapport *Grip op Oosterwold*. Het project Oosterwold betrof onontgonnen terrein, een met onzekerheden omgeven beleidsexperiment. Dit maakte het lastig om een gedegen probleemanalyse te maken en nog lastiger om bijvoorbeeld beleidsalternatieven te formuleren. Dat was des te meer reden geweest om deze ongebaande weg stap voor stap in samenspraak met de AV te verkennen.

In het rapport *Samenwerking met gebiedspartners* werd een gebrek in de probleemanalyses en daaruit voortvloeiende doelstellingen geconstateerd. De opgaven voor samenwerking waren vooral beschreven in termen van uitvoeringsprestaties en in veel mindere mate naar hun gevolgen voor de samenleving. Als maatschappelijke effecten wel benoemd waren was dat doorgaans in algemene abstracte termen, zoals 'het verbeteren van kwaliteit' of 'verlagen van kosten voor inwoners.'

Uit het rapport *Naar meer grip op ICT* valt niet op te maken wat de kwaliteit van de onderbouwing van de informatiebeleidsplannen was. In elk geval werd de AV niet bediend met discussiepunten of alternatieve opties. Over de inhoudelijke kwaliteit van het uitvoeringsproject DMS oordeelden de onderzoekers tamelijk vernietigend: geen heldere probleemstelling, niet duidelijk of de gekozen oplossing deugt, geen goede planning, geen bewezen aanpak, geen aandacht voor kwaliteit, financiën en risicomanagement.

In het rapport *Investeringsprojecten* wordt herhaaldelijk geconstateerd dat (afwegings-)kaders voor het maken van keuzen bij afzonderlijke projecten ontbraken of niet duidelijk genoeg waren voor een adequate afweging bij zo'n project.

Tijdens de panelbijeenkomsten werd aangegeven dat het niet altijd mogelijk is om beleidsstukken te voorzien van heldere doelen en/of instrumenten om deze doelen te bereiken. Dit heeft ermee te maken dat hierover soms een hoge mate van onbekendheid of onzekerheid bestaat. Daarnaast bestaat de indruk dat de inhoudelijke onderbouwing van beleidsvoorstellen in de afgelopen jaren (sterk) verbeterd is.

2.5 Kwaliteit van de informatievoorziening

Algemeen

Uit eerder onderzoek van de RKC bleek dat de AV zich regelmatig onvoldoende toegerust voelde om geïnformeerde besluiten te kunnen nemen, maar ook om een goed inzicht te verkrijgen in de uitvoering van beleid en de mate waarin beleidseffecten zijn opgetreden. Dit leidde tot de potentiële verklarende factor: 'de kwaliteit van de informatievoorziening is niet op orde'.

Hierbij is in de eerste plaats de vergadersystematiek van belang. Deze systematiek moet de AV in staat stellen om op een efficiënte en zorgvuldige wijze beleidsvoorstellen te bespreken. De AV-leden van het waterschap vergaderen ongeveer eens per maand. Deze vergaderingen zijn ingedeeld volgens het BOB-model (beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming).

Daarnaast is de wijze waarop informatie wordt aangeboden van belang. Bij veel overheden, waaronder het waterschap, zijn vertegenwoordigde organen voor het verkrijgen van informatie in belangrijke mate aangewezen op de P&C-cyclus. In dat kader wordt op verschillende momenten op diverse, sterk uiteenlopende onderwerpen inzicht gegeven. Daarnaast kan de informatievoorziening ook via andere kanalen lopen zoals informatiebrieven, themabijeenkomsten of antwoorden op vragen van AV-leden.

In de besluitvormende vergadering van 23 maart 2021 heeft de AV ingestemd met een nieuwe opzet voor de P&C-cyclus. De nieuwe P&C-cyclus moet bijdragen aan een efficiëntere en effectievere cyclus, waarbij de AV beter aan de voorkant kan sturen.

Bevindingen in de rapporten

In meerdere van de bestudeerde rapporten zijn aanwijzingen te vinden dat de informatievoorziening door DenH aan de AV gebrekkig zou zijn.

In het rapport *Grip op Oosterwold* komt naar voren de AV niet goed en tijdig is geïnformeerd over het project en haar kaderstellende rol niet heeft kunnen vervullen of afdwingen. Uit het rapport blijkt dat AV leden het gevoel hebben niet over volledige informatie te beschikken, ondanks dat daar herhaaldelijk om is gevraagd. Dat de informatievoorziening gebrekkig is geweest kan in de eerste plaats samenhangen met het feit dat er geen specifieke afspraken zijn gemaakt over de betrokkenheid van de AV, over de te stellen kaders en over de rol van de AV in de evaluatie van de pilotfase (zie paragraaf 2.2).

Behalve dat er onduidelijkheid leek te bestaan in de betrokkenheid en de rol van de AV, kan het gebrek aan informatie ook samenhangen met het feit dat de informatiestroom tot 2018 voor het belangrijkste deel via de P&C-cyclus verliep. De gegevens die via de P&C-cyclus

werden verstrekt boden weinig concrete informatie over het verloop van het project en informatie over de doelstellingen van het project volgens de onderzoekers. In de beginjaren ging het om een beschrijving van het project en later om een beknopte update van zaken en financiële informatie. De doelstelling om van het project Oosterwold te leren is voor het waterschap zeer belangrijk, zo concluderen de onderzoekers. Ten aanzien van het aspect ‘leren’ wordt de AV niet periodiek op de hoogte gehouden.

Vanaf 2018 wordt er volgens de onderzoekers meer informatie gedeeld. Zo wordt de AV in de laatste jaren via informatiebrieven, een relatief nieuw instrument op dat moment¹³ op de hoogte gebracht. Maar ook die wijze van informatievoorziening is zodanig dat het begrijpelijk is dat de AV-leden aangeven weinig inzicht te hebben in wat er gebeurt in het project Oosterwold, aldus de onderzoekers.

Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat DenH de conclusie van onderzoekers verwerpen dat de AV niet goed en tijdig is geïnformeerd; deze reactie lijkt mede samen te hangen met de opvatting van DenH over de bestuurlijke verhoudingen (zie paragraaf 2.2) De AV is in het kader van het begrotingsproces enkele keren om extra financiële ruimte gevraagd, waarbij de benodigde informatie is verstrekt. Ook is de AV volgens DenH geïnformeerd over de samenwerkingsovereenkomsten en daarmee over de belangrijkste onderwerpen in de pilotfase van Oosterwold. Om in de toekomst te voorkomen dat grote en potentieel risicovolle projecten aan de aandacht van de AV ontsnappen, bevelen de onderzoekers aan afspraken te maken over een werkwijze die dit voorkomt. DenH geeft in de bestuurlijke reactie hierop aan dat zij ‘speciale projecten’ als een natuurlijk deel van de P&C-cyclus zien.

In het onderzoek *Investeringsprojecten* constateren de onderzoekers ook enkele gebreken ten aanzien van informatievoorziening specifiek bij investeringsprojecten. Een belangrijke bron van informatie over de uitvoering van investeringsprojecten is de P&C-cyclus. De P&C-cyclus verschaft alleen een grote hoeveelheid gedetailleerde en ongestructureerde informatie, waarmee onvoldoende wordt beantwoord aan de informatiebehoefte van de AV. De P&C-cyclus voldoet namelijk volgens de onderzoekers voor de AV niet om haar te voorzien van informatie op hoofdlijnen en stelt de AV niet in staat haar kaderstellende rol goed te vervullen.

Met betrekking tot de aard van de informatie constateren de onderzoekers dat het waterschap jaarlijks diverse overzichten van projecten, van voornemens, van status en voortgang produceert. Deze overzichten zijn volgens de onderzoekers ‘informatief en tegelijkertijd ook weer niet: het zijn ‘slechts’ overzichten.’ De overzichten vertellen de leden van de AV weinig over de inhoud van de projecten, over de onderlinge relaties en de inhoudelijke relatie tot de begroting en programma’s. Volgens de onderzoekers krijgen de AV leden erg veel informatie, maar biedt de informatie de leden van de AV weinig inzicht. Om de zeggenschap en inzicht in investeringsprojecten te versterken stellen de onderzoekers een beleidscyclus voor investeringsprojecten, los van de P&C cyclus, voor.

Zoals ook in het onderzoek *Grip op Oosterwold* constateren de onderzoekers in *Grip op ICT* dat er weinig heldere afspraken zijn over welke informatie in welke mate, op welk detailniveau en op welk moment moet worden voorgelegd aan de AV. Dit kan overigens uiteenlopen per

¹³ Dit instrument is geïntroduceerd in het rapport *Eenvoud is het kenmerk van het ware* van de AV-werkgroep investeringen.

casus, afhankelijk van bijvoorbeeld uitgaven en (financiële) risico's. Geconcludeerd is dat de AV te beperkt is geïnformeerd over de risico's van omvangrijke digitaliseringsprojecten. Ook gingen de voortgangsrapportages niet in op de financiën en risico's of beheersing van de risico's, maar de AV leden stelden ook geen vragen. De onderzoekers adviseren criteria op te stellen waarmee risicovolle projecten van 'gewone' ICT-projecten onderscheiden kunnen worden.

Ook het rapport *Samenwerking met gebiedspartner* biedt aanwijzingen dat de informatievoorziening van het college aan de AV gebrekkig is. Dat dit vooronderzoek noodzakelijk geacht werd om de AV inzicht te bieden in de samenwerkingsvormen die het waterschap heeft met gebiedspartners, is op zichzelf een indicatie voor deze hypothese. Kennelijk gaf de informatievoorziening van het college onvoldoende inzicht in deze materie. Daarnaast lijkt ook sprake te zijn van gefragmenteerde informatie, in die zin dat de AV geen overzicht had van de verschillende samenwerkingsvormen en hun kenmerken/opbrengsten. De onderzoekers vermelden in de rapportage dat een overzicht van samenwerking niet op één plaats binnen het waterschap werd bijgehouden. Op verzoek van de rekenkamercommissie organiseerde de ambtelijke organisatie een inventarisatie aan de hand van een format.

Een structureel overzicht van informatie bleek er wel te zijn in GIS in het kader van het project van het versneld aanleggen van duurzame oevers. Het rapport *Duurzame oevers* wijst uit dat niet zozeer de structuur van de informatie, maar meer het gebrekkig en niet consistent rapporteren in de ambtelijke organisatie, eraan bijdroeg dat de AV geen goed zicht had op de voortgang van het project. Wanneer het gaat over de kosten van het project concluderen de onderzoekers dat het waterschap goed inzicht had in de diverse kosten die met aanleg van duurzame oevers zijn gemoeid. Kentallen hierover worden periodiek geactualiseerd. Volgens de onderzoekers is in de voortgangsrapportages voor de AV alleen algemene financiële informatie opgenomen, terwijl 'vertaling naar meer specifieke kentallen meer gevoel kan geven bij de kosten voor aanleg van duurzame oevers.'

In het onderzoek *Zicht op waterkwaliteit* constateren de onderzoekers dat in de onderzoeksperiode veel vragen door de AV zijn gesteld voor extra duiding. De ambtelijke organisatie heeft vervolgens een opvolging gegeven aan deze verzoeken. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de informatie over waterkwaliteit omvangrijk is, en het onmogelijk is de AV overal bij te betrekken. Ook geeft de ambtelijke organisatie aan dat er onvoldoende capaciteit is in de organisatie om het werk bij te houden, mede omdat de beschikbare informatie steeds omvangrijker wordt.

Uit het voorgaande blijkt dat in verschillende onderzoeken aanwijzingen zijn voor de hypothese dat de kwaliteit van de informatievoorziening niet op orde is. De rapporten laten zien dat de informatievoorziening verschillende soorten gebreken vertoont. Zo komt een aantal keren terug dat onderzoekers constateren dat de kwaliteit van informatie onder de maat is, informatie niet volledig is en duiding van de informatie ontbreekt. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de onderzoeken *Grip op Oosterwold*, *Investeringsprojecten*, *Duurzame oevers* en *Zicht op waterkwaliteit*. Verstrekte informatie lijkt soms weinig inzicht te bieden. Het zijn vaak overzichten met informatie, waar de duiding van die informatie in ontbreekt. Overigens speelt ook mee dat informatievoorziening bij sommige (deel)onderwerpen op hoofdlijnen volstaat, terwijl bij andere (deel)onderwerpen, bijvoorbeeld daar waar grotere financiële belangen een rol spelen, de AV behoefte heeft aan

diepgaandere informatie. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de informatievoorziening hierin niet voldoende weet te differentiëren.

Een ander type gebreken in de informatievoorziening betreft de structuur van informatievoorziening tussen het college en de AV. Uit de onderzoeken *Grip op Oosterwold* en *Investeringsprojecten* kwam naar voren dat veel informatie verstrekt werd in het kader van de P&C- cyclus. Deze wijze van informatieverstrekking zou de AV erin belemmeren om meer aan de voorkant betrokken te zijn. Zoals eerder genoemd heeft de AV inmiddels ingestemd met een nieuwe opzet voor de P&C-cyclus die moet bijdragen aan een efficiëntere en effectievere cyclus, waarbij meer sturing aan de voorkant mogelijk is.¹⁴

In een ander onderzoek, namelijk *Samenwerking gebiedspartners*, bleek juist dat de informatie voor de AV juist ‘versnipperd’ is, waardoor een overzicht van alle samenwerkingsrelaties ontbrak. Het probleem van gefragmenteerde informatie komt in de andere onderzoeken niet terug.

In het onderzoek *Zicht op Waterkwaliteit* constateerden de onderzoekers dat informatie soms niet consistent werd gerapporteerd. Ook dit knelpunt kwam in de andere onderzoeken niet terug.

Tijdens de panelbijeenkomsten kwam naar voren dat het waterschap het BOB (Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming)-model heeft geïntroduceerd. Dit model structureert de wijze waarop de AV tot besluitvorming komt. Tegelijkertijd is gebleken dat dit model niet altijd wordt gevolgd; in sommige gevallen worden stappen overslagen (de beeldvormende en/of oordeelsvormende fase). DenH is hierin leidend bij deze keuze.

Gesprekspartners wezen erop dat de AV een behoorlijke hoeveelheid beleidsstukken tot zich dient te nemen en te bespreken. De vraag is opgeworpen of tijdens de AV-vergaderingen voldoende tijd beschikbaar is om belangrijke beleidsstukken over grote opgaven goed te doorgronden en of de nadruk niet teveel ligt op actualiteiten. Wel is opgemerkt dat de AV aan projecten het label ‘speciaal’ kan hangen, waardoor de AV nadrukkelijker dan bij andere projecten betrokken wordt en extra informatievoorziening plaatsvindt.

Daarnaast is gebleken dat naast deze formele vergaderstructuur bij sommige beleidsonderwerpen tijdens fractie-overleggen (desgewenst) een ambtelijke toelichting wordt gegeven. Een gesprekspartner constateerde hierover dat tijdens deze overleggen andere vragen aan bod komen dan tijdens formele AV-vergaderingen; leden lijken meer vragen te durven stellen. Hij/zij meende dat dit instrument positief uitwerkte op de informatiepositie van de AV-leden.

Tijdens de panelbijeenkomsten werd erop gewezen dat kenmerkend voor de AV is dat zij bestaat uit leden die inhoudelijk sterk deskundig zijn op bepaalde waterschapsterreinen. Dit maakt dat de informatie-asymmetrie tussen AV en ambtelijke apparaat kan verschillen van lid tot lid; de kennisniveaus lopen uiteen. Dit maakt ook dat de informatiebehoefte niet altijd eenduidig is.

Verder zijn sommige AV-leden meer geneigd om te sturen op hoofdlijnen en andere meer op

¹⁴ Deze nieuwe opzet volgt eveneens (zie noot 10) uit het rapport *Eenvoud is het kenmerk van het ware*.

details, aldus de waarneming van gesprekspartners. Hierbij treedt ook een spanningsveld op bij de vraag hoe informatie moet worden aangeleverd (kort en bondig, met een focus op de bestuurlijke vraag versus uitgebreider en meer detaillistisch). De inhoudelijke betrokkenheid van sommige leden lijkt zich soms te vertalen in een sterke behoefte om geïnformeerd te worden over (uitvoerings-)details.

2.6 Omgang met onzekerheden door de AV

Algemeen

Besluitvorming vindt altijd plaats met een bepaalde mate van onzekerheid. Het is vaak niet mogelijk of wenselijk om pas tot besluitvorming over te gaan, als alle onzekerheden gekend zijn. Op basis van de informatie die op het moment van besluitvorming beschikbaar is, moet een besluitvormend orgaan een keuze maken. Het is niet (volledig) duidelijk tot welke uitkomsten een bepaald besluit zullen leiden. Hierbij kan een theoretisch onderscheid gemaakt worden tussen ongekende en gekende zekerheden:

- een ongekende onzekerheid is een toekomstige gebeurtenis of afloop waarvan niet bekend is wat de kans is dat die zich ooit voor doet.
- een gekende onzekerheid betreft gebeurtenissen waarvan de ervaring leert dat die zich met een bepaalde kans kunnen voordoen.

Deze vormen van onzekerheid zijn inherent aan de beleidsalternatieven/-keuzes.

Daarnaast bestaat een andere type onzekerheid, namelijk 'subjectieve onzekerheid', die zich voor kan doen bij de beleidsbepaler (de AV). Een (vermeend) gebrek aan kennis, inzicht of deskundigheid kan een beleidsbepaler onzeker maken, ongeacht de kwaliteit van de onderbouwing van de voorgelegde beleidskeuzen.

Bij besluitvorming is van belang dat de AV op een goede wijze weet om te gaan met dergelijke onzekerheden. Is dat niet het geval, dan zou dat onvrede (achteraf) kunnen oproepen.

Bevindingen in de rapporten

Bij een aantal onderwerpen waar in de afgelopen jaren onderzoek naar is gedaan is er sprake van onzekerheid.

Bij het onderzoek *Grip op ICT* zijn twee projecten onderzocht. Bij één van de projecten (DSM) was sprake van objectieve onzekerheden, maar deze werden niet onderkend door de ambtelijke medewerkers en door DenH en daarmee ook niet door de AV.

In het onderzoek *Grip op investeringen* komen ook onzekerheden naar voren, namelijk bij de schatting van investeringskosten. Hierbij werden om twee redenen marges aangehouden: (1) er waren ongekende onzekerheden over de toekomst (bijvoorbeeld niet-voorzien additionele werkzaamheden), en (2) om 'strategisch te opereren op de markt' (dat wil zeggen aannemers in onzekerheid te laten over wat het waterschap bereid zou zijn te betalen voor de uit te voeren werken). Er waren geen vaste standaarden voor de marges. Voor de AV-leden was het door de marges vaak niet duidelijk hoeveel geld er daadwerkelijk met de investering gemoeid zou zijn. Zij kregen geen inzicht in de bedragen waarover zij besloten.

In het onderzoek *Grip op Oosterwold* wordt aandacht besteed aan de onzekerheden (risico's) die gepaard gaan met de nieuwe benadering van waterschapstaken in het gebied Oosterwold.

Het gaat om een pilotproject, waarbij wordt gewerkt volgens organische ontwikkelingsprincipes. In casu kan niet gesproken worden van een onjuiste omgang met onzekerheden door de AV, omdat de AV slechts beperkt geïnformeerd is en geen discussie heeft gevoerd over de inhoudelijke beleidskeuze om volgens deze ontwikkelingsprincipes te gaan werken (zie paragraaf 2.2).

Over het onderzoek *Zicht op waterkwaliteit* kan worden gezegd dat er sprake is van 'objectieve onzekerheid'. Volgens de onderzoekers is waterkwaliteit een lastige en gevarieerde problematiek met niet beïnvloedbare factoren, waarbij het lastig kan zijn om bronnen van verontreiniging aan te wijzen.

De AV-leden hebben vele vragen gesteld over dit onderwerp en ze vragen zich af of zij voldoende zijn geïnformeerd over de waterkwaliteit in de periode van 2016 tot 2019. Uit de interviews kwam volgens de onderzoekers naar voren dat in de grote hoeveelheid gegevens vaak een overzicht, conclusie, evaluatie en/of duiding van de gegevens ontbreekt. Ambtelijke medewerkers gaven aan dat AV leden graag op voorhand zekerheid hebben over het effect van maatregelen en risico's, maar dat daarop van te voren niet altijd een 'waterdicht' antwoord te geven is. De onderzoekers zelf komen tot de conclusie dat er voldoende gegevens over de waterkwaliteit en beoogde doelen beschikbaar zijn en dat deze ook zijn gedeeld met de AV. Dat leden van de AV desondanks zich onvoldoende toegerust voelen, wordt volgens de onderzoekers met name veroorzaakt door een gebrek aan duiding van de informatie. Zij concluderen dat daarmee de beschikbare informatie voor AV-leden niet toereikend was om goede besluiten te nemen over maatregelen. Dat de AV niet goed omgaat met onzekerheden biedt dus geen afdoende verklaring voor de mismatch; eerder lijkt het te gaan om gebrekkige informatievoorziening door het uitblijven van duiding.

Bij een aantal onderzoeken lijken onzekerheden een rol te spelen in de besluitvorming van de AV. Uit de betreffende rapporten valt echter niet op te maken dat de AV leden niet met onzekerheden zouden kunnen omgaan. Eerder lijken er aanwijzingen te zijn dat gekende onzekerheden niet duidelijk worden gedeeld met de AV. In het rapport *Waterkwaliteit* beleven de AV-leden een zekere mate van onzekerheid en twijfelen of ze voldoende informatie hebben gehad over de waterkwaliteit in de periode tussen 2016 en 2019. Volgens de onderzoekers hebben de AV-leden wel voldoende informatie gehad, maar ontbrak voldoende duiding om goede besluiten te kunnen nemen. In het onderzoek over Oosterwold was er sprake van gekende onzekerheden, die niet gedeeld zijn met de AV.

Zoals eerder opgemerkt, wijzen deelnemers van de panelbijeenkomsten erop dat met name bij complexe samenwerkingsdossiers onzekerheid over het verloop en te verwachten uitkomsten aan de orde is. Hiervan is steeds vaker sprake. Van de AV wordt soms in een vroeg stadium gevraagd om kaders te stellen, waarbij informatie nog niet volledig beschikbaar is of een abstract karakter heeft. Hierbij wordt waargenomen dat de AV zich hierbij ongemakkelijk voelt.

2.7 De AV als politiek orgaan

Algemeen

Als mogelijke verklaring is geformuleerd dat de onvrede over de informatievoorziening en de onderbouwing van de beleidsvoorstellen politiek ingegeven is. Gevoelens van onvrede over gebrekkige informatie kunnen immers samenhangen met het politieke karakter van de

besluitvorming door de AV. Als AV-leden ongelukkig zijn met de keuze voor een na te streven doel of een in te zetten middel, dan kan die onvrede zich vertalen in kritiek op de onderbouwing van die keuze. Dit geldt des te sterker, wanneer dit doel bepaald is door een andere overheid (zoals bijvoorbeeld bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water). Zo gezien hangt de waardering van de geboden informatie (mede) af van politieke belangen en voorkeuren.

Bevindingen in de rapporten

In de bestudeerde rapporten zijn geen aanwijzingen gevonden voor deze hypothese. Waar sprake is van onvrede of factoren aanwezig zijn die deze onvrede kunnen roepen, lijkt dit niet ingegeven vanuit politieke motieven. In de rapporten waarin ingegaan wordt op de informatiepositie en betrokkenheid van de AV, wordt de AV telkens als orgaan beschouwd. De geconstateerde tekortkomingen of gevoelens van onvrede lijken zich dan ook uit te strekken tot alle leden van de AV en niet gereserveerd te zijn tot bepaalde AV-leden of fracties.

Enkele deelnemer aan de panelbijeenkomst heeft waargenomen dat soms een roep om meer of diepgravende informatie ontstaat bij beleidsvoornemens, waar men om politiek-inhoudelijke redenen kritisch is. Het is volgens hen de vraag of meer informatie de oplossing is of dat AV-leden op basis van de geboden informatie al inhoudelijk stelling zou kunnen nemen dat men het oneens is met het voorgestelde besluit.

3 Casus Slibstrategie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de casus Slibstrategie, die aangereikt is als positief voorbeeld, centraal. In paragraaf 3.2 beschrijven we het op te lossen beleidsprobleem – waarover diende de AV een beslissing te nemen? Ook beschrijven we hoe de besluitvorming is verlopen. Paragraaf 3.3 beschrijft in hoeverre sprake was van onzekerheden. Daarnaast analyseren we in hoeverre de in hoofdstuk 2 geformuleerde hypothesen zich bij deze casus voordeden. In paragraaf 3.4 komen we vervolgens tot een waardering van dit beleidsproces.

3.2 Het beleidsprobleem

Bij het zuiveren van rioolwater is zuiveringsslib een van de restproducten. Waterschap ZZL heeft vijf afvalwaterzuiveringsinstallaties (AWZI's) in bedrijf. Bij vier van de vijf AWZI's wordt het slib ontwaterd en ingedikt. Tezamen produceren zij 40 000 ton slibkoek per jaar.¹⁵ Tussen 1998 en 2013 werd de slibkoek op contractbasis verder verwerkt door onder meer HVC te Alkmaar (een gemeenschappelijke regeling). Vanaf 2013 was de eindverwerking in zijn geheel ondergebracht bij GMB (Groep Midden Betuwe), een private aannemer, op basis van een contract ter waarde van € 3,5 miljoen per jaar.¹⁶ GMB besteedde een groot deel van de verwerking weer uit, onder meer aan AEB, het Amsterdamse Afval Energie Bedrijf. Het contract met GMB zou aflopen op 1 april 2022 en het waterschapsbestuur was eind 2017 begonnen met de voorbereidingen voor de aanpak van de verwerking na 2022.

ZZL was niet de enige: door veel waterschappen werden slibstrategiestudies uitgevoerd omdat contracten afliepen of installaties rond 2023 zouden zijn afgeschreven.¹⁷ De Vereniging van Zuiveringsbeheerders (VvZB; een ambtelijk gezelschap waar alle hoofden zuiveringsbeheer van de waterschappen aan deel nemen) had vanaf 2013 elke twee jaar RoyalHaskoningDHV een prognose laten opstellen over de toekomstige stand van zaken met betrekking tot de slibeindverwerking. Deze studies hadden ambivalente uitkomsten. Van de zijde van ZZL was er al steeds op gewezen dat er een tekort aan verwerkingscapaciteit dreigde te ontstaan. Pas in 2018 bracht RoyalHaskoningDHV¹⁸ een rapport uit waarin werd gewaarschuwd dat er de komende vijf jaar landelijk krapte op de markt zou ontstaan en dat er weinig tot geen

¹⁵ Ontleend aan een presentatie voor de AV d.d. 30 oktober 2018. De totale jaarlijks in Nederland geproduceerde hoeveelheid zuiveringsslib ligt in de orde van grootte van vier miljoen ton.

¹⁶ Dit is 15% van de totale kosten van het beleidsveld 'Bouw en exploitatie zuiveringstechnische werken' (ca € 25 miljoen). Alle bestedingen van het waterschap tezamen bedragen ca €82 miljoen.

¹⁷ Overzicht te vinden in het rapport "Inventarisatie slibeindverwerking 2018" van Royal HaskoningDHV.

¹⁸ RoyalHaskoningDHV: "Second opinion slibstrategie Waterschap Zuiderzeeland", september 2018.

aanbieders zouden zijn bij een aanbesteding van de eindverwerking van zuiveringsslib. De kosten van de verwerking zouden daardoor fors kunnen stijgen.

3.2.1 Fase 1: Waternet / AEB

Op 30 oktober 2018 heeft een beeldvormende vergadering¹⁹ van de AV plaats waar het beleidsvraagstuk van de slibeindverwerking wordt gepresenteerd. De AV wordt bij die gelegenheid geïnformeerd over de stand van zaken op de markt van slibeindverwerking zoals die blijkt de studies van de VvZB en RoyalHaskoningDHV. De presentatie vat het een en ander als volgt samen: een marktpartij inschakelen is minder vanzelfsprekend dan in het verleden, want het aanbod in de markt is schaars en onzeker. Daardoor ontstaat het risico dat het zuiveringsslib van ZZL na maart 2022 niet meer verwerkt zal kunnen worden of dat de verwerking gepaard zal gaan met flink hogere kosten. Tijdens de presentatie wordt ook een alternatief voor aanbesteding aan de AV voorgelegd. Waternet, een gemeenschappelijke dienst van het belendende waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) en de gemeente Amsterdam, had het plan opgevat om zelf een slibdrooginstallatie te bouwen. ZZL zou daarin kunnen participeren.

Maart 2019 wordt de AV een voorstel voor de toekomstige slibeindverwerking voorgelegd. Het voorstel bevat twee kernpunten:

1. de slibstrategie voor na 2022 zal verder vorm gegeven worden in nauwe samenwerking met het buur-waterschap AGV.
2. bij de uitwerking van de slibstrategie wil men koersen op “het realiseren van een samenwerking met Waterschap Amstel, Gooi en Vecht voor het gezamenlijk drogen van zuiveringsslib bij Waternet op een robuuste, duurzame, doelmatige en toekomstbestendige slibeindverwerking” met restwarmte van het Afval Energie Bedrijf Amsterdam (AEB).

Het voorstel wordt onder meer als volgt toegelicht:

“Er is een kans ontstaan om met Waterschap Amstel, Gooi en Vecht ons zuiveringsslib gezamenlijk bij Waternet te drogen met restwarmte van het Afval Energie Bedrijf Amsterdam. Het gezamenlijk drogen lijkt in alle opzichten duurzamer dan onze huidige wijze van verwerken van zuiveringsslib. Hiermee wordt ons zuiveringsslib ingezet als brandstof. De totale kosten van het drogen en afzetten van gedroogd slib zullen naar verwachting gelijk of lager zijn dan de huidige kosten”.

De voordelen van deze aanpak (duurzaam, doelmatig, robuust en toekomstbestendig) worden in de toelichting op het voorstel breed uitgemeten. De optie om de slibverwerking (opnieuw) op de markt aan te besteden wordt daarentegen uitdrukkelijk van de hand gewezen:

“Het alternatief is een nieuwe aanbesteding. Dit brengt flinke risico’s met zich mee. Mogelijk dat we ons zuiveringsslib na maart 2022 niet eens op een verantwoorde wijze kunnen afzetten. Op basis van de huidige inzichten lijken de kosten voor de slibeindverwerking flink toe te nemen ten opzichte van het huidige contract.”

De studies van de VvZB en van RoyalHaskoningDHV zijn bij het voorstel gevoegd.

De toelichting op het voorstel bevat ook nog een korte bespreking van een derde optie. De afvalverwerker HVC in Alkmaar (een gemeenschappelijke regeling) en het waterschap Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier blijken ook plannen te hebben om

¹⁹ Voor complexe beleidsvraagstukken werkt ZZL met een besluitvormingsmodel in drie fasen: ‘beeldvormend’, ‘opiniërend’ en ‘besluitvormend’. Daarbij worden soms, zoals in de onderhavige casus, ook nog ‘technische briefings’ voor de AV georganiseerd.

zuiveringsslib te drogen en daarna in eigen ovens te verbranden. AGV heeft onderzocht of het voordelen zou kunnen bieden om bij dit initiatief aan te haken, zo vermeldt de toelichting. De conclusie van AGV was negatief, de optie had geen meerwaarde boven zelf doen. DenH neemt deze conclusie over:

“Ook voor ZZL is deze meerwaarde er niet aangezien de kosten hoger zijn en deze variant minder duurzaam is. Daarnaast kan een samenwerking met HVC alleen tot stand komen door aandeelhouder te worden of door een aanbesteding”.

Op 12 maart 2019 besluit de AV om de slibeindverwerking samen met het waterschap Amstel, Gooi en Vecht, conform de voorkeursvariant met een eigen slibdrooginstallatie verder vorm te geven. Een toenmalig lid van de AV zegt daarover: het voorstel van het college was rechttoe rechtaan, een duidelijk verhaal dat goed onderbouwd was door achterliggende stukken. Er waren geen onzekerheden of evidente risico's en er hoefden geen ingewikkelde afwegingen aan te pas te komen.

3.2.2 Fase 2: Crisis

In maart 2019 heeft de AV dus ingestemd met het plan om met AGV/Waternet te werken aan een eigen slibdrooginstallatie die gebruik zal maken van de door de verbrandingsovens van AEB gegenereerde warmte. In juni 2019 bereikt het net nieuw aangetreden college van DenH het bericht dat de AEB in een crisis verkeert. Het college is zich er meteen van bewust dat de gekozen oplossing niet meer zo vanzelfsprekend is. Een toereikend alternatief dient zich echter ook niet zomaar aan. Het hele daaropvolgende jaar zal het dossier 'slibeindverwerking' dan ook een crisisaangelegenheid zijn. Het college heeft er van meet af aan voor gekozen om de drie eerder overwogen alternatieven, waaronder het drogen van slib met restwarmte van AEB, plus mogelijk andere opties als in beginsel gelijkwaardige oplossingen te behandelen.

Op 18 juli 2019 stuurt het college de AV een brief om het algemeen bestuur op de hoogte te stellen van de ontstane moeilijkheden. Bij AGV blijken die ernstige gevolgen te hebben:

“Al sinds februari 2019 kampt AEB met problemen, waardoor AGV minder slib kan afvoeren naar AEB en moet bufferen. Bovendien is er geen restcapaciteit bij andere slibeindverwerkers. Het slib staat AGV letterlijk tot aan de lippen en zij hebben hun calamiteitenorganisatie opgestart.”

Het college verklaart dat het AGV waar nodig en mogelijk zal bijstaan om de verwerking van het Amsterdamse slib op korte termijn mogelijk te maken. Ook bij het zoeken naar oplossingen voor de langere termijn zullen beide waterschappen gezamenlijk blijven optrekken.

“Het college constateert dat een belangrijke schakel in het voorstel voor slibdroging onzeker is geworden, namelijk de levering van warmte door AEB. Het verwerken van slib kan ZZL niet alleen, daarvoor is onze hoeveelheid slib te klein. We hebben dus een partner nodig, waarbij AGV de preferente samenwerkingspartner blijft en vooralsnog alle opties open blijven. Voor de verwerking van slib is het drogen nog steeds de meest optimale oplossing, zoals beschreven in het AV-voorstel van 12 maart 2019. Met AGV is overeengekomen dat naast het uitwerken van de optie drogen met restwarmte van AEB, ook alternatieven hiervoor worden onderzocht.”

Een volgende brief met informatie voor de AV is verzonden op 4 september 2019. De teneur van de brief is dat het college er mee doorgaat om samen met AGV een eigen slibdrooginstallatie tot stand te brengen (*“De aanbesteding van het ontwerp van de installatie is in gang gezet”*), maar dat ondertussen ook alternatieven worden onderzocht. Op 25 september tekenen ZZL en AGV *“een intentieovereenkomst om de samenwerking verder vorm te geven”*.

Op 5 november wordt de AV in een beeldvormende vergadering van de stand van zaken rond de slibeindverwerking op de hoogte gebracht. Volgens de bij die gelegenheid gegeven presentatie blijft de AEB-variant de voorkeursvariant; alternatieven zouden flink duurder zijn. Niettemin wordt ook aangekondigd dat de colleges van de beide waterschappen enige weken later in een bestuurlijk overleg bijeen zullen komen om de consequenties van de perikelen bij AEB te bespreken. Tijdens dat bestuurlijk overleg (dd. 19 november) is afgesproken *“dat er een gezamenlijke bestuurlijke opdracht komt naar het verkennen van alternatieve routes voor de slibeindverwerking.”*

De bestuurlijk opdracht, die op 10 december wordt vastgesteld, noemt drie alternatieve routes die nader onderzocht moeten worden:

- a. HVC-variant;
- b. Aanbesteding
- c. Mid-Mix (chemische slibdestructie met grondstof terugwinning).

“Voor deze drie routes wordt gekeken naar de technische en economische haalbaarheid, aspecten zoals governance, duurzaamheid, flexibiliteit en risico’s.” Ook de AEB-variant zal nog steeds meegenomen worden. De AV wordt in een informatiebrief van 14 januari 2020 van een en ander op de hoogte gesteld. In deze brief wordt ook een planning voor het bestuurlijk proces geschetst. Het college gaat ervan uit dat de resultaten van de bestuurlijke opdracht op 24 maart beschikbaar zullen zijn en dat *“een besluitvormend voorstel, over welke route voor de toekomstige slibeindverwerking voor AGV en ZZL het meest gewenst is”* voor 21 april wordt geagendeerd.

3.2.3 Fase 3: HVC Alkmaar

Op 21 april wordt een eerste technische briefing gehouden waarin de meest recente inzichten betreffende de vier volgens de bestuurlijke opdracht te onderzoeken varianten worden gepresenteerd en bediscussieerd. Vragen die leden van de AV daar stellen gaan onder meer over de Mix-Mix route (‘meer duidelijkheid graag’) en over andere (sub)varianten zoals samenwerking met marktpartijen.²⁰ De uitkomsten van de bestuurlijke opdracht plus de resultaten van de discussies tijdens de technische briefing resulteren op 28 mei in een voorstel-slibstrategie aan de AV. De kern ervan is procedureel:

“U wordt gevraagd om aan te geven of u het eens bent met de conclusie van het college dat deze varianten alle drie valide zijn. Ook wordt u gevraagd om aan te geven welke voorwaarden een doorslaggevende rol spelen bij de besluitvorming (...) en wat hierbij argumenten zijn.”

Dit voorstel is onderwerp van bespreking met de AV tijdens een volgende technische briefing op 9 juni 2020. Het voorstel bevat een toelichting van tien pagina’s en is voorzien van elf bijlagen. Alle drie beleidsopties zijn wat het college betreft ‘valide’ en liggen dan ook nog op tafel.²¹ Het voorstel en de bijlagen bevatten veel informatie bedoeld om de AV in staat te stellen een afgewogen besluit te nemen. Drie van elf bijlagen gaan over een vergelijking van de drie beleidsopties die nog steeds voorliggen: een ‘dashboard’ waarin de drie varianten in een handzaam overzicht naast elkaar worden gezet, een ‘toelichting’ op de drie varianten (20 pagina’s) met daarin een vergelijkende beoordeling, en als derde stuk een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is gemaakt, een beoordeling die vooralsnog tot uitkomst heeft

²⁰ Ontleend aan het document “Antwoordnotitie vragen naar aanleiding van de technische briefing 21 april 2020”, bijlage 7 bij voorstel slibstrategie 2022 en verder, 25 mei 2020.

²¹ De vierde optie, Mid-Mix, was inmiddels afgevalen als zijnde onhaalbaar. Zie de ‘Antwoordnotitie’.

dat alle drie varianten valide zijn. Tijdens de technische briefing worden drie varianten en hun onderlinge vergelijking uitvoerig besproken. De leden van de AV stellen vragen en formuleren wensen en bedenkingen. De AV van ZZL vroeg, volgens het college, met name *‘veel aandacht voor de financiële en juridische risico’s van de verschillende varianten’*.²² Respondenten die aan de vergadering hebben deelgenomen vertellen dat er op de achtergrond vele ingewikkelde technische kwesties speelden. De kunst was om de hoofdlijnen er uit te halen.

Enkele dagen later houden de colleges van de beide waterschappen samen een vergadering, die is bedoeld om een keuze te maken voor één van de varianten. De voorkeursvariant zal vervolgens aan de algemene besturen van de beide waterschappen worden voorgelegd. Deze ‘gezamenlijke bestuurlijke afweging’ wordt in de oplegnotitie als volgt beschreven: *“Geconcludeerd is dat de varianten zeer verschillend van karakter zijn en ieder hun eigen kansen en risico’s kennen. De varianten zijn technisch uitvoerbaar en het is een bestuurlijke afweging om tot een voorkeursvariant te komen. Hieronder zijn de voornaamste sterktes en zwaktes, die door de besturen benoemd zijn, op een rij gezet. De gezamenlijke bestuurlijke afweging welke kansen en risico’s het zwaarst wegen in beide Algemeen besturen heeft geleid tot het door beide Dagelijks besturen gedragen gezamenlijk voorstel voor de hierboven beschreven voorkeursvariant.”*

De variant die de voorkeur van de colleges heeft gekregen is *‘om aandeelhouder te worden van HVC en het ontwaterde slib te gaan verwerken via de beoogde slibdrooginstallatie van HVC in Alkmaar’*. De AEB-variant is, ondanks evidente voordelen, uiteindelijk afgefallen omdat het bestuur van AEB geen getekende garantie wilde afgeven betreffende de ongestoorde levering, over een periode van vijftien jaar, van warmte voor de te bouwen slibdrooginstallatie.

Op 17 juni 2020 wordt een tweede technische briefing gehouden. Het centrale discussiestuk voor deze briefing is de genoemde oplegnota d.d. 12 juni, opgesteld door de beide dagelijkse besturen. Nevendocumenten bevatten schriftelijke antwoorden op technische vragen die in de voorgaande technische briefing waren gesteld. Uit die technische sessies kwam volgens de oplegnotitie op hoofdlijnen het volgende beeld naar voren:

“- Een groot deel van de fracties in beide besturen begrijpen de afweging op basis waarvan de beide dagelijks besturen tot hun voorkeursvariant zijn gekomen en/of sluiten deze variant niet uit.

- Het aandeelhouderschap en de samenwerking met andere waterschappen in de GR Slib wordt door een aantal fracties als voordeel gezien, maar ook door een aantal fracties als een nadeel. Aandacht is gevraagd om duidelijkheid te krijgen over de financiële consequenties van een eventuele uittreding in de toekomst”.

Op 7 juli 2020 volgt dan de besluitvormende vergadering van de AV waarin de leden unaniem instemmen met het collegevoorstel.²³ Het zuiveringsslib zal gedroogd gaan worden middels de te construeren slibdrooginstallatie van en bij HVC in Alkmaar en de eindverwerking van het gedroogde slib zal in beheer van HVC plaatsvinden. Tevens stemt de AV ermee in dat het waterschap als aandeelhouder (B) toetreedt tot HVC en in het verlengde daarvan ook deel gaat nemen aan de ballotage-overeenkomst van HVC en aan de Gemeenschappelijke Regeling

²² Oplegnotitie Algemeen bestuur AGV en ZZL d.d. 12 juni 2020. De procedures liepen in de beide waterschappen volledig synchroon.

²³ Dit gebeurde tijdens een AV Besluitvormend (agendapunt 5.b). Vergaderstukken zijn terug te vinden via: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Zuiderzeeland/48ff75dd-326d-473f-8666-5a0565547c84>

Slibverwerking.²⁴ Voorts besluit de AV om in te stemmen met een onttrekking van de algemene reserve van de waterzuiveringstaak ter dekking van de uitgaven voor de voorbereiding ter hoogte van circa € 0,3 miljoen.

Uit het verslag van de besluitvormende vergadering en gesprekken met deelnemers aan de vergadering valt op te maken dat de leden van de AV tijdens de technische briefings weliswaar veel kritische vragen hebben gesteld, met name over de variant-HVC, maar dat de reacties van de colleges en van HVC hen ervan hebben overtuigd dat de voorkeur van de beide colleges de juiste was.²⁵ Veel sprekers laten tijdens de besluitvormende vergadering weten dat zij veel waardering hebben voor de wijze waarop hun vragen zijn beantwoord, niet alleen vanwege de inhoud van die antwoorden maar ook vanwege de snelheid, omvattendheid en openheid waarmee de antwoorden vooral door HVC zelf werden verstrekt. Dat had veel vertrouwen in HVC gewekt, aldus een van de sprekers. Ook geven verschillende sprekers uitdrukkelijk te kennen dat de door het dagelijks bestuur verstrekte informatie hen heel goed in staat had gesteld de drie voorliggende opties onderling te vergelijken. Een enkeling vindt het jammer dat het vanwege de tijdsdruk onmogelijk was de aanbestedingsvariant diepgaander te verkennen. In de gevoerde vraaggesprekken werd dit beeld geheel bevestigd.

Inmiddels was de situatie zo dat geen van de alternatieven op korte termijn meer gerealiseerd kon worden. Ook de gekozen oplossing (een nieuwe installatie bij HVC) zou niet eerder dan 2024 tot stand kunnen komen, terwijl het contract met GMB op 1 april 2022 zou aflopen. Er was dus op middellange termijn een voorziening nodig om deze periode te overbruggen: het inkopen van slibverwerkingscapaciteit op de markt. Voorzien was al dat zo'n overbruggingscontract aanzienlijk duurder zou uitvallen dan de lopende verwerkingsovereenkomst. De Voorjaarsnota 2021-2024 maakt duidelijk met welke kostenstijging D&H voor de overbruggingsperiode rekening houdt: € 2,6 miljoen op jaarbasis voor 2023.

3.3 Bevindingen

3.3.1 Algemeen

De casus 'slibeindverwerking' wordt gekenmerkt door drie soorten onzekerheid.²⁶ De eerste onzekerheid betrof de markt van slibeindverwerking. De geprojecteerde vraag zou het geprojecteerde aanbod wel eens vergaand kunnen overtreffen. Het inkopen van slibverwerking in de markt, wat ZZL tot dan toe had gedaan, zou daardoor gepaard gaan met twee risico's; ten eerste de reële mogelijkheid dat de slibeindverwerking fors duurder zou worden en ten tweede de kans dat een aanbesteding helemaal geen geschikte verwerker zou opleveren. De analyse van deze onzekerheid was onderbouwd met studies van RoyalHaskoningDHV en de VvZB.

²⁴ Op basis van deze besluitvorming heeft DenH de toetreding tot HVC en de GR Slibverwerking nader uitgewerkt. Op 15 december 2020 (agendapunt 8.d) besluit de AV kennis te nemen van het besluit van DenH om toe te treden tot HVC door het verwerven van 52 aandelen B, het aangaan van ballatoge-overeenkomst, aan HVC een achtergestelde lening te verstrekken en na verwerving van aandelen B toe te treden tot de GR Slibverwerking.

²⁵ De onderzoekers hebben geen inzake gekregen in eventuele verslagen die gemaakt zijn van de technische briefings. Ook van de vele vragen en de daarop gegeven antwoorden hebben de onderzoekers geen kennis kunnen nemen.

²⁶ Buiten beschouwing blijft een aantal onzekerheden van relatief geringe importantie die in de casus ook een rol hebben gespeeld. Zo waren er onzekerheden over technische haalbaarheid van verschillende procedés voor slibeindverwerking.

De tweede vorm van onzekerheid betrof de levering van warmte door AEB. Deze onzekerheid werd acuut toen AEB in de zomer van 2019 in zwaar weer bleek te verkeren en geen garantie meer kon geven voor ononderbroken levering van warmte.

De derde vorm van onzekerheid betrof de consequenties die een partnerschap met het Alkmaarse HVC met zich mee zou brengen: bestuurlijk (het inleveren op zeggenschap bij toetreding tot de gemeenschappelijke regeling; de kosten van eventuele uittreding) en financieel (welke financiële verplichtingen zou ZZL op zich nemen als het tot de GR Slib zou toetreden).

De vraag is nu hoe het college en de AV met deze onzekerheden zijn omgesprongen en hoe de AV in stelling is gebracht om, gegeven deze onzekerheden, tot een afgewogen besluit te komen. Om deze vraag te beantwoorden lopen we de verschillende barrières bij langs die aan een adequate omgang met onzekerheden in de weg kunnen staan.

3.3.2 Toetsing aan geformuleerde hypothesen en aandachtspunten

(Gedeeld) inzicht in de beslissingsruimte van het waterschap en de AV

Een waterschap is autonoom in de keuze van een vorm van slibeindverwerking, uiteraard binnen de kaders van de wet (milieuregels bijvoorbeeld). Toen AEB in de problemen was gekomen is er wel even ministeriële bemoeienis geweest, maar dat heeft niet geleid tot inperking van de beslissingsruimte van de waterschappen in deze.

Er zijn geen aanwijzingen dat er op dit punt onduidelijkheden waren bij het algemeen bestuur of bij het dagelijks bestuur. In tegendeel, uit de documentatie en uit de gevoerde gesprekken valt op te maken dat het college en de AV zich er ten volle bewust van waren dat het hier ging om een autonome verantwoordelijkheid van het waterschap.

Toen de variant-HVC een serieuze optie begon te worden heeft het waterschapsbestuur uitvoerig en weloverwogen aandacht geschonken aan de inperkingen van die autonome verantwoordelijkheid die toetreding tot de GR Slib met zich mee zou brengen. In de besluitvormende vergadering van 30 juni 2020 getuigden verschillende AV-leden ervan dat HVC de onduidelijkheden die hierover aanvankelijk bestonden voortvarend en volledig heeft weten weg te nemen. Kortom, de onderhavige barrière heeft in deze casus geen betekenis gehad.

Een andere vraag is of het duidelijk was dat de slibeindverwerking mede tot de competentie van AV behoorde. De keuze van een vervolg op het bestaande contract was strikt genomen uitvoering, het domein van D&H. Het is niet onaannemelijk dat tien jaar eerder alleen het financiële aspect aan de AV zou zijn voorgelegd, al dan niet als onderdeel van de P&C cyclus. Inmiddels heeft het waterschap veel bijgeleerd over goede bestuurlijke besluitvorming. Eén van de respondenten zei er prat op te gaan dat ZZL een lerende organisatie is die er steeds op uit is processen te verbeteren. Een van die verbeteringen was de invoering van het 'speciale project'; een beleidsvraagstuk dat als zodanig wordt gelabeld wordt uit de P&C-cyclus gehaald en krijgt een afzonderlijke positie op de agenda van de AV. De beleidsopgave 'slibeindverwerkingstrategie' is steeds in deze geest als een speciaal project behandeld, zowel door de AV als door D&H. Een andere verbetering was de invoering van het BOB-systeem, de drieslag beeldvormend-opiniërend-besluitvormend. Van deze werkwijze waarbij in verschillende stadia op verschillende manieren naar de beleidsopgave gekeken wordt heeft het waterschapsbestuur in deze casus intensief gebruik gemaakt. Er zijn geen aanwijzingen

dat er zich twijfel of onzekerheid heeft voorgedaan over de vraag of de AV wel op deze integrale en intensieve manier bij de beleidsvorming betrokken diende te zijn.

Kwaliteit van de informatievoorziening

Om te beginnen moet in aanmerking worden genomen dat er enig verschil is tussen de eerste fase (2018) en de latere fasen. De informatievoorziening was in de eerste fase nog tamelijk sturend, met als welhaast onvermijdelijke conclusie de keuze voor de AEB-variant. Een toenmalig lid van de AV bestempelde het voorstel van D&H als rechttoe rechtaan en onproblematisch, bijna een hamerstuk.

Dat lag anders in de tweede fase, toen de AEB-variant plotseling onzeker was geworden. Vanaf dat moment was de kwaliteit van de informatievoorziening vanuit het college en het ambtelijk apparaat aan de AV zeer hoog. De informatievoorziening voldeed aan de specifieke vereisten die vervuld moeten worden voor een afgewogen proces van besluitvorming in onzekerheid. Dat geldt in het bijzonder voor de volgende punten.

Er is systematisch gewerkt met alternatieven.

Vanaf het moment dat de slibeindverwerking (met het oog op de afloop van het lopende contract) op de agenda werd gezet is de AV steeds toereikend geïnformeerd over de alternatieve mogelijkheden voor de toekomstige verwerking van het slib, over de voor- en nadelen van de verschillende opties en over de onzekerheden en risico's waarmee die gepaard zouden gaan. Daarbij ging het niet alleen om de hoofdvarianten 'markt', 'in eigen beheer' en 'aansluiten bij een GR'. Ook subvarianten werden in de informatieverschaffing betrokken. Zo is nogal wat aandacht besteed aan mogelijkheden om bij de verwerking grondstoffen terug te winnen. Voorts werd de AV in staat gesteld aan te geven welke maatstaven de AV-leden zelf van belang achtten om de verschillende varianten aan te toetsen.

Daar komt bij dat het college in de dialoog met de AV de drie hoofdvarianten gedurende het gehele besluitvormingsproces als gelijkwaardige alternatieven heeft gepresenteerd en afgewogen. Dat bevorderde een optimale betrokkenheid van de AV bij de afweging van voor- en nadelen van elk van de drie varianten. Dit werd bevestigd in gesprekken met betrokken AV-leden.

Het gehele beleidsvormingsproces is doorlopen in een voortdurende dialoog tussen de AV, het college en de ambtelijke adviseurs.

Het waterschap hanteert voor dit soort complexe vraagstukken een beleidsvormingsmodel in drie fasen: een beeldvormende fase, een opiniërende fase en een besluitvormende fase. In deze casus was de toepassing van dit model geen formaliteit, in tegendeel. Het werd toegepast met de onmiskenbare intentie om de AV als beleidsafnemer toereikend in positie te brengen om haar centrale functie – afwegen en kiezen – goed te kunnen vervullen. Zo werd beeldvormende fase uitgebreid met een drietal 'technische briefings' gedurende welke sessies alle ins en outs van de drie alternatieven aan de orde kwamen. Voorafgaand aan de laatste twee technische briefings was de voorkeursoptie van het dagelijks bestuur al bekend. Tegelijkertijd liet het college de AV de ruimte om een andere afweging te maken.

Opmerkelijk is voorts dat vroeg in de opiniërende fase aan de leden van de AV is gevraagd om beargumenteerd aan te geven 'welke voorwaarden' volgens hen 'een doorslaggevende rol' zouden moeten spelen bij de besluitvorming. Blijkens de documentatie hebben de verschillende fracties in de AV deze gelegenheid goed te baat genomen om de onzekerheden en risico's die voor hen zwaarwegend waren, aan de orde te stellen.

De informatie over de verschillende alternatieven was van hoge kwaliteit.

De informatie die het college en zijn ambtelijke adviseurs aan de AV verstrekten was over het algemeen uitvoerig, grondig en goed gedocumenteerd en met behulp van oplegnotitie/samenvatting goed gestructureerd. Het voorbeeld daarvan bij uitstek is de documentatie die de leden van de AV ontvingen ter voorbereiding van de technische briefing van 9 juni 2020. Een procesvoorstel met een toelichting van tien pagina's en elf bijlagen. Drie van elf bijlagen gaan over een vergelijking van de drie beleidsopties die nog steeds voorliggen: een 'dashboard' waarin de drie varianten in een handzaam overzicht naast elkaar worden gezet, een 'toelichting' op de drie varianten (20 pagina's) met daarin een beoordeling, en een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is gemaakt. Tot de overige bijlagen behoren de managementsamenvatting van een *second opinion* betreffende de 'business case' (de bedrijfseconomische haalbaarheid) van de eigen slibdrooginstallatie, een schriftelijke beantwoording van vragen die tijdens de technische briefing van 21 april zijn gesteld, en voorts vier stukken waarin de optie HVC nader wordt toegelicht.

Conclusie: de kwaliteit van de informatievoorziening heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat college en AV steeds over dezelfde gegevens en analyses beschikten. De AV had daardoor inzicht in de voor- en nadelen, onzekerheden en risico's van elk van de drie varianten. Dit stelde de AV in staat een toereikende afweging te maken en tot een keuze te komen.

Kwaliteit van het beleidsvormingsproces

Zijn in deze casus alle stappen van het ideaaltypische besluitvormingsproces op een goede manier doorlopen? In zo'n proces wordt stapsgewijze van probleem naar oplossing toegewerkt. Eerst wordt het beleidsprobleem gedefinieerd, vervolgens worden mogelijke oplossingen in kaart gebracht en tegen elkaar afgewogen om tenslotte tot een definitieve keuze te komen. In deze casus vertoont het beleidsvormingsproces veel kenmerken van dat model.

Het proces van beleidsvorming was aanvankelijk tamelijk rechttoe rechtaan en gericht op het realiseren van een slibdrooginstallatie samen met AGV. Nadat AEB in de problemen was gekomen, kwamen de besturen van de beide waterschappen tot de conclusie dat de AEB-route zeer twijfelachtig was geworden. Besloten werd toen een bestuurlijke opdracht te verlenen om naast het oorspronkelijke plan drie alternatieven te onderzoeken. Daaraan gekoppeld was een proces van beleidsvorming met de algemene besturen van de beide waterschappen, een proces dat ten doel had binnen een half jaar tot een definitieve keuze voor de toekomstige slibverwerking te komen. Tot dat proces behoorden drie technische briefings en een besluitvormende vergadering. De beleidsvorming binnen de AV is inderdaad overeenkomstig dit ontwerp verlopen. Men is begonnen met een verkenning van de alternatieven. Tussentijdse gegevens over de stand van zaken werden met de AV gedeeld door middel van informatiebrieven. De technische briefings stelden de leden van de AV in staat mee te denken en mee te werken aan een proces van voortschrijdend inzicht. Het resulteerde in een transparante afweging van de verschillende alternatieven en uiteindelijk in een AV-breed draagvlak voor het gekozen alternatief.

Omgang met onzekerheden door de AV

Zoals hiervoor aangegeven werd de casus Slibstrategie gekenmerkt door drie majeure onzekerheden: grote onzekerheid over de toekomstige vraag en aanbod in de markt van slibverwerking, acute onzekerheid over de leveringsbetrouwbaarheid van AEB en

onzekerheden omtrent de consequenties van een toetreding tot het verwerkingsconglomeraat van HVG. Het college heeft zich ingespannen om deze onzekerheden inzichtelijk te maken en bij elk van deze onzekerheden bleek het mogelijk een adequate inschatting te leveren van de bijbehorende risico's (in termen van kans maal effect). De AV, zo bediend, was vervolgens heel goed in staat om de verschillende risico's tegen elkaar af te wegen en tot besluitvorming te komen. Uit niets is gebleken dat de AV geen raad wist met de onzekerheden die aan elk van de varianten kleefden.

De AV als politiek orgaan

Het gegeven dat het AV een politiek orgaan is bleek wel uit de verdeling van de aanvankelijke voorkeuren in het algemeen bestuur, met name voor wat betreft de keuze tussen markt en overheid. Echter, deze verschillen in voorkeuren zijn nooit aanleiding geweest om te klagen over gebrek aan informatie of over vaagheid van analyses. Integendeel, over de volle breedte van de algemene vergadering was men uiteindelijk van oordeel dat men goed bediend was – met wellicht als minimale uitzondering de opmerking dat de betreffende fractie het betreunde dan geen verder onderzoek meer gedaan had kunnen worden naar de mogelijkheden van inkopen op de markt.

3.4 Waardering van de besluitvorming

Uit het voorgaande blijkt dat er in de casus Slibstrategie nooit sprake is geweest van een mismatch tussen de informatie die het college aan de AV ter beschikking stelde en de behoeften die de AV daaromtrent had. Integendeel, de leden van de AV voelden zich over het algemeen op toereikende wijze meegenomen in de verschillende fasen van de beleidsvorming en de daarbij behorende risico-inschattingen en afwegingen. Anders gezegd, het college van D&H en de AV zijn in gezamenlijkheid op een adequate manier omgegaan met de aan de casus inherente onzekerheden. De AV richtte zich daarbij in het bijzonder op de financiële en juridische risico's van de verschillende varianten.

Er zijn tenminste vier factoren die er in het bijzonder aan hebben bijgedragen dat deze casus zich tot een *best practice* ontwikkelde:²⁷

1. De aard van de onzekerheden.

De drie majeure onzekerheden die de casus kenmerkten waren relatief *goed kenbaar*; de bijbehorende risico's konden toereikend worden ingeschat en de alternatieven voor slibeindverwerking konden zodoende goed tegen elkaar worden afgewogen.

2. De opstelling van het college.

Het college heeft van meet af aan alle alternatieven als gelijkwaardige varianten in het beleidsvormingsproces behandeld. Daarmee schiep het permanente ijkpunten voor de waardering van de relatieve onzekerheden en voor de onderlinge vergelijking van risico's, voordelen en nadelen. Een beleidsprobleem wordt een beleidskeuze als er wat te kiezen valt tussen alternatieven die wat betreft informatieverschaffing en analyses gelijkelijk zijn bedeed.

3. De opstelling van de AV.

²⁷ Een respondent noemde ook nog de omstandigheid dat de rekenkamercommissie recentelijk een rapport het licht had doen zien dat veel inzicht bood in de governance van samenwerkingsverbanden. Het gaat waarschijnlijk om: *Verbonden partijen, Literatuurstudie voor de rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland*, Groningen 2018.

Het college heeft de AV herhaaldelijk uitgedaagd mee te denken en zelfstandig afwegingen te maken – met als meest sprekende voorbeeld de oproep (in het voorstel Slibstrategie van 28 mei 2020) aan de leden van de AV om aan te geven welke overwegingen voor hen doorslaggevend zouden moeten zijn en waarom. De fracties in de AV hebben deze handschoen opgepakt en hebben op zeer betrokken wijze mee gediscussieerd over de voors en tegens van de verschillende alternatieven. Dat heeft uiteindelijk geleid tot een keuze die door de gehele AV werd gedragen.

4. De aard van het beleidsprobleem.

Dit leidde ertoe dat in relatief korte tijd en onder hoge druk een keuze uit drie alternatieven moest worden gemaakt. In een dergelijke situatie is er weinig ruimte om zich te verliezen in eindeloze aanvullende vragen, voor ontwijkende bewegingen of politieke manoeuvres. Respondenten vertellen dat er in de AV rond deze beleidsopgave een ongewoon sterk gevoel van saamhorigheid aanwezig was. Men stond samen voor de klus om met de beste oplossing voor het gerezen probleem te komen.

Zo bezien is de wisselwerking tussen DenH en de AV in deze casus zeer productief geweest. Het zou daarom als een *best practice* aangemerkt kunnen worden. Daarbij dient echter bedacht te worden dat de aard van de onzekerheden die deze casus kenmerkten zich bij uitstek leenden voor een dussdanige aanpak van het proces van beleidsvorming. Het is de vraag of deze aanpak zich leent voor beleidsopgaven waarbij de aard van de onzekerheden geheel anders is.

4 Casus Klimaatagenda/-aanpak

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de casus Klimaatagenda/-aanpak, die aangereikt is als casus waarbij sprake zou zijn van een mismatch, centraal. Dit hoofdstuk is op dezelfde wijze opgezet als hoofdstuk 3.

In paragraaf 4.2 beschrijven we het op te lossen beleidsprobleem – waarover diende de AV een beslissing te nemen? Ook beschrijven we hoe de besluitvorming is verlopen. Paragraaf 4.3 beschrijft in hoeverre sprake was van onzekerheden. Daarnaast analyseren we in hoeverre de in hoofdstuk 2 geformuleerde hypothesen zich bij deze casus voordeden. In paragraaf 4.4 komen we vervolgens tot een waardering van dit beleidsproces.

4.2 Het beleidsprobleem

4.2.1 Inleiding

Klimaatverandering is in verschillende opzichten een zeer complex beleidsprobleem. Zo kan de perceptie van het probleem verschillen, er kan gediscussieerd worden over de oorzaken van het probleem, er bestaan onzekerheden in de ontwikkeling van het probleem, er bestaat geen duidelijke oplossing en er zijn meerdere actoren betrokken bij het oplossen van het probleem. Zoals in het AV-voorstel is opgenomen is klimaatverandering niet 'een eenmalig iets waarvan de gevolgen eenvoudig met een enkele actie kunnen worden opgelost.' Bovendien bestaat er samenhang met andere beleidsafwegingen van het waterschap, zoals de Agenda Biodiversiteit.

In het bestuursakkoord staat dat het waterschap op een duurzame wijze wil omgaan met veranderende omstandigheden als gevolg van de klimaatverandering.¹ Het veranderende klimaat leidt tot andere neerslagpatronen; er ontstaat meer risico op wateroverlast maar ook op droogte. Wateroverlast en droogte brengen risico's met zich mee voor de natuur, de landbouw en de waterkwaliteit in landelijk en stedelijk gebied.²

Uit het bestuursakkoord blijkt dat het waterschap zich aan de ene kant voorbereidt op de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie), en aan de andere kant de CO₂-uitstoot wil verkleinen (mitigatie).³ Om deze doelen te bereiken staat in het collegeplan dat een klimaatagenda wordt opgesteld. In de klimaatagenda zal worden bepaald welke stappen nodig zijn om de ambities van adaptatie en mitigatie te bereiken.

4.2.2 Fase 1: de Klimaatagenda

Op 23 maart 2021 staat de Klimaatagenda voor het eerst op de agenda van de AV. In de eerste beeldvormende vergadering van de AV wordt een tweetal presentaties gegeven. De eerste, vanuit de ambtelijke organisatie, gaat over de stand van zaken van de Klimaatagenda – het beleidsmatige antwoord van ZZL op klimaatverandering. Toegelicht wordt dat er informatie wordt verzameld voor een nulmeting en een visie op de toekomst. De uitkomsten daarvan zullen op 1 juni 2021 opiniërend besproken worden door de AV. De presentatie wordt vervolgd door een presentatie van de heer Peter Kuipers Munneke over het onderwerp: ‘klimaatverandering in Flevoland’, met als doel om de AV voor te lichten over de actuele stand van zaken rondom klimaatverandering. Wat betreft de planning wordt opgemerkt dat vlak voor of na de zomerperiode in 2021 de bestuurlijke besluitvorming van de klimaatagenda plaatsvindt.

Op 1 juni 2021 staat de klimaatagenda beeldvormend (dus niet opiniërend zoals in de vorige vergadering werd aangegeven) op de agenda van de AV. Het is het laatste punt, en aangezien de vergadering al lang duurt schuift het agendapunt door naar de volgende vergadering.

Op 22 juni 2021 wordt de AV geïnformeerd over de stand van zaken rond de klimaatagenda. Volgend op de vorige, meer algemene presentatie, van Peter Kuipers Munneke, worden de doelstellingen, de verschillende ambitieniveaus en het vervolgproces aan de AV voorgelegd. Het is de bedoeling met de AV-leden een discussie te voeren over de drie verschillende ambitieniveaus die in de presentatie naar voren komen: (1) verantwoordelijk (wettelijke verplichting), (2) betrokken (beleidsvrijheid), en (3) ondernemend. Op verschillende thema’s uit het collegeprogramma 2019-2023 (adaptatie, mitigatie en circulariteit) kan een matrix worden gemaakt die aangeeft voor welk ambitieniveau men bij elk van de drie thema’s kiest.

Het voorstel wordt niet door alle AV leden met open armen ontvangen. Er leven een behoorlijk aantal vragen bij de AV-leden over het voorstel. Een van de leden vindt het een ‘ontzettend vaag stuk’, waar niet duidelijk uit blijkt wat het waterschap gaat doen en hoeveel kosten een bepaald ambitieniveau met zich meebrengt. Andere leden stellen vragen over welke kosten welk ambitieniveau met zich meebrengt en of er ook halverwege het proces ‘geswitcht’ kan worden tussen de ambitieniveaus. De leden geven ook aan dat juist het ‘proces’ van belang is bij klimaatvraagstukken, en dat zij inzicht willen in klimaatdoelen waar het waterschap zich al aan heeft verbonden. De conclusie van de vergadering is: kom in een volgende vergadering terug met een beschrijving van de onzekerheden die gezien worden, en waarmee moet worden omgegaan en kom met een verdere uitwerking van de thema’s en stappen die concreet gezet gaan worden.

4.2.3 Fase 2: de Klimaataanpak

Op 14 december 2021 staat het klimaatbeleid opiniërend op de agenda. Na de vergadering in juni 2021 blijkt er behoorlijk wat te zijn veranderd. Zo wordt niet langer meer gesproken over een Klimaatagenda, maar een Klimaataanpak. Het college is in de periode tussen juni 2021 en december 2021 tot de conclusie gekomen dat, ondanks het feit dat er in het nieuwe voorstel geen nieuwe doelen worden gesteld (zie onderstaande tabel), een opiniërende bespreking op zijn plaats is. Verder staat in het voorstel dat het college een aantal keren ‘indringend’ heeft gesproken over de klimaatagenda/aanpak.

Het nieuwe voorstel van DenH is om een bijdrage aan Europese en nationale doelstellingen te leveren door klimaatmaatregelen te treffen bij de uitoefening van de kerntaken van het waterschap. De voorgestelde klimaataanpak zou een verandering in tot dan toe gebruikelijke werkwijzen betekenen ‘om doelen te halen en zo een vliegwiel in beweging te krijgen.’ Tijdens de vorige vergadering was naar voren gekomen dat geen nieuwe doelen hoefden worden vastgesteld; deze zijn immers als op Europees en landelijk niveau vastgelegd, en ook had ZZL al klimaatdoelstellingen geformuleerd (zie onderstaande tabel).⁴

Tijdstip	Doel	Waar ligt besluit vast?
2030	49% minder uitstoot broeikasgassen t.o.v. 1990	Klimaatakkoord en European Green Deal
	25% minder Co2 uitstoot van werk gerelateerd verkeer t.o.v. 2016	Klimaatakkoord
	Zero emissie groen bouwverkeer en mobiele werktuigen	Klimaatakkoord
	Klimaatneutraal werken bij GWW-projecten	Klimaatakkoord, Green Deal Duurzaam GWW
	50% minder gebruik primaire grondstoffen	Nederland Circulair 2050, onderschreven in het Grondstoffenakkoord, ondertekend door UvW
2035	Zuiderzeeland energieneutraal	Masterplan Energie ZZL
2050	Opwarming van de aarde niet verder laten lopen dan anderhalve graad	Verenigde Naties, Klimaatakkoord
	95% minder broeikasgassen	Nederlandse Klimaatwet
	95% minder broeikasgassen t.o.v. 1990	Klimaatakkoord van Rijk en maatschappelijke partijen, ondertekend door UvW
	Zuiderzeeland Klimaatneutraal	Ontwikkelagenda Grondstoffen ZZL
	Zuiderzeeland 100% circulair	Ontwikkelagenda Grondstoffen ZZL, Grondstoffenakkoord ondertekend door UvW

In plaats van nieuwe klimaatdoelen wordt een overkoepelend doel voorgesteld dat betrekking heeft op de werkwijze: *‘We richten een solide organisatie en werkwijze in voor klimaatbewust werken en handelen door Zuiderzeeland, waardoor we de vastgestelde doelen kunnen gaan realiseren. We gaan de komende decennia continu anticiperen op nieuwe inzichten en nieuwe ontwikkelingen.’*

Er zijn een behoorlijk aantal vragen van de AV leden, maar er is over het algemeen breed draagvlak voor het voorstel met de aanpak. Wel is er behoefte aan scherpere in de investeringsvoorstellen die naar aanleiding van de aanpak zullen worden gedaan. Daarin vraagt een AV-lid in investeringsvoorstellen concreet te maken wat er wordt gedaan, wat de kosten zijn van maatregelen en wat het oplevert. De AV-leden vragen verder om het de aanpak concreet te maken de genoemde doelen in het voorstel te verduidelijken. Er kan bijvoorbeeld worden gediscussieerd over wat de ‘meest duurzame’ variant is.

Afgesproken in de AV-vergadering van 14 december 2021 wordt:

- Dat er op een ander moment beeldvormend wordt gesproken over wat wordt verstaan onder ‘meest duurzaam’ in het kader van beslispunt 1 en hoe verhoudt zich dat tot financiële keuzes.
- Het college van DenH zal de opmerkingen van de AV wegen en verwerken zodat in februari 2022 de klimaataanpak ter besluitvorming aan de AV kan worden voorgelegd.

Op 15 februari 2022 spreekt de AV besluitvormend over de Klimaataanpak. Het voorstel dat op 14 december is besproken, is naar aanleiding van vragen en opmerkingen aangepast. Zo is daarin verder uitgewerkt wat ‘meest duurzame oplossing’ inhoudt. Er wordt gekozen om de duurzaamheidsdefinitie van de VN-commissie Brundtland uit 1987 te gebruiken en luidt: *“Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder de behoeften van toekomstige generaties, zowel hier als in andere delen van de wereld, in gevaar te brengen.”* Om dit op een praktische manier in de besluitvorming mee te nemen, *‘wordt er gezocht naar een evenwicht tussen people, planet en profit.’* De werkwijze *‘wordt ingebed in het gebruik van de valuecase’*. Het kiezen voor de meest duurzame oplossing betekent dat er dus ook rekening gehouden wordt met de kosten en risico's.²⁸

De AV leden zijn over het algemeen tevreden met het voorstel dat voor ligt. Veel punten die in de vorige vergadering werden opgemerkt, zijn verwerkt. Er worden een paar kleine opmerkingen gemaakt, over dat het voorstel iets scherper had kunnen zijn, er weinig aandacht is voor droogte, en over de extra beleidsschrijver die nodig is.

Een van de AV-leden dient een amendement in naar aanleiding van het voorstel. Zij geeft aan dat in de bijlage van het voorstel duidelijk wordt uitgelegd dat voor de afweging wat de meest duurzame oplossing is, gebruik wordt gemaakt van de valuecase methodologie, maar dat deze niet in het besluit terugkomt. Zij stelt voor dit expliciet in het besluit (onder beslispunt b en c) op te nemen. Het amendement en het voorstel voor de Klimaataanpak worden beide unaniem aangenomen.

4.3 Bevindingen

4.3.1 Algemeen

In deze paragraaf analyseren we hoe het besluitvormingsproces is verlopen, waarbij we in het bijzonder stil staan bij de omgang met onzekerheden. Hierbij is van belang om op te merken dat (een aanzienlijk deel van) de AV in eerste instantie tijdens de beeldvormende vergadering over de – toen nog – Klimaatagenda bijzonder kritisch was. Nadat DenH de inbreng van de AV ter harte had genomen en de Klimaatagenda was omgevormd naar een Klimaataanpak, kon het voorstel op brede steun rekenen, zo blijkt uit het feit dat de Klimaataanpak met algemene stemmen is vastgesteld. Ook tijdens de gesprekken met AV-leden komt naar voren dat DenH erin geslaagd is om de aanvankelijke kritiek en door de AV geformuleerde kaders op een adequate wijze te verwerken. Dit verloop kan op een positieve wijze worden geduid, in die zin dat DenH responsief handelde door de inbreng vanuit de AV te verwerken. Vanuit een negatieve blik kan gesteld worden dat DenH in eerste instantie de sentimenten in de AV onvoldoende aanvoelde. Hierbij moet aangetekend worden dat het eerste voorstel in lijn lijkt te zijn met de opdracht in het Bestuursakkoord en het Collegeprogramma, waardoor deze interpretatie niet op onderbouwing kan rekenen.

²⁸ Bijlage a. Klimaataanpak Waterschap Zuiderzeeland.

Het opstellen van klimaatbeleid door het waterschap wordt gekenmerkt door meerdere soorten onzekerheid. Bij het klimaatbeleid gaat het in feite om twee beleidsproblemen: het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie) en het voorkomen van klimaatverandering (mitigatie).

De eerste vorm van onzekerheid heeft betrekking op de aard en de omvang van de op te lossen beleidsproblemen. Het is onduidelijk in welke mate klimaatverandering zich voor zal doen, wat daarvan de gevolgen zijn, en in hoeverre deze gevolgen – met welke maatregelen – te voorkomen zijn, laat staan dat hierover zekere informatie specifiek voor het waterschap voor handen is.

De Klimaataanpak is gericht op klimaatadaptatie, klimaatmitigatie en circulariteit. Op deze wijze beoogt het waterschap in te spelen op klimaatverandering, zowel door de gevolgen hiervan te mitigeren als de oorzaken (primair in de vorm van CO₂-uitstoot en verduurzaming van de energievoorziening) te beperken. ‘Klimaatverandering is echter niet een eenmalig iets waarvan de gevolgen eenvoudig met een enkele actie kunnen worden opgelost. Het is vanwege de voortdurende effecten én de voortdurende grote impact nodig om hier blijvend aandacht voor te hebben’, zo valt hierover te lezen in het AV-voorstel, waarmee rekenschap van deze vorm van onzekerheid wordt gegeven. Het is onzeker in welke mate klimaatverandering zich voor zal doen en wat daarvan de gevolgen zijn voor het waterschap Zuiderzeeland. Er is daardoor lastig om een concrete – op Zuiderzeeland toegesneden – definitie van het op te lossen beleidsprobleem ‘klimaatmitigatie’ te geven; ook ontbreekt een nulmeting van CO₂-uitstoot door het waterschap (bijvoorbeeld in 1990).²⁹ Ook is onduidelijk in welke mate adaptatie noodzakelijk is.

Evenmin is volledig inzicht te verkrijgen in de mate waarin mogelijk denkbare maatregelen voldoende zijn om de gevolgen te mitigeren en/of zij een bijdrage te leveren aan het voorkomen van (verdere) klimaatverandering. Dit maakt het ook complex om een kosten-batenafweging te maken. In al deze opzichten is de klimaatverandering te typeren als ‘wicked problem’. Dat deze onzekerheid een rol speelde, blijkt uit de gesprekken met AV-leden en uit bovenstaande beschrijving. Dit resulteerde erin dat uiteindelijk een procesvoorstel is gepresenteerd; binnen die kaders dienen DenH aan te slag te gaan met het klimaatbeleid. Voor de invulling in concreto – bijvoorbeeld bij investeringen – blijft ruimte voor nadere afwegingen door de AV. De Klimaataanpak vraagt dus om nadere uitwerking en besluitvorming; dit maakt het invoelbaar dat bij de AV enige mate van onzekerheid bestond over wat nu concreet moest worden besloten.

Een andere vorm van onzekerheid die in het bredere (politieke) debat over klimaatverandering bij andere overheden regelmatig naar voren komt, lijkt niet aan de orde te zijn in Zuiderzeeland, namelijk de vraag of klimaatmitigatie überhaupt een beleidsprobleem is, waarbij de mens en overheden een rol moeten/kunnen spelen om dit probleem op te lossen? Hierbij gaat het over de vraag of de beschikbare (wetenschappelijke) informatie voldoende onderbouwing geeft om in overheidsbeleid aandacht te besteden aan klimaatverandering. Dit beleidsprobleem is – zeker in de Klimaataanpak, waarin geen nieuwe doelstellingen worden geformuleerd – benaderd als een ‘extern gegeven’: het waterschap Zuiderzeeland gaat bij het uitwerken van het klimaatbeleid uit van de bestaande Nederlandse en Europese klimaat- en duurzaamheidsdoelstellingen, waaronder de doelstellingen die zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord dat ondertekend is door de Unie van Waterschappen. De politiek-bestuurlijke

²⁹ Dit is het gehanteerde peilmoment die zijn vastgelegd zijn in het Klimaatakkoord. Er bestaat geen inzicht in het aandeel van het waterschap Zuiderzeeland in de uitstoot van broeikasgassen in 1990.

besluitvorming richt zich op de vraag hoe deze doelstellingen doorvertaald kunnen naar de activiteiten van het waterschap en welke bijdrage van het waterschap verwacht mag worden om deze doelstellingen te behalen.

Tot slot moet opgemerkt worden dat formulering van het klimaatbeleid complex is, omdat het doorwerkt op vele andere beleidsterreinen/alle kerntaken van het waterschap; het vaststellen van Klimaataanpak vraagt daarmee om nadere besluitvorming (bijvoorbeeld op het moment dat een investeringsvoorstel aan de orde). In het AV-voorstel wordt opgemerkt dat zonder de Klimaataanpak en met voortzetting van de huidige werkwijze 'klimaatadaptatie een thema zonder integraliteit [blijft]'. Het AV-voorstel om een Klimaataanpak heeft 'een grote focus op het proces' en biedt daarmee kaders voor toekomstige besluitvorming door DenH en de AV.

De vraag is hoe het college en de AV omgegaan zijn met deze onzekerheden en hoe de AV tot besluitvorming is gekomen. Hierbij gaan we in op de verschillende factoren die een adequate omgang met onzekerheden in de weg kunnen staan.

4.3.2 Toetsing aan geformuleerde hypothesen en aandachtspunten

(Gedeeld) inzicht in de beslissingsruimte van het waterschap en de AV

Het waterschap is een functionele overheid die de zorg voor het watersysteem als kerntaak heeft. Bij deze taakuitvoering speelt de klimaatadaptatie zonder meer een rol. Dit kleurt de beslissingsruimte van het waterschap in.

Het waterschap is niet rechtstreeks (formeel-juridisch) gebonden aan het behalen van klimaatdoelstellingen. Echter, de Unie van Waterschappen heeft door het Klimaatakkoord te ondertekenen op landelijk niveau afspraken gemaakt over het reduceren van de uitstoot van CO₂ (klimaatmitigatie). Op 11 oktober 2020 hebben de waterschappen in hun ledenvergadering unaniem ingestemd met het Klimaatakkoord. In het AV-voorstel Klimaataanpak heeft de AV expliciet besloten om in te stemmen met het uitgangspunt voor beheer en onderhoud dat de Nederlandse en Europese klimaat- en duurzaamheidsdoelstellingen moeten worden behaald (beslispunt b) en daarmee ook een bijdrage aan klimaatmitigatie te leveren.

Belangrijke constatering is dat de discussie in de AV zich toespitste op de vraag of het waterschap zelf aanvullende (mitigatie-)doelstellingen moest stellen en op welke wijze deze klimaatdoelstellingen vertaald konden worden in de activiteiten van het waterschap. Bij de invulling van de beslissingsruimte kwam in de discussie aan de politieke vraag aan de orde welke rol het waterschap voor zichzelf zag weggelegd. Hierin heeft de AV zelf belangrijke kaders meegegeven tijdens de beeldvormende vergadering, namelijk:

- Er hoeven geen nieuwe klimaatambities of -doelen te worden vastgesteld. De doelen zijn Europees en landelijk vastgelegd en ook Zuiderzeeland heeft al doelen vastgesteld;
- Het anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering (klimaatadaptatie) is de hoofdtaak van het waterschap;
- Daarnaast heeft het waterschap een verantwoordelijkheid om klimaatverandering te beperken door de eigen uitstoot van broeikasgassen (primair de CO₂-uitstoot) te verlagen (klimaatmitigatie) en het gebruik van primaire grondstoffen terug te dringen (circulariteit).

Deze kaders komen terug in de beslispunten van het AV-voorstel.

De toekomstige beslissingsruimte van de AV had daarnaast de aandacht van de AV. De Klimaatagenda beoogde hieraan een invulling te geven. Dit voorstel werd echter kritisch ontvangen, mede omdat de AV dit voorstel onvoldoende concreet vond en onvoldoende de implicaties voor toekomstige besluitvorming en de financiële consequenties kon doorzien. Het uiteindelijke voorstel is te karakteriseren als een procesvoorstel; beslispunt d betrof de instemming van de AV met een adaptief proces om de klimaatdoelen te realiseren en continu in te spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Belangrijk hierbij is dat bij de keuze voor duurzame oplossingen een value case opgesteld moet worden (dit is via amendering toegevoegd aan de beslispunten b en c). In beginsel wordt gekozen voor duurzame oplossingen, maar bij de keuze moeten financiële sociale en milieuaspecten worden gewogen.

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de beslissingsruimten van het waterschap en de AV zeker een rol hebben gespeeld in deze casus. Dit vormde echter geen knelpunt – het beleidsproces laat juist zien dat de AV deze beslissingsruimte heeft benut en ingekleurd, maar daarbij ook van belang hebben geacht dat ruimte blijft voor toekomstige afwegingen in concrete zaken. In de totstandkoming en de uiteindelijke inhoud van het AV-voorstel (inclusief amendering) is de beslissingsruimte van het waterschap en de AV bij de aanpak van het klimaatprobleem verkend en van een nadere invulling voorzien. De AV heeft zich als besluitvormend orgaan uitgesproken over wat zij ziet als de rol en taak van het waterschap en over de wijze waarop zij toekomstige besluitvorming wenst vorm te geven. Het uiteindelijke AV-voorstel deed recht aan deze opvattingen en wensen en kon vervolgens ook op unanieme steun van de AV rekenen.

Kwaliteit van de informatievoorziening

De kwaliteit van de informatievoorziening werd met name gedurende fase 1 kritisch gezien door de AV. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

Er is systematisch gewerkt met alternatieven.

Bij de presentatie van de Klimaataanpak (fase 1) werd aan de AV de vraag voorgelegd welke ambitieniveaus zij wenste na te streven op de verschillende onderdelen. De AV stelde zich echter op het standpunt dat zij geen aanvullende doelstellingen wenste te stellen. Uit de reconstructie van het beleidsproces blijkt dat de AV moeite had om de implicaties van een keuze voor een bepaald ambitieniveau, met name in termen van financiën, te overzien. In zoverre kan gesteld worden dat de informatievoorziening tekortschoot.

Kijkend naar de Klimaatagenda (fase 2) kan geconstateerd worden dat dit voorstel geen reële en goed uitgewerkte alternatieven schetst, hoewel wordt opgemerkt dat het waterschap verder zou kunnen gaan met de huidige werkwijze. Dit zou overigens betekenen dat de AV zou terugkomen van de afspraken in het Bestuursakkoord en Collegeprogramma. Op zich is het niet verwonderlijk dat de Klimaatagenda niet uitvoerig stilstaat bij alternatieven, omdat het besluit in wezen een procedure neerlegt voor toekomstige klimaatgerelateerde beslissingen. In die zin dient de Klimaatagenda als afwegingskader. Daarbij heeft het AV zich in dit stadium reeds verzekerd dat zij hierbij een afweging kan maken met behulp van de valuecasemethodiek, waardoor een systematische uitwerking van alternatieven en wegingscriteria geborgd is.

Het gehele beleidsvormingsproces is doorlopen in een voortdurende dialoog tussen de AV, het college en de ambtelijke adviseurs.

Het waterschap hanteert voor dit soort complexe vraagstukken een beleidsvormingsmodel in drie fasen: een beeldvormende fase, een opiniërende fase en een besluitvormende fase. Geconcludeerd kan worden dat dit model complex bleek, zie bijvoorbeeld het feit dat twee beeldvormende sessies zijn gehouden en het aanvankelijke voornemen van DenH om de Klimaataanpak niet opiniërend te behandelen, omdat dit voorstel geen inhoudelijke doelstellingen bevatte. Hierbij moet worden opgemerkt dat voor de vraag hoe het BOB-model wordt doorlopen in de praktijk de keuze bij DenH ligt.

Desalniettemin is het beleidsvormingsmodel zodanig verlopen dat de AV voldoende gelegenheid lijkt te hebben gehad om haar visie naar voren te brengen en kaders te formuleren. De interactie tussen AV, DenH en het ambtelijk apparaat kan positief worden gewaardeerd. Typerend voor de beleidsdialoog is dat DenH naar aanleiding van de beeldvormende AV het voorstel op belangrijke punten hebben aangepast, waardoor het voorstel uiteindelijk unaniem door de AV kon worden gesteund. Kijkend naar het BOB-model kan echter wel de (formele) vraag gesteld worden of de inbreng van de AV niet eerder een opiniërend karakter had, maar hiervoor geldt dat het BOB-model dienend aan de beleidsdialoog dient te zijn en niet leidend.

Kwaliteit van het beleidsvormingsproces

Het beleidsvormingsproces was gericht op het formuleren van kaders, waarmee duidelijk wordt hoe het waterschap omgaat met klimaat(-verandering). Uit de voorgaande beschrijving blijkt dat de AV aanvankelijk meende dat zij onvoldoende inhoudelijke basis had om tot een geïnformeerde afweging te komen. Het voorstel zou onvoldoende concreet uitgewerkt zijn, om de gevolgen, bijvoorbeeld in termen van financiën, te overzien of in de woorden van een AV-lid: 'men wilde graag terug naar een praktisch aanpak'. Deze kritiek is goed invoelbaar, maar gelet op de genoemde onzekerheden in ieder geval niet volledig te ondervangen. Door de aanpassingen die DenH vervolgens doorvoerden, kreeg de AV deze praktische aanpak; bij concrete, toekomstige keuze speelt klimaat een belangrijke rol in de afweging.

Het valt op dat het proces – mede doordat de AV aangaf een andersoortig voorstel te wensen – geruime tijd in beslag heeft genomen, zodat het nieuwe voorstel beter zou beantwoorden aan de wensen van de AV. Een AV-lid geeft tijdens het interview aan ervan bewust te zijn dat DenH en het ambtelijke apparaat hebben geworsteld met het opstellen van deze beleidsvoorstellen. Het lijkt erop dat de genomen tijd – die beschikbaar was, omdat geen druk op de besluitvorming bestond – dienstbaar is geweest aan het goed doorlopen van het beleidsproces.

Omgang met onzekerheden door de AV

Zoals hiervoor aangegeven werd het klimaatbeleid gekenmerkt door verschillende vormen van onzekerheden. Het beleidsvoorstel heeft deze onzekerheden voor een deel weggenomen, door aan te sluiten bij de door andere overheden reeds geformuleerde doelstellingen; door het procesmatige karakter en door de voorgenomen evaluatie en herijking in 2023. Er is gekozen voor een adaptatief proces om de klimaatdoelen te realiseren en continu in te spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen. De Klimaataanpak is op te vatten als een afwegingskader, waarmee toekomstige beleidsvoorstellen kunnen worden ontworpen, met de eerder genoemde valuecasemethodiek en in het voorstel neergelegde inhoudelijke kaders. De AV koos hiermee voor zekerheid of in de woorden van een AV-lid 'het beheersbaar houden van (financiële) risico's'.

Dat de AV geen voorstander was van nieuwe doelstellingen of het vastleggen van ambitieniveaus, is in hoofdzaak een politieke keuze geweest.

Op deze manier heeft de AV een manier gevonden om met onzekerheden om te gaan. Deze weg is op te vatten als het uitstellen van afwegingen naar concrete, toekomstige beslissingen en dus stapsgewijs (incrementeel³⁰) verandering door te voeren. Het is op dit moment niet in te schatten of daarmee de (mitigatie-)doelstellingen waaraan het waterschap zich heeft verbonden worden behaald. Dit hangt mede af van de wijze waarop de AV toekomstig zal besluiten over concrete investeringsbeslissingen.

De AV als politiek orgaan

Het gegeven dat het AV een politiek orgaan is bleek uit de opvattingen over de Klimaatagenda. Enkele fracties waren kritischer, met name vanuit financiële zorgen, en legden de nadruk op het vervullen van de kerntaken van het waterschap. Over de noodzaak tot klimaatadaptatie leek weinig verdeeld te bestaan; dit is ook inherent aan de goede vervulling van de kerntaken. Over klimaatmitigatie lijkt meer politieke controverse te bestaan. Deze controverse kwam echter niet aan de oppervlakte, omdat de politieke tegenstellingen met de procesmatige Klimaataanpak 'geneutraliseerd' zijn. Deze werkwijze kon op de steun van de gehele AV rekenen. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze tegenstellingen zichtbaar worden bij de toekomstige besluitvorming – hoeveel middelen

De kritiek van sommige AV-leden richtte zich ook op de informatievoorziening, met name omdat een concrete (financiële) uitwerking van de klimaatbeleidsvoornemens werd gemist, zo bleek uit de voorgaande paragrafen. De kritiek lijkt samen te hangen met de politieke visies op klimaatmitigatie – de sceptici lijken een grotere behoefte te hebben aan onderbouwde informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid van te nemen maatregelen en wensen meer inzicht in de financiële gevolgen van de besluiten.

4.4 Waardering van de besluitvorming

Bij de casus Klimaatbeleid is – zeker in fase 1 – sprake geweest van een mismatch tussen de informatie die het college aan de AV aanbod en de behoefte van in ieder geval een deel van de AV. AV-leden voelden zich onvoldoende geïnformeerd, omdat de in hun ogen noodzakelijke informatie om (financiële) risico's beheersbaar te houden ontbrak.

Een andere reden van de mismatch was dat de AV het niet noodzakelijk vond aanvullende doelstellingen te stellen, terwijl DenH de AV in de gelegenheid wenste te stellen om ambitieniveaus te kiezen en de AV in deze keuze faciliteerde. Overigens lijkt DenH een voorstel te hebben voorgelegd dat in lijn is met de opdrachten in het Collegeprogramma en Bestuursakkoord.

Deze mismatches zijn opgelost door een nieuw voorstel voor te leggen, waarin gekozen is voor een procesmatige aanpak. De Klimaataanpak is een afwegingskader voor toekomstige besluitvorming geworden, waarin de AV zich goed kon vinden.

³⁰ Incrementalisme is gemunt door Charles E. Lindblom in *The Science of Muddling Through* (1959), waarmee hij de methode van beleidsmakers beschreef om ingrijpende veranderingen in het overheidsbeleid te bewerkstelligen door middel van kleine beleidswijzigingen in de loop van de tijd.

Er zijn verschillende factoren aan te wijzen die het verloop van deze besluitvorming kunnen verklaren:

1. De aard van de onzekerheden

De op te lossen beleidsproblemen kenmerken zich door een hoge mate van onzekerheid, wat besluitvorming complex maakt, zeker op een abstract niveau, waarbij klimaatdoelstellingen moeten worden geformuleerd.

2. Depolitisering en incrementalisme

Dat de AV zich unaniem schaarde achter de Klimaataanpak, kan verklaard worden, doordat de politieke tegenstellingen gedepoliteerd zijn. Uiteindelijk ging het met name over het vaststellen van een afwegingskader en het te doorlopen proces en niet over inhoudelijke doelstellingen. Het politieke debat lijkt verschoven te zijn naar de concrete, toekomstige investeringsbeslissingen (incrementalisme). Overigens lijkt het typisch voor de bestuurscultuur van het waterschap te zijn om te streven naar consensus, waarbij geprobeerd wordt om te acteren op de kritiek van AV-leden, zodat zij (allen) zich ook kunnen verenigen met een beleidsvoorstel.

3. De opstelling van het college

Het college heeft goed geluisterd naar de AV in de beeldvormende vergadering en vervolgens een gewijzigd voorstel voorgelegd, dat recht deed aan de opvattingen van de verschillende AV-leden. Zij is hierbij erin geslaagd om – ondanks dat met name over klimaatmitigatie politiek gezien verschillend wordt gedacht – een voorstel te formuleren dat op breed draagvlak kan rekenen. De houding is op te vatten als responsief.

4. De opstelling van de AV

De AV heeft tijdens de beeldvormende vergadering een heldere opdracht aan het college meegegeven. Zij heeft actief een rol gespeeld als medebeleidsontwerper.³¹ Wel kan de vraag gesteld worden of de AV niet in eerder stadium had moeten aangeven hoe het aankeek tegen de afspraken in het Collegeprogramma en het Bestuursakkoord; mogelijk had zij daarmee vooraf DenH meer richting kunnen geven bij het uitwerken van het eerste beleidsvoorstel, waardoor de tweede mismatch had kunnen worden voorkomen.

5. Tijd

Dit beleidsproces stond niet onder tijdsdruk. DenH hadden voldoende tijd om op een zorgvuldige en serieuze wijze het voorstel aan te passen.

In deze casus heeft de interactie tussen DenH en AV ertoe geleid dat een voorstel dat aanvankelijk kritisch werd ontvangen zich heeft doorontwikkeld tot een voorstel dat op de unanieme steun van de AV kon rekenen. Hiervoor was echter wel de - daarvoor benodigde - tijd beschikbaar. In die optiek zou deze casus als *best practice* aangemerkt kunnen worden. DenH en AV zijn erin geslaagd om op een beleidsonderwerp dat omgeven is van onzekerheden en samenhangt met vele andere beleidsterreinen, in zekere mate te doen aan onzekerheidsreductie, door te besluiten dat en hoe op concreet niveau afwegingen worden gemaakt (binnen de kaders van de vastgestelde aanpak). Wel zal in de toekomst moeten blijken of deze incrementele aanpak erin zal slagen om de klimaatdoelstellingen te behalen.

³¹ Zie ook het rapport *Eenvoud is het kenmerk van het ware*. Hierin worden onder andere als vitale stappen van de nieuwe werkwijze genoemd dat de AV een contract sluit met het college van DenH, waarbij het college de ambities van de AV uitwerkt, en de AV stuurafspraken maakt.

Dit lijkt ook af te hangen van de politieke waardering van de toekomstige beslissingen – rechtvaardigen de klimaatdoelstellingen de extra investeringen?

Bijlage 1: Samenvatting RKC-rapporten

Beknopte samenvatting Grip op Oosterwold

Dit rapport gaat in op het project Oosterwold, een agrarisch (overgangs)gebied tussen Almere en Zeewolde, waarbij de gebiedsinrichting wordt overgelaten aan de bewoners in samenwerking met betrokken overheden.

Het waterschap is betrokken vanuit zijn wettelijke taken met betrekking tot het watersysteem. Uitgangspunt voor het gebied is dat bewoners zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren en beheren van o.a. het water. Aan deze sturingsfilosofie van organische gebiedsontwikkeling ligt het bestuursconvenant Oosterwold dat op 18 september 2012 door Rijk en de gemeenten Almere en Zeewolde is gesloten ten grondslag. Met dit convenant is ook een bestuurlijk overleg in het leven geroepen, waarin het waterschap in de tweede schil plaatsneemt. DenH vertegenwoordigen het waterschap. Tussen Almere, Zeewolde en het waterschap is een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) Verkenning Water gesloten op 23 april 2015; op 15 maart 2018 een tweede SOK. Onderdeel van de SOK uit 2018 is een Uitvoeringsprogramma Water. Tot 2019 bevond de ontwikkeling van dit project zich in de pilotfase; na evaluatie in 2019 wordt de rest van het gebied opengesteld voor ontwikkeling.

In de zomer van 2018 heeft het college van dijkgraaf en heemraden (DenH) de Algemene Vergadering (AV) geïnformeerd over de voortgang van dit project. De AV heeft hierbij zorgen geuit over de kosten, de ontwikkeling van de waterkwaliteit en de inzameling van afvalwater. Dit vormde aanleiding voor het RKC-onderzoek.

Beknopte samenvatting Waterkwaliteit

Dit onderzoek, uitgevoerd in 2020, valt uiteen in twee deelonderzoeken en is bedoeld ter ondersteuning van de besluitvorming door de AV leden over de KRW-maatregelen.

Het eerste deel betreft een onderzoek naar de informatievoorziening over de waterkwaliteit ten behoeve van de AV in de periode tussen 2016 en 2019. Dit omdat de AV zich afvroeg of zij voldoende zijn geïnformeerd in de voornoemde periode en omdat het onduidelijk was voor de AV leden of de gestelde waterkwaliteitsdoelen (konden) worden gehaald. In september van 2020 diende de AV nieuwe besluiten te nemen, met het oog op de derde planperiode van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW-doelen en het maatregel-programma kunnen iedere zes jaar aangepast worden.

Het tweede deel betreft een onderzoek naar de beschikbaarheid van informatie over de chemische waterkwaliteit binnen het gebied van het waterschap. Dit deel moet leiden tot een antwoord op de vraag of de benodigde informatie voor de AV om een afgewogen beslissing te nemen over de maatregelen voorhanden is. De vraag over de informatie had zowel een inhoudelijke (beschikbaarheid van informatie in de organisatie) als een procesmatige kant (is

de informatie bij de AV beschikbaar). De analyse van de onderzoekers heeft zich op de inhoudelijke kant gericht, de procesmatige kant werd in een andere analyse bekeken.

Beknopte samenvatting Samenwerking met gebiedspartners

De RKC heeft een vooronderzoek laten uitvoeren naar de samenwerking van het waterschap met gebiedspartners/de medeoverheden, namelijk de zes gemeenten, de provincie Flevoland en Rijkswaterstaat, rond allerlei gebiedsopgaven. Het onderzoek brengt bestaande samenwerkingsvormen in kaart, waarbij ook gekeken wordt naar belangrijke aandachts- en ontwikkelpunten, en formuleert onderzoekssporen 'die ook relevant zijn voor de AV en voor het verder versterken van de samenwerking.' Onduidelijk is wat de aanleiding was voor dit vooronderzoek.

Beknopte samenvatting Duurzame Oevers

Dit onderzoek richt zich op de kosten, de effectiviteit en het doel van de aanleg van duurzame oevers binnen het gebied van het waterschap. Het beleid van het waterschap is om traditionele oevers te vervangen door duurzame oevers. De aanleg van duurzame oevers zou moeten leiden tot kostenbesparingen, verbetering van de ecologische waterkwaliteit en vergroting van de waterberging. In de periode 2012 tot 2015 zijn duurzame oevers in een project versneld aangelegd. De AV leden wilden op basis van dit onderzoek bepalen of het zinvol zou zijn om het versnellingsproject door te zetten.

Beknopte samenvatting Grip op ICT

Doel van dit onderzoek was te achterhalen hoeveel greep de AV en de ambtelijke organisatie hebben op het ICT-beleid. De onderzoekers van Berenschot hebben een operationele definitie van 'grip op' bedacht, zich baserend op Deming's kwaliteitscirkel (met de fasen Plan Do Check Act). Voor elke fase heeft men een aantal normen geformuleerd waaraan voldaan zou moeten worden om daadwerkelijk 'grip' te hebben op de thematiek. Het onderzoek strekte ertoe vast te stellen in hoeverre in de praktijk aan deze normen werd voldaan. Die bestudeerde praktijk betrof twee niveaus: het ICT -Beleidsniveau en het ICT-projectniveau. De belangrijkste conclusie was dat de AV niet of nauwelijks stuurde op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ICT-beleid (verwoord in Informatiebeleidsplannen). De ambtelijke organisatie kon redelijk goed uit de voeten met de uitvoering van min of meer routinematige ICT-projecten. Op complexe innovatieve projecten daarentegen had de organisatie te weinig greep.

Beknopte samenvatting Investeringsprojecten

Dit onderzoek was in zekere zin een vervolg op het onderzoek Grip op ICT. In dat laatste onderzoek was gebleken dat AV en ambtelijke organisatie weinig greep hadden op ICT-investeringsprojecten. In het onderhavige onderzoek is de vraagstelling uitgebreid tot alle investeringsprojecten. De belangrijkste bevindingen: de interactie tussen de AV en de ambtelijke organisatie over investeringsprojecten vindt voornamelijk plaats in het kader van de P&C-cyclus en dat belemmert de AV in het uitoefenen van haar kaderstellende functie; en meer in het algemeen: Er is in de loop der jaren een praktijk ontstaan waarbij de AV relatief laat in het besluitvormingsproces van investeringsprojecten wordt betrokken. De AV wordt dan gevraagd alleen nog de middelen goed te keuren, omdat inhoudelijke keuzes al zijn gemaakt. De RKC vertaalde dat in een eigen slotsom: het lijkt er op dat de AV meer gestuurd wordt dan dat zij stuurt.

Bijlage 2: Lijst met gesprekspartners

- Senior beleidsadviseur/strategisch adviseur
- Adviseur waterzuiveringstechnologie
- Afdelingsmanager dienstverlening en informatie/CIO
- Afdelingsmanager ontwikkeling, advies en regie
- Programmaleider waterketen
- Senior beleidsadviseur water en ruimtelijke ordening
- Kwartiermaker eenheid projectmanagement
- Beleidsadviseur bedrijfskunde, financiën en p&c
- Afdelingsmanager bestuur en bedrijfsvoering
- Heemraad (portefeuille: klimaatmitigatie en -adaptatie, duurzaamheid en juridische zaken)
- Heemraad (portefeuille: gezuiverd water, buitenland beleid, informatie en organisatie)
- Zes AV-leden die woordvoerder waren op het dossier Slibstrategie en/of Klimaat-agenda/-aanpak

Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen

Onderzoeken secundaire analyse

AV-werkgroep investeringen (2018), *Eenvoud is het kenmerk van het ware.*

Berenschot (2015), *Naar Meer Grip Op ICT.*

Bureau Waardenburg BV (2016), *Doel en effectiviteit van duurzame oevers bij Waterschap Zuiderzeeland.*

KplusV (2017), *Investeringsprojecten Waterschap Zuiderzeeland.*

Partners+Pröper (2018), *Samenwerking tussen het waterschap Zuiderzeeland en gebiedspartners.*

Pro Facto (2017), *Vergunningverlening en handhaving door Waterschap Zuiderzeeland.*

Pro Facto (2019), *Verbonden partijen.*

Pro Facto (2020), *Notitie kaderrichtlijn Water: bevoegdheden en verplichtingen van het waterschap rond de KRW.*

Rekenkamer Zuiderzeeland (2019), *Grip op Oosterwold.*

Royal HaskoningDHV, (2020), *Zicht op waterkwaliteit.*

Documenten voor de casus Klimaatagenda/-aanpak

- Presentatie Klimaatagenda beeldvormend, 23 maart 2021.
- Presentatie Klimaatagenda Waterschap Zuiderzeeland, 22 juni 2021.
- AV voorstel Klimaataanpak, 14 december 2021 (inclusief Bijlage A: Klimaataanpak van Waterschap Zuiderzeeland).

Documenten voor de casus Slibstrategie

- Agenda bestuurlijk overleg Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en waterschap Zuiderzeeland, 19 november 2019.
- AV voorstel Slibeindverwerking, 12 maart 2019.
- AV voorstel Slibstrategie waterschap Zuiderzeeland 2022 en verder, 12 maart 2019.
 - o Bijlage 1: Presentatie slibeindverwerking stand van zaken 2018, oktober 2018.

- o Bijlage 2: Second opinion slibstrategie waterschap Zuiderzeeland, Royal Haskoning DHV, 21 september 2018.
- o Bijlage 3: Rapport inventarisatie slibeindverwerking 2018, Royal Haskoning DHV, 10 oktober 2018.
- o bijlage 3a: Advies Slibeindverwerking, Unie van Waterschappen.
- o Bijlage 4: Strategie slibeindverwerking ongebonden waterschappen Noord-Oost-Nederland, 19 maart 2018.
- AV voorstel Slibstrategie waterschap Zuiderzeeland 2022 en verder, 9 juni 2020.
 - o Bijlage a: Presentatie slibeindverwerking stand van zaken 2018, 5 november 2018.
 - o Bijlage b: Toelichting bij voorstel slibstrategie 2022 en verder, Toelichten drie varianten, 24 mei 2020.
 - o Bijlage c: Toelichting bij voorstel slibstrategie 2022 en verder, Toelichten beoordelingscriteria voor de drie varianten, 28 mei 2020.
 - o Bijlage d: Memo managementsamenvatting second opinion slibdrooginstallatie AGV en ZZL, 15 mei 2020.
 - o Bijlage f: Dashboard op hoofdlijnen per variant.
 - o Bijlage g: Antwoordnotitie vragen naar aanleiding van de technische briefing 21 april 2020, 25 mei 2020.
 - o Bijlage h: Brief AEB, aanbieding warmte Waternet, 27 mei 2020.
 - o Bijlage i: Aandeelhouderschap HVC in het kort, 14 februari 2020.
 - o Bijlage j: Memo aanvullende visie op toekomstige verwerking slibgranulaat, 8 mei 2020.
 - o Bijlage k: Memo mogelijkheden tot samenwerking op andere duurzaamheidsambities naast slibverwerking, 8 mei 2020.
- AV voorstel Slibstrategie waterschap Zuiderzeeland 2022 en verder, 7 juli 2020.
 - o Bijlage a: Oplegnotitie Algemeen bestuur, variantkeuze slibverwerking, 24 juni 2020.
 - Brief Aquaminerals reactie op rapport Rebel, 17 juni 2020.
 - o Bijlage b: Memo aanvullende informatie varianten slibeindverwerking, 7 juli 2020.
 - o Bijlage c: Brief GR Slibverwerking, 8 mei 2020.
 - o Bijlage d: Memo conclusies CO2-impact scenario's, Rebel, 11 juni 2020.
- AV voorstel Toetreding GR Slibeindverwerking en HVC, 15 december 2020.
- Besluit AV Slibverwerking, 7 juli 2020.
- Brief Attero, AVR, EEW, 9 december 2020.
- Collegevoorstel, slibstrategie waterschap Zuiderzeeland 2022 en verder, 7 juli 2020.
- Informatiebrief AV, Problemen bij AEB en de samenwerking met AGV voor slibdrooginstallatie, 18 juli 2019.
- Informatiebrief AV, Samenwerking waterschap Amstel Gooi en Vecht verkenning alternatieve routes slibeindverwerking, 14 januari 2019.
- Informatiebrief AV, Samenwerking waterschap Amstel Gooi en Vecht verkenning alternatieve routes slibeindverwerking, 28 december 2019.
- Informatiebrief AV, Samenwerking waterschap Amstel Gooi en Vecht verkenning alternatieve routes slibeindverwerking, 5 december 2019.
- Informatiebrief AV, Samenwerking waterschap Amstel Gooi en Vecht verkenning alternatieve routes slibeindverwerking, 6 januari 2019.
- Informatiebrief Av, Stand van zaken samenwerking slibdroging ZZL/AGV-Waternet, 1 september 2019.

- Informatiebrief AV, Stand van zaken samenwerking slibdroging ZZL/AGV-Waternet, 4 september 2019.
- Ingekomen stuk van de Unie van Waterschappen, 15 september 2020.
- Inschatting kosten mono-BEC voor gedroogd slib, 15 juni 2020.
- Marktconsultatie duurzame slib(eind)verwerking AGV/ZZL, Rebel, 10 februari 2020.
- Mededeling van het college, brief Attero, AVR, EEW, 11 december 2020
- Memo aanvullende informatie varianten slibeindverwerking, 7 juli 2020.
- Memo algemeen bestuur AGV, Q&A aandeelhouderschap HVC, 26 mei 2020.
- Verslag beeldvormende AV-vergadering, 30 oktober 2018.
- Vertrouwelijke notitie beantwoording technische vragen en aanvullende informatie duurzaamheid, 12 juni 2020.

Overige bronnen

- Geluidsverslag AV vergadering 7 juli 2020.
- Geluidsverslag AV vergadering 23 maart 2021.
- Geluidsverslag AV vergadering 1 juni 2021.
- Geluidsverslag AV vergadering 22 juni 2021.
- Geluidsverslag AV vergadering 14 december 2021.
- Geluidsverslag AV vergadering 15 februari 2022.

pro facto

DATUM
8 november 2022

BEHANDELD DOOR
L. Vos

DIRECT NUMMER
06-11 32 40 96



Rekenkamercommissie
De heer J. van de Beek
Postbus 229
8200 AE LELYSTAD

ONDERWERP

RKC-rapport
Besluitvorming in
onzekerheid -
bestuurlijk wederhoor

ONS ZAAKNUMMER

BOVS-01990

REGISTRATIENUMMER

STBV-214853531-5

BIJLAGEN

UW BRIEF VAN

30 september 2022

UW KENMERK

VERZONDEN

Geachte heer Van de Beek,

Hieronder treft u ons bestuurlijk wederhoor aan op het RKC-rapport 'Besluitvorming in onzekerheid'.

Allereerst dank voor de uitgebreide terugblik op de besluitvorming van een aantal complexe onderwerpen in de afgelopen jaren. De verbreding van de onderzoeksopdracht heeft meer kleur gegeven aan wat ons te doen staat en is een mooi voorbeeld van een lerend onderzoek. Het rapport is prettig leesbaar en positief kritisch geformuleerd. Er wordt een overzichtelijk beeld geschetst van de ontwikkelingen die plaats hebben gevonden in ons besluitvormingsproces. De verbeteringen in het proces worden helder geduid. In uw rapport doet u een aantal aanbevelingen, hieronder treft u onze reactie daarop aan.

1. Zet de ingeslagen weg voort.

Er zijn inderdaad stappen gezet die geleid hebben tot verbeteringen in het besluitvormingsproces waardoor de Algemene Vergadering in beter staat is om 'aan de voorkant' kaders en afwegingen vast te stellen.

Ook maakt de Algemene Vergadering meer gebruik van het indienen van moties en amendementen tijdens de besluitvorming waardoor deze nog scherper gericht of aangevuld wordt. In deze bestuursperiode heeft zich een constructieve relatie kunnen ontwikkelen tussen het college van Dijkgraaf en Heemraden en Algemene Vergadering. In de nieuwe bestuursperiode wordt hier ongetwijfeld weer op ingezet door het college van Dijkgraaf en Heemraden.

2. Ga in beleidsvoorstellen expliciet in op (gekende) onzekerheden. Wees hierover transparant.

In de organisatie en bij het college is nu specifiek aandacht voor het in kaart brengen van risico's en onzekerheden. Hierbij wordt bij complexe onderwerpen of onderwerpen met onzekerheden een risicoanalyse gemaakt. De uitkomsten van een risicoanalyse en de onzekerheden worden opgenomen in de alinea risico's en kanttekeningen van het format voor beleidsvoorstellen. In de alinea 'Alternatieven' worden alternatieve oplossingsrichtingen genoemd met daarbij aangegeven waarom daar niet voor gekozen is. Een alternatief wordt verder in detail uitgewerkt als het bestuur bij besluitvorming de voorkeur uitspreekt voor een alternatief.

3. De AV kan nog meer richting geven aan de wijze waarop het waterschapsbestuur beleidsproblemen behandelt.

Het college ondervindt ook de meerwaarde van de verbeteringen die op basis van de aanbevelingen in het rapport 'Eenvoud is het kenmerk van het ware' doorwerken in het besluitvormingsproces.

De verbeteringen hebben in hoge mate bijgedragen aan het vereenvoudigen van complexe besluitvormingsprocessen zoals het begrotingsproces het beter kunnen inrichten van de 'voorkantsturing'. De maatregel voor het aanmerken van speciale projecten is ook waardevol gebleken.

Bij de start van de nieuwe bestuursperiode wordt de bedoeling en invulling van de stappen in de BOB-vergadermethode besproken.

Hierdoor wordt de Algemene Vergadering ondersteund om via heldere fases in het besluitvormingsproces tot besluitvorming te komen.

De langetermijnagenda als belangrijk sturingsinstrument.

Tijdens de AV-conferentie van 2021 en daarna in een beeldvormende vergadering is door de Algemene Vergadering uitgebreid stil gestaan bij het gebruik van de langetermijnagenda als belangrijk sturingsinstrument. Aan de langetermijnagenda zijn per onderwerp de bestuurlijke vragen toegevoegd zodat de Algemene Vergadering zich hierop kan voorbereiden. Het benutten van de langetermijnagenda komt aan de orde tijdens het inwerken van het nieuwe bestuur.

Onderscheiden van benodigde informatie voor besluitvorming en achtergrondinformatie.

Het college van dijkgraaf en heemraden is zich bewust van de hoeveelheid informatie die naar de Algemene Vergadering gestuurd wordt. Het college probeert hierbij afwegingen te maken waarbij rekening wordt gehouden met de beperkte tijd van AV-leden. Het college gaat zich bezinnen op hoe een betere duiding gegeven kan worden van informatie die essentieel is voor de besluitvorming en informatie die dient als achtergrondinformatie.

4. DenH en de AV zouden periodiek met elkaar moeten terugblikken op besluitvormingsprocessen.

Het college onderschrijft de waarde van reflecteren en blijvend leren.

Het terugblikken op besluitvormingsprocessen om blijvend te leren en verbeteringen aan te brengen wordt als vast agendapunt opgenomen in het fractievoorzittersoverleg. Daarnaast kan dit ook aan het programma van de jaarlijkse AV-conferentie toegevoegd worden.

Tot slot:

Het rapport bevat een gedegen analyse en veel details over een groot aantal onderwerpen en over werkwijzen uit het verleden. Deze zijn de basis voor een beschouwing op hoofdlijnen en de beantwoording van de onderzoeksvraag die in het laatste hoofdstuk is weergegeven. De bestuurlijke waarde zit met name in dat hoofdstuk. Om de interpretatie en daarmee de impact van het rapport te vergroten vragen wij u om te overwegen het hoofdstuk 'conclusies en aanbevelingen' naar voren te halen in het rapport.

Met vriendelijke groet,

het college van Dijkgraaf en Heemraden
van Waterschap Zuiderzeeland,

de secretaris-directeur,

Elektronisch ondertekend
Wouter Slob
op 09-11-2022

ing. W. Slob MSc.

de dijkgraaf,

Elektronisch ondertekend
H.C. Klavers
op 09-11-2022

ir. H.C. Klavers.