



RAPPORT

Rekenkameronderzoek naar de samenwerkings- verbanden van Waterschap Rijn en IJssel

19 december 2025

Sofie Dreef, Harmen Binnema en Kirsten Schaafstra

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1.....	5
Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding en doel	5
1.2 Hoofd- en deelvragen	5
1.3 Normenkader	7
1.4 Onderzoeksmethodiek	8
Hoofdstuk 2.....	9
Beleid en doelstellingen	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Wettelijke kaders.....	9
2.3 Beleid ten aanzien van samenwerkingsverbanden.....	10
2.4 Overzicht samenwerkingen.....	13
Hoofdstuk 3.....	18
Financiën en risico's.....	18
3.1 Algemene bevindingen.....	18
3.2 Over- en overschrijdingen van de verbonden partijen	19
3.3 Risico's	24
Hoofdstuk 4.....	29
Sturing en grip door het AB.....	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Informatievoorziening	29
4.3 Doelen en voortgang van samenwerking	33
4.4 Kaderstelling en controle.....	34
Hoofdstuk 5.....	39
Conclusies en aanbevelingen.....	39
5.1 Conclusies: de hoofdboodschap	39
5.2 Conclusies deelvragen en beoordeling normenkader	41
5.3 Aanbevelingen	45
Bijlage I. Instrumenten voor sturing	48
Bijlage II. Bronnen.....	49
Bijlage III. Casestudies.....	53
Bijlage IV. Overzicht samenwerkingen.....	85
Bijlage V. Bestuurlijke reactie college	91
Bijlage VI. Nawoord rekenkamer.....	95

Samenvatting

Het Waterschap Rijn en IJssel neemt deel aan een breed scala aan samenwerkingsverbanden, van gemeenschappelijke regelingen tot coöperaties. In dit onderzoek hebben wij gekeken naar de kaderstelling en controle van het algemeen bestuur op die samenwerkingsverbanden, en in hoeverre die doeltreffend en doelmatig zijn. Ook kijken wij naar de risico's van de samenwerkingsverbanden voor het waterschap. Uit ons onderzoek blijkt dat het algemeen bestuur weloverwogen keuzes maakt bij het aangaan van samenwerkingen en dat deze worden aangegaan om bij te dragen aan de verschillende beleidsdoelen van het waterschap. Wel kan de grip van het algemeen bestuur op de lopende samenwerkingen worden versterkt. Door consistente monitoring, bewuste keuzes in informatievoorziening en een scherpere koppeling aan beleidsdoelen kan de bestuurlijke sturing worden verbeterd en kunnen risico's effectiever worden beheerst.

Waarom dit onderzoek?

Aanleiding voor dit onderzoek was de wens van het algemeen bestuur om voldoende en aantoonbare grip te hebben op verbonden partijen. Daarbij vraagt het algemeen bestuur met name aandacht voor de risico's en de kosten en de bijdrage die de samenwerking levert aan de kernopgaven, zoals waterbeheer en waterveiligheid. Er bestaat behoefte aan inzicht in zowel de meerwaarde als de risico's van deze samenwerkingen en in de mate waarin deze aansluiten bij de bredere beleidsprioriteiten van het waterschap.

Het onderzoek sluit aan bij de behoefte die ook raadsleden en Statenleden uitten om grip te hebben op samenwerking en hun kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen. Wat we weten uit eerdere onderzoeken is dat volksvertegenwoordigers geen gebrek hebben aan instrumenten. De kunst is echter om de goede instrumenten op het goede moment te benutten. De informatievoorziening speelt daarin een cruciale rol. Het onderzoek moet het algemeen bestuur dan ook helpen prioriteiten te stellen en gericht om informatie en verantwoording te vragen.

Hoe is dit onderzoek uitgevoerd?

De aanpak van het onderzoek bestond uit een documentstudie, een analyse van beleids- en wettelijke kaders, een inventarisatie van de samenwerkingsverbanden en een beoordeling van hun vorm, doelen en voortgang. Daarbij is gekeken naar de juridische en organisatorische structuren van de samenwerkingen, de inhoudelijke doelen en maatschappelijke opbrengsten, en de betrokkenheid van het algemeen bestuur. Ook hebben we de financiële en beleidsmatige risico's in kaart gebracht.

We hebben een selectie gemaakt van vijf samenwerkingen die we diepgaand hebben geanalyseerd. Dit hebben we zowel gedaan via het onderzoeken van documenten als via gesprekken met betrokkenen bij het waterschap en het samenwerkingsverband. Ook hebben we met het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur gesproken over hun rollen bij het aangaan van de samenwerking, het monitoren van de voortgang van de samenwerking, het sturen van de samenwerking en de wensen voor informatievoorziening.

Wat zijn de bevindingen?

Rijn en IJssel neemt deel aan uiteenlopende samenwerkingsverbanden, die variëren in doel en opzet. De meeste zijn primair op de uitvoering gericht, andere hebben een meer beleidsmatige insteek. De motieven voor deelname verschillen sterk en het risicoprofiel is niet uniform: sommige verbanden kennen aanzienlijke financiële risico's, andere vooral beleidsmatige of reputatierisico's. Hoewel het uitgangspunt is dat samenwerkingen moeten passen bij de kerntaken en doelen van het waterschap, blijft die koppeling in de praktijk soms impliciet. Dat maakt het lastiger om de effectiviteit te evalueren en na te gaan of de samenwerking nog oplevert wat ervan werd verwacht.

Wat adviseren we het algemeen en dagelijks bestuur?

De aanbevelingen voor het algemeen bestuur benadrukken dat samenwerking altijd moet worden gekoppeld aan de beleidsprioriteiten van het waterschap. Dat is een doorlopend punt van aandacht. Dat betekent dat niet alleen bij de start van een samenwerking maar ook gedurende de looptijd van een samenwerkingsverband kritisch gekeken wordt naar hun bijdrage aan de doelstellingen van het waterschap. Wij raden dit aan te doen in de vorm van een periodieke evaluatie van samenwerkingsverbanden.

Daarnaast is het van belang dat het bestuur beschikt over tijdige, volledige en, waar mogelijk, uniforme informatie, inclusief integrale risicoanalyses en scenario's. Extra aandacht is nodig voor samenwerkingen met grote impact of financiële risico's, bijvoorbeeld door aanvullende monitoring of rapporteurs. Verder wordt geadviseerd om trainingen te organiseren over beschikbare sturingsinstrumenten en afspraken te maken met het dagelijks bestuur over de informatievoorziening.

Voor het dagelijks bestuur ligt de nadruk op het maken van duidelijke afspraken met het algemeen bestuur over betrokkenheid, controle en verantwoording via het Beleidskader verbonden partijen. Beleidswijzigingen moeten worden doorgerekend op beleidsinhoudelijke en financiële gevolgen voor samenwerkingsverbanden, zodat het algemeen bestuur beter kan prioriteren. Ook wordt geadviseerd om belangenbehartiging te structureren in strategieën en actieplannen, met een duidelijke rol voor het algemeen bestuur. Samenwerkingsverbanden zelf kunnen duidelijker aangeven hoe beleidswensen effect hebben op hun capaciteit en de inzet daarvan. Het is goed wanneer zij het algemeen bestuur actief blijven betrekken via presentaties in de commissie of werkbezoeken.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

In het Onderzoeksprogramma 2024-2026 van de rekenkamer van het Waterschap Rijn en IJssel (WRIJ) is een onderzoek opgenomen naar de aansturing van en grip op verbonden partijen – dat wil zeggen, de samenwerkingsverbanden waarin WRIJ een bestuurlijk en financieel belang heeft.

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in de wens van het algemeen bestuur om voldoende grip te hebben op de samenwerkingsverbanden van het waterschap, specifiek in relatie tot de risico's en kosten. Ook wil men weten of deze samenwerkingsverbanden een meerwaarde hebben voor de kerntaken van het waterschap, zoals waterbeheer en waterveiligheid.

Dit zijn vragen die niet alleen bij WRIJ spelen: binnen de publieke sector is er veel aandacht voor de wijze waarop samenwerkingsverbanden worden bestuurd (**governance**). Andere rekenkamers hebben hier ook onderzoek naar gedaan, waarbij steeds dit thema centraal staat: hoe houd je voldoende **grip op samenwerking**?

Het doel van het onderzoek bij WRIJ is om te achterhalen in hoeverre het algemeen bestuur effectief kan sturen op deze samenwerkingen én of het de mogelijkheden die daarvoor bestaan ook benut. Daarbij wordt extra gelet op de risico's die deze samenwerkingen met zich meebrengen, vooral op financieel gebied.

1.2 Hoofd- en deelvragen

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Is de kaderstelling en controle door het algemeen bestuur ten aanzien van bestuurlijke samenwerkingsverbanden doeltreffend en doelmatig?

Het onderzoek kijkt dus nadrukkelijk breder dan enkel naar de verbonden partijen. Reden hiervoor is dat een aanzienlijk deel van de strategische en beleidsmatige samenwerkingsverbanden van waterschappen, gemeenten en provincies 'informeel' zijn georganiseerd.¹ Deze samenwerkingsverbanden zijn dus *niet* terug te vinden in de paragraaf verbonden partijen van het waterschap, maar zijn *wel* van invloed op de mate waarin het waterschap zijn ambities kan realiseren.

De hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen. In de volgende tabel geven we aan in welk hoofdstuk de verschillende deelvragen worden beantwoord.

¹ Zie ook de recente analyse die Berenschot uitvoerde voor [De Staat van het Bestuur 2024](#), paragraaf 3.5 en het bijbehorende [dashboard](#).

Tabel 1. Overzicht deelvragen per hoofdstuk.

Hoofdstuk	Deelvragen
Hoofdstuk 2. Beleid en doelstellingen	1. Heeft het waterschap beleid geformuleerd ten aanzien van het aangaan van verbindingen met partijen? 1b) Zo ja, welke doelen stelt het waterschap zich en hoe wordt aan het wettelijk kader in dit licht voldaan? 2. Ontwikkelen de samenwerkingsverbanden van WRIJ eigenstandig beleid of hebben zij alleen uitvoerende taken? 3. Wat is het aandeel van Waterschap Rijn en IJssel in de samenwerkingsverbanden? 4. <i>Voor de vijf geselecteerde cases:</i> wat was en is het motief om als waterschap deel te nemen in het samenwerkingsverband? 5. <i>Voor de vijf geselecteerde cases:</i> op welke gronden is gekozen voor de samenwerkingsvorm?
Hoofdstuk 3. Doelmatigheid en risico's	6. Welke verbonden partijen van het waterschap hebben in de afgelopen vier jaar een substantiële overschrijding of onderbesteding van de begroting laten zien en met hoeveel (absoluut en relatief)? 7. Indien er sprake is van overschrijdingen of onderbesteding, hoe en wanneer (is dat tijdig genoeg?) wordt het algemeen bestuur hierover geïnformeerd? 8. Indien er sprake was overschrijdingen of onderbesteding, heeft het algemeen bestuur zijn kaderstellende en controlerende taak ten volle uitgevoerd? 9. <i>Voor de vijf geselecteerde cases:</i> wat zijn de belangrijkste (financiële en andere) risico's voor het waterschap, is het AB daarover tijdig geïnformeerd en wordt het AB geïnformeerd op het moment dat risico's materialiseren?
Hoofdstuk 4. Sturing en grip door het AB	10. <i>Voor de vijf geselecteerde cases:</i> welke afspraken gelden voor informatievoorziening door het samenwerkingsverband aan het waterschap en welke (aanvullende) afspraken hebben dagelijks en algemeen bestuur gemaakt over de informatievoorziening over het samenwerkingsverband aan het algemeen bestuur? 11. <i>Voor de vijf geselecteerde cases:</i> zijn de doelen van de samenwerking scherp geformuleerd, hoe en wanneer (is dat tijdig genoeg?) wordt het algemeen bestuur geïnformeerd over de voortgang en wat is er op basis van de bestudeerde documenten te zeggen over de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt (doeltreffendheid)? 12. <i>Voor de vijf geselecteerde cases:</i> heeft het algemeen bestuur zijn kaderstellende en controlerende taak ten volle uitgevoerd inzake de doelstellingen van het samenwerkingsverband?
Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen	13. Welke van de verbonden partijen verdient of verdienen uit oogpunt van controle door het algemeen bestuur de meeste aandacht? 14. Welke aandachtspunten en verbetermogelijkheden constateren de onderzochte verbonden partijen voor de sturingsrelatie met het waterschap? 15. Welke mogelijkheden zijn er om de grip van het waterschap op verbonden partijen te verbeteren?

Een aantal deelvragen beantwoorden we specifiek voor de geselecteerde cases (zie kadertekst). Waar mogelijk trekken we de conclusies door naar alle samenwerkingsverbanden van het waterschap en de sturing door het algemeen bestuur op deze samenwerkingen.

Geselecteerde cases: om tot beantwoording van de hoofd- en deelvragen te komen, is in overleg met de rekenkamer besloten om de volgende vijf samenwerkingsverbanden nader te onderzoeken: (1) GR Aqualysis, (2) GR GBLT, (3) Energie Holding bv, (4) Kaumera coöperatie en Kaumera Sales & Services bv, en (5) het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Bij het maken van deze keuze is gekeken naar spreiding over het type samenwerkingsvormen en het risicoprofiel van de verschillende samenwerkingsverbanden.

In dit onderzoek staat sturing door het algemeen bestuur op de samenwerkingsverbanden van het waterschap centraal. We beschouwen of het AB in staat is gesteld om te sturen én de mogelijkheden die het hiertoe heeft ook heeft benut. Op verzoek van de rekenkamer besteden we hierbij in het bijzonder aandacht aan de risico's die aan samenwerking zijn verbonden. Het onderzoek is nadrukkelijk geen *second opinion* op de gemaakte keuzes. Ter illustratie: we vellen geen oordeel over of in onze optiek de juiste samenwerkingsvorm is gekozen, maar of het algemeen bestuur op het juiste moment over de juiste informatie heeft beschikt om zijn eigen afweging te maken. Hetzelfde geldt voor de doeltreffendheid, doelmatigheid en risico's: we onderzoeken deze aspecten niet als zodanig, maar onderzoeken of het algemeen bestuur hierover tijdig en, voor zover wij kunnen overzien, volledig is geïnformeerd.

1.3 Normenkader

Om tot een transparante en navolgbare beoordeling te komen, is het van belang in de uitvoering van het onderzoek zorgvuldig onderscheid te maken tussen feiten, meningen en oordelen. We maken onderscheid naar soorten informatiebronnen en ordenen deze informatie aan de hand van het normenkader. Dit normenkader is afgeleid van de hoofd- en deelvragen en vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen die onderdeel zullen zijn van het eindrapport.

Normenkader

1. Het waterschap heeft beleid geformuleerd voor het aangaan van samenwerkingen en het is duidelijk welke rol het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur hierin hebben.
2. Voor de samenwerkingsverbanden waaraan het waterschap deelneemt, is aangegeven wat het maatschappelijk effect is dat hiermee wordt beoogd.
3. Het waterschap stuurt actief op het realiseren van de met de samenwerkingsverbanden beoogde maatschappelijke resultaten.
4. Het AB wordt tijdig en volledig geïnformeerd over grote financiële afwijkingen bij de taakuitvoering door verbonden partijen, zodat het in de gelegenheid is om bij te sturen.
5. De informatievoorziening van het dagelijks bestuur en de verbonden partijen aan het algemeen bestuur is tijdig en adequaat.
6. Het algemeen bestuur wordt in staat gesteld om invulling te kunnen geven aan de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen.
7. Het algemeen bestuur benut de instrumenten die het heeft om te sturen op verbonden partijen.

1.4 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek naar sturing en grip op verbonden partijen bij WRIJ is gebaseerd op een systematische en gefaseerde aanpak. Allereerst hebben we het onderzoek afgebakend tijdens een startgesprek met de rekenkamer. Vervolgens hebben we data verzameld via een documentstudie en verkennende interviews. We hebben een breed overzicht van samenwerkingsverbanden opgesteld, variërend van verbonden partijen met een formele juridische entiteit tot meer informele overlegvormen. Deze gegevens zijn verder aangevuld door een handmatige controle en wederhoor binnen de organisatie.

Daarna heeft een verdiepende analyse plaatsgevonden via casestudieonderzoek. Hierin zijn vijf door de rekenkamer geselecteerde samenwerkingsverbanden onderzocht op aspecten zoals informatievoorziening, kaderstelling en controlemechanismen. De casestudies zijn door de rekenkamer geselecteerd op basis van diversiteit in thema's en juridische vormen. Bij alle gehouden interviews was een lid van de rekenkamer aanwezig.

We hebben groepsgesprekken gehouden met het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van het waterschap om de inzichten uit de documentenstudie en interviews te toetsen en te verrijken. Met DB en AB zijn we specifiek ingegaan op de wensen en verwachtingen over informatievoorziening, het type risico's dat zich bij samenwerking kan voordoen, de instrumenten voor sturing, de balans tussen hoofdlijnen en details en de rolverdeling tussen DB en AB.

HOOFDSTUK 2

Beleid en doelstellingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wettelijke kaders die bij samenwerking van toepassing zijn (paragraaf 2.2.), het beleid van Waterschap Rijn en IJssel ten aanzien van samenwerkingsverbanden en in het bijzonder verbonden partijen (paragraaf 2.3) en geven we een overzicht van de samenwerkingen van het waterschap (paragraaf 2.4).

2.2 Wettelijke kaders

Wanneer een waterschap deelneemt aan een samenwerkingsverband, is een breed juridisch kader van toepassing dat zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke wet- en regelgeving omvat. Dit kader bepaalt de mogelijkheden en beperkingen van de samenwerking en samenwerkingsvormen. In deze paragraaf lichten we de belangrijkste wet- en regelgeving kort toe.

De **Waterschapswet** en het **Reglement voor het Waterschap Rijn en IJssel** vormt het vertrekpunt: artikel 56 Waterschapswet bepaalt dat het bestuur bevoegd is tot het regelen en behartigen van het waterschap in de taken die het waterschap in het reglement zijn opgedragen. Daarmee biedt de Waterschapswet mogelijkheden tot samenwerking met andere overheden via gemeenschappelijke regelingen, maar steeds met de voorwaarde dat de publieke taakuitoefening centraal blijft staan. Ook is het waterschap bevoegd tot oprichting van of deelname in een privaatrechtelijk rechtspersoon. Het dagelijks bestuur van het waterschap dient een besluit daartoe wel ter kennisname te delen met de Gedeputeerde Staten.

De **Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)** biedt vervolgens het publiekrechtelijke raamwerk om samenwerkingsverbanden met medeoverheden vorm te geven. Veel voorkomende vormen van samenwerking op basis van de Wgr zijn het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie²; een zelfstandige organisatie waar meerdere overheden eigenaar én opdrachtgever van zijn. De Wgr regelt de inrichting ervan, de verdeling van bevoegdheden en de waarborgen voor democratische controle. Voor waterschappen is dit een regelmatig gebruikt instrument om gezamenlijke uitvoering, bijvoorbeeld op het terrein van belastinginning, te organiseren.

Naast deze publiekrechtelijke basis is ook het privaatrechtelijk **verbintenissenrecht** en het **ondernemingsrecht** op basis van het burgerlijk wetboek van toepassing. Waterschappen kunnen via civielrechtelijke overeenkomsten samenwerkingsrelaties vormgeven, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten en samenwerkingsovereenkomsten. Indien gekozen wordt voor deelname aan een privaatrechtelijk rechtspersoon, stelt het ondernemingsrecht regels aan bestuur, toezicht en aansprakelijkheid. In dat geval moet steeds worden gewaarborgd dat publieke middelen rechtmatig en doelmatig worden ingezet.

² Een bedrijfsvoeringsorganisatie is een lichtere variant van een openbaar lichaam.

Wanneer het waterschap zich op het gebied van privaatrecht beweegt, zijn verschillende kaders van belang. Ten eerste is in artikel 3:14 BW bepaald dat het waterschap bij het uitoefenen van zijn privaatrechtelijke bevoegdheden niet in strijd mag handelen met geschreven of ongeschreven regels van het publiekrecht.

Bovendien wordt de rechtspraktijk verder gekleurd door de **tweewegenleer**, die is ontwikkeld in een substantiële hoeveelheid richtinggevende jurisprudentie van de Hoge Raad in de afgelopen decennia (vanaf *HR 26 januari 1990, Windmill*). Kort gezegd houdt deze leer in dat bestuursorganen bij de uitvoering van hun bevoegdheden onderscheid moeten maken tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden. Bepalend voor de vraag of privaatrechtelijke bevoegdheden ook binnen een privaatrechtelijke regeling kunnen worden ingekaderd en uitgevoerd is of de aan de bevoegdheid ten grondslag liggende wet dit toestaat. Als wet, gewoonte of jurisprudentie hierover niets bepalen of geen duidelijkheid verschaffen, hangt het antwoord op de vraag of de privaatrechtelijke weg is toegestaan af van drie criteria: a. de inhoud en de strekking van de betrokken regeling; b. de mate waarin en wijze waarop deze regeling de belangen van burgers beschermt, en c. of de overheid via de publiekrechtelijke weg eenzelfde resultaat kan bereiken.³

2.3 Beleid ten aanzien van samenwerkingsverbanden

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende deelvragen:

1. Heeft het waterschap beleid geformuleerd ten aanzien van het aangaan van verbindingen met partijen?

1b: Zo ja, welke doelen stelt het waterschap zich en hoe wordt aan het wettelijk kader in dit licht voldaan?

Bevoegdheden algemeen en dagelijks bestuur ten aanzien van samenwerkingsverbanden

In het delegatiebesluit heeft het algemeen bestuur onder andere de volgende bevoegdheden overgedragen aan het dagelijks bestuur met betrekking tot rechtshandelingen die van belang zijn bij samenwerkingsverbanden (artikel 1):

1. Het nemen van beslissingen tot het aangaan, verlengen, wijzigen of beëindigen van obligatoire overeenkomsten, waaronder het nemen van beslissingen tot het sluiten van verzekeringen.
2. Het nemen van beslissingen tot het aangaan, verlengen, wijzigen of beëindigen van overeenkomsten betreffende de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden of convenanten.
3. Het bepalen van het standpunt van het waterschap in de hoedanigheid van aandeelhouder van een privaatrechtelijke rechtspersoon voor zover het algemeen bestuur zich ten aanzien van specifieke onderwerpen die bevoegdheid niet heeft voorbehouden.

³ In zijn handelen is het waterschap uiteraard gebonden aan de rechten en bevoegdheden uit de Grondwet, maar ook aan de **Algemene wet bestuursrecht (Awb)**. Deze geeft algemene regels voor besluitvorming, mandaat en delegatie, die van belang zijn voor de uitvoering van taken door en in samenwerkingsverbanden. Andere wet- en regelgeving die van belang is, zijn de financiële kaders uit de Waterschapswet en de **Comptabiliteitsregels**, die eisen stellen aan de begroting, het risicobeheer en de verantwoording bij deelname in samenwerkingsverbanden.

4. Het nemen van beslissingen betreffende het al dan niet aanvaarden van aan het waterschap gemaakte erfstellingen en legaten en het aangaan van schenkingsovereenkomsten, tot een bedrag van ten hoogste € 50.000,- en voor zover daarvoor het waterschap geen bezwarende voorwaarden aan zijn verbonden.

Het bestuursakkoord 2023-2027

Het bestuursakkoord 2023-2027, 'In vertrouwen samen vooruit', expliciteert het belang van samenwerking met 'de inwoners, bedrijven, maatschappelijk organisaties en medeoverheden (hierna: onze partners) in ons gebied'. De volgende samenwerkingspartners en -relaties worden expliciet benoemd:

- Grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland, in relatie tot de Kaderrichtlijn Water (KRW).
- Samenwerking met het bedrijfsleven in de keten voor slimme keuzes in de afvalwaterstromen, in relatie tot het speerpunt Circulariteit en klimaatneutraal.

Het dagelijks bestuur geeft aan dat deze samenwerkingsverbanden zijn uitgelicht omdat zij van belang zijn voor het behalen van belangrijke doelstellingen (het bereiken van een goede ecologische en chemische toestand van alle waterlichamen uiterlijk 2027, zoals voorgeschreven in de KRW) en het invulling geven aan één van de speerpunten van het waterschap (circulair en klimaat) tijdens deze bestuursperiode. De grensligging van het waterschap maakt de samenwerking met Duitsland cruciaal. Men benadrukt dat een brede samenwerking met partijen in de cultuur van het waterschap zit; veel samenwerkingen zijn dan ook zo vanzelfsprekend en/of langjarig dat ze niet expliciet in het bestuursakkoord zijn benoemd.

Tot slot wordt de 'multischalige werkwijze uit de Watervisie 2030' met dit bestuursakkoord voortgezet. De uitleg hierbij is als volgt: 'De uitvoering van de ene taak vergt een ander schaalniveau van samenwerken dan een andere taak, daarom werken wij multischalig waardoor we steeds met de juiste partners om tafel zitten.'⁴

Beleid ten aanzien van verbonden partijen/samenwerkingsverbanden

Het waterschap heeft geen beleidskader verbonden partijen/samenwerkingsverbanden. De organisatie is op dit moment bezig een beleidskader te ontwikkelen. Het streven is om deze in het najaar van 2025 gereed te hebben. In het concept van dit beleidskader staat dat bij samenwerking in een verbonden partij een deel van de autonomie van het waterschap wordt opgegeven 'omdat samenwerken meerwaarde heeft, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van kwaliteitsverbetering of efficiëntie, of om bepaalde risico's af te dekken'. Om tot een afweging te komen over het al dan niet toetreden tot een verbonden partij en de inrichting ervan, formuleert het beleidskader drie uitgangspunten:

1. Er worden alleen activiteiten overgedragen aan een verbonden partij als deze zich hiervoor lenen.
2. Voor samenwerking in een verbonden partij wordt de best passende bestuurlijke, organisatorische en juridische vorm gekozen. De keuze tussen een publiek- of privaatrechtelijke samenwerking wordt per geval gemaakt. Er wordt gekozen voor een samenwerkingsvorm die zo eenvoudig mogelijk is.
3. Bij besluitvorming over samenwerking in een verbonden partij wordt naast een voorstel voor de rechtsvorm, ook aandacht besteed aan risico's en beheersmaatregelen, governance, informatievoorziening en evaluatiemomenten en een exit-strategie.

⁴ In vertrouwen samen vooruit, Bestuursakkoord 2023-2027, p. 4

Voorts bevat het conceptbeleidskader uitgangspunten ten aanzien van de sturing op en evaluatie en beëindiging van deelname aan verbonden partijen. In de bijlage bij het conceptbeleidskader is een afwegingskader opgenomen waarin de tweewegenleer een duidelijke plek heeft.

Publiekrechtelijke samenwerking heeft de voorkeur boven privaatrechtelijke samenwerking. Bovendien worden bij publiek-private samenwerkingen – zogenaamde PPS-constructies – een aantal basisvoorwaarden genoemd waaraan de samenwerking moet voldoen. Het conceptbeleidskader verbonden partijen verhoudt zich daarmee goed tot het in paragraaf 2.2 geschetste wettelijk kader.

Ten aanzien van het derde uitgangspunt schrijft het vigerend wettelijk kader, afhankelijk van de gekozen rechtsvorm, al het nodige voor over governance, informatievoorziening, evaluatie en uittreding. In het volgende tekstblok is dit uitgewerkt voor samenwerking in een openbaar lichaam (Wgr), coöperatie en bv.

Bij samenwerking in een **openbaar lichaam** schrijft de Wgr voor dat de governance wordt ingericht via een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, met vertegenwoordiging van de deelnemende overheden. De informatievoorziening verloopt via verslaglegging, begrotings- en verantwoordingsdocumenten die openbaar zijn en aan de raden, staten en algemene besturen moeten worden verstrekt. In de wet zijn termijnen opgenomen ten aanzien van de publicatie van deze stukken en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. De Wgr verplicht tot periodieke evaluatie van de regeling (art. 8 lid 3 Wgr). Uittreding is in beginsel mogelijk, maar de voorwaarden moeten expliciet in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen, waarbij financiële en organisatorische consequenties worden geregeld (art. 9 Wgr).

In een **coöperatie** (BW 2:53 e.v.) ligt de governance bij de ledenvergadering en een bestuur. Leden hebben zeggenschap naar rato van statutaire afspraken. De informatievoorziening is privaatrechtelijk vormgegeven: er geldt een plicht tot het opmaken en deponeren van de jaarstukken bij de Kamer van Koophandel, waarvan de omvang bepaalt hoeveel informatie openbaar wordt. Verslagen van ledenvergaderingen zijn intern en niet openbaar. Een wettelijke plicht tot evaluatie van de samenwerking bestaat niet; de jaarlijkse bespreking van de jaarrekening in de ledenvergadering vervult wel een verantwoordingsfunctie. Uittreding is wettelijk geregeld via opzegging van het lidmaatschap (art. 2:60 BW), waarbij de statuten nadere voorwaarden en financiële afwikkeling mogen bepalen.

Bij een **besloten vennootschap** (bv) (BW 2:175 e.v.) wordt de governance gedragen door aandeelhouders en bestuur (en eventueel een raad van commissarissen). De informatievoorziening verloopt via de jaarrekening, die door de AvA wordt vastgesteld en in verkorte of uitgebreide vorm (afhankelijk van de omvang) openbaar wordt gemaakt via deponering bij de Kamer van Koophandel. Verslagen van de AvA zelf zijn besloten documenten en alleen beschikbaar voor aandeelhouders en andere vergadergerechtigden. Er is geen wettelijke verplichting tot periodieke evaluatie van de samenwerking; de AvA biedt aandeelhouders wel de mogelijkheid om het beleid en de prestaties van de vennootschap te bespreken. Uittreding vindt plaats via overdracht of verkoop van aandelen, waarbij statutaire blokkeringsregelingen of aandeelhoudersovereenkomsten beperkingen kunnen opleggen. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan een aandeelhouder via de rechter uittreding (art. 2:343 BW) of uitstoting (art. 2:336 BW) afdwingen.

In de gesprekken die we hebben gevoerd, hoorden we een aantal van de overwegingen uit het voorgenomen beleidskader verbonden partijen al terug bij de keuzes voor het aangaan van samenwerkingsverbanden zoals die tot nu toe zijn gemaakt. Er gold toen geen algemeen kader, dus per casus is gekeken of samenwerking voor de hand lag en welke (juridische) vorm passend was. Daarbij speelden overwegingen als:

- het doel dat met de samenwerking wordt nagestreefd
- de relatie met de (kern)taken van het waterschap
- de mogelijkheden voor kostenbesparing of het creëren van extra inkomsten
- de toegang tot expertise,
- de wens om de uitvoering dichtbij of meer op afstand te organiseren
- de risico's (en kansen) op het gebied van financiën, bestuur en reputatie.

2.4 Overzicht samenwerkingen

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende deelvragen:

2. Ontwikkelen de samenwerkingsverbanden van WRIJ eigenstandig beleid of hebben zij alleen uitvoerende taken?
3. Wat is het aandeel van waterschap Rijn en IJssel in de samenwerkingsverbanden?
4. *Voor de vijf geselecteerde cases:* Wat was en is het motief om als waterschap deel te nemen in het samenwerkingsverband?
5. *Voor de vijf geselecteerde cases:* Op welke gronden is gekozen voor de samenwerkingsvorm?

In de bijlage is een lijst opgenomen met de samenwerkingsverbanden waaraan het waterschap deelneemt. Dit gaat dus over meer dan alleen verbonden partijen.⁵ We volgen de definitie die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hanteert in zijn [dashboard regionale samenwerkingsverbanden](#). Een samenwerkingsverband voldoet aan de volgende kenmerken:

- Er is sprake van een verbonden partij (zie voetnoot 4) óf een andersoortig samenwerkingsverband waaraan naast het waterschap nog ten minste één andere organisatie deelneemt.
- Het samenwerkingsverband heeft een naam.
- Het samenwerkingsverband heeft een gedefinieerd, vastgelegd doel.
- Er vindt interactie plaats:
 - tussen een vaste groep mensen;
 - met een vaste frequentie;
 - op basis van een vooraf vastgestelde agenda voor elke bijeenkomst;
 - gedurende een periode van minstens één jaar (om kortlopende projectsamenwerkingen uit te sluiten).
- Er is geen enkele betrokkene die de samenwerking ontkent.
- Hier voegen we aan toe: aan deelname aan het samenwerkingsverband ligt een DB-besluit ten grondslag.

⁵ Het Waterschapsbesluit, artikel 4.5 zegt hierover: Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin het waterschap zeggenschap heeft, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht en waarin het waterschap een bedrag ter beschikking heeft gesteld dat niet verhaalbaar is indien de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie haar verplichtingen niet nakomt.

De bijlage geeft een *zo compleet mogelijk beeld* van alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden van het waterschap die aan bovenstaande kenmerken voldoen. Per samenwerkingsverband is aangegeven wie de deelnemers zijn, wat de vorm van de samenwerking is en welke doelen het samenwerkingsverband nastreeft. Onder informele samenwerkingsverbanden verstaan wij alle verbanden die niet zijn vormgegeven op basis van de Wgr en waarbij geen aparte privaatrechtelijke rechtspersoon ontstaat.

Deze lijst is samengesteld door het overzicht van de verbonden partijen van WRIJ dat bij de start van het onderzoek aan de onderzoekers is verstrekt, aan te vullen met de samenwerkingsverbanden die zijn genoemd bij de nevenfuncties van de DB-leden op de website van het waterschap en de samenwerkingsverbanden van WRIJ zoals deze zijn opgenomen in bovengenoemd dashboard van het ministerie van BZK. Deze lijst is vervolgens door de onderzoekers gecontroleerd door een online check. De ambtelijke organisatie heeft deze gecontroleerd en waar nodig geamendeerd en aangevuld.

Het overzicht bevat 24 samenwerkingsverbanden. De volgende zaken vallen op:

- Er wordt samengewerkt op zeer uiteenlopende thema's, waarvan de meeste een directe relatie hebben met de kerntaken van het waterschap.
- Regionale samenwerking kan verschillende doelen dienen. Een veelgemaakt onderscheid is tussen beleidsinhoudelijke samenwerking en samenwerking gericht op de uitvoering van taken. Vrijwel alle samenwerkingsverbanden van WRIJ zijn gericht op dat laatste. In het gesprek met het Dagelijks Bestuur kwam naar voren dat het de wens is van het waterschap om beleid in eigen hand te houden en alleen een deel van de uitvoering vorm te geven in samenwerkingsverbanden. Er zijn wel verbanden waar beleidskeuzes worden voorbereid en/of afgestemd, maar de deelnemers aan de samenwerking maken de daadwerkelijke keuzes individueel. Dit geldt bijvoorbeeld voor het RBO Rijn-Oost en de RES-regio's. Voor de Unie van Waterschappen geldt dat het algemeen bestuur van de UvW landelijke standpunten en beleidskaders vaststelt, maar de waterschappen besluiten zelfstandig over de feitelijke uitvoering.
- Er is een grote variatie in de vorm die de samenwerking aanneemt; formeel en informeel en dan is er binnen de formelere samenwerking onderscheid tussen bv's, stichtingen, verenigingen en coöperaties.
 - In vergelijking met gemeenten nemen waterschappen verhoudingsgewijs minder deel aan gemeenschappelijke regelingen; dit geldt ook voor Rijn en IJssel.
 - Het grootste deel van de genoemde samenwerkingen is informeel. Er gelden dan geen wettelijke verplichtingen ten aanzien van informatievoorziening, sturingsmogelijkheden en verantwoording, zoals deze wel gelden voor verbonden partijen en in het bijzonder samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr.
 - Een aantal samenwerkingen is eigenlijk meer een bestuurlijk overlegplatform, niet zozeer gericht op het maken en/of uitvoeren van gezamenlijke afspraken maar op onderlinge afstemming.

Uit dit overzicht is door de rekenkamer een vijftal samenwerkingsverbanden geselecteerd om in dit onderzoek nader uit te lichten. Het volgende overzicht geeft voor deze verbanden op hoofdlijnen weer (a) wat het motief was voor deelname, (b) of de samenwerking beleidsmatige taken en/of uitvoerende taken heeft, (c) op welke gronden is gekozen voor de vorm en (d) wat het aandeel van WRIJ in het verband is. In de casusbeschrijvingen in bijlag III worden deze zaken nader toegelicht.

Op basis van de bevindingen uit de casestudies is het aannemelijk dat het DB van WRIJ bij het aangaan van een samenwerking in alle gevallen, en zeker daar waar het gaat om een verbonden partij, helder uiteenzet wat de doelstellingen van de samenwerking zijn en motiveert waarom het kiest voor een specifieke samenwerkingsvorm.

Samenwerkingsverband	Motief voor deelname	Beleidsmatig of uitvoerend?	Vorm en motivering	Aandeel WRIJ
Aqualysis	Optimalisatie van testcapaciteit en verminderen van kwetsbaarheid. De werkzaamheden voor waterschapslaboratoria zijn op enkele punten erg specifiek. Het onderhouden van eigen laboratoria werd niet meer als toekomstbestendig gezien vanwege de toenemende innovatievraag, de bijbehorende investeringskosten voor apparatuur en de relatieve personele kwetsbaarheid in kleinere organisaties.	Uitvoerend	Bedrijfsvoeringsorganisatie o.b.v. Wgr. Het belangrijkste motief om voor deze vorm te kiezen, is de borging van het gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap.	Ieder lid heeft één stem in de besluitvorming. Besluitvorming geschiedt bij volstreekte meerderheid. Er geldt een verdeelsleutel waarin onderscheid wordt gemaakt tussen algemene kosten en kosten voor specifieke programma's.
Energie Holding	De BV draagt actief bij aan de ambitie van het waterschap om energieneutraal te zijn in 2025 door duurzame energieopwekking op eigen locaties.	Uitvoerend	Besloten vennootschap. Het waterschap had tot doel om met de realisatie van het project positieve impact te maken voor de omwonenden. Daarom is ervoor gekozen om 20% van de winst na belastingen met de omgeving te delen via een winstdelingsregeling. Met het oog op deze doelstelling is gekozen voor een bv, zodat de opbrengsten en risico's apart kunnen worden gerapporteerd en beheerst. Een tweede motivering voor een bv is het fiscaal voordeel dat deze vorm biedt ten opzichte van uitvoering in eigen huis.	100% aandeelhouder
HWBP	Deelname van WRIJ aan het HWBP is gedreven door de wettelijke verplichting om in 2050 aan de waterveiligheidsnormen te voldoen. De collectieve financiering van het programma maakt deelname voor WRIJ bovendien aantrekkelijk.	Uitvoerend	Alliantie zonder rechtspersoonlijkheid. Er is op basis van openbare bronnen niet vast te stellen of andere samenwerkingsvormen zijn overwogen. Gezien de min of meer verplichte aard van de samenwerking heeft WRIJ zelf geen expliciete afweging gemaakt over deelname en vorm.	Financiering door het Rijk (50%) en 21 waterschappen (50%), waarvan 40% een vaste solidariteitsbijdrage betreft en 10% projectgebonden bijdragen.

Samenwerkingsverband	Motief voor deelname	Beleidsmatig of uitvoerend?	Vorm en motivering	Aandeel WRIJ
GBLT	De deelname van WRIJ aan GBLT is primair ingegeven door de wens om structurele schaalvoordelen, gespecialiseerde expertise, continuïteit in uitvoering en hogere kwaliteit van dienstverlening te realiseren, terwijl ook beter kan worden ingespeeld op technologische en wettelijke ontwikkelingen.	Uitvoerend	Openbaar lichaam op basis van de Wgr. De motivering voor deze samenwerkingsvorm ontbreekt in de bestudeerde stukken (NB De GR bestaat ruim veertien jaar).	Ieder lid heeft één stem in de besluitvorming. De besluitvorming geschiedt bij drie vierde meerderheid; unanimititeit is het streven. Er geldt een verdeelsleutel, bestaande uit generieke dienstverlening die wordt doorbelast naar alle deelnemers en de specifieke dienstverlening die alleen wordt doorbelast naar de specifieke gebruikers ervan. De netto exploitatiebaten of -lasten worden jaarlijks verrekend met de deelnemers.
Kaamera	De Nederlandse waterschappen hebben zich ten doel gesteld in 2050 volledig circulair te zijn, onder meer door de opwek van energie en terugwinning van grondstoffen. De terugwinning van de grondstof kaamera uit afvalwater kan hier een substantiële bijdrage aan leveren. WRIJ is de samenwerking aangegaan met drie andere waterschappen met als doelen, het bundelen van de slagkracht voor opschaling van de productie, kennisontwikkeling en afzet van kaamera. De coöperatie heeft samen met private partij RHDHV de Kaamera sales en services bv opgericht. Het doel van de bv is het verbeteren van het marktbereik en de marktpositie en het realiseren van een rendabel verdienmodel voor de deelnemers aan de bv.	Uitvoerend	Voor zowel de coöperatie als de bv zijn meerdere samenwerkingsvormen uitgewerkt en afgewogen. Coöperatie: Deze vorm heeft de voorkeur gegeven de maatschappelijk ideële doelstelling van de samenwerking, het ontbreken van een winsttoogmerk en het feit dat de waterschappen er lid van kunnen worden en aldus invloed en zeggenschap krijgen. In de afweging is specifiek ingegaan op de tweewegenleer. Gesteld wordt dat een private samenwerkingsvorm passender is bij de op de marktgerichte taken van het samenwerkingsverband dan de publieke vorm. Bv: Gezien de wens om een samenwerkingsverband op de richten met een private ketenpartner (nl., RHDHV) vallen publieke vormen af. Kijkend naar wat partijen beogen met hun samenwerking in relatie tot de kenmerken van de verschillende rechtsvormen, wordt een bv de meest aangewezen vorm geacht.	Coöperatie: Ieder lid heeft één stem in de besluitvorming in de algemene vergadering. Besluitvorming geschiedt bij volstrekte meerderheid. De kosten zijn gelijkelijk verdeeld over de deelnemers. Bv: Besluitvorming in de AvA geschiedt bij unanimititeit. De coöperatie heeft 50% van de aandelen in de bv.

HOOFDSTUK 3

Financiën en risico's

3.1 Algemene bevindingen

Het waterschap neemt deel in diverse samenwerkingsvormen. Voor de verbonden partijen van het waterschap hebben wij de financiële informatie op een rij gezet. Specifiek hebben we gekeken naar over- en onderschrijdingen. In zijn algemeenheid vallen de volgende zaken op:

Afwijkingen in resultaten zijn voor een deel het gevolg van beleidskeuzes van het waterschap

Veel van de verbonden partijen van WRIJ zijn gericht op de gezamenlijke uitvoering van taken. De financiële resultaten van deze samenwerkingsverbanden zijn daarmee sterk afhankelijk van (beleids)keuzes door het waterschap. Zo geldt doorgaans dat een hogere vraag naar productie (bijvoorbeeld testen of aanslagregels) de kosten doen stijgen, wat op zijn beurt zijn weerslag heeft op de gevraagde bijdrage van het waterschap. In dat kader is het belangrijk te vermelden dat de begrotingen van deze samenwerkingsverbanden veelal zijn gebaseerd op inschattingen van productie die worden aangeleverd door het waterschap. In verband met de verantwoordingscyclus worden deze inschattingen vaak ver van tevoren opgesteld. Wij zien dat wijzigingen in de productievraag óf wijzigingen in het beleid - die tot hogere werklast leiden - een belangrijke oorzaak zijn van de afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de begroting.

In de sturing door WRIJ op het samenwerkingsverband zien wij deze koppeling tussen de beleidskeuzes en de financiële resultaten maar beperkt terugkomen. Dit geldt zowel voor de afwegingen bij het waterschap als in de verantwoording en communicatie vanuit de samenwerkingsverbanden.

Ook niet-beïnvloedbare factoren hebben invloed op de resultaten

Niet-beïnvloedbare factoren zijn maatschappelijke en economische ontwikkelingen waar het waterschap geen directe invloed op heeft, maar die wel grote gevolgen kunnen hebben voor de operationele en financiële resultaten van verbonden partijen:

- De **krappe arbeidsmarkt** zorgt ervoor dat vacatures langer open blijven staan of niet ingevuld worden. Enerzijds leidt dit tot hogere incidentele kosten, bijvoorbeeld wanneer er meer externe inhuur plaatsvindt. Anderzijds kan dit een kostenverlagend effect hebben. Dat is niet per definitie positief. Zo kan het voorkomen dat projecten geen doorgang vinden vanwege gebrek aan personeel, met omzetsdaling, personele kwetsbaarheid en lagere doelrealisatie tot gevolg.
- Door de **hoge inflatie** liggen de kosten voor onder meer materiaal en energie hoger.
- Tegenover deze kostenstijgingen staan voor sommige verbonden partijen ook veel hogere baten. Door **gestegen rentestanden** zijn niet alleen de financieringskosten maar ook rentebaten toegenomen. Dit leidt op enkele plekken tot een veel hoger resultaat dan begroot.

Dergelijke ontwikkelingen zijn lastig te sturen door het waterschap en worden in de reguliere verantwoordingscyclus aan het algemeen bestuur gemeld. Ze komen in verschillende mate voor bij verbonden partijen én bij het waterschap zelf. Personele kwetsbaarheid in samenwerkingsverbanden betekent daarom niet automatisch dat samenwerking minder effectief is dan uitvoering in eigen beheer – ook niet als het verminderen van die kwetsbaarheid een van de doelstellingen is van de samenwerking. Ook het waterschap ondervindt immers de gevolgen van de krappe arbeidsmarkt.

3.2 Over- en overschrijdingen van de verbonden partijen

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende deelvragen:

6. Welke verbonden partijen van het waterschap hebben in de afgelopen vier jaar een substantiële overschrijding of onderbesteding van de begroting laten zien en met hoeveel (absoluut en relatief)?
7. Indien er sprake is van overschrijdingen of onderbesteding, hoe en wanneer (is dat tijdig genoeg?) wordt het algemeen bestuur hierover geïnformeerd?
8. Indien er sprake was overschrijdingen of onderbesteding, heeft het algemeen bestuur zijn kaderstellende en controlerende taak ten volle uitgevoerd?

3.2.1 Verbonden partijen met substantiële afwijkingen

In de volgende paragraaf zetten we uiteen welke verbonden partijen in de afgelopen twee jaar substantiële over- of overschrijdingen ($\geq 15\%$) hebben laten zien.

Gemeenschappelijke regelingen

De vraag met betrekking tot over- of overschrijdingen ten opzichte van de begroting is met name relevant voor de **gemeenschappelijke regelingen** waarin het waterschap deelneemt. Dat zijn er drie: Het Waterschapshuis, Aqualysis en GBLT. Kenmerkend aan deze gemeenschappelijke regelingen is dat het waterschap, samen met andere deelnemers, ervoor verantwoordelijk is dat de samenwerking over voldoende middelen beschikt om aan al zijn verplichtingen ten opzichte van derden te kunnen voldoen.⁶ Dat betekent dat voorafgaand aan het jaar een begroting van de gemeenschappelijke regeling wordt vastgesteld door de deelnemers. Na afloop van het jaar worden de daadwerkelijke resultaten van de gemeenschappelijke regeling vastgesteld. Vervolgens vindt een verrekening van de daadwerkelijke kosten plaats met de deelnemers. Daarmee zijn de risico's voor het waterschap vrij substantieel. Tegenvallende resultaten in de bedrijfsvoering of hogere productiekosten hebben direct weerslag op de financiën van het waterschap. Hieronder geven wij per gemeenschappelijke regeling voor het aandeel van WRIJ de resultaten in de jaarrekening ten opzichte van de begroting weer.

GR		2021	2022	2023	2024
Aqualysis	Begroting	€ 966.929	€ 1.012.107	€ 1.235.977	€ 1.395.863
	Jaarrekening	€ 996.469	€ 1.109.413	€ 1.227.018	€ 1.844.171
	Verschil (onder-/overschrijding)	-€ 29.540 (-1,0%)	€ 97.306 (+9,6%)	- € 8.959 (-0,7%)	€ 448.308 (+32,1%)
GBLT	Begroting	€ 2.707.686	€ 2.824.834	€ 2.801.351	€ 2.750.781
	Jaarrekening	€ 2.383.018	€ 2.488.258	€ 2.339.398	€ 2.321.004

⁶ Artikel 18 Gemeenschappelijke regeling Aqualysis, artikel 44 Gemeenschappelijke regeling GBLT 2024, artikel 43 Gemeenschappelijke regeling Het Waterschapshuis.

GR		2021	2022	2023	2024
	Vershil (onder-/overschrijding)	- € 324.668 (-12,0%)	-€ 336.576 (-11,9%)	- € 461.953 (-16,5%)	- € 429.777 (-15,6%)
Het Waterschapshuis	Begroting	€ 860.000	€ 887.412	€ 1.070.870 ⁷	€ 1.173.360 ⁸
	Jaarrekening	€ 740.879	€ 809.592	€ 835.952	€ 971.038
	Vershil (onder-/overschrijding)	- € 119.121 (-13,9%)	- € 77.820 (-8,8%)	- € 243.918 (-22,8%)	- € 202.322 (-17,2%)

In de periode 2023 en 2024 laten de resultaten van alle gemeenschappelijke regelingen materiële afwijkingen zien ten opzichte van de begroting. Uitzondering is Aqualysis in 2023. De ontwikkelingen in de begrotingen hebben verschillende oorzaken. Deze lichten we hieronder per gemeenschappelijke regeling toe.

De grootste afwijking ten opzichte van de begroting is het resultaat van Aqualysis in 2024. We zien dat de afwijkingen bij Aqualysis met name voortkomen uit een stijgende productievraag vanuit het waterschap. In 2023 verrichte Aqualysis 17% meer testen dan begroot voor WRIJ en in 2024 zelfs 56% meer. Dat ligt bijzonder hoog in vergelijking met de gemiddelde overschrijding van 16% meer testen dan begroot voor alle deelnemers van Aqualysis. Er zijn drie redenen voor deze hogere productie. Ten eerste hanteert het waterschap een periodieke monitoringscyclus in het kader van de KRW. Dat betekent dat er éénmaal in de drie jaar meer getest wordt. Dit gebeurde in 2024. Ten tweede is in 2024 door het waterschap besloten op meer locaties in de grensregio te gaan meten en analyses uit te vragen. Een laatste reden voor de gestegen productie is de toename van het aantal projecten. Aanpassingen in de zuiveringslocaties zorgen voor meer vraag naar monitoring.

Wij zien dat de commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken over deze ontwikkelingen is geïnformeerd. Op basis van het commentaar bij het voorstel van zienswijze op de begroting 2026 begrijpen wij dat de commissie is geïnformeerd over de verhouding tussen de gestegen kosten en de productievraag. Een samenvatting hiervan is met het algemeen bestuur gedeeld. We zien dat de ontwikkelingen op het gebied van waterkwaliteit en de samenhangende testvraag in breed perspectief aan het algemeen bestuur zijn toegelicht in de perspectiefnota 2026-2030. Deze ontwikkelingen hebben ook invloed op de vraag bij Aqualysis en de benodigde investeringen de aankomende jaren. Opvallend is, zoals blijkt uit de gesprekken, dat de perspectiefnota de niet-voorzien ontwikkelingen naar aanleiding van de implementatie van nieuwe EU-wet- en regelgeving op het gebied van afvalwater heeft meegenomen. Deze regelgeving zal naar verwachting zorgen voor aanpassingen in veel zuiveringen. Dat leidt ook tot een structurele stijging in de vraag naar projectmonitoring tot 2040. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat het algemeen bestuur hierover is geïnformeerd.

Wat betreft GBLT komen de onderschrijdingen van de begroting met name voort uit autonome ontwikkelingen. Zo droeg in 2023 onder andere een forse toename van de rentebaten – van € 3.000 naar € 445.000 – voor heel GBLT bij aan het positieve saldo. Een deel van deze incidentele baten zijn verrekend met de deelnemers en kwam dus ten goede aan het waterschap Rijn & IJssel. Andere autonome ontwikkelingen zijn de stijgingen in bezwaren en de krappe arbeidsmarkt waardoor vacatures later worden ingevuld. Het algemeen bestuur is door middel van de reguliere verantwoordingscyclus van deze ontwikkelingen op de hoogte gesteld.

⁷ Dit betreft de geactualiseerde begroting voorafgaand aan BERAP-1. De primaire begroting bedroeg € 826.624, waarmee het verschil ten opzichte van het resultaat jaareinde een overschrijding van € 9.328 zou zijn.

⁸ Dit betreft de geactualiseerde begroting voorafgaand aan BERAP-1. De primaire begroting bedroeg € 1.004.922, waarmee het verschil ten opzichte van het resultaat jaareinde een onderschrijding van € 33.884 zou zijn.

Ten slotte wijken de resultaten bij het Waterschapshuis in 2023 en 2024 significant af van de begroting. In 2023 was de geactualiseerde begroting 29,5% hoger dan de primaire begroting en in 2024, 16,8%. De resultaten lagen beide jaren uiteindelijk dicht bij de primaire begroting. De onderschrijdingen in 2024 zijn met name te verklaren (voor circa 54%) doordat de budgetten voor onvoorziene kosten niet worden aangesproken of begrote werkzaamheden 'niet noodzakelijk' bleken. 21,4% van de onderschrijding komt voort uit het niet kunnen invullen van vacatures of lagere personele inzet. De afwijkingen in de begroting kunnen erop wijzen dat de begrotingssystematiek van het Waterschapshuis conservatief is. Aangezien WRIJ één van de 21 deelnemende waterschappen is, heeft het waterschap beperkte invloed op de begrotingssystematiek. Het algemeen bestuur van het waterschap wordt van de ontwikkelingen bij het Waterschapshuis op de hoogte gehouden middels de reguliere verantwoordingscyclus.

Twee andere publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, de internationale samenwerking Euregio⁹ en de bestuurssamenwerking Muskusrattenbestrijding lieten in de onderzochte jaren geen significante afwijkingen zien.¹⁰

Kapitaalvennootschappen

Het waterschap neemt ook deel in de verschillende samenwerkingsverbanden in de vorm van een **kapitaalvennootschap**, de nv en bv. De financiële bijdrage van het waterschap in deze samenwerkingsverbanden, en daarmee de risico's, zijn anders dan voor gemeenschappelijke regelingen. Als aandeelhouder is het waterschap in beginsel 'slechts' financieel aansprakelijk tot het aandelenkapitaal. Dat betekent dat het waterschap bij tegenvallende resultaten - in tegenstelling tot de gemeenschappelijke regelingen - niet verplicht is om een bijdrage te doen. Daarmee is het financiële risico voor het waterschap in principe gelimiteerd. Dit wordt ook weerspiegeld in de juridische kaders die gelden voor een bv. In de basis werken kapitaalvennootschappen niet met begrotingen die vooraf door de aandeelhouders worden goedgekeurd. Op basis van de wet is een vergadering van aandeelhouders minimaal éénmaal per jaar verplicht- wanneer de resultaten van het vorige boekjaar moeten worden vastgesteld. We zien ook dat niet alle bv's begrotingen formeel afstemmen met het waterschap als aandeelhouder. Dit past bij de juridische vorm die voor deze samenwerkingsverbanden is gekozen. Dit maakt ook dat een vergelijking tussen de begroting en de jaarrekening zoals hierboven voor de gemeenschappelijke regelingen is gegeven, hier minder op zijn plaats is.

Daarom kijken we op een andere manier naar de financiële belangen van het waterschap bij deze verbonden partijen. Aangezien het financiële risico in de basis samenhangt met het aandelenkapitaal, brengen we in kaart welke investering het waterschap op dat gebied heeft gedaan. We kijken vervolgens naar andere verplichtingen die het waterschap mogelijk is aangaan met betrekking tot deze verbonden partijen. Zo kan het waterschap een garantstelling afgeven. Hierdoor is het financiële risico van het waterschap niet meer beperkt tot het aandelenkapitaal en de geraamde dividendinkomsten, maar omvat het ook de hoogte van de garantstelling. Ten slotte kijken we naar de opbrengsten (dividenden) uit deze verbonden partijen die het waterschap in zijn eigen begroting meeneemt. Deze geraamde inkomsten dekken de activiteiten bij het waterschap. Tegenvallende inkomsten hebben daardoor direct invloed op de primaire activiteiten en de begroting bij het waterschap.

⁹ Een gemeenschappelijk grensoverschrijdend openbaar lichaam.

¹⁰ De bijdrage aan de samenwerking Euregio bedraagt jaarlijks € 9.000. Wij begrijpen uit gesprekken dat hier weinig afwijkingen op zijn. De afwijkingen bij Muskusrattenbeheer waren zeer minimaal, in 2021 € 6.000 onderbesteding (-0,1%), in 2022 € 22.000 (-2,4%), in 2023 € 43.000 (-4,5%) en in 2024 € 23.000 (-2,4%).

Het waterschap houdt direct aandelen in drie verbonden vennootschappen: Waterstromen BV, Waterschap Rijn en IJssel Energie Holding BV en De Nederlandse Waterschapsbank NV. Hieronder geven wij de belangrijkste financiële belangen van het waterschap in deze vennootschappen weer:

Vennootschap	Aandelen %	Gestort a.k.	Borgstelling
Waterstromen BV	100%	€ 9.000.000	€ -
Waterschap Rijn en IJssel Energie Holding BV	100%	€ 100	€ 15.000.000
De Nederlandse Waterschapsbank NV	10,2% (8,3% stemrecht) ¹¹	€ 700.000	€ -

Vennootschap	Dividend in begroting WRIJ	2021	2022	2023	2024
Waterstromen BV	Begroot dividend	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
	Gerealiseerd dividend	€ 350.000	€ 350.000	€ 350.000	€ 540.000
	Verschil (hogere/lagere realisatie)	€ 50.000 (+16,7%)	€ 50.000 (+16,7%)	€ 50.000 (+16,7%)	€ 240.000 (+80,0%)
Waterschap Rijn en IJssel Energie Holding BV	Begroot dividend	€ -	€ -	€ -	€ -
	Gerealiseerd dividend	€ -	€ -	€ -	€ -
	Verschil (onder-/overschrijding)	€ -	€ -	€ -	€ -
De Nederlandse Waterschapsbank NV	Begroot dividend	€ 4.000.000	€ 4.000.000	€ 4.000.000	€ 4.000.000
	Gerealiseerd dividend	€ 4.655.000	€ 5.077.000	€ 6.093.000	€ 6.333.000
	Verschil (onder-/overschrijding)	€ 655.000 (+16,4%)	€ 1.077.000 (+27,0%)	€ 2.093.000 (+52,3%)	€ 2.333.000 (+58,3%)

Relatief gezien was de grootste afwijking ten opzichte van het begrote dividend de afgelopen jaren voor rekening van Waterstromen BV in 2024. Waterstromen BV exploiteert waterzuiveringsinstallaties. Het waterschap is 100% aandeelhouder van deze vennootschap. Waterstromen BV is zelf ook 100% aandeelhouder in vijf vennootschappen. In de jaren 2023 en 2024 heeft de vennootschap meer dividend uitgekeerd dan door het waterschap was begroot. In 2023 komt dit vooral door een grote stijging (57%) van de omzet. Daarmee stegen ook de omzetgerelateerde kosten mee, maar bleef de marge in procenten op de kosten nagenoeg gelijk. In 2024 was de omzetstijging 7% maar was de marge op de kosten groter vanwege lagere productiekosten. De directie van Waterstromen BV is primair verantwoordelijk voor het besturen van de vennootschap, het maken van keuzes met betrekking tot de exploitatie en de te behalen resultaten. Gelet op de juridisch vorm van de verbonden partij staat het waterschap als aandeelhouder op afstand van de dagelijkse ontwikkelingen bij Waterstromen BV. Het dagelijks bestuur van het waterschap wordt als vertegenwoordiger van de aandeelhouder van deze ontwikkelingen op de hoogte gesteld in de jaarlijkse vergadering van aandeelhouders. Het algemeen bestuur van het waterschap wordt middels de reguliere verantwoordingscyclus in de paragraaf verbonden partijen op de hoogte gehouden.

¹¹ Totaal stemrecht als gecombineerd percentage over stemrechten A- en B-aandelen.

De afgelopen jaren was in absolute termen de afwijking in het dividend vanuit de Nederlandse Waterschapsbank NV het grootste. Het dividend is afhankelijk van de nettowinst van de bank, maar ook van het percentage van die winst die de bank besluit uit te keren. De dividenduitkeringen van de bank worden voorgesteld door de directie, mede op basis van de resultaten van de bank dat jaar. Vervolgens wordt het dividendvoorstel met de jaarrekening voorgelegd aan de jaarlijkse vergadering van aandeelhouders.

Het waterschap is één van de grotere aandeelhouders in de bank. Er zijn geen meerderheidsaandeelhouders. Het dagelijks bestuur van het waterschap wordt als vertegenwoordiger van de aandeelhouder van ontwikkelingen bij de bank op de hoogte gesteld in de jaarlijkse vergadering van aandeelhouders. Daarin heeft zij mogelijkheden om aandachtspunten te agenderen, vragen te stellen of instructies te geven aan de directie van de bank. Het algemeen bestuur van het waterschap wordt middels de reguliere verantwoordingscyclus op de hoogte gehouden.

Ten slotte is WRIJ 100% aandeelhouder in Waterschap Rijn en IJssel Energie Holding BV. Het waterschap heeft, gezien de korte looptijd van deze verbonden partij, nog geen dividenden opgenomen in zijn begroting.¹² Op een andere wijze is het financiële belang van het waterschap in deze verbonden partij desalniettemin het grootst. Het waterschap heeft een borgstelling afgegeven ter hoogte van € 15 miljoen voor de bouw van twee windturbines. We zien dat de vennootschap begrotingen én jaarrekeningen deelt met het dagelijks bestuur van het waterschap, waaronder de stukken van de kleindochtervennootschappen waarin de daadwerkelijke exploitatie plaatsvindt. De gerapporteerde opbrengsten in 2024 lagen voor deze kleindochter (Windenergie Duiven BV) € 130.931 lager dan de begroting van € 489.000. Dat is een afwijking van 26,8%. Dit is met name het gevolg van ongunstige wind en tegenvallende energieprijzen. Dit betekent dat er weinig mogelijkheden zijn voor sturende maatregelen of kaderstelling door de aandeelhouder. Het dagelijks bestuur van het waterschap is over de financiële ontwikkelingen bij deze verbonden partij op de hoogte gebracht. Het algemeen bestuur van het waterschap wordt middels de reguliere P&C cyclus op de hoogte gehouden.

Overige rechtsvormen

Op 27 december 2023 is het waterschap Rijn & IJssel ook een nieuwe samenwerking aangegaan in de juridische vorm van een **coöperatie**: Coöperatie Samenwerking Kaamera UA. In de aanloop naar de oprichting van de coöperatie is het algemeen bestuur op verschillende momenten betrokken. De ontwerpbegroting voor 2024 en 2025 en het meerjarenplan voor de coöperatie en de eraan verbonden bv zijn eveneens aan het algemeen bestuur voorgelegd. In het eerste operationele jaar heeft Kaamera een winst gemaakt van € 12.691. Dit is een negatieve afwijking van € 46.161 (78,4%). Opbrengsten en kosten bij startende ondernemingen laten vaak afwijkingen zien. Daarnaast zien wij dat de ramingen in de begroting grotendeels overeenkomen met de jaarrekening. De afwijking lijkt met name voort te komen uit bijdragen van waterschappen die nog niet of op een andere wijze worden geadministreerd in 2024. Er lijken geen operationele redenen ten grondslag te liggen aan deze afwijking. In 2025 is de begroting 2026 aan het algemeen bestuur voorgelegd met daarbij de mogelijkheid om een zienswijze te geven. De begroting is in het algemeen bestuur besproken. Het algemeen bestuur heeft van dit middel gebruik gemaakt om een positief advies te geven over de begroting.

¹² Bovendien staat het maatschappelijke doel van energieneutraal zijn in 2025 voorop

Het waterschap neemt ten slotte nog deel in verschillende samenwerkingen in de vorm van **stichtingen en verenigingen**.¹³ Wij zien geen substantiële afwijkingen in de financiële resultaten van deze partijen.

Op basis van onze inventarisatie van de financiële resultaten van verbonden partijen, zien wij dat het algemeen bestuur van WRIJ geïnformeerd wordt over de belangrijkste financiële ontwikkelingen. Dit verloopt op hoofdlijnen middels de reguliere P&C stukken en in meer detail in zienswijzeprocedures en communicatie met de commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken. Wij zien in de basis geen overschrijdingen waarvan wij hadden verwacht dat tussentijdse, aanvullende communicatie met het algemeen bestuur had plaatsgevonden. Een belangrijke uitzondering hierop is de overschrijding bij Aqualysis in 2024. Wij begrijpen dat de prognose van de testvraag aan Aqualysis is bijgesteld nadat de begroting van de gemeenschappelijke regeling was vastgesteld. De hogere testproductie is mede het gevolg van keuzes in beleid van het waterschap. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat het algemeen bestuur tussentijds is geïnformeerd over de koppeling met kosten voor testen bij Aqualysis of dat aanpassingen in de begroting zijn voorgelegd.

3.3 Risico's

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende deelvraag:

9. *Voor de vijf geselecteerde cases: wat zijn de belangrijkste (financiële en andere) risico's voor het waterschap, is het AB daarover tijdig geïnformeerd en wordt het AB geïnformeerd op het moment dat de risico's materialiseren?*

De verbonden partijen van het waterschap Rijn & IJssel kennen verschillende typen risico's, variërend van personele kwetsbaarheid en financiële onzekerheid tot bestuurlijke afhankelijkheden en marktontwikkelingen. Hieronder volgt per casus een samenvatting van de belangrijkste risico's. Voor de uitgebreide analyse verwijzen wij naar de casusbeschrijvingen die aan deze notitie zijn toegevoegd.

Aqualysis

Een belangrijke kwetsbaarheid bij Aqualysis is de personele bezetting. De werkzaamheden bij Aqualysis vragen op bepaalde punten om zeer specifieke expertise, waarvan in de markt weinig beschikbaar is. Dit geldt met name voor hydrobiologen. Ook op andere punten, zoals in de bedrijfsvoeringsfuncties, zijn vacatures door een krappe arbeidsmarkt moeilijk te vullen. De aanvullende vraag naar formatie is opgenomen in de begroting die ter zienswijze aan het algemeen bestuur is toegestuurd.

¹³ De Unie van Waterschappen, Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) en Vereniging Werken voor de Waterschappen. Het waterschap droeg een contributie bij van €520 duizend in 2021, € 560 duizend in 2022, € 646 duizend in 2023 en € 688 duizend in 2024 aan de Unie van Waterschappen. De jaarlijkse bijdrage aan STOWA wordt bepaald op basis van de bijdrage van het vorige jaar met een verhoging op basis van de inflatie en een eventuele verhoging van de ambities. In 2021 steeg de bijdrage met 2%, in 2022 3,5%. Ten opzichte van 2022 steeg de bijdrage voor waterschappen in 2023 met 5%. De stijging in 2024 was 6%. De totale bijdragen waren € 371.923 in 2023 en in 2024 € 394.238. De contributie voor de Vereniging Werken voor Waterschappen was zeer beperkt; in 2023 (het laatst bekende jaar) was dat € 13.627.

Daarnaast zorgen de structureel hogere meetvraag naar aanleiding van projecten en aanvullende vraag vanuit het waterschap door wijzigend beleid voor een hogere kans op budgetoverschrijdingen en capaciteitsknelpunten. Wij hebben niet vast kunnen stellen dat de samenhang tussen de stijgende productievraag vanuit het waterschap en de kosten bij Aqualysis expliciet is gecommuniceerd met de commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken in voorbereiding op het vaststellen van de zienswijze door het algemeen bestuur. Dit is een belangrijk aandachtspunt, omdat beleidskeuzes én autonome ontwikkelingen de aankomende periode voor blijvend hogere productievraag en -kosten kunnen zorgen.

Ten slotte is de ICT-infrastructuur bij Aqualysis een belangrijk aandachtspunt. Deze ontwikkeling is in de programmabegroting van de gemeenschappelijke regeling opgenomen. Deze programmabegroting is voorgelegd aan het algemeen bestuur van het waterschap in de zienswijze procedure. In afstemming met de deelnemers is besloten dat Aqualysis hiervoor investeringsbudget opneemt in zijn begroting.

Waterschap Rijn & IJssel Energie Holding BV

Het belangrijkste risico in Waterschap Rijn & IJssel Energie Holding BV ("Energie Holding BV") hangt samen met de hoeveelheid wind en de prijzen voor energie. Minder windopbrengsten of lagere verkoopprijzen voor energie kunnen het verdienmodel voor de vennootschap beïnvloeden. Tegelijkertijd is het windpark er met name op gericht om energie op te wekken voor het waterschap zelf. Daarmee is het ondernemersrisico lager: de doelstelling van het waterschap is niet om significante winsten te behalen bij het opwekken van zijn eigen energie. Uiteraard zijn de bijbehorende risico's dan wel dat het waterschap niet de beoogde energieopbrengsten realiseert, of dat het windpark dusdanig lage opbrengsten realiseert dat de vennootschap niet aan haar verplichtingen tegenover schuldeisers kan voldoen. In dat geval kan de borgstelling van het waterschap ingeroepen worden. Op dat moment is het gerealiseerde financiële risico bij het bouwen van de windturbines vergelijkbaar met de uitvoering door het waterschap zelf.

De uitstralingsrisico's richting de omgeving heeft het waterschap ondervangen door omwonenden van het project te laten profiteren in de vorm van een winstdeling. In de jaarlijkse bijeenkomst met de omgevingsadviesraad, een vertegenwoordiging van bewoners en belangenverenigingen in het gebied, wordt het resultaat van de BV en de winstdeling gepresenteerd. In 2024 was dat resultaat positief. Het college wordt over de resultaten van de vennootschap geïnformeerd via een mededeling. Wij hebben niet vast kunnen stellen dat het AB hierover formeel is geïnformeerd.

Hoogwaterbeschermingsprogramma

Binnen de HWBP-projecten van WRIJ doen zich verschillende typen risico's voor:

- Financiële risico's zijn overschrijdingen van projectramingen door onvoorziene omstandigheden en naheffingen van de landelijke solidariteitsbijdrage. Waterschappen zijn risicodragend op de eigen projecten. Dit wil zeggen dat de overgebleven projectgelden terugvloeien naar het waterschap, maar tekorten ook door het waterschap moeten worden opgelost.
- Technisch en planningsmatig spelen er onzekerheden rond ontwerpkeuzes, zoals buitendijkse versus binnendijkse versterking, en onvoorziene factoren als archeologische vondsten, complexe leiding- en buissystemen in de ondergrond en hoog water.
- Organisatorisch is er risico door interne herstructureringen en personele wisselingen die doorwerken in projectcontinuïteit.
- Omgevingscomplexiteit ontstaat door weerstand van belanghebbenden, inpassing van verkeersontsluitingen en samenwerking met wegbeheerders.

- Tot slot kunnen veranderende landelijke kaders (bijvoorbeeld ten aanzien van stikstof, pfas, of duurzaamheid, of door het omhoog bijstellen van de HWBP-norm) projecten aanzienlijk complexer en daarmee duurder maken.

Tot 2023 vroeg het waterschap bij dijkversterkingsprojecten per projectfase subsidie en krediet aan bij het AB en moest het AB aanvullende kredieten ($\geq 10\%$ of $\geq \text{€ } 100.000$) goedkeuren. Dit kwam meerdere keren per jaar voor en leidde tot vertragingen in de uitvoering. Sinds 2023 verleent het algemeen bestuur van WRIJ een risicokrediet aan het HWBP van € 1 miljoen per jaar. Relatief beperkte tussentijdse tegenvallers kunnen daarmee direct worden opgevangen zonder steeds een apart besluit. Dit versnelt de uitvoering, vermindert bestuurlijke drukte en blijft toch transparant, omdat de toepassing van het risicokrediet achteraf via de bestuursrapportage wordt verantwoord. Bij het vaststellen van de begroting verleent het AB het DB jaarlijks het mandaat voor de inzet hiervan tot een maximum van € 0,5 miljoen per project. Over bruto kredietmutaties hoger dan € 100.000 legt het DB verantwoording af via de bestuursrapportage.

Daarnaast heeft WRIJ een intern toetsingskader risicomanagement met SMART-beheersmaatregelen, risicodossiers en koppeling van risico's aan SSK-ramingen en PPI-planningen.

De ambtelijke organisatie streeft ernaar risico's vroegtijdig te identificeren en te prioriteren en bespreekt deze proactief in de project- en alliantieoverleggen, en waar nodig met de directie en het dagelijks bestuur. Deze maatregelen, aangevuld met visuele dashboards en frequente rapportage aan het AB, moeten zorgen voor voorspelbare besluitvorming en tijdige bijsturing.

GBLT

De belangrijkste risico's voor GBLT liggen op zowel financieel, operationeel als organisatorisch vlak.

- De **krappe arbeidsmarkt** en een klein aanbod aan gekwalificeerd personeel zorgen ervoor dat vacatures niet snel worden ingevuld. Dit vertraagt de afhandeling van het werk en kan tot overschrijding van de begroting leiden wanneer hier inhuurkosten voor moeten worden gemaakt. Bovendien is er het risico dat door personele krapte de belasting te laat kan worden geïnd, met hoge rentekosten voor het waterschap tot gevolg.
- **Informatieveiligheid** is een tweede belangrijk risico aangezien GBLT met grote aantallen privacygevoelige informatie werkt. Het beheersen van dit risico brengt hogere kosten voor ICT en informatiebeveiliging met zich mee.
- Andere risico's liggen in de inkomstensfeer. Beleidskeuzes van deelnemers of uitvoeringskeuzes van GBLT kunnen ervoor zorgen dat de **inkomsten dalen**. Zo zorgt sociaal incasseren de afgelopen jaren voor dalende inkomstenbaten bij GBLT.

GBLT werkt sinds 2020 met een integraal risicomanagementsysteem als onderdeel van de planning-en-controlcyclus. Voor ieder proces worden risico's geïdentificeerd, geanalyseerd en beoordeeld, waarna beheersmaatregelen worden vastgesteld. De werking van deze maatregelen wordt periodiek getoetst en waar nodig worden de maatregelen bijgesteld of worden nieuwe risico's toegevoegd. De risico's worden in de rapportages aan het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling benoemd. De begrotingen van GBLT, waarin deze risico's ook zijn opgenomen, worden conform de bepalingen uit de Wgr ter zienswijze voorgelegd aan het algemeen bestuur van het waterschap.

Kaamera

Het waterschap is direct deelnemer in de coöperatie Kaamera en indirect aandeelhouder van Kaamera Sales & Services BV. In aanloop naar de oprichting van de samenwerking is in opdracht van de deelnemers een uitgebreide risicoanalyse gedaan door Kokx-de Voogd. De risicoanalyse en het besluit tot deelname in de samenwerking is meermaals in het algemeen bestuur besproken en voorgelegd.

Uiteindelijk is besloten om de samenwerking aan te gaan. Op basis van de analyse van Kokx-de Voogd is ervoor gekozen om de samenwerking met andere waterschappen vorm te geven in een coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid. Dit betekent dat de aansprakelijkheid van de waterschappen die lid zijn jegens derden beperkt is tot de hoogte van hun inbreng. De risico's met betrekking tot de coöperatie zijn verder beperkt gezien de aard en omvang van de activiteiten, het ontbreken van de werkgeversrol en de begrotingsomvang.

De belangrijkste risico's zijn gelegen in de samenwerking van de coöperatie met de private partij Royal HaskoningDHV in de joint-venture Kaamera Sales & Services BV. Op dit niveau vinden de ondernemersactiviteiten plaats. Het kan blijken dat de bv commercieel niet levensvatbaar is. De coöperatie staat jaarlijks voor € 500.000 garant voor de kapitaalbehoefte in de bv. Royal HaskoningDHV staat voor eenzelfde bedrag garant. Deze garantstelling wordt vanuit de publieke partijen gedragen door een jaarlijkse bijdrage van 1/4 van € 500.000 via de coöperatie. Het waterschap Rijn & IJssel draagt dus jaarlijks een bijdrage van € 125.000. Deze wordt via de coöperatie aan de bv wordt verstrekt. Deze garantstelling geldt voor 5 jaar. In totaal is het bedrag waarvoor het waterschap garantstaat voor de bv € 625.000. Mocht de bv niet worden voortgezet, dan is het waterschap dit bedrag kwijt.

Naast de governancestructuur en de gelimiteerde garantstelling is een belangrijke beheersmaatregel dat er een jaarlijkse evaluatie van de voortgang en de behaalde resultaten van de werk-bv plaatsvindt. In het vierde jaar volgt er een eindevaluatie op het gebied van het doelbereik en de besluitvorming door de coöperatie en RHDHV en wordt besloten of, en zo ja, hoe de samenwerking verder vorm zal krijgen.

Op basis van de casestudies vinden wij het aannemelijk dat het algemeen bestuur intensief wordt betrokken bij de voorbereiding op investeringen en het aangaan van formele samenwerkingsverbanden de afgelopen jaren. In het besluitvormingstraject wordt advies van externe experts ingeschakeld om mogelijke inrichtingsvormen, risico's en beheersmaatregelen in kaart te brengen. Wij zien bovendien dat in de verantwoordingsdocumenten van de verbonden partijen, begrotingen en jaarrekeningen risico's en beheersmaatregelen zijn opgenomen. Deze ontwikkelingen worden verder in voorbereiding op de zienswijze bij de commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken behandeld en besproken.

Vanuit het algemeen bestuur horen wij tevredenheid over de wijze waarop de besluitvorming over het aangaan van nieuwe formele samenwerkingsverbanden is voorbereid en doorlopen de recente jaren. Enkele van de samenwerkingsverbanden, uit de casestudies en daarbuiten, bestaan echter al voor langere periode. Met name samenwerkingsverbanden als GBLT en Aqualysis zijn in het verleden aangegaan met het oog op efficiëntie en kostenoptimalisatie. Het algemeen bestuur geeft in gesprekken aan dat het bereiken van deze doelstellingen niet (meer) altijd helder inzichtelijk is. Met name wanneer er grote afwijkingen zijn in de realisatie ten opzichte van de begroting wordt de toelichting op de hogere effectiviteit van samenwerking ten opzichte van zelf uitvoeren soms onvoldoende gevoeld.

Sommige algemeen-bestuursleden geven aan dat een periodieke evaluatie van deze doelstellingen, of het uitvoeren van een benchmark onderzoek, zou bijdragen aan het inzicht in het bereiken van deze doelstellingen. Daarnaast wordt het effect van voorgestelde beleidswijzigingen op de financiën van verbonden partijen soms onvoldoende helder toegelicht aldus het algemeen bestuur. Daardoor neemt het gevoel van grip en de mogelijkheid tot sturing aan de voorkant af.

HOOFDSTUK 4

Sturing en grip door het AB

4.1 Inleiding

De Waterschapswet stelt dat 'regeling en bestuur van waterschapstaken' in principe de bevoegdheid is van het algemeen bestuur, tenzij anders is bepaald (zie ook hoofdstuk 2).¹⁴ Bij het aangaan van samenwerkingen die vallen onder de verbonden partijen is instemming van het algemeen bestuur noodzakelijk. Bij andere typen samenwerkingen kan het dagelijks bestuur het besluit nemen en wordt het algemeen bestuur achteraf geïnformeerd. Dit heeft ook effect op informatievoorziening, kaderstelling en controle.

Met de herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen (in 2022) hebben de algemene besturen van waterschappen meer mogelijkheden gekregen om grip op samenwerking te krijgen. Ook in het monistische stelsel van de waterschappen zien we een zekere rolverdeling tussen DB en AB ontstaan.¹⁵ Wil het AB dicht op het DB zitten of is er een zekere afstand tot het DB en daarmee meer vrijheid voor het DB in de manier waarop het de uitvoering oppakt?

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin het algemeen bestuur sturing geeft op de samenwerkingsverbanden van het waterschap. Met andere woorden: in welke mate opereert het AB kaderstellend en voert het zijn controlerende taak ten aanzien van samenwerkingsverbanden uit? We staan stil bij de informatievoorziening door de samenwerkingsverbanden en het dagelijks bestuur (paragraaf 4.2), de controle op de voortgang en het behalen van de doelen van de samenwerkingen (paragraaf 4.3) en de uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol door het AB (paragraaf 4.4).

4.2 Informatievoorziening

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende deelvraag:

10. *Voor de vijf geselecteerde cases:* Welke afspraken gelden voor informatievoorziening door het samenwerkingsverband aan het waterschap en welke (aanvullende) afspraken hebben dagelijks en algemeen bestuur gemaakt over de informatievoorziening over het samenwerkingsverband aan het algemeen bestuur?

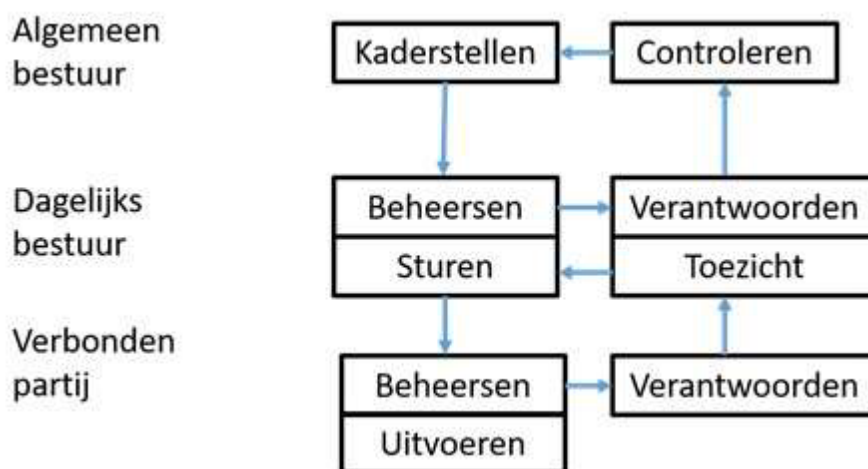
¹⁴ Artikel 56 Waterschapswet: Het waterschapsbestuur is bevoegd tot regeling en bestuur ter behartiging van de taken die het waterschap in het reglement zijn opgedragen.

¹⁵ In de praktijk zien we hierin ook verschillen tussen waterschappen, waarbij sommige meer dualistische kenmerken hebben, bijvoorbeeld in de vorm van een griffier of een veelvuldig gebruik van moties waarin het algemeen bestuur oproepen doet aan het dagelijks bestuur.

Wat heeft een algemeen bestuur nodig aan informatie om zijn rol goed te kunnen vervullen? Op deze vraag is niet zo makkelijk een eenduidig antwoord te geven. In elk geval moet het AB voor zijn kaderstellende en controlerende rol over volledige en tijdige informatie beschikken. Ten eerste om aan de voorkant (kaderstelling) te kunnen bepalen aan welke doelen een samenwerkingsverband moet bijdragen en binnen welke kaders dat moet gebeuren - wetgeving, budget, tijd, communicatie, participatie, etc. Ten tweede om aan de achterkant (controle) te kunnen bepalen of die doelen zij behaalt en of dat is gebeurd binnen de gestelde kaders.

In de praktijk van veel gemeenten, provincies en waterschappen zien we dat dit een zoektocht is tussen een *overload* aan informatie en het gevoel bij AB-leden telkens net achter de feiten aan te lopen. Er worden weliswaar soms afspraken gemaakt tussen dagelijks en algemeen bestuur over de frequentie, de diepgang en de aard van de informatievoorziening, maar elk samenwerkingsverband is tegelijk weer net anders en dat vraagt casus-specifiek een net iets andere aanpak rond informatievoorziening.

Over de informatievoorziening aan het AB over **verbonden partijen** is doorgaans nog het meest vastgelegd. In het vorige hoofdstuk verwezen we al naar het Beleidskader Verbonden partijen dat bij Rijn en IJssel in de maak is.¹⁶ Dit kader geeft aan dat bij de rapportage over de verbonden partijen aandacht wordt besteed aan 'de financiële resultaten en aan de geleverde inhoudelijke prestaties'. Ook geeft de nota aan dat de informatievoorziening het algemeen bestuur in staat moet stellen om goed de kaderstellende en controlerende rol te vervullen. De informatievoorziening vanuit het DB naar het AB gebeurt in ieder geval via de planning- en controlcyclus. Zowel in het jaarverslag als de begroting is informatie opgenomen over de verbonden partijen. Hierbij wordt ingegaan op doelstellingen, prestaties en middelen en wordt ingegaan op risico's.



Zoals het bovenstaande plaatje laat zien, is er geen directe lijn van verantwoording tussen de verbonden partij en het algemeen bestuur. Dat past ook in de manier waarop de sturing en het toezicht op verbonden partijen normaal gesproken plaatsvindt, namelijk via het dagelijks bestuur (bijvoorbeeld in de rol van aandeelhouder). Wel komt het regelmatig voor dat een verbonden partij het algemeen bestuur van informatie voorziet over haar werkzaamheden, activiteiten en resultaten. Dat kan zijn op uitnodiging van het algemeen bestuur of op eigen initiatief van de verbonden partij, bijvoorbeeld via nieuwsbrieven, werkbezoeken of een bezoek aan een commissievergadering.

¹⁶ Diverse andere waterschappen hebben al een dergelijk beleidskader of een nota verbonden partijen. Zie bijvoorbeeld [Vechtstromen](#), [Fryslân](#), [Noorderzijlvest](#) of [Limburg](#).

Specifiek voor **gemeenschappelijke regelingen** geldt dat daarin bepalingen moeten staan over "...de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie of door het gemeenschappelijk orgaan aan de raden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen worden verstrekt" (artikel 17 Wgr). Waar raden staat kan ook algemene besturen van waterschappen worden gelezen. Ook is in hetzelfde artikel een actieve informatieplicht opgenomen voor het bestuur van deze gemeenschappelijke regelingen om "alle inlichtingen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken" te geven. Daarnaast geldt de actieve informatieplicht aan het algemeen bestuur voor zowel het dagelijks bestuur als de voorzitter op basis van artikel 89 en 97 van de Waterschapswet.¹⁷

In een groepsgebesprek hebben we het DB gevraagd naar zijn visie op informatievoorziening aan het AB. Het DB gaf in aan het belangrijk te vinden dat het AB **niet wordt verrast** en **proactief wordt geïnformeerd**, zeker bij risico's of majeure wijzigingen. Daarbij benadrukt het DB dat elk samenwerkingsverband anders is qua dynamiek en rapportagelijnen, waardoor de informatievoorziening altijd afgestemd wordt op de specifieke context. Er zijn dan ook geen vaste afspraken tussen het AB en DB over de informatievoorziening voor de andere samenwerkingsverbanden die geen verbonden partij zijn.

Het verstrekken van informatie ziet het DB niet alleen als formele verplichting, maar ook als een middel om draagvlak te behouden en besluiten te onderbouwen. Het DB geeft aan dat de **basis op orde** is via P&C-documenten en vaste overlegmomenten. Tegelijkertijd benoemt het DB dat de effectiviteit valt of staat met maatwerk per samenwerking en het actief meenemen van het AB in de lange lijn in plaats van enkel actuele issues.

Informatievoorziening bij de vijf cases

Bij **Aqualysis** verloopt de informatievoorziening vooral via formele documenten zoals de jaarlijkse begroting en jaarrekening, aangevuld met zienswijzenprocedures. Tijdens deze procedures vraagt het AB geregeld toelichting, vooral wat betreft kostenstijgingen en minder gericht op inhoud en doelen. Aqualysis geeft tussentijdse updates over productie, innovaties en nieuwe technieken en houdt open dagen.

Bij **Energie Holding** ontvangt het AB informatie via de reguliere P&C-cyclus, met begrotingen, jaarrekeningen en in de verplichte paragrafen over verbonden partijen. De inhoud is financieel en operationeel van aard. Dit sluit aan bij de uitvoerende taak die de holding heeft en de garantstelling vanuit het waterschap voor de lening.

De informatievoorziening bij **GBLT** is formeel geborgd via de Wgr. Het AB kan om inlichtingen te vragen en er zijn de zienswijzeprocedures vastgelegd bij begroting en jaarrekening. Daarnaast geeft de directeur van GBLT jaarlijks een presentatie aan het AB, vaak aangevuld met extra sessies over specifieke onderwerpen. Dit zorgt voor een breed beeld op zowel financiële als prestatie-informatie, inclusief KPI's uit de dienstverleningsovereenkomsten.

¹⁷ Artikel 89: 1 De leden van het dagelijks bestuur zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur. 2 Zij geven het algemeen bestuur mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen voorzover het verstrekken daarvan niet in strijd is met het openbaar belang.

Artikel 97: 1 De voorzitter is het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door hem gevoerde bestuur. 2 Hij geeft het algemeen bestuur mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen voorzover het verstrekken daarvan niet in strijd is met het openbaar belang.

Voor het **Hoogwaterbeschermingsprogramma** zijn er informatieavonden (een of twee keer per jaar), triaalrapportages, visueel dashboard voor voortgang en werkbezoeken naar projectlocaties. Extra toelichtingen worden vanuit het HWBP gegeven bij herijking of majeure besluiten over projectvolgorde en financiering. Ook neemt het AB kennis van de meerjarenprogrammering en de programmatische context.

Bij **Kaamera** ontvangt het AB informatie via jaarverslagen en jaarrekeningen, en incidenteel via commissievergaderingen, werkbezoeken of webinars. Er is ook een zienswijzeprocedure bij de begroting en de jaarstukken.

Samenvattend is de informatievoorziening het duidelijkst formeel geborgd bij de vier verbonden partijen GBLT, Kaamera, Energie Holding en Aqualysis. Daarbij valt wel op dat de informatie sterk financieel en operationeel is en dat die minder gaat over de (inhoudelijke) doelen van de samenwerking. Overigens is ook de informatievoorziening over het Hoogwaterbeschermingsprogramma uitgebreid en frequent en dan met name gericht op hoe de projecten in Rijn en IJssel zich tot de landelijke programmering verhouden. De informatievoorziening over de andere samenwerkingen van WRIJ is niet op deze manier formeel ingericht. Ook zijn er geen vaste afspraken over informatievoorziening vanuit de samenwerkingsverbanden rechtstreeks aan het AB.

Informatiebehoefte

Het algemeen bestuur wil op drie specifieke momenten worden geïnformeerd: voorafgaand aan de start van een samenwerking, gedurende de uitvoering en bij afronding of evaluatie. Bij de start zien zij graag een goed onderbouwde toelichting op de keuze voor de samenwerking, inclusief motieven, maatschappelijke en financiële overwegingen, rechtsvorm, risico's en verwachte meerwaarde. Tijdens de uitvoering willen zij periodieke updates ontvangen over de voortgang, inhoudelijke resultaten, financiële status en eventuele risico's.

Het gewenste detailniveau verschilt: sommige leden sturen liever op hoofdlijnen, anderen wensen gedetailleerde en feitelijke informatie. De informatiebehoefte verschilt ook naar de aard van de samenwerking en de inschatting van de risico's die daaruit voortkomen. AB-waarde aan aanvullende signalen, zoals observaties uit andere waterschappen en vergelijkende analyses, omdat die een breder perspectief geven op de prestaties van samenwerkingen. Ook benoemen zij het belang van goede interne kennisoverdracht, zodat nieuwe AB-leden snel inzicht krijgen in de historische context en eerdere overwegingen rond samenwerkingen.

4.3 Doelen en voortgang van samenwerking

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende deelvraag:

11. *Voor de vijf geselecteerde cases:* Zijn de doelen van de samenwerking scherp geformuleerd, hoe en wanneer (is dat tijdig genoeg?) wordt het algemeen bestuur geïnformeerd over de voortgang en wat is er op basis van de bestudeerde documenten te zeggen over de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt (doeltreffendheid)?

Het uitgangspunt bij de samenwerkingen die Rijn en IJssel aangaat, is dat die moeten passen bij de taken van het waterschap en een bijdrage moeten leveren aan de doelen die het waterschap wil bereiken. Met andere woorden, een samenwerking die is gedreven door inhoud: welke inhoudelijke doelen, welke maatschappelijke opbrengsten wil je als waterschap realiseren? Daarop zou dan ook de sturing van het AB zich moeten richten: krijgen deze samenwerkingen dat ook voor elkaar? We gaan dus niet in op de vraag of het wel nodig is dat een waterschap zelf energie gaat opwekken en ook niet of het niet beter zou zijn om de inning van belasting helemaal in eigen hand te houden. Onze aanname is dat er goede redenen zijn geweest voor het algemeen bestuur van het waterschap om in te stemmen met deze samenwerkingen, inclusief de doelen en de vorm die hiervoor gekozen.

In hoofdstuk 2 zijn we al uitgebreid ingegaan op de doelen die bij de vijf cases die we hier uitdiepen worden nagestreefd. In deze paragraaf geven we onze indruk van de mate waarin doelen zijn behaald. Dit doen we met de kanttekening dat sommige samenwerkingen recent gestart zijn (Kaamera) of sterk van landelijke ontwikkelingen afhankelijk zijn (HWBP), wat het lastig maakt iets te zeggen over het bereik van de doelen die door Rijn en IJssel zijn gesteld.

- **Aqualysis** is gericht op optimalisatie van testcapaciteit en het verminderen van kwetsbaarheid van eigen laboratoria. De innovatievraag, hoge investeringskosten en personele kwetsbaarheid maakten een gezamenlijke laboratoriumorganisatie toekomstbestendiger. Voor Aqualysis zijn de doelen deels bereikt. Er is sprake van professionalisering, vernieuwing van ICT-systemen en investeringen in hydrobiologie, maar er ontbreekt systematische evaluatie van alle doelstellingen, waardoor niet zeker is of alle inhoudelijke doelen worden behaald.
- De deelname aan **GBLT** is ingegeven door de wens om structurele schaalvoordelen, hogere kwaliteit en continuïteit te realiseren in belastingheffing en -inning, met professionele expertise en met aansluiting op technologische en wettelijke ontwikkelingen. GBLT realiseert in grote lijnen zijn doelen. De KPI's uit de dienstverleningsovereenkomsten worden gehaald volgens de jaarrapportage.
- De **Energie Holding BV** is voortgekomen uit de ambitie van het waterschap om in 2025 energieneutraal te zijn door duurzame energieopwekking op eigen locaties. Ook de maatschappelijke meerwaarde, via winstdeling met omwonenden, speelde nadrukkelijk mee. Bij Energie Holding is het doelbereik wisselend. Duurzame energiedoelen zijn deels gehaald, met de windturbine in Duiven die operationeel is, maar de locatie in Zutphen wacht nog op realisatie. Factoren als vergunningstrajecten beïnvloeden het resultaat. Ook de wens van het AB om maatschappelijke opbrengsten te genereren is nog niet volledig ingevuld. Het is nog te vroeg hier al te stellige conclusies over te trekken.

- **Kaumera** is onderdeel van de landelijke circulaire doelstelling voor 2050, met nadruk op terugwinning van grondstoffen. Door samenwerking met andere waterschappen wordt slagkracht gebundeld voor productie, kennisontwikkeling en (via de BV) afzet van Kaumera. Bij Kaumera is het nog te vroeg voor een definitief oordeel. De eerste producties draaien en er is een kleine winst geboekt, maar de grote markt- en opschalingsdoelen zitten nog in de ontwikkelfase.
- Deelname aan het **Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)** is wettelijk verplicht om in 2050 aan de waterveiligheidsnormen te voldoen. De solidariteitsfinanciering maakt de samenwerking financieel aantrekkelijk. Het behalen van de doelen is lastig meetbaar: we zien wel de evaluatie van organisatorische professionalisering en betere risicobeheersing. Maar het succes op inhoudelijke doelstellingen zoals waterveiligheid en projectoplevering is sterk afhankelijk van het totale programma, waarbij het doelbereik in Rijn en IJssel lastig te isoleren is van de rest.

We constateerden al dat de informatie vanuit het dagelijks bestuur en ook de vragen die het algemeen bestuur stelt bij de stukken, vooral over financiën en organisatie gaan. De frequentie van de informatievoorziening over de voortgang lijkt aan te sluiten bij de wensen van het algemeen bestuur; we zien weinig of geen aanvullende wensen. Maar dat betekent nog niet dat altijd het goede gesprek wordt gevoerd. Er is zicht bij het algemeen bestuur op de activiteiten en resultaten van de samenwerkingen, maar dit is nog niet altijd direct gekoppeld aan de doelen van het waterschap. We verwachten dat wat voor deze vijf cases geldt, in nog sterkere mate voor de andere samenwerkingen van WRIJ opgaat.

Zicht houden op voortgang van doelen

Voor het AB is het cruciaal dat voortgangsbewaking niet alleen op proces- of financiële aspecten wordt gericht, maar vooral op de realisatie van inhoudelijke en maatschappelijke doelen. Zij willen helder kunnen zien welke concrete bijdrage een samenwerking levert aan de kerntaken van het waterschap, zoals waterbeheerkwaliteit, innovatie en regionale meerwaarde. Proactieve en gestructureerde updates zijn belangrijk om te voorkomen dat ze pas achteraf of via externe bronnen over belangrijke ontwikkelingen horen.

Samenwerkingen met grotere risico's of strategische impact willen AB-leden intensiever volgen, bijvoorbeeld met frequente rapportages of via speciale commissies. Daarbij vinden zij het essentieel dat duidelijk wordt vastgelegd welke samenwerkingen extra aandacht krijgen, zodat het bestuur hier gericht zijn rol op kan afstemmen.

4.4 Kaderstelling en controle

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende deelvraag:

12. *Voor de vijf geselecteerde cases:* Heeft het algemeen bestuur zijn kaderstellende en controlerende taak ten volle uitgevoerd inzake de doelstellingen van het samenwerkingsverband?

Bij kaderstelling en controle door het AB hebben we het over de relatie met het DB. Het AB kan daarbij:

1. informatie inwinnen over de werking van het samenwerkingsverband,
2. deze informatie beoordelen en het DB ter verantwoording roepen; en

3. sturen of ingrijpen door middel van het toepassen van een aantal instrumenten.

De sturing op verbonden partijen is van belang om als waterschap zicht te houden op het realiseren van de opdracht door de verbonden partij en ook of dat gebeurt binnen de afgesproken kaders.¹⁸ In de verhouding tussen het algemeen bestuur en dagelijks bestuur betekent dit dat het algemeen bestuur beoordeelt of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert en of het dagelijks bestuur dit goed bewaakt en waar nodig bijstuurt.

Over de verbonden partijen wordt in de jaarstukken verantwoording afgelegd en per verbonden partij worden de volgende aspecten beschreven:

- Vestigingsplaats.
- Doelstelling.
- Financiële bijdrage.
- Risico.
- Financieel belang.
- Bestuurlijk belang.

Wat opvalt is dat de beschrijving van de **bestuurlijke en financiële belangen** beknopt is (vaak in één of twee zinnen) en dat bij verschillende verbonden partijen wordt aangegeven dat er geen financieel en/of bestuurlijk belang is. Dat is opmerkelijk, omdat het juist onderdeel van de definitie van verbonden partijen is, dat er van dergelijke belangen sprake is. Bestuurlijk belang betreft stemrecht of deelname in een bestuur en financieel belang het feit dat geld dat het waterschap heeft bijgedragen niet kan worden teruggevorderd. Ook de beschrijving van de **risico's** die voor het waterschap kunnen optreden bij een verbonden partij, is doorgaans beknopt. Zie bijvoorbeeld de informatie over Aqualysis in de Jaarstukken 2024:

Aqualysis	
Vestigingsplaats	Zwolle
Doelstelling	Aqualysis is een waterlaboratorium dat zich richt op chemisch, hydrobiologisch en bacteriologisch onderzoek.
Financiële bijdrage	De hoogte van de bijdrage wordt jaarlijks bepaald op basis van de werkelijk afgenomen diensten, uitgedrukt in ILOW-punten. De bijdrage van ons waterschap aan Aqualysis voor 2024 is begroot op € 1,4 mln. en er is € 1,4 mln. gerealiseerd.
Risico	Het jaarresultaat wordt verrekend met de deelnemende partijen.
Financieel belang	Geen
Bestuurlijk belang	Het bestuur van Aqualysis bestaat uit vijf bestuursleden; elk bestuurslid vertegenwoordigt een deelnemend waterschap.

In de interviews wordt bevestigd dat de informatie beknopt is, maar zowel vanuit de ambtelijke organisatie als het DB geeft men aan dat er vanuit het AB bij de bespreking van de jaarstukken geen specifieke vragen om meer informatie of verduidelijking zijn gesteld over de verbonden partijen.

¹⁸ Zie bijlage I voor een overzicht van de instrumenten die het algemeen bestuur heeft in het kader van informatievoorziening, kaderstelling en controle

Hoe ziet de kaderstelling en controle bij de vijf cases eruit?

- In het geval van **Aqualysis** stelt het AB kaders via de kadernota, de begroting en de dienstverleningsafspraken binnen de gemeenschappelijke regeling. De mogelijkheden voor het indienen van zienswijzen worden actief gebruikt. De vragen gaan over productievolumes, afwijkingen, capaciteit en kostenontwikkeling. De controle gebeurt via jaarrekeningen en zienswijzenprocedures, waarbij vooral op de kosten wordt gelet en ook op innovaties. De beleidsmatige sturing en de prestatiecontrole zijn beperkt.
- Voor de **Energie Holding** heeft het AB de statuten goedgekeurd bij de oprichting en expliciet ingezet op de nabijheid van het samenwerkingsverband. De kaders zijn vooral gesteld bij de oprichting en daarna bij grote investeringsbesluiten. De vragen van het AB gaan over het rendement, de terugverdientijd en de omgevingsimpact. De controle loopt via de P&C-cyclus en de aandeelhoudersrol (met de dijkgraaf namens het DB), met focus op de financiële resultaten en de uitvoering van de windprojecten.
- Bij **GBLT** is de kaderstelling verankerd in de Wgr en deze vindt plaats via begrotingen en wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling. De controle gebeurt via de zienswijzenprocedures (ook bij de wijziging van de GR in 2024) en KPI-monitoring binnen de dienstverleningsovereenkomsten. De focus ligt hierbij op de kwaliteit en continuïteit van de belastinginning. De vragen gaan onder meer over de kwaliteit van de dienstverlening en de strategische wijzigingen.
- Het **Hoogwaterbeschermingsprogramma** heeft wettelijke en landelijke kaders, zoals de Waterwet en afspraken uit het Bestuursakkoord Water. Het AB stelt de kaders door de goedkeuring van de programmatische documenten, maar de projectspecifieke investeringsbesluiten liggen bij het DB. Wel stelt het AB kredieten beschikbaar voor de 10% bekostiging door het waterschap. Er is geen sprake van een formele zienswijzeprocedure, maar er vindt wel jaarlijks besluitvorming plaats over de planning, de projectscope en de besteding van de risicopot. Het AB geeft in die context kaders mee, bijvoorbeeld over extra maatschappelijke doelen. De controle gebeurt via de dashboards en rapportages, waarbij het AB overigens niet stuurt op projectniveau.
- Voor **Kaamera** doet het AB de kaderstelling door middel van instemming met de afspraken in de coöperatie en met de financiële bijdragen. De zienswijzemogelijkheid is statutair vastgelegd, maar wordt door het AB in de praktijk zelden gebruikt. De vragen gaan over de voortgang en de risico's van Kaamera. De controle gebeurt via jaarverslagen, begrotingen en informele updates. De focus ligt op productontwikkeling en marktpositionering, passend bij de innovatiefase.

De vijf samenwerkingsverbanden waarin het Waterschap Rijn en IJssel participeert laten een gemengd beeld zien van de wijze waarop de kaders worden gesteld en de controle wordt uitgevoerd. Bij alle samenwerkingen zijn er structurele momenten van kaderstelling en verantwoording, maar de mate van inhoudelijke sturing en prestatiegerichte controle verschilt sterk per samenwerking.

In alle samenwerkingsverbanden stelt het AB op hoofdlijnen de kaders via formele documenten zoals begrotingen, jaarverslagen en governance-afspraken. Bij **GBLT** en **HWBP** is deze kaderstelling het meest systematisch verankerd in wettelijke kaders en programmatische plannen, wat zorgt voor een helder en langdurig beleidsperspectief. In de **Energie Holding BV** en **Kaamera** zijn de kaders vooral aan de voorkant van de samenwerking vastgelegd, bij de oprichting van de bv of via instemming met de coöperatieafspraken en daarna beperkt formeel aangepast. Bij **Aqualysis** liggen de kaders vast in de gemeenschappelijke regeling en de begrotingsprocedures, maar er is minder beleidsmatige doorontwikkeling zichtbaar. Het AB zet vooral in op financiële en procedurele sturing; de inhoudelijke en strategische kaders worden minder frequent bijgesteld.

De controlerende rol van het AB is het meest effectief wanneer deze structureel wordt ondersteund door vaste prestatieafspraken, duidelijke rapportageformats en wettelijke informatierechten. Waar deze ontbreken, verschuift de focus naar kostenbewaking en ad-hoc verantwoording. Het AB beschikt bij alle vijf de samenwerkingen over formele instrumenten voor de kaderstelling en de controle, maar benut deze vooral op momenten die wettelijk of procedureel zijn vastgelegd.

Samenwerkingen met een duidelijke opdracht en formele structuur zoals GBLT en HWBP bieden het AB duidelijke kaders, prestatie-informatie en vaste besluitvormingsmomenten en geven het AB zo een stevige rol. Bij samenwerkingen zoals Aqualysis, Energie Holding en Kaamera krijgt het AB wel financiële en procesinformatie, maar minder concrete meetpunten voor inhoudelijke bijsturing. Daardoor blijft het toezicht beperkt tot procedurele en financiële elementen, waardoor inhoudelijke impact en strategische beïnvloeding lastiger te realiseren zijn.

In de literatuur over waterschappen¹⁹ komen we drie manieren tegen waarop een algemeen bestuur zijn kaderstellende en controlerende rol invulling kan geven:

- **Actief opdrachtgever:** het algemeen bestuur heeft een eigen agenda, biedt een platform voor inwoners en andere belanghebbenden, stelt inhoudelijke en financiële prioriteiten, en bespreekt voorstellen van het dagelijks bestuur grondig;
- **Raad van toezicht:** het dagelijks bestuur bepaalt de agenda en organiseert participatie, het dagelijks bestuur is met name aan zet bij inhoud en financiën, het algemeen bestuur houdt inhoudelijke bespreking van voorstellen van het dagelijks bestuur;
- **Noodrem:** het dagelijks bestuur bepaalt de agenda, participatie is gericht op het dagelijks bestuur, het dagelijks bestuur is sturend op inhoud en financiën, het algemeen bestuur gaat vrijwel altijd zonder discussie akkoord met voorstellen, behalve in specifieke situaties.

Kijkend naar de vijf onderzochte cases en het bredere plaatje van de samenwerkingsverbanden, zien we het algemeen bestuur met name in de rol van raad van toezicht. Het AB neemt bij veel samenwerkingen een wat meer reactieve houding en laat het initiatief bij het DB.

De leden van het algemeen bestuur van Waterschap Rijn en IJssel hebben tijdens de gesprekken aangegeven dat zij voor een goede grip op samenwerkingen duidelijke verwachtingen hebben over het moment en detailniveau van informatievoorziening, de manier waarop zij zich willen houden op de voortgang van afgesproken doelen, en wat zij nodig hebben voor hun kaderstellende en controlerende rol.

¹⁹ Vollaard en Wensink (2023) 'De democratische kwaliteit van het algemeen bestuur' in: Vollaard en Binnema (red.) *Waterschappen. Democratie in een onbekend bestuur*. Boom.

Kaderstellen en controleren

Het AB wil duidelijke rolafspraken tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur over initiatief, besluitvormingsprocessen en betrokkenheid bij nieuwe samenwerkingen. Een compleet en actueel overzicht van alle lopende samenwerkingen – met doelen, partners, looptijd, financiële afspraken en risico's – is nodig voor het stellen van prioriteiten. Daarbij horen instrumenten zoals prestatie-indicatoren, evaluatiekaders en vergelijkingsdata om effecten te kunnen meten.

Ook organisatorische ondersteuning voor het verzamelen, analyseren en duiden van informatie wordt als noodzakelijk gezien, zodat het AB niet uitsluitend afhankelijk is van wat het dagelijks bestuur aanlevert. Tenslotte willen zij de flexibiliteit behouden om, afhankelijk van het belang en de aard van een samenwerking, te kunnen kiezen voor een rol op afstand als toezichthouder of juist een actieve opdrachtgeverpositie.

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies: de hoofdboodschap

Dit onderzoek kijkt naar de aansturing van en de grip op de samenwerkingsverbanden door het algemeen bestuur van Waterschap Rijn en IJssel. De daarmee verbonden hoofdvraag is of de kaderstelling en controle door het algemeen bestuur doeltreffend en doelmatig is wat betreft de aansturing van de samenwerkingen. Wij zien dat er vanuit het algemeen bestuur voldoende aandacht is voor de samenwerkingen, dat er actief om informatie wordt gevraagd en constructief kritisch wordt geïnformeerd naar de ontwikkelingen bij de samenwerkingen. Daarbij is er sprake van een laagdrempelige informatie-uitwisseling tussen en samenwerking met het dagelijks bestuur, in een sfeer die door velen wordt omschreven als een 'familiecultuur'.

Een tweede belangrijke bevinding is dat het proces om tot samenwerkingen te komen, zorgvuldig verloopt. Hoewel er pas recent een beleidskader in ontwikkeling is, wordt er de afgelopen jaren al wel in de geest van dat beleidskader gewerkt. In de eerste plaats wordt een afweging gemaakt of een samenwerking van toegevoegde waarde is ten opzichte van het zelf uitvoeren van de activiteiten. Als die waarde er inderdaad is, wordt vervolgens afgewogen welke vorm van samenwerking passend is. Die afwegingen zijn ook voor het algemeen bestuur navolgbaar - en wordt besproken en bevraagd door het algemeen bestuur - wanneer de keuze voor samenwerking ter besluitvorming voorligt.

We zien ook dat er minder aandacht is voor, en soms ook minder grip wordt ervaren op, de samenwerkingen die al jaren bestaan. Wij zien dat hier drie redenen voor zijn. In de eerste plaats is er niet altijd meer scherp zicht op wat het doel van de samenwerking was en welke overwegingen hebben geleid tot het aangaan van de samenwerking. Bijvoorbeeld of een samenwerking met name is aangegaan vanuit het oogpunt van de efficiëntie, continuïteit en kostenbesparing of om beleidsdoelstellingen beter te kunnen behalen. Dit maakt het evalueren van en sturen op samenwerkingen moeilijker. Zo zijn vragen als 'brengt de samenwerking nog steeds wat we ervan hadden verwacht hadden', 'is dit nog de juiste vorm om het doel te bereiken' en 'op welke manier moet de samenwerking zich doorontwikkelen om de toegevoegde waarde te blijven leveren' minder eenvoudig te beantwoorden als het oorspronkelijke doel niet meer helder voor ogen staat.

Wanneer er minder zicht is op de doelstellingen van een samenwerking, leidt dit ons inziens ook tot een grotere vraag naar informatie en een zoektocht naar de relevante informatie voor sturing. Wij zien dat er grote verschillen bestaan in de informatiebehoefte van het algemeen bestuur. Dat gaat zowel over het detailniveau van informatie die met hen wordt gedeeld, als de frequentie waarop informatie wordt aangeleverd. Dit heeft zeker ook te maken met een persoonlijke en politieke voorkeur maar wij zien ook hierin een zoektocht naar een goede rolinvulling, het identificeren van de juiste aandachtspunten per samenwerking en de informatie die daarvoor belangrijk is. Wij zien dat het algemeen bestuur onvoldoende onderscheid kan of weet te maken tussen 'nice to know' en 'need to know'. Dit hangt mogelijk samen met de derde reden: wij zien dat er minder grip wordt ervaren als kenmerken van verschillende juridische vormen van samenwerking, het belang of de invloed die het waterschap in de samenwerking heeft, de bijbehorende risico's én de sturingsinstrumenten niet voor alle algemeen bestuursleden parate kennis zijn. Dit zorgt ervoor dat vragen weinig scherp zijn, of dat er onvoldoende zicht is op de informatie die écht relevant is voor een goede controle. Om dat meer concreet te maken: de sturing van en controle op de samenwerkingen waarvan het waterschap honderd procent eigenaar is, en waarmee het grote risico's loopt, zal er anders uit moeten zien dan de sturing en controle van samenwerkingen waarin het waterschap een minderheidsstelsel heeft en welke vooral dienen om lobbyactiviteiten te verrichten. Dit onderscheid wordt vaak onvoldoende scherp gemaakt.

Overigens zien wij ook dat er verschillen zijn tussen leden van het algemeen bestuur die proactief naar informatie vragen en leden die er vooral op vertrouwen dat het dagelijks bestuur een goede inschatting kan maken wanneer het informeren van het algemeen bestuur nodig is. Dat leidt ertoe dat het algemeen bestuur vaker de rol van 'raad van toezicht' dan die van 'actieve opdrachtgever' inneemt. Anders gezegd, de focus van het algemeen bestuur ligt bij de controlerende rol en minder bij de kaderstellende rol.

Wat betreft de uitwisseling van informatie vinden wij het ook van belang het volgende te noemen. De bovengenoemde familiecultuur zorgt voor een werksfeer die door velen als zeer prettig wordt genoemd. Het zorgt ervoor dat er gemakkelijk tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur wordt geschakeld en dat de onderlinge samenwerking constructief verloopt. Uiteraard is dit van belang voor de effectiviteit van het waterschap: een goede werksfeer is een belangrijke factor in de productiviteit en efficiëntie van een organisatie. Daar zijn wel kanttekeningen bij te plaatsen. De informele wijze van informatie-uitwisseling kan ervoor zorgen dat verschillende leden van het algemeen bestuur andere informatie-niveaus hebben. Er zijn aanwijzingen dat fracties die niet in het dagelijks bestuur zitten niet altijd dezelfde hoeveelheid informatie ontvangen als de fracties die dat wel hebben. Ook zou de gemoedelijke sfeer ervoor kunnen zorgen dat er minder ruimte is voor kritische reflecties. Dat kan de kaderstellende en controlerende taak van het algemeen bestuur, al dan niet bewust, beperken.

Wat betreft de financiële resultaten bij samenwerkingen, het tweede onderwerp van dit onderzoek, merken we het volgende op: er zijn weinig grote financiële tegenvallers in de periode van dit onderzoek en over het algemeen is er geen reden voor zorg met betrekking tot de financiële resultaten van de samenwerkingen. Onze conclusie is dat vaker sprake is van positieve financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting dan financiële tegenvallers bij samenwerkingen. Als er financiële tegenvallers zijn, is dit vaak het effect van beleidswijzigingen of aanvullende verzoeken vanuit het algemeen bestuur.

Wel zien wij dat de koppeling tussen de beleidskeuzes en de financiële resultaten maar beperkt terugkomt in de besluitvorming of de voorstellen voor de besluitvorming. Dit geldt zowel voor de afwegingen bij het waterschap als in de verantwoording en communicatie vanuit de samenwerkingsverbanden. Wij concluderen dat er onvoldoende aandacht is voor de financiële doorvertaling van de voorgestelde beleidskeuzes en dat dit de mogelijkheden om kaders te stellen door het algemeen bestuur beperkt. Verder zijn de afwijkingen in de resultaten van de samenwerkingen, zowel positief als negatief, voor een belangrijk deel het gevolg van niet-beïnvloedbare maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Dit zijn met name de krappe arbeidsmarkt, de hoge inflatie en de gestegen rentestanden in de afgelopen aantal jaar. Wij zien dat er aandacht is voor deze ontwikkelingen vanuit het algemeen bestuur. Waar het gaat om uitvoeringsorganisaties met weinig tot geen beleidsontwikkeling wordt echter vaak niet gerealiseerd dat deze ontwikkelingen ook zouden spelen wanneer de taken door het waterschap zelf zouden worden uitgevoerd. Hierdoor gaat er relatief veel aandacht naar vragen over de financiële aandachtspunten of bedrijfsvoeringsaspecten van samenwerkingen en veel minder naar het doelbereik van de samenwerkingsverbanden.

5.2 Conclusies deelvragen en beoordeling normenkader

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een vijftiental deelvragen (zie ook tabel 1) die zijn toegepast op vijf casussen. Hieronder vatten wij onze conclusies met betrekking tot de deelvragen samen. We clusteren daarvoor de deelvragen in drie thema's: beleid en doelstellingen, financiën en risico's, en grip en sturing door het algemeen bestuur. Daarna geven we een onze reflectie op de bevindingen in meer algemene zin, met behulp van het normenkader.

Beleid en doelstellingen

Deelvragen:

1. Heeft het waterschap beleid geformuleerd ten aanzien van het aangaan van verbindingen met partijen?
1b) Zo ja, welke doelen stelt het waterschap zich en hoe wordt aan het wettelijk kader in dit licht voldaan?
2. Ontwikkelen de samenwerkingsverbanden van WRIJ eigenstandig beleid of hebben zij alleen uitvoerende taken?
3. Wat is het aandeel van Waterschap Rijn en IJssel in de samenwerkingsverbanden?
4. Voor de vijf geselecteerde cases: wat was en is het motief om als waterschap deel te nemen in het samenwerkingsverband?

Het aandeel van Waterschap Rijn en IJssel (WRIJ) verschilt per samenwerkingsverband. Bij GBLT en Aqualysis is WRIJ één van meerdere deelnemers en draagt het een proportioneel deel van de kosten. Bij Energie Holding B.V. is WRIJ volledig eigenaar van de holding. In het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) neemt WRIJ deel als verplicht onderdeel van een nationaal programma.

De motieven voor deelname zijn vooral inhoudelijk van aard. Bij GBLT gaat het om een efficiënte en professionele uitvoering van de belastingheffing. Aqualysis biedt toegang tot gespecialiseerde laboratoriumcapaciteit, efficiency en innovatie. Kaamera richt zich op circulaire grondstoffenwinning en innovatie. Voor Energie Holding B.V. zijn zelfvoorziening in energie en lokale meerwaarde de drijfveren. Bij HWBP gaat het om wettelijke waterveiligheidseisen en solidariteitsfinanciering.

De keuze voor de samenwerkingsvorm verschilt per situatie. Bij GBLT en Aqualysis is gekozen voor een gemeenschappelijke regeling vanwege de gedeelde uitvoering en wettelijke borging. Bij Energie Holding B.V. en Kaamera is een bv- respectievelijk coöperatiestructuur gebruikt om ondernemend te opereren. HWBP volgt een nationale programmavorm, vooral door het verplichte karakter en de schaalgrootte.

Financiën en risico's

Deelvragen:

6. Welke verbonden partijen van het waterschap hebben in de afgelopen vier jaar een substantiële overschrijding of onderbesteding van de begroting laten zien en met hoeveel (absoluut en relatief)?
7. Indien er sprake is van overschrijdingen of onderbesteding, hoe en wanneer (is dat tijdig genoeg?) wordt het algemeen bestuur hierover geïnformeerd?
8. Indien er sprake was van overschrijdingen of onderbesteding, heeft het algemeen bestuur zijn kaderstellende en controlerende taak ten volle uitgevoerd?
9. *Voor de vijf geselecteerde cases:* wat zijn de belangrijkste (financiële en andere) risico's voor het waterschap, is het AB daarover tijdig geïnformeerd en wordt het AB geïnformeerd op het moment dat risico's materialiseren?

In de afgelopen jaren waren er enkele afwijkingen in de uitvoering en financiën. GBLT kende in 2023 en 2024 grote onderschrijdingen door incidentele baten, zoals een rentestijging. Bij Aqualysis was er in 2024 sprake van een grote verschuiving van loonkosten naar externe inhuur voor WRIJ-gerelateerde programma's. Ook waren er daar veel hogere kosten voor testcapaciteit, met name door een verhoogde testvraag vanuit het waterschap. Andere partijen lieten geen grote afwijkingen zien.

De belangrijkste risico's zijn per samenwerking verschillend. Bij GBLT gaat het om fluctuatie van baten en een krappe arbeidsmarkt. Aqualysis kent personele kwetsbaarheid en afhankelijkheid van externe inhuur. Kaamera heeft te maken met onzekerheid in marktontwikkeling en technologie. Energie Holding B.V. kent investerings- en exploitatierisico's. Daarnaast speelt bij deze onderneming dat medewerkers van het waterschap bestuursrollen invullen. Dit kan leiden tot tegengestelde belangen bij één persoon die de beide rollen invult. In het uiterste geval kan het leiden tot bestuursaansprakelijkheid. Aangezien Energie Holding B.V. weinig beleidsinhoudelijke werkzaamheden uitvoert en het enkel de exploitatie van de windmolens betreft, achten wij de kans dat dit risico zich voordoet laag. Ten slotte is HWBP afhankelijk van landelijke doelrealisatie. Deze risico's worden formeel gerapporteerd, maar soms pas als ze zich daadwerkelijk voordoen.

Formele samenwerkingsverbanden werken met een jaarrekening, begrotingscyclus en voortgangsrapportages. De afspraken hierover verschillen per casus; bij bv's zijn ze vaak geregeld via aandeelhoudersoverleggen, bij gemeenschappelijke regelingen via vastgelegde afspraken in de regeling.

De doelen zijn meestal vastgelegd, maar verschillen in mate van concreetheid. HWBP heeft wettelijk vastgestelde projectdoelen, Kaamera, Energie Holding B.V., GBLT en Aqualysis streven naar door de deelnemers vastgestelde doelen. De doelbereiking wordt gemonitord, maar bij innovatieve projecten is deze vaak lastig meetbaar.

Grip en sturing door het algemeen bestuur

Deelvragen:

10. *Voor de vijf geselecteerde cases:* welke afspraken gelden voor informatievoorziening door het samenwerkingsverband aan het waterschap en welke (aanvullende) afspraken hebben dagelijks en algemeen bestuur gemaakt over de informatievoorziening over het samenwerkingsverband aan het algemeen bestuur?
11. *Voor de vijf geselecteerde cases:* zijn de doelen van de samenwerking scherp geformuleerd, hoe en wanneer (is dat tijdig genoeg?) wordt het algemeen bestuur geïnformeerd over de voortgang en wat is er op basis van de bestudeerde documenten te zeggen over de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt (doeltreffendheid)?
12. *Voor de vijf geselecteerde cases:* heeft het algemeen bestuur zijn kaderstellende en controlerende taak ten volle uitgevoerd inzake de doelstellingen van het samenwerkingsverband?

Afwijkingen worden bij de publiekrechtelijke samenwerkingen doorgaans via de jaarrekening en begrotingsrapportages aan het Algemeen Bestuur gemeld. Bij incidentele baten of personeelsproblemen zijn deze afwijkingen soms pas achteraf zichtbaar, wanneer de verantwoordingsdocumenten van het voorgaande jaar aan het AB worden voorgelegd. Het AB bespreekt de afwijkingen, maar de uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol varieert; vaak ligt de nadruk op de financiële monitoring en minder op de inhoudelijke doelrealisatie.

De controlerende rol is sterker bij de financiële en wettelijke doelen, zoals bij GBLT en HWBP, maar minder scherp bij innovatieve projecten, zoals Kaamera en Energie Holding B.V., waar de opbrengsten en risico's moeilijker zijn te toetsen. Ook speelt mee dat het AB minder informatie ontvangt vanwege de privaatrechtelijke vorm en hier zelf actiever naar op zoek moet.

Op dit moment zijn er twee samenwerkingen die het algemeen bestuur extra aandacht zou kunnen geven in de kaderstelling en controle. Ten eerste: Aqualysis, omdat de taken die Aqualysis uitvoert van belang zijn voor de kerntaken van het waterschap en er daarnaast sprake is van personele kwetsbaarheid en een hogere kostenimpact (hoger dan in de oorspronkelijke begroting). Ten tweede: Energie Holding B.V., met zijn investeringsrisico's en de impact van de activiteiten van de vennootschap (windturbines) op de omgeving. Verbeterpunten in de sturingsrelatie zijn onder andere: het tijdig en inhoudelijk informeren van het AB, het formuleren van concretere doelen, en het expliciet rapporteren van risico's. Volgens het AB kan de grip op samenwerking worden versterkt door het uniformeren van rapportages over doelen en risico's en het houden van periodieke inhoudelijke evaluaties naast de financiële rapportages.

Vanuit de samenwerkingsverbanden klinkt de wens om het AB in het inwerkprogramma goed te informeren en sowieso meer de historie en grote lijnen van de samenwerking mee te geven. Dat helpt voor een gesprek op hoofdlijnen in plaats van (technische) details. Zij hebben belang bij vaste rapportagemomenten met compacte informatie en korte narratieve duidingen van voortgang, risico's en impact. Hun wens is dat het AB en DB sturen op doelen en randvoorwaarden in plaats van uitgebreide KPI's, om wendbaarheid te behouden. Ook willen de samenwerkingsverbanden investeren in de relatie door werkbezoeken, rondleidingen en gerichte presentaties aan het AB. Ze verwachten dat dit het wederzijds begrip vergroot en bijdraagt aan een goede dialoog, elk vanuit de eigen rol.

Toepassing van het normenkader

Wanneer we deze conclusies leggen naast het normenkader zoals dat in hoofdstuk 1 is geformuleerd, komen we tot de volgende beoordeling:

Norm	Oordeel
1. Het waterschap heeft beleid geformuleerd voor het aangaan van samenwerkingen en het is duidelijk welke rol het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur hierin hebben.	Op het moment dat dit onderzoek uitgevoerd werd, had het waterschap geen beleidskader verbonden partijen. De organisatie is wel bezig met het ontwikkelen van het beleidskader. In het conceptbeleidskader wordt de rolverdeling tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur helder uiteengezet. Het DB is eigenaar en opdrachtgever van verbonden partijen, het AB heeft een kaderstellende en controlerende rol. De opdrachtgevers- en eigenaarsrollen zijn volgens ons uitgebreider uitgewerkt dan de kaderstellende en controlerende rol.
2. Voor de samenwerkingsverbanden waaraan het waterschap deelneemt, is aangegeven wat het maatschappelijk effect is dat hiermee wordt beoogd.	Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden. Voor formele samenwerkingen die recent zijn aangegaan of uitgebreid (in de afgelopen vijf jaar), zien wij dat in voorstellen over het aangaan of uitbreiden van de samenwerking, aandacht wordt besteed aan het maatschappelijk doel en effect dat met de samenwerking wordt nagestreefd. Dit lijkt echter niet het geval voor alle samenwerkingen die al langer bestaan. Voor alle samenwerkingsverbanden die ook verbonden partij zijn, wordt bijvoorbeeld de (statutaire) doelstelling van die organisatie opgenomen in het jaarverslag van het waterschap. Daarin wordt vaak de formele taakstelling van het samenwerkingsverband genoemd. Die taakstelling bevat vaak niet expliciet het maatschappelijke effect dat wordt beoogd. Voor samenwerkingsverbanden die geen verbonden partij zijn, is het maatschappelijke effect vaak nog minder expliciet vindbaar in de stukken van het waterschap. Al zien wij ook dat belangrijke samenwerkingsverbanden als HWBP ook in het jaarverslag een nadere toelichting krijgen, inclusief de doelen die ermee beoogd zijn. Kort samengevat zien wij dat in recente besluitvorming maatschappelijke effecten expliciet benoemd worden, maar dat deze niet altijd navolgbaar terug te vinden zijn naarmate het samenwerkingsverband langer bestaat.
3. Het waterschap stuurt actief op het realiseren van de met de samenwerkingsverbanden beoogde maatschappelijke resultaten.	We zien dat het dagelijks bestuur de maatschappelijke doelstellingen van de samenwerkingsverbanden voor ogen houdt bij de sturing van partijen die meer recent zijn opgericht. Hetzelfde geldt voor het algemeen bestuur. Wij zien ook dat het dagelijks bestuur een scherper beeld heeft van de maatschappelijke resultaten die met meer langdurige samenwerkingen worden nagestreefd, maar dat het algemeen bestuur dit minder scherp voor ogen heeft. Wij zijn van mening dat het (blijven) expliciteren van de maatschappelijke doelen van de samenwerkingsverbanden onvoldoende aandacht krijgt in de verantwoordingsdocumenten en communicatie aan het AB. Dit kan de kaderstelling en controle door het algemeen bestuur beïnvloeden. Een doorlopende toetsing aan de maatschappelijke effecten van de samenwerking wordt beter mogelijk gemaakt wanneer dit meer expliciet wordt gemaakt en de doelen regelmatig worden getoetst aan de daadwerkelijke werkzaamheden en opbrengsten van een samenwerkingsverband.
4. Het AB wordt tijdig en volledig geïnformeerd over grote financiële afwijkingen bij de taakuitvoering door de verbonden partijen, zodat het in de gelegenheid is om bij te sturen.	Het AB wordt geïnformeerd over grote financiële afwijkingen bij de taakuitvoering door verbonden partijen die invloed hebben op de begroting van het waterschap zelf. Dat laatste is met name het geval bij verbonden partijen in de vorm van gemeenschappelijke regelingen, maar ook bij recent opgerichte samenwerkingen waarbij de ontwikkelingsfase gepaard gaat met grotere (financiële) onzekerheden. Het AB wordt niet altijd tijdig geïnformeerd, of niet helder genoeg, over afwijkingen waarop gestuurd kan worden. Dit is met name het geval bij voorzienbare financiële gevolgen van beleidsaanpassingen of -keuzes. Denk aan aanpassingen in het testbeleid of het belastingbeleid die invloed hebben op de werklast van verbonden partijen en daarmee op de kosten. We constateren dat de financiële gevolgen van deze keuzes niet altijd vooraf bij het algemeen bestuur worden voorgelegd, maar soms pas achteraf bij de verantwoording als verklaring voor een afwijking worden opgegeven. Ook zijn er enkele verbonden partijen waarvan de taakuitvoering op grotere afstand staat en waarvan de financiële resultaten niet direct gevolgen hebben voor de begroting van het waterschap. Denk aan bv's,

Norm	Oordeel
	waarvan het risico dat het waterschap loopt in de basis beperkt is tot het aandelenkapitaal dat het waterschap gestort heeft. Conform de verwachting op basis van hun rechtsvorm leggen deze partijen niet altijd een begroting voor aan het waterschap. We zien dat het algemeen bestuur bij deze partijen minder frequent op de hoogte wordt gehouden van afwijkingen. Wij hebben echter ook begrepen dat niet alle jaarrekeningen van de verbonden partijen met het algemeen bestuur worden gedeeld. In het kader van de informatievoorziening en de kaderstellende en controlerende taak zou het algemeen bestuur die jaarrekeningen wel horen te krijgen. Wij vinden het niet ontvangen van deze documenten opvallend en onwenselijk.
5. De informatievoorziening van het dagelijks bestuur en de verbonden partijen aan het algemeen bestuur is tijdig en adequaat.	Ten dele, het algemeen bestuur wordt van inhoudelijk volledige informatie voorzien tijdens de reguliere P&C-cyclus en op tussentijdse momenten bij belangrijke ontwikkelingen. Echter, met name tijdens de verantwoordingsmomenten in het P&C-proces ontvangt het algemeen bestuur een grote hoeveelheid aan informatie. Daarmee vinden wij de informatievoorziening niet adequaat genoeg. Het is voor het algemeen bestuur lastig om inzicht en overzicht te krijgen en de juiste elementen te identificeren die van het grootste belang zijn. Hierin kan het algemeen bestuur door het dagelijks bestuur beter ondersteund worden.
6. Het algemeen bestuur wordt in staat gesteld om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen.	Ten dele, het dagelijks bestuur biedt die mogelijkheid aan het algemeen bestuur door het delen van informatie gedurende de reguliere P&C-cyclus en tussentijdse momenten bij belangrijke ontwikkelingen. Bij het oprichten van nieuwe verbonden partijen wordt het algemeen bestuur uitgebreid geïnformeerd over belangrijke overwegingen in het besluitvormingsproces. Omdat er bij langdurende samenwerkingen soms minder scherp zicht is op de beoogde maatschappelijke (beleidsinhoudelijk) en bedrijfsmatige (efficiëntie) doelen van samenwerkingen wordt daarop minder gestuurd. Het AB kan effectiever gebruik maken van de instrumenten die het tot zijn beschikking heeft voor sturing daarop (zie ook norm 7). Daarnaast kan het inventariseren en kritisch beschouwen van de doelen van een samenwerking (zie norm 2) bijdragen aan een effectievere invulling van de kaderstellende en controlerende rol.
7. Het algemeen bestuur benut de instrumenten die het heeft om te sturen op verbonden partijen.	We zien duidelijk dat het algemeen bestuur actief betrokken is bij het sturen van samenwerkingen en regelmatig vragen stelt en blijft stellen over de bedrijfsvoering en ontwikkelingen bij de verbonden partijen. De instrumenten die het algemeen bestuur heeft om te sturen op de verbonden partijen, verschillen vaak per juridische vorm van de verbonden partij. Uit ons onderzoek blijkt dat het algemeen bestuur geen volledig en paraat overzicht heeft van de beschikbare instrumenten per soort verbonden partij. Dat betekent dat niet alle instrumenten effectief worden ingezet. Vragen zouden verscherpt kunnen worden door grotere kennis van de aandachtspunten per juridische vorm van het samenwerkingsverband.

5.3 Aanbevelingen

We hebben op basis van de bevindingen en conclusies van het onderzoek aanbevelingen geformuleerd voor het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de samenwerkingsverbanden.

Algemeen bestuur

Het uitgangspunt bij deze aanbevelingen is dat ze het AB moeten helpen om aan de kaderstellende en controlerende rol goed invulling te geven. Hiervoor is het nodig dat het algemeen bestuur bewuste keuzes of selecties maakt. Vanuit dat perspectief kijken we naar de vraag welke samenwerkingen extra aandacht van het AB verdienen en ook welke vorm, frequentie en mate van detail bij de informatievoorziening aan de orde is. Daarmee houden we het AB ook een spiegel voor: wat is er allemaal nodig om de kaders te kunnen stellen en de controle te kunnen uitoefenen? Een te grote nadruk op de details of de bedrijfsvoering past daar bijvoorbeeld niet bij.

1. Bij de keuze voor het aangaan van samenwerkingen weegt het AB mee of deze samenwerking bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelen van het waterschap. We adviseren het AB om de lopende samenwerkingen te monitoren en te evalueren of de samenwerkingen nog steeds aan deze beleidsdoelen bijdragen.
2. Bepaal gezamenlijk welke vier à vijf samenwerkingen prioriteit krijgen van het AB. Doe dit op basis van 1) het belang van deze samenwerking voor het behalen van de (lange termijn) doelen van het waterschap, 2) financiële, juridische en reputatierisico's die aan de samenwerking verbonden zijn en 3) de mate van afhankelijkheid van de andere deelnemers in de samenwerking.
3. De genoemde extra prioriteit houdt twee dingen in. Ten eerste betekent het dat het gesprek dat het AB met het DB voert over deze samenwerkingen niet alleen over de financiën gaat, maar dat de inhoud en de bijdrage aan de beleidsdoelen meer centraal komen te staan. Ten tweede betekent het dat het AB actiever moet zijn om zelf de informatie over deze samenwerkingen te vergaren, bijvoorbeeld door vanuit het algemeen bestuur rapporteurs aan te stellen die deze samenwerkingen monitoren.
4. Organiseer trainingen en kennisbijeenkomsten over beschikbare sturingsinstrumenten (zie bijlage I) en pas deze vervolgens in de praktijk toe. Het algemeen bestuur is zich nog niet altijd bewust van het hele scala aan instrumenten dat het tot zijn beschikking heeft voor kaderstelling en controle en kan hierin effectiever en scherper sturen.
5. Maak afspraken met het dagelijks bestuur over de gewenste frequentie, vorm en mate van detail van de informatie voor de overige samenwerkingsverbanden. Daarvan mag het AB verwachten dat in elk geval de bestuurlijke en financiële risico's inzichtelijk worden gemaakt. Bepaal gezamenlijk wat het minimum is aan gewenste informatie en standaardiseer deze zo veel mogelijk.

Dagelijks bestuur

Bij deze aanbevelingen benadrukken we de eigen verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur om het waterschap te vertegenwoordigen in de samenwerkingsverbanden en daar standpunten in te nemen. Tegelijkertijd is het verstandig om het AB van de informatie te voorzien die het nodig heeft voor zijn kaderstellende en controlerende rol en tijdig op risico's te wijzen. Bovendien doen we aanbevelingen om te zorgen dat het DB en het AB samen op samenwerking kunnen sturen en kunnen bewaken dat deze samenwerkingen blijven bijdragen aan de beleidsdoelen van het waterschap.

6. Benut het aankomende Beleidskader Verbonden Partijen om het proces goed vast te leggen dat in de praktijk al samen met het algemeen bestuur wordt doorlopen bij het aangaan van de samenwerking. Het beleidskader zou daarnaast ook goede afspraken moeten bevatten over het monitoren van de voortgang, het evalueren van nut en noodzaak van de samenwerking en de exit-strategie.

7. Laat bij beleidswijzigingen en bij aanvullende wensen vanuit het AB zien welke effecten die inhoudelijk en financieel hebben op de samenwerkingsverbanden die taken voor Rijn en IJssel uitvoeren. Wanneer die consequenties inzichtelijk zijn, helpt dat het algemeen bestuur om beter prioriteiten te stellen in de aanwending van middelen.
8. Een aantal samenwerkingsverbanden levert een belangrijke bijdrage aan het behalen van de doelen van het waterschap of is van invloed op het beleid van het waterschap (zoals nationale programma's of de samenwerking in de Unie van Waterschappen). Voer hierover het gesprek met het algemeen bestuur hoe de belangen van Waterschap Rijn en IJssel goed worden behartigd. Ontwikkel een strategisch plan voor belangenbehartiging, met acties per thema en samenwerking en spreek af welke rol het algemeen bestuur hierin kan spelen.
9. Evalueer bij belangrijke samenwerkingsverbanden periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar) of deze voldoende bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen van Waterschap Rijn en IJssel. Neem daarin ook mee of de gekozen (juridische) vorm van de samenwerking nog doeltreffend en doelmatig is.

Samenwerkingen

Voor de samenwerkingsverbanden is het met name van belang om een reëel beeld te geven aan het waterschap wat in de uitvoering wel en niet mogelijk is. Dat doet niets af aan de grote bereidheid mee te denken en mee te bewegen, maar er zijn ook grenzen, zowel in de personeelscapaciteit als op het gebied van de financiën. Daarnaast helpt het wanneer het algemeen bestuur een compleet beeld heeft van wat een samenwerkingsverband doet. Daarvoor is het aanhalen en onderhouden van de onderlinge relatie van belang.

10. De samenwerkingsverbanden moeten sterker aangeven dat de beleidswensen invloed hebben op de capaciteitsvraag én de bijdrage vanuit het waterschap. Dat vraagt ook om een groter bewustzijn bij het algemeen bestuur dat samenwerkingsverbanden als uitvoerder direct reageren op de vragen die zij krijgen.
11. Blijf de mogelijkheden benutten om het algemeen bestuur van Waterschap Rijn en IJssel mee te nemen in de doelen, plannen en activiteiten. Dit kan bijvoorbeeld door aan te sluiten bij commissievergaderingen of werkbezoeken te organiseren. Dit helpt het algemeen bestuur om meer op de inhoud te sturen en niet alleen op het gebied van de financiën. Ook geeft dit het algemeen bestuur een beter zicht op de bijdrage van de samenwerkingen op de beleidsdoelen van het waterschap en de risico's.

Bijlage I. Instrumenten voor sturing

Informatie voor kaderstelling en controle

Op het gebied van informatie kan het AB gebruikmaken van zowel structurele als incidentele informatiebronnen. Structureel ontvangt het AB periodiek documenten die inzicht geven in beleid, financiën en prestaties van verbonden partijen:

- Kadernota's van openbare lichamen of bedrijfsvoeringsorganisaties, waarin beleidsmatige en financiële kaders voor het komende jaar worden geschetst.
- Voorlopige jaarverslagen en jaarrekeningen, meestal uiterlijk 15 april, zodat tijdig zicht ontstaat op resultaten en kosten.
- Ontwerpbegrotingen van deze organisaties, waarbij het AB als onderdeel van zijn budgetrecht vooraf kaders kan meegeven.
- Jaarverslagen van de verbonden partij zelf, met een overzicht van activiteiten, resultaten en financiën.
- Jaarverslag van het waterschap, inclusief een aparte paragraaf over verbonden partijen, waarin het dagelijks bestuur verantwoording aflegt over de uitvoering van door het AB gestelde kaders.

Incidenteel kan het AB aanvullende informatie opvragen bij bijzondere situaties of voor verduidelijking:

- Via het formele informatierecht kan het bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie direct om inlichtingen worden verzocht.
- Het inschakelen van de rekenkamer voor onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid.
- Het instellen van een onderzoekscommissie die het handelen van het dagelijks bestuur of een van zijn leden binnen een verbonden partij onderzoekt (niet de verbonden partij zelf).

Sturing

Op basis van ontvangen informatie en afgelegde verantwoording kan het AB actief bijsturen. Het formele instrumentarium hiervoor omvat:

- Het indienen van zienswijzen op de begroting van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie.
- Het meegeven van financiële kaders per verbonden partij via de paragraaf verbonden partijen in de waterschapsbegroting.
- Het aannemen van moties om het dagelijks bestuur te bewegen zijn bevoegdheden richting de verbonden partij te benutten.
- Het ontslagrecht voor leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie wanneer zij niet langer het vertrouwen genieten.
- Het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling of statuten van een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm, mits alle partners instemmen.
- Als uiterste maatregel: uittreden uit of beëindigen van de verbonden partij.

Bijlage II. Bronnen

Geraadpleegde documenten

- Aanbiedingsbrief (definitief) 2024 Waterschap Rijn en IJssel energie Holding BV d.d. 25-07-2025
- Aanbiedingsbrief (definitief) 2024 Waterschap Rijn en IJssel windenergie Duiven BV d.d. 25-07-2025
- Akte van oprichting Coöperatie Samenwerking Kaamera U.A.
- Akte van statutenwijziging Waterschap Rijn & IJssel Energie Holding B.V. d.d. 12 juli 2022
- Begroting en contributie Unie van Waterschappen 2023
- Begroting en meerjarenraming Waterschap Rijn en IJssel Energie Holding BV 2024 & 2025
- Begroting STOWA 2021, 2022, 2023, 2024, 2025
- (Ontwerp) begroting GBLT 2021, 2022, 2023, 2024 & 2026
- Begroting Waterschap Rijn & IJssel 2021, 2022, 2023, 2024 en 2025
- Begroting Waterschapshuis 2023 (en geactualiseerde begroting), 2024
- Bestuurlijke rapportage evaluatie Project Rijnkade, 1 oktober 2021
- Bestuursakkoord "In vertrouwen samen vooruit" met geactualiseerde voortrollende agenda
- Bestuursovereenkomst muskusrattenbestrijding 2025
- Bijdrageverordening Aqualysis 2024 en bijbehorende oplegnotitie
- Bijlage bestuursrapportage 2023-3: projectverantwoording Het Waterschapshuis
- Borgstellingsovereenkomst Waterschap Rijn & IJssel aan de Nederlandse Waterschapsbank ten behoeve van Waterschap Rijn & IJssel Energie Holding BV d.d. 27 oktober 2021
- Concept dienstverleningsovereenkomst
- Concept nota beleid verbonden partijen - versie 27-06-2025
- Dashboard HWBP 1e Triaal 2025
- Dienstverleningshandvest Aqualysis 2024
- Dienstverleningshandvest Aqualysis 2024, concept 5 d.d. 27 november 2024
- Dienstverleningsovereenkomst Aqualysis 2024, concept 5 d.d. 26 november 2024
- Evaluatie HWBP-organisatie 2024 Waterschap Rijn en IJssel
- Financiële verordening 2025 Waterschap Rijn & IJssel
- Financiële verordening GBLT 2025
- Gemeenschappelijke regeling Aqualysis
- Gemeenschappelijke regeling GBLT 2024
- Grant Agreement tussen CINEA en waterschappen Rijn en IJssel en Vallei en Veluwe en RHDHV inzake de LIFE-subsidie Kaamera2Market.
- Handleiding aanvraag subsidie HWBP-projecten
- HWBP Definitief programmavoorstel 2025-2036 (landelijk)
- HWBP-website
- Infographic dijkversterkingsprojecten HWVP, februari 2025
- Jaarrekening Euregio 2021, 2023 & 2024
- Jaarrekening Kaamera 2023 & 2024
- Jaarrekening muskusrattenbestrijding 2023 & 2024
- Jaarrekening STOWA 2021, 2022, 2023, 2024
- Jaarrekening Unie van Waterschappen 2021, 2022, 2023 en 2024
- Jaarrekening Waterschap Rijn en IJssel Energie Holding BV 2023 & 2024

- Jaarrekening Waterschap Rijn en IJssel Windenergie Duiven BV 2023 & 2024
- Jaarrekening Waterschapshuis 2023 & bijlage bestuursrapportage 2023-3
- Jaarrekening Waterstromen B.V. 2023 & 2024
- Jaarstukken Aqualysis 2021, 2022, 2023 & 2024
- Jaarstukken GBLT 2021, 2022, 2023 en 2024
- Jaarverslag Vereniging werken voor waterschappen 2021, 2022, 2023 en 2024
- Jaarverslagen en jaarstukken van het Waterschap Rijn & IJssel 2021, 2022, 2023 en 2024
- Jaarverslagen Nederlandse Waterschapsbank 2021, 2022, 2023 en 2024
- Kort verslag ledenvergadering Coöperatie Kaamera, dd. 25 april 2024.
- Kort verslag ledenvergadering Coöperatie Kaamera, dd. 27 juni 2024.
- Kort verslag ledenvergadering Coöperatie Kaamera, dd. 25 september 2024.
- Kort verslag ledenvergadering i.o. Coöperatie Kaamera, dd. 8 december 2023.
- Mandaat volmacht regeling 2025 Waterschap Rijn & IJssel
- Memo subsidieproces en toetskader HWBP projecten
- Meerjarenprogrammering HWBP 2024-2050 van WRIJ met als bijlagen:
 - Kaart
 - Voorstel aan het DB
- Oplegnotitie Bijdrageverordening DVH en DVO d.d. 12 december 2024
- Organigram en inrichting Waterschap Rijn en IJssel Windenergie Duiven BV
- Organogram Aqualysis d.d. 2023
- Organogram Coöperatie Kaamera
- Organogram GBLT d.d. februari 2025
- Overeenkomst van opdracht van Waterschap Rijn & IJssel aan Waterschap Rijn en IJssel Energie Holding BV d.d. 21 juli 2021
- Overzicht eigen bijdrage projecten HWBP
- Programmabegroting en meerjarenraming Aqualysis 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026
- Programmaplan 2022-2027
- Samenwerkingsovereenkomst 2022-2027 provincie Gelderland en Waterschap Rijn & IJssel d.d. 10 december 2021
- Tekst gemeenschappelijke regeling Aqualysis
- Tekst gemeenschappelijke regeling GBLT 2024.
- Vergadering AB dd. 8 november 2016:
 - Voorstel inzake NEO-alginaatwinning Zutphen, incl. bijlage.
- Vergadering AB dd. 11 september 2018:
 - Mededeling realisatie gebouw voor de extractie van Kaamera (voorheen NEO-alginaat)
- Vergadering AB dd. 18 december 2018:
 - Voorstel verhoging investeringskrediet Kaamera winning Zutphen
 - Voorstel verhoging investeringskrediet Kaamera winning Zutphen, bijlage
- Vergadering commissie Waterketen dd. 28 november 2023:
 - Voorstel doorontwikkeling samenwerking koploperwaterschappen
 - Bijlage 1, rapport samenwerkingslijn 1 waterschappen onderling
 - Bijlage 2, rapport samenwerkingslijn 2 Kaamera met ketenpartners
 - Visualisatie integraal beeld taken en governance samenwerking
- Vergadering AB dd. 19 december 2023:
 - Voorstel doorontwikkeling samenwerking koploperwaterschappen
 - Bijlage 1, rapport samenwerkingslijn 1 waterschappen onderling
 - Bijlage 2, rapport samenwerkingslijn 2 Kaamera met ketenpartners
 - Verslag AB vergadering
- Vergadering commissie Financiën en Bestuur dd. 20 augustus 2024:
 - Voorstel ophalen zienswijze begroting 2024-2025 en meerjarenraming

- Bijlage 1, begroting 2024, 2025 en meerjarenplan coöperatie Kaumera
- Bijlage 2, Brief t.a.v. proces zienswijze
- Vergadering AB dd. 10 september 2024:
 - Voorstel ophalen zienswijze begroting 2024-2025 en meerjarenraming
 - Bijlage 1, begroting 2024, 2025 en meerjarenplan coöperatie Kaumera
 - Bijlage 2, Brief t.a.v. proces zienswijze
 - Verslag AB vergadering
- Aandeelhoudersovereenkomst tussen Coöperatie Samenwerking Kaumera U.A., Haskoning DHV Participations I.B.V. inzake Kaumera Sales & Services B.V. dd. 27 maart 2025.
- Vergadering commissie Financiën en Bestuur dd. 19 augustus 2025:
 - Voorstel zienswijze ontwerpbegroting 2026 en meerjarenraming
 - Bijlage 1, brief t.a.v. zienswijze begroting 2026
 - Bijlage 2, ontwerpbegroting 2026
 - Bijlage 3, achtergrondinformatie 2026
 - Bijlage 4, brief zienswijze ontwerpbegroting 2026
- Verslag algemene vergadering van aandeelhouders van Waterschap Rijn en IJssel Windenergie Duiven BV d.d. 24 juni 2025
- Voorstel aan algemeen bestuur "Deelnemen aan Smart Energy Hub Zutphen – de Mars", zaaknummer 69878
- Voorstel aan het algemeen bestuur "Gezamenlijk oprichten van een gemeenschappelijke regeling Belastingkantoor Lococensus-Tricijn" d.d. 20-05-2010
- Voorstel en besluit goedkeuring voor vaststelling wijzigingen GR GBLT, geagendeerd in de commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 15 oktober 2024 en in het algemeen bestuur op 5 november 2024.
- Voorstel gewijzigde begroting 2023 en ontwerpbegroting 2024, geagendeerd in de commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 13 juni 2023 en in het algemeen bestuur op 4 juli 2023.
- Voorstel goedkeuring voor vaststelling wijzigen GR GBLT, geagendeerd in de commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 17 oktober 2023 en in het algemeen bestuur op 7 november 2023.
- Voorstel zienswijze gewijzigde begroting 2024 en ontwerpbegroting 2025, geagendeerd in het algemeen bestuur op 2 juli 2024.
- Voorstel zienswijze gewijzigde begroting 2025 en ontwerpbegroting 2026, geagendeerd in de commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 10 juni 2025 en in het algemeen bestuur op 1 juli 2025.
- Voorstel zienswijze ontwerpbegroting 2022 GR Aqualysis, behandeld in het AB op 6 juli 2021
- Voorstel zienswijze ontwerpbegroting 2023 GR Aqualysis, behandeld in het AB op 5 juli 2022
- Voorstel zienswijze wijzigen GR GBLT, geagendeerd in de commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 11 juni 2024 en in het algemeen bestuur op 2 juli 2025.
- Voorstel zienswijze gewijzigde begroting 2023 en ontwerpbegroting 2024 Aqualysis, behandeld in Commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 13 juni 2023
 - Bijlagen: Gewijzigde begroting 2023, Ontwerpbegroting 2024, Brief reactie
- Voorstel zienswijze gewijzigde begroting 2023 en ontwerpbegroting 2024 Aqualysis, behandeld in het AB op 4 juli 2023
 - Bijlagen: Gewijzigde begroting 2023, Ontwerpbegroting 2024, Brief reactie
- Voorstel zienswijze wijzigen GR Aqualysis, behandeld in Commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 16 april 2024
 - Bijlagen: Wijzigingsvoorstel concept GR (incl. arceringen), Toelichting bestuur, Brief met zienswijze
- Voorstel zienswijze wijzigen GR Aqualysis, behandeld in het AB op 7 mei 2024
 - Bijlagen: Wijzigingsvoorstel concept GR, Toelichting bestuur, Brief met zienswijze

- Voorstel zienswijze ontwerpbegroting 2025 Aqualysis, behandeld in Commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 11 juni 2024
 - Bijlagen: Concept programmabegroting 2025 (versie april 2024)
- Voorstel zienswijze ontwerpbegroting 2025 Aqualysis, behandeld in het AB op 2 juli 2024
 - Bijlagen: Concept programmabegroting 2025, Zienswijze
- Voorstel goedkeuring wijziging GR Aqualysis, behandeld in het AB op 10 september 2024
 - Bijlagen: Definitieve tekst GR (wijzigingen gearceerd), AB-besluit toestemming
- Voorstel zienswijze ontwerpbegroting 2026 Aqualysis, behandeld in Commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 10 juni 2025
 - Bijlagen: Concept programmabegroting 2026, Zienswijze
- Voorstel zienswijze ontwerpbegroting 2026 Aqualysis, behandeld in het AB op 1 juli 2025
 - Bijlagen: Concept programmabegroting 2026, Zienswijze
- Waterschapsverordening Waterschap Rijn & IJssel d.d. 16 september 2024
- Zienswijze actualisatie begroting 2020 en ontwerpbegroting 2021 van Het Waterschapshuis (HWH) d.d. 12-05-2020 - bijlage 3
- Zienswijze ontwerpbegroting 2021 GR Aqualysis, behandeld in Commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 18 mei 2020
- Zienswijze ontwerpbegroting 2022 GR Aqualysis, behandeld in Commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 15 juni 2021
- Zienswijze ontwerpbegroting 2023 GR Aqualysis behandeld in Commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken op 14 juni 2022

Interviews

In het kader van het onderzoek hebben we gesproken met:

- het Algemeen Bestuur WRIJ
- het Dagelijks Bestuur WRIJ
- de heer Peter van Amelsfoort, concern controller bij GR Aqualysis
- de heer Wim Athmer, manager advies en strategie WRIJ
- de heer Leon Bramer, business controller bij GR GBLT
- de heer John Ebbelaar, programmamanager HWBP
- de heer Rudi Gerard, directeur watersystemen en -ketens WRIJ; directeur Kaumera coöperatie en directeur Kaumera Sales & Services bv
- de heer Henk Laarman, directeur GR Aqualysis
- de heer Rick Melssen, financieel beleidsadviseur WRIJ
- de heer Alef Muntinga, transitie manager energie WRIJ
- de heer Jorgo Trautig, financieel beleidsadviseur WRIJ
- de heer Patrick van der Velden, managing director Kaumera Sales & Services bv

Bijlage III. Casestudies

Methodiek

Binnen het onderzoek zijn vijf casestudies geselecteerd die thema's en vormen van samenwerking bestrijken:

1. Aqualysis Waterlaboratorium.
2. Gemeente- en Waterschapsbelastingen (GBLT).
3. Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP).
4. Kaamera coöperatie en BV.
5. Waterschap Rijn en IJssel Energie Holding bv.

Op basis van documentstudie en verdiepende gesprekken hebben we voor elk samenwerkingsverband op een rij gezet:

- De totstandkoming van de samenwerking, met aandacht voor transparantie en besluitvorming.
- De kwaliteit en frequentie van informatievoorziening aan het algemeen bestuur.
- De effectiviteit van kaderstelling en controle door het bestuur.
- Het gebruik van instrumenten voor sturing en grip.

Beschrijving casestudies

1. Casus GR Aqualysis

Algemeen

Rechtsvorm	Bedrijfsvoeringsorganisatie, op basis van de Wgr
Deelnemers	De dagelijkse besturen van het Waterschap Drents Overijsselse Delta, het Waterschap Vechtstromen en de colleges van dijkgraaf en heemraden van het Waterschap Rijn en IJssel, het Waterschap Vallei en Veluwe en het Waterschap Zuiderzeeland (5)
Datum van oprichting	1 januari 2016; GR laatst gewijzigd op 9 januari 2025 Voorloper openbaar lichaam Waterschapslaboratorium Rijn Oost is begin 2014 opgericht.
Doelstelling	Uitvoeren van integrale laboratoriumactiviteiten rond waterkwaliteit, doelmatige levering van data en informatie uit die laboratoriumactiviteiten, advisering over de resultaten van laboratoriumonderzoek, kennisdeling en -ontwikkeling tussen de deelnemende waterschappen, ondersteunen van de wettelijke taken van de waterschappen op het gebied van waterkwaliteit, zorgdragen voor kwaliteitsborging en continue verbetering van meetprocessen, efficiëntie en schaalvoordelen realiseren door samenwerking en flexibel inspelen op veranderende meetvragen en technologische ontwikkelingen.
Bevoegdheden	De colleges van de deelnemers hebben geen bevoegdheden overgedragen aan het bestuur. Alle bevoegdheden die bij of krachtens enige wet van toepassing zijn op Aqualysis komen toe aan het bestuur.

Achtergrond

Van eind 2003 tot 2013 had WRIJ de uitvoering van laboratoriumwerkzaamheden ondergebracht bij Waterschap Regge en Dinkel via een Overeenkomst van kosten voor gemene rekening. Ontwikkelingen in de laboratoriumwereld maakten dat het Waterschap Regge en Dinkel in 2009 een toekomstvisie heeft opgesteld, waarin de ontwikkelingen en de positionering van de laboratoria in Nederland en die van Waterschap Regge en Dinkel in het bijzonder in beeld gebracht zijn. Dit zijn ontwikkelingen zoals:

- een verdere noodzaak tot efficiencyverbetering
- veranderingen in het takenpakket: minder routinematig en meer specialistische en projectmatige werkzaamheden
- een terugloop in de productie
- een toename in kwetsbaarheid wat betreft kennis, capaciteit en apparatuur
- ontwikkelingen in analyseapparatuur zoals vergaande automatisering en robotisering
- een toename in benodigde innovatiekracht
- de opschaling van andere laboratoria in Nederland
- het Bestuursakkoord Water waarin wordt gesproken van een businesscase ten behoeve van samenwerking tussen de diverse waterlaboratoria.

Op grond van deze ontwikkelingen is vervolgens in 2011 een verkenningsonderzoek uitgevoerd naar verdergaande samenwerking tussen de laboratoria van de Stichting Waterproef (Amsterdam, Noord-Holland), toenmalig Waterschap Groot Salland, Waterschap Hunze en Aa's, Waterschap Regge en Dinkel en Wetterskip Fryslân. Een uitgevoerde businesscase gaf evenwel in juli 2012 als resultaat dat in de uitgewerkte samenvoegingsvorm niet kon worden voldaan aan de meegegeven efficiencydoelstelling en er tevens een omvangrijk personeelsvraagstuk ontstond.

Daarop is er een businesscase uitgewerkt voor de laboratoria in Rijn-Oost met drie doelen:

1. het verlagen uitvoeringskosten, het (verder) verbeteren van kwaliteit en het verminderen van kwetsbaarheid
2. een toekomstbestendige oplossing
3. het borgen van blijvende zeggenschap en grip, en het vasthouden van de bestaande deelnemers aan de samenwerking.

De uitkomst van deze businesscase was positief, waarop aan de besturen werd voorgesteld om over te gaan tot één laboratoriumorganisatie Rijn Oost.

De consolidatie van laboratoriumactiviteiten in deze regio staat overigens niet op zichzelf; dit is een ontwikkeling die de afgelopen twee decennia in heel Nederland heeft plaatsgevonden.

Besluitvorming over het aangaan van dit samenwerkingsverband

Het DB van WRIJ heeft op 10 september 2013 het besluit om deel te nemen aan het openbaar lichaam Waterschapslaboratorium Rijn Oost voorgelegd aan het AB. Als belangrijkste argument voor deze samenwerkingsvorm noemt het DB dat hiermee het gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap is geborgd. In het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling wordt vooruitgelopen op een wijziging van de Wgr, die de vorm bedrijfsvoeringsorganisatie mogelijk maakt. Deze 'lichte GR' 'koppelt de bestuurlijke verantwoordelijkheid en invloed aan de wens van "zo min mogelijk bestuurlijke drukte"', aldus het DB.

Per 1 januari 2016 is het samenwerkingsverband omgevormd tot bedrijfsvoeringsorganisatie Aqualysis.

Doelstellingen

In de tekst van de gemeenschappelijke regeling is als doel van Aqualysis omschreven, de uitvoering van integrale laboratoriumactiviteiten rond waterkwaliteit en daarmee een zo doelmatig mogelijke levering van data en informatie. Ook is Aqualysis verantwoordelijk voor het geven van advies, de kwaliteitsborging van laboratoriumactiviteiten en de ondersteuning van de benodigde processen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen basis- en plustaken:

5. Basistaken: De colleges van de waterschappen verplichten zich voor de uitvoering van de bovengenoemde werkzaamheden, diensten af te nemen van Aqualysis.
6. Plustaken: Door het bestuur van Aqualysis vastgestelde diensten die niet verplicht afgenomen worden door de colleges van de waterschappen. Plustaken kunnen door de colleges zelf worden uitgevoerd of door Aqualysis.

Governance

Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent, in tegenstelling tot een openbaar lichaam, maar één bestuursorgaan. Het bestuur van de GR bestaat uit vijf leden. Alle vijf de deelnemende waterschappen zijn vertegenwoordigd via een heemraad. Het bestuur vergadert ten minste vier keer per jaar.

Aqualysis heeft een externe directeur en eigen personeel in dienst.

Operationele afspraken (afstemming, overleg, rapportage) tussen Aqualysis en de deelnemende waterschappen zijn formeel vastgelegd in het dienstverleningshandvest en de dienstverleningsovereenkomsten.

Een regiegroepoverleg functioneert als ambtelijke voorbereidingstafel voor het bestuur. Hierin zijn de deelnemende waterschappen ambtelijk vertegenwoordigd.

Met de komst van de nieuwe directeur in 2021 is er sterk ingezet op de professionalisering van de bedrijfsvoering bij Aqualysis. Zo is het verouderde laboratorium-informatiesysteem vernieuwd en zijn het personeelsbeleid en de interne controlfunctie versterkt. Deze taken werden voorheen door een van de waterschappen uitgevoerd. Ook op hydrobiologie is meer strategisch beleid ingezet, omdat het verlies van twee specialisten direct tot een hapering in het productieproces leidde. Dit vroeg om een stevigere formatie en gerichte investeringen. Samen met de nieuwe directeur is bovendien een strategietraject doorlopen waarin is bevestigd dat men gezamenlijk verdergaat.

In de gemeenschappelijke regeling zijn afspraken opgenomen over uittreding.

Financiering

De hoogte van de bijdrage aan Aqualysis is neergelegd in een bijdrageverordening. Deze bijdrageverordening wordt door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling vastgesteld en is meest recent gewijzigd eind 2024. De aanpassing van de bijdrageverordening kwam voort uit de wijzigingen in de Wgr en de wens tot actualisatie van de bijdrageverordening. De belangrijkste wijziging in de bijdrageverordening is dat er onderscheid gemaakt wordt tussen de basis- en plustaken van Aqualysis. Deelnemers aan Aqualysis zijn verplicht om de basistaken bij de gemeenschappelijke regeling af te nemen. Plustaken kunnen optioneel door deelnemers worden afgenomen. Uiteindelijk bestaan de bijdragen van de waterschappen uit een bijdrage voor basistaken, een bijdrage voor de instandhouding en overhead, en optioneel uit een bijdrage voor plustaken. Voor zover wij hebben kunnen nagaan in de vergaderstukken, is de nieuwe verordening niet voorgelegd aan het AB. Strikt genomen hoeft dit ook niet, omdat het de bevoegdheid van het DB betreft.

De uitwerking van deze bijdrageverordening is nog niet inzichtelijk aangezien deze nog niet in effect was voor 2025. Om inzicht te geven in de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, geven we in de volgende tabel de kostentoedeling tot en met 2024 weer, op basis van de oude bijdrageverordening.

De kosten van Aqualysis bestaan uit de algemene laboratorium- en kantoorkosten en kosten voor specifieke producten op basis van programma's. De algemene kosten worden doorbelast naar alle deelnemers, de kosten voor specifieke programma's worden alleen doorbelast naar de specifieke gebruikers ervan. Voor deze verdelingen worden de volgende grondslagen gebruikt (in de tabel zijn de programma's waarin Waterschap Rijn en IJssel meedeelt weergegeven):

Programma	Grondslag
Algemene laboratorium-activiteiten	Afgenomen ILOW-punten. NB. Per soort verrichting worden een aantal ILOW-punten toegekend. Het totale aantal ILOW-punten per waterschap bestaat dan uit het totaal van het aantal verrichtingen per soort x het aantal punten per soort.
Uitbesteed onderzoek	Op basis van daadwerkelijke facturen.
Innovatie	Evenredige verdeling van kosten over alle deelnemers.

Jaarlijks stelt het bestuur van Aqualysis een begroting vast voor de taken van de gemeenschappelijke regeling. De verantwoording met betrekking tot de kosten, opbrengsten en resultaten van Aqualysis vindt vervolgens plaats via de jaarrekening. De financiële resultaten van Aqualysis zagen er de afgelopen jaren als volgt uit:

GR		2021	2022	2023	2024
Aqualysis	Begroting	€ 966.929	€ 1.012.107	€ 1.195.977	€ 1.355.863
	Jaarrekening	€ 996.469	€ 1.109.413	€ 1.188.011	€ 1.804.171
	Verschil (onder-/overschrijding)	-€ 29.540 (-1,0%)	€ 97.306 (+9,6%)	- € 7.966 (-0,7%)	€ 448.308 (+32,1%)

De afgelopen twee jaar valt onder andere de personele kwetsbaarheid bij Aqualysis op. Dit heeft gevolgen voor de bedrijfsvoering van de gehele organisatie en brengt financiële risico's met zich mee. In beide jaren vallen de kosten voor vast personeel significant lager uit dan begroot. Dit heeft te maken met een krappe arbeidsmarkt waar vacatures lastig ingevuld kunnen worden. Dit heeft doorwerking in de overige bedrijfsvoering van Aqualysis en de uiteindelijke kosten voor het Waterschap Rijn en IJssel. Vanwege de krappe bezetting worden er meer laboratoriumanalyses uitbesteed en is er meer inhuur van externen. Met name in 2024 is het verschil tussen wegvallende personeelskosten ten opzichte van kosten voor uitbesteed werk ruim € 600.000 voor de programma's waar het waterschap in meedeelt.

Verder valt op dat de realisatie ten opzichte van de begroting in 2024 sterk afwijkt (ruim 32% hoger). De belangrijke reden daarvoor is dat het waterschap veel meer testen afneemt dan begroot, wel 56% meer. Dat ligt bijzonder hoog in vergelijking met de gemiddelde overschrijding van 16% meer testen dan begroot bij de andere deelnemers. Het aantal testen is onder andere gestegen door:

- Reguliëre ontwikkelingen het kader van de structurele monitoringscyclus binnen de Kaderrichtlijn water (KRW). In het kader van de KRW worden periodiek (één keer in de drie

jaar) uitgebreidere metingen uitgevoerd. Dit was het geval in 2024, waardoor het aantal testaanvragen steeg.

- Het waterschap heeft in 2024 besloten om op een aantal plaatsen meer te meten. Deze metingen zijn specifiek gericht op grenswaterproblematiek.
- Projectmonitoring, bijvoorbeeld bij de realisatie van een nieuwe zuiveringsinstallatie, geeft incidenteel meer vraag naar meetcapaciteit. Aqualysis ziet sinds een aantal jaren dat het aantal aanvragen voor projectmonitoring stijgt. Dit komt door meer aanpassingen in zuiveringsinstallaties.

Risico's

Uit de programmabegroting 2026 blijkt dat Aqualysis risico's identificeert op bestuurlijk vlak, organisatorisch vlak en op personeelsvlak:

Risico	Beheersmaatregel
Bestuurlijk	
Bestuurlijke veranderingen: wijzigingen in het bestuur van Aqualysis door veranderingen bij de waterschappen kunnen leiden tot koerswijzigingen. Dit is risicovol voor een kapitaalintensieve organisatie met langlopende investeringen.	Aqualysis zorgt voor goede informatievoorziening aan nieuwe bestuursleden en hanteert een zorgvuldig besluitvormingsproces om continuïteit te waarborgen.
Vijf waterschappen op één lijn: strategische keuzes vereisen consensus tussen de vijf deelnemende waterschappen. Bij gebrek aan een gezamenlijke visie kunnen investeringen en koerswijzigingen stagneren.	Periodieke werksessies en strategische herijking zorgen voor gezamenlijke afstemming en betrokkenheid van alle partijen.
Organisatorisch	
Nieuwe technologische ontwikkelingen: snelle veranderingen in analysemethoden en klantvragen kunnen leiden tot achterstand in kennis of capaciteit.	Aqualysis investeert in innovatie, stelt een innovatiemanager aan en werkt samen met kennisinstituten en laboratoria.
Uitval van LIMS: Het Laboratorium Informatie Management Systeem is cruciaal voor de dagelijkse operatie. Uitval kan de productie ernstig verstoren.	Er is een post 'onvoorzien' opgenomen in de begroting en bij uitval wordt een beroep gedaan op buffers van de waterschappen.
Toenemende complexiteit van technieken: nieuwe analysetechnieken vereisen hogere professionaliteit en dure apparatuur.	Aqualysis investeert in opleiding van medewerkers en in moderne technologie om de kwaliteit te waarborgen.
Productiedaling of stijging en impact op huisvesting: grote schommelingen in productievolume kunnen leiden tot inefficiënt gebruik van personeel en gebouw.	In 2025 wordt er onderzoek gedaan naar huisvestingsconcepten om flexibel te kunnen inspelen op veranderingen.
Onvoorspelbare productie en piekbelasting: door maatschappelijke ontwikkelingen is de productie minder voorspelbaar en meer projectmatig, wat leidt tot piekbelasting.	Aqualysis werkt aan een wendbare organisatie en monitort de personeelsbezetting nauwkeurig.

Risico	Beheersmaatregel
Accreditatiebehoud: verlies van accreditatie kan juridische gevolgen hebben en het vertrouwen van opdrachtgevers schaden.	Aqualysis heeft ervaring met procesveranderingen en schakelt indien nodig de raad van accreditatie in.
Tevredenheid opdrachtgevers: interne veranderingen kunnen leiden tot verminderde klantgerichtheid en dalende tevredenheid.	Door frequente klantcontacten en versterking van de klantenservice blijft Aqualysis klantgericht werken.
Management- en bedrijfscultuur: een onduidelijke structuur en cultuur kunnen leiden tot inefficiëntie en kwaliteitsverlies.	Sinds 2023 is er een duidelijke strategie en organisatiestructuur ingevoerd, met aandacht voor leiderschap en teamdoelen.
Prijsindex en rente: onzekerheid over inflatie en rentestanden kunnen leiden tot afwijkingen in kostenramingen.	Aqualysis hanteert een inschatting van 3,2% inflatie en 4,0% rente, met monitoring van marktontwikkelingen.
Fraude: er bestaat een risico op bewuste misleiding of onttrekking van middelen.	In 2025 is er een frauderisicoanalyse opgesteld en geïmplementeerd in de organisatie.
Personeel	
Onvoldoende kennis en expertise: door afnemende instroom op laboratoriumopleidingen en een krappe arbeidsmarkt is het lastig om gekwalificeerd personeel te vinden.	Aqualysis werkt actief samen met mbo- en hbo-instellingen en profileert zich als aantrekkelijke werkgever.
Ziekteverzuim: verzuim kan leiden tot onderbezetting en vertraging in productie. In 2024 was het verzuim 4,2%.	Het management houdt ziekteverzuim nauwlettend in de gaten en stuurt op vervangingscapaciteit.
Onzekerheid cao en pensioensysteem: de cao is verlopen en het nieuwe pensioensysteem is nog niet uitgewerkt, wat financiële onzekerheid geeft.	Aqualysis heeft een lastenstijging van 4,0% ingecalculeerd en volgt de ontwikkelingen nauwgezet.

Informatievoorziening en verantwoording

Om de betrokkenheid te vergroten organiseert Aqualysis rondleidingen voor AB-leden en geeft de directeur van Aqualysis in elk van de deelnemende waterschappen een presentatie aan het algemeen bestuur.

Het algemeen bestuur ontvangt jaarlijks de conceptprogrammabegroting inclusief meerjarenraming, waarna – conform de bepalingen uit de Wgr – een zienswijzeprocedure volgt. De definitieve vaststelling vindt plaats door het Aqualysis-bestuur.

De Commissie Financiën en Bestuurlijke Zaken adviseert het DB over de conceptzienswijze, voordat deze wordt doorgeleid naar het AB. In de volgende tabel zijn de adviezen van de commissie over de laatste drie ontwerp-begrotingen opgenomen. Hieruit blijkt dat de begrotingsstukken serieus worden bestudeerd door de commissie en besproken met het DB. In alle gevallen heeft het DB de adviezen overgenomen.

Voorstel zienswijze ontwerpbegroting 2026	"Er zijn vragen gesteld, met name over de parameters waar Aqualysis mee rekent en de groei van de begroting in de afgelopen jaren. Deze vragen zijn adequaat beantwoord. De heemraad geeft een korte een toelichting op de ontwikkelingen bij Aqualysis en hoe daar vanuit WRIJ op wordt gestuurd. Ook wordt het strategietraject benoemd waarover het AB is geïnformeerd. Het werk en de opdrachten die ook ons Waterschap neerlegt bij Aqualysis zijn fors toegenomen en goed opgevangen in de uitvoering door Aqualysis. Er wordt toegezegd het signaal over groei en kostenstijging mee te nemen naar de bestuursvergadering van Aqualysis maar het niet op te nemen in de zienswijze. De commissie adviseert het voorstel als hamerstuk door te geleiden naar het algemeen bestuur."
Voorstel zienswijze ontwerpbegroting 2025	"De commissie spreekt zorgen uit over de kostenstijgingen, mede vanwege de strategische herijking en de gesprekken vorig jaar over de begroting 2024. De commissie adviseert het college om in de zienswijzebrief een opmerking te maken en nadrukkelijk aandacht te vragen voor de raming van loon-/prijsstijgingen in de meerjarenbegroting die als 'aan de hoge kant' worden ervaren. Ook te refereren aan de brief die vorig jaar door ons waterschap is gestuurd. De commissie adviseert de stukken als hamerstuk te agenderen voor het algemeen bestuur."
Voorstel zienswijze gewijzigde begroting 2023 en ontwerpbegroting 2024	"Er zijn veel vragen gesteld over de formatiegroei en de balans tussen lasten en baten met betrekking tot Aqualysis. Geconstateerd is dat groei van de begroting de consequentie is van onder andere loon-/prijsstijgingen, een inhaalslag op de bedrijfsvoering en de strategische herijking. De heemraad heeft een toelichting gegeven op het proces en de besluitvorming in het AB van de GR. De commissie adviseert het voorstel als bespreekstuk door te geleiden naar het algemeen bestuur."

Ook bij het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling is een zienswijzeprocedure gevolgd.

Onze gesprekspartners benadrukken dat Aqualysis een beleidsarme GR is. Ambtelijk ervaart men beperkte belangstelling van het AB voor Aqualysis, wat volgens hen passend is vanwege het vooral operationele karakter van de activiteiten. De bestuurlijke keuzes richten zich met name op strategische thema's die hun doorwerking hebben in het laboratorium. Wel geeft men aan dat het AB in de zienswijzen op de begroting vaak extra toelichting vraagt op kostenstijgingen. Die scherpste is goed, maar als er te veel nadruk komt te liggen op de kosten gaat dit ten koste van de kwaliteit en wendbaarheid van de organisatie, zo vreest men. Het algemeen bestuur stelt, buiten de zienswijzeprocedures om, nauwelijks vragen over het functioneren van het samenwerkingsverband. Hier worden door het algemeen bestuur verschillende redenen voor gegeven. Deels is dit het gevolg van de soort organisatie: een uitvoeringsorganisatie die geen eigen beleid maakt. In gesprekken wordt aangegeven dat bij de inrichting van de bedrijfsvoering van verbonden partijen, vergelijkbaar met het waterschap zelf, in de eerste plaats het dagelijks bestuur hiervoor verantwoordelijk is. Bovendien is het binnen het waterschap gebruikelijk, en wordt door het AB ook verwacht, dat het DB hen informeert wanneer er belangrijke aandachtspunten zijn bij het vaststellen van de begroting. Aan de andere kant noteren wij ook een genoemd gebrek aan overzicht en inzicht. Zo is aangegeven dat de doorvertaling van beleidskeuzes naar financiële gevolgen, bijvoorbeeld met betrekking tot de testen, niet altijd scherp worden voorgelegd. Achteraf vindt dan wel verantwoording over afwijkingen in de begroting plaats maar men voelt niet altijd dat zij voldoende informatie hadden om aan de voorkant te sturen. Ten slotte noteren wij dat algemeen bestuursleden soms zoekende zijn naar de instrumenten die zij tot hun beschikking hebben om te sturen op verbonden partijen én inzicht waarop zij moeten of willen sturen.

2. Casus GBLT

Algemeen

Rechtsvorm	Openbaar lichaam op basis van de Wgr
Deelnemers	De dagelijkse besturen van de waterschappen Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Vechtstromen en Zuiderzeeland (5) en de colleges van B en W van de gemeenten Bunschoten, Dalfsen, Dronten, Leusden, Nijkerk, Ommen, Renswoude, Veenendaal, Woudenberg en Zwolle (10).
Datum van oprichting	1 januari 2011; laatst gewijzigd op 1 januari 2025
Doelstelling	Zorgdragen voor een efficiënte en effectieve heffing en invordering van belastingen, voor de heffing en invordering waarvan de vertegenwoordigende organen van de deelnemers belastingverordeningen en kwijtscheldingsregels hebben vastgesteld, elk voor zover het hun grondgebied betreft, de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken en desgewenst de inrichting en/of het beheer van andere basisregistraties.
Bevoegdheden	De colleges van de deelnemers dragen de bevoegdheden over die benodigd zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden met betrekking tot de heffing en invordering van de belastingen, heffingen en rechten, de Wet waardering onroerende zaken, de inrichting en/of het beheer van andere basisregistraties, en/of andere taken, een en ander als aangegeven in de van de gemeenschappelijke regeling onderdeel uitmakende bijlage.

Achtergrond

De keuze van WRIJ om deel te nemen aan de gemeenschappelijke regeling GBLT vindt zijn oorsprong in de al bestaande samenwerking binnen Lococensus, waarin WRIJ samen met andere waterschappen belastingtaken liet uitvoeren. Deze organisatie is later gefuseerd met Tricijn, wat heeft geleid tot de oprichting van GBLT als grotere, gespecialiseerde uitvoeringsorganisatie voor de heffing en inning van waterschaps- en gemeentelijke belastingen.

Deelname is primair ingegeven door de wens om structurele schaalvoordelen, gespecialiseerde expertise, continuïteit in uitvoering en hogere kwaliteit van dienstverlening te realiseren, terwijl ook beter kan worden ingespeeld op technologische en wettelijke ontwikkelingen.

Besluitvorming over het aangaan van dit samenwerkingsverband

In mei 2010 heeft het DB van WRIJ het besluit om het belastingkantoor Lococensus te fuseren met Tricijn voorgelegd aan het AB. Het belangrijkste argument voor deze samenwerkingsvorm was kostenoptimalisatie, onder andere door een samenwerking op overheadfuncties en het samenvoegen van de directiefuncties, de verbetering van dienstverlening en het verminderen van kwetsbaarheden in de organisatie. In de toelichting op het voorstel werd stilgestaan bij de juridische vorm van de samenwerking. De voorgestelde vorm was publiekrechtelijk en in een gemeenschappelijke regeling. Daarbij werd aangegeven dat dit kwam omdat belastingheffing een overheidsbevoegdheid is die enkel via publieke constructies kan worden toegewezen. In de besluitvorming zijn verder de financiële consequenties maar ook de gevolgen voor klanten, medewerkers, het waterschap en samenwerkingspartners in beeld gebracht. Er zijn geen andere scenario's aan het AB voorgelegd.

De gemeenschappelijke regeling recent (per 1 januari 2025) gewijzigd. Dergelijke wijzigingsvoorstellen worden voorgelegd aan het algemeen bestuur van GBLT (en parallel aan de algemeen besturen/gemeenteraden van de andere deelnemers). In wezen hebben deelnemers dus recent opnieuw kunnen beslissen over deelname aan de samenwerking.

Doelstellingen

In de gemeenschappelijke regeling is het doel van de samenwerking als volgt verwoord: Zorgdragen voor een efficiënte en effectieve heffing en invordering van belastingen, voor de heffing en invordering waarvan de vertegenwoordigende organen van de deelnemers belastingverordeningen en kwijtscheldingsregels hebben vastgesteld, elk voor zover het hun grondgebied betreft, de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken en desgewenst de inrichting en/of het beheer van andere basisregistraties.

In de Ontwerpbegroting 2024 zijn als doelstellingen benoemd:

- de wendbaarheid van onze organisatie vergroten
- de datakwaliteit aantoonbaar maken
- het vergroten van de klantdienstverlening
- het verbeteren van de informatiepositie en dienstverlening aan de opdrachtgevers
- het toepassen van een sociaal gezicht in onze klantbenadering en in ons werkgeverschap;
- het ontwikkelen van medewerkers in een lerende organisatie.

Over de voortgang op deze doelen is in de jaarrapportage 2024 gerapporteerd²⁰.

GBLT sluit met de individuele deelnemers dienstverleningsovereenkomsten, met daarin KPI's over afhandelingstermijnen, bereikbaarheid en klachtbehandeling.

Governance

Het **algemeen bestuur** is het hoogste bestuur van GBLT. Het algemeen bestuur beoordeelt namens de waterschappen en gemeenten het werk van het dagelijks bestuur. Ook keurt het de belangrijkste besluiten goed. Het AB bestaat uit vijftien leden. Dit zijn wethouders en heemraden van de gemeenten en waterschappen. Het algemeen bestuur vergadert minimaal vier keer per jaar.

Het **dagelijks bestuur** is verantwoordelijk voor de taakuitvoering door GBLT. In het dagelijks bestuur zitten drie leden van het algemeen bestuur, waaronder een bestuurder van WRIJ. Tevens is de voorzitter van het dagelijks bestuur altijd een waterschapsbestuurder. Het dagelijks bestuur vergadert vijf tot acht keer per jaar.

De **directeur** geeft dagelijks leiding aan de organisatie van GBLT. Hij is ook secretaris van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur.

In de meest recente versie van de gemeenschappelijke regeling zijn de stemverhoudingen tussen de deelnemers aangepast. Besluiten vereisen nu in veel gevallen een gekwalificeerde meerderheid van 75%, mede vanwege de toename van gemeentelijke deelnemers. Ook zijn de volgende afspraken gemaakt over uittreding:

- Een deelnemer (gemeente of waterschap) mag niet eerder dan in het derde jaar na toetreding uit de regeling treden.
- Het voornemen tot uittreding moet schriftelijk worden kenbaar gemaakt aan het algemeen bestuur van GBLT en de overige deelnemers.

²⁰ NB: dit is de meest recente jaarrapportage die wij hebben ontvangen.

- Dit moet gebeuren tegen het einde van het kalenderjaar.

Financiering

De kosten van GBLT worden verdeeld over de verschillende producten die de dienstverlening van GBLT kent. Deze dienstverlening wordt gekoppeld aan de deelnemers. De generieke dienstverlening wordt doorbelast naar alle deelnemers; de specifieke dienstverlening wordt alleen doorbelast naar de specifieke gebruikers ervan. Voor deze verdelingen worden de volgende grondslagen gebruikt:

Grondslag	Basisbepaling omvang
Aantal ingezetenen	BRP per 1 januari van het begrotingsjaar T-1
WOZ Objecten	Basisregistratie WOZ per 1 januari van het begrotingsjaar T-1
Hectaren ongebouwd	Begrotingen waterschappen van het begrotingsjaar T-1
Hectaren Natuur	Begrotingen waterschappen van het begrotingsjaar T-1
VE huishoudens	Begrotingen waterschappen van het begrotingsjaar T-1
VE bedrijven	Begrotingen waterschappen van het begrotingsjaar T-1
Aantal aanslagen Diftar	Begroting gemeente van het begrotingsjaar T-1

Het algemeen bestuur stelt een bijdrageverordening vast, waarin is uitgewerkt op welke wijze de hoogte van de bijdrage van de deelnemers jaarlijks wordt berekend en hoe de betaling ervan plaatsvindt. De huidige bijdragenverordening stamt uit 2016; er is sindsdien geen aanleiding geweest om deze te herzien.

De financiële verantwoording vindt plaats via de jaarrekening. De netto exploitatiebaten of -lasten worden jaarlijks verrekend met de deelnemers.

De financiële ontwikkelingen in 2023 en 2024 zagen er als volgt uit:

	2023	2024
Begroting	€ 2.801.351	€ 2.750.781
Jaarrekening	€ 2.339.398	€ 2.321.004
Verschil (onder-/overschrijding)	- € 461.953	- € 429.777

Beide jaren bevatten grote onderschrijdingen ten opzichte van de begroting. Een belangrijk deel van de resultaten komt voort uit autonome ontwikkelingen. Zo droeg in 2023 onder andere een forse toename van de rentebaten – van € 3.000 naar € 445.000 – voor heel GBLT bij aan het positieve saldo. Een deel van deze incidentele baten zijn verrekend met de deelnemers en kwam dus ten goede aan het Waterschap Rijn en IJssel. GBLT heeft daarnaast te maken met andere autonome ontwikkelingen, zoals de stijgingen in bezwaren en een krappe arbeidsmarkt waardoor vacatures later worden ingevuld.

Risico's

De belangrijkste risico's voor GBLT liggen op zowel financieel, operationeel als organisatorisch vlak. GBLT werkt sinds 2020 met een integraal risicomanagementsysteem als onderdeel van de planning-en-controlcyclus. Voor ieder proces worden risico's geïdentificeerd, geanalyseerd en beoordeeld, waarna beheersmaatregelen worden vastgesteld. De werking van deze maatregelen wordt periodiek getoetst, en waar nodig worden ze bijgesteld of worden nieuwe risico's toegevoegd.

In de volgende tabel zijn de belangrijkste risico's opgenomen, alsmede de uit het casusonderzoek herleidbare beheersmaatregelen die GBLT treft.

Risico	Herleidbare beheersmaatregelen
WOZ-bezwaren en proceskosten. Door fluctuaties in de WOZ-waarden en de intensieve marketingcampagnes van no-cure-no-pay-bedrijven is het lastig om het aantal ingediende bezwaren nauwkeurig te voorspellen. Hierdoor bestaat een aanzienlijke onzekerheid over de proceskosten.	Structurele monitoring van bezwaar- en beroepsprocedures; prognoses op basis van historische cijfers en marktontwikkelingen.
Arbeidsmarktkrapte en personele continuïteit. Het aantrekken en behouden van gekwalificeerd personeel, met name taxateurs en specialisten in gegevensbeheer, is een structurele uitdaging. Vacatures worden niet altijd snel ingevuld, wat de uitvoering kan vertragen en soms tot onderschrijding van de begroting leidt.	Uitbreiden inzetbaarheid door generiek functiehuis; opleiden breed inzetbare medewerkers; koppelen wervingsstrategie aan verwachte uitstroom; investeren in automatisering om piekbelasting op te vangen.
ICT-afhankelijkheid en informatiebeveiliging. De uitvoering van belastingtaken is sterk afhankelijk van stabiele en veilige ICT-systemen. Verstoringen, cyberaanvallen of vertraging bij systeemvernieuwing kunnen directe gevolgen hebben voor de dienstverlening en de dataveiligheid. Tegelijk nemen de kosten voor ICT en informatiebeveiliging toe, wat een structurele druk op het budget legt.	GBLT zet onder meer in op de programmalijn 'aantoonbare datakwaliteit en informatiebeveiliging', dashboarding voor real time kwaliteitsmonitoring en de doorontwikkeling van beveiligde WOZ-gegevensomgeving voor woningeigenaren. In 2026 is een aanvullende investering van € 25.000 voorzien voor de borging van datakwaliteit.
Dalende invorderbaten. De opbrengsten uit invordering zijn de afgelopen jaren gedaald, mede door de inzet van sociaal incasseren, waarbij kostenbewust wordt omgegaan met aanmaningen en dwangbevelen. Hoewel verwacht wordt dat dit niveau zich stabiliseert, blijft er onzekerheid of de daling niet verder doorzet.	In de begrotingswijziging 2023 is het corresponderende lastenbudget met € 500.000 verlaagd om de lagere opbrengsten op te vangen zodat er budgettair evenwicht blijft, ondanks de daling in baten.
Dalende rentebaten bij schatkistbankieren. Er is sprake van een vermindering van inkomsten van € 80.000 in 2025. Overigens was er in 2023 en 2024 sprake van een omgekeerde ontwikkeling.	Meerjarenraming en begroting 2026 houden rekening met trend; structurele bijstelling van renteopbrengst naar € 220.000 om realistische dekking te waarborgen.

Informatievoorziening en verantwoording

In de Wgr is vastgelegd dat de informatievoorziening richting deelnemers geborgd moet zijn. Het bestuur van de regeling is verplicht om de deelnemers tijdig alle informatie te verstrekken die zij nodig hebben om hun taken te kunnen vervullen en hun controlerende rol uit te oefenen.

Daarnaast heeft het algemeen bestuur van het waterschap een expliciet recht om inlichtingen te vragen aan het bestuur van GBLT. Ook geldt dat bij belangrijke besluiten, zoals de vaststelling of wijziging van de begroting en de jaarrekening of wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling zelf, een zienswijzenprocedure verplicht is.

Het algemeen bestuur van WRIJ maakt gebruik van het recht om een zienswijze in te dienen, maar deze zienswijzen zijn overwegend procedureel van aard. Zo heeft het algemeen bestuur ten aanzien van de laatste drie begrotingswijzigingen en ontwerp-begrotingen én ten aanzien van de laatste twee wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling zelf een positieve zienswijze uitgebracht.

Naast deze formele route geeft de directeur van GBLT periodiek een presentatie voor het algemeen bestuur van WRIJ; bij bijzondere onderwerpen kan een aanvullende presentatie worden georganiseerd.

3. Casus HWBP

Algemeen

Rechtsvorm	Bestuurlijk samenwerkingsverband zonder eigen rechtspersoonlijkheid, vormgegeven als alliantie van 21 waterschappen en Rijkswaterstaat.
Deelnemers	Rijk (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat/ Rijkswaterstaat) en alle 21 Nederlandse waterschappen
Datum van oprichting/looptijd	Start 2014, loopt tot 2050
Doelstelling	Het doel van het HWBP is dat in 2050 alle primaire waterkeringen in Nederland op een sobere en doelmatige wijze zijn versterkt, zodat ze voldoen aan de wettelijke normen.
Taken	Gezamenlijk programmeren, voorbereiden en uitvoeren van dijkversterkingen; toetsing en toewijzing van subsidies; kwaliteitsborging; innovatiebevordering; regie op uitvoering binnen kaders van programmaplan en alliantieprincipes.

Achtergrond

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma is het grootste uitvoeringsproject binnen het Deltaprogramma, dat zich richt op de opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Het Deltaprogramma is vastgelegd in de Waterwet. Afspraken over de samenwerking in het HWBP zijn vastgelegd in meerdere documenten en kaders:

1. Het Bestuursakkoord Water (2011) legt de gezamenlijke doelstelling en uitgangspunten van de alliantie vast, inclusief de 50-50 financiering door Rijk en waterschappen.
2. De Waterwet, met name artikel 7.24, regelt de wettelijke kaders, zoals bijdragen, normering en programmering van primaire waterkeringen.
3. De subsidieregeling HWBP specificeert welke kosten in aanmerking komen voor subsidie, de eis van 'sober en doelmatig', voorschotten, indexering en dergelijke.
4. De Kadernota HWBP biedt de langetermijns spelregels (tot ongeveer twaalf jaar vooruit) en financiële stuurinstrumenten.

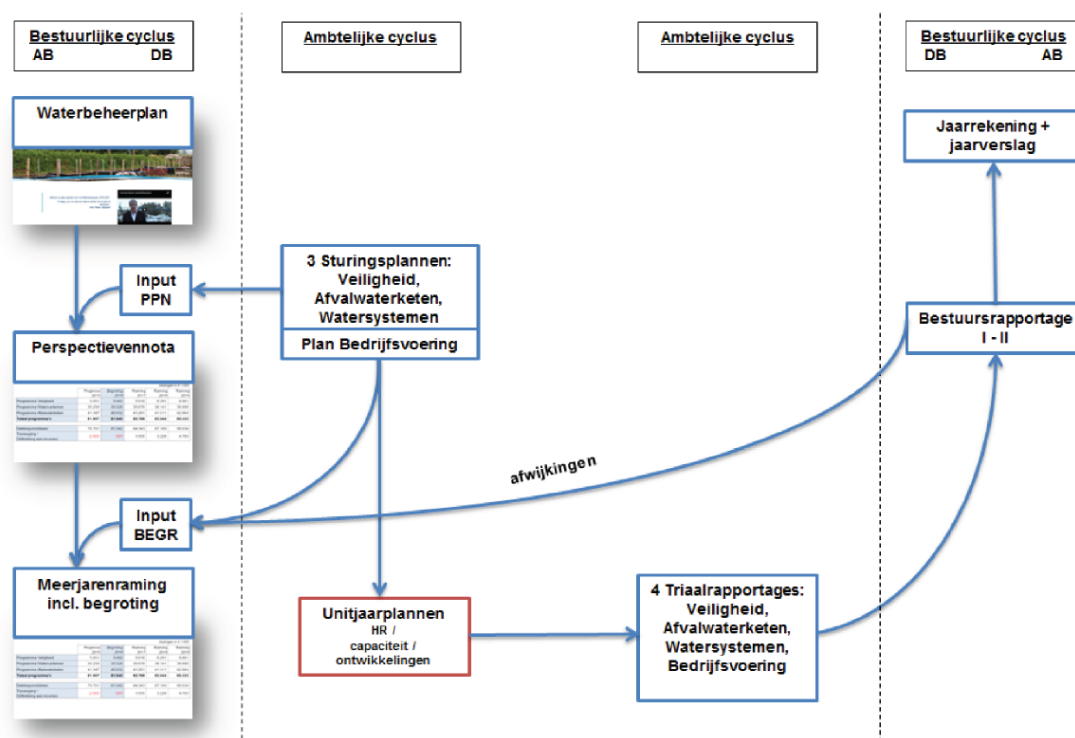
5. Het Programmaplan HWBP legt de bestuurlijke organisatie, de scope van het programma, de grondbeginselen, inhoudelijke prioritering en de alliantieprincipes vast. Dit plan wordt elke vijf jaar geüpdatet.

Deelname van WRIJ aan het HWBP is gedreven door de wettelijke verplichting om in 2050 aan de waterveiligheidsnormen te voldoen. De collectieve financiering van het programma (zie paragraaf governance) maakt deelname voor WRIJ bovendien aantrekkelijk. Het waterschap geldt als zogenaamde netto-ontvanger, wat inhoudt dat het meer ontvangt dan bijdraagt.

Besluitvorming over het aangaan van dit samenwerkingsverband

Besluitvorming over de deelname van WRIJ aan projecten binnen het HWBP loopt als volgt:

WRIJ heeft een programmaplan 2022-2027, vastgesteld door het AB. Daarin zijn de opgaven en kaders, kernwaarden en leidende principes en de governance van de projecten binnen WRIJ vastgesteld. Ook is de programma-aanpak uitgewerkt, met aandacht voor beheersing, sturing en verantwoording. De planning en control-cyclus, inclusief de rol van het algemeen bestuur, is helder beschreven.



Figuur 1. P&C-cyclus HWBP bij WRIJ.

Op basis van het programmaplan heeft de ambtelijke organisatie een meerjarenprogrammering (2024-2050) gemaakt met een prioritering van projecten op basis van (a) hoogte van de norm en (b) urgentie. Ook is er gekeken of er een samenhang is met de uitvoering van andere gemeentelijke en provinciale projecten en hoe dit qua planning het beste op elkaar zou kunnen aansluiten. De meerjarenprogrammering is vastgesteld door het DB en ter kennisgeving gepresenteerd in de bestuurlijke adviescommissie waterveiligheid. Met het vaststellen van de meerjarenprogrammering worden geen investeringsbesluiten genomen. Door de bestuurlijke adviescommissie kennis te laten nemen van de programmering is voorzien in een programmatische en financiële context die relevant is voor de later te nemen projectspecifieke investeringsbeslissingen.

De meerjarenprogrammering is vastgesteld door het DB en vormt input voor de gesprekken met het landelijke HWBP over de programmering. Hier wordt een collectieve afweging gemaakt over de totale programmering.

Deze meerjarenprogrammering wordt ieder jaar geactualiseerd op basis van de voortgang en aanvullende inzichten in kosten van lopende projecten of op kentallenniveau. Eens in de vier jaar of indien wijzigingen daar aanleiding toe geven, wordt de volledige meerjarenprogrammering herijkt. Door landelijke vertraging en kostenstijging heeft WRIJ besloten de eigen programmering dit keer iets eerder te actualiseren.

Uitgangspunten voor de eigen programmering van het waterschap is dat de volledige programmaperiode (dus tot 2050) wordt gebruikt om alle projecten uit te voeren en dat de projecten 'dakpansgewijs' worden uitgevoerd. Dat betekent dat er circa vier projecten tegelijkertijd in uitvoering zijn.

De definitieve programmering wordt vertaald naar de perspectievennota en begroting van het waterschap. De solidariteitsbijdrage aan het HWBP staat hier structureel in. Voor projecten worden zowel de bruto- als de nettokosten voor het waterschap inzichtelijk gemaakt. Het AB besluit over de eigen investeringsbijdragen voor projecten.

Doelstellingen

De doelstelling van het HWBP is dat uiterlijk in 2050 alle primaire waterkeringen in Nederland op een sobere en doelmatige manier zijn versterkt zodat zij voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen (vastgelegd als omgevingswaarden in de Omgevingswet/Besluit kwaliteit leefomgeving) en daarmee de waterveiligheid wordt geborgd. De orde van grootte van het programma is 1.400 tot 1.500 kilometer aan dijken en circa 400 kunstwerken.

Governance

Landelijk wordt het HWBP aangestuurd door:

- Het Programmabestuur HWBP, met een gelijke vertegenwoordiging vanuit de waterschappen en het Rijk en een roulerend voorzitterschap. Vanuit WRIJ heeft Antoinet Looman zitting.
- Het Strategisch Adviesoverleg, afstemoverleg HWBP en programmabeheersoverleg HWBP-2 voor de ambtelijke voorbereiding.
- Het Beraad Ambtelijke Opdrachtgevers (BAO) als schakel tussen bestuur/tactiek en operatie.
- De Programmadirectie HWBP met een regisserende en toetsende rol.

Binnen WRIJ is de aansturing van het HWBP als volgt geregeld:

Het vaststellen van het projectresultaat is de bevoegdheid van het dagelijks bestuur. Het DB informeert de commissie en het AB hierover. Dat gebeurt ook aan het einde van de planfase en bij oplevering van het project. De kredietverstrekking voor projecten valt onder de bevoegdheid van het AB.

Sinds 2017 heeft WRIJ een programmamanager HWBP die zorgt voor de coördinatie, en die rapporteert aan de directie en de heemraad. In 2021 werd WRIJ geconfronteerd met een financiële tegenvaller van € 1,4 miljoen op het project Rijnkade. Een externe evaluatie wees uit dat de complexiteit en integraliteit van het project Rijnkade zijn onderschat, zowel inhoudelijk als procesmatig. De onderzoekers adviseerden om zowel intern als met de samenwerkingspartners de teamsamenstelling en -vorming, en de integrale teamsamenwerking te verbeteren.

Naar aanleiding van deze evaluatie is het programmateam uitgebreid en zijn de rollen en de verantwoordelijkheden aangescherpt. Daarnaast is de rapportagestructuur ingrijpend verbeterd, onder meer door de introductie van een visueel dashboard dat zowel de voortgang, risico's als financiële stand van zaken overzichtelijk maakt voor het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. De professionaliseringsslag is deels betaald vanuit het HWBP.

In 2024 is deze nieuwe werkwijze intern geëvalueerd. Voor deze evaluatie zijn ook zogenaamde 'spiegelgesprekken' gevoerd met het HWBP-programmamanager en andere waterschappen. De hoofdconclusie is dat de programmaorganisatie goed in positie is om invulling te geven aan en grip te houden op HWBP-projecten. De verbinding en communicatie met het algemeen bestuur lopen goed. Blijven investeren in een lerende organisatie blijft daarbij belangrijk, met name om tijdig te kunnen anticiperen op complexe risico's en het algemeen bestuur nog effectiever te betrekken bij strategische keuzes.

Financiering

De aangesloten organisaties bij de alliantie HWBP dragen gezamenlijk de kosten voor dijkversterking. De bijdrage is jaarlijks in totaal € 380 miljoen. Daarvan is de verdeling als volgt. De Rijksoverheid draagt 50% van de kosten bij en de waterschappen gezamenlijk 40%. De overige 10% komen ten laste van de individuele waterschappen waar de projecten worden uitgevoerd als projectgebonden kosten.

Dat betekent ook dat de direct beïnvloedbare kosten vanuit het waterschap, de eigen bijdragen zijn. Met betrekking op de sturing op realisatie, budgetbeheersing en verantwoording is het belangrijk om op te merken dat kredietverstrekking en investeringsbesluiten per projectfase worden vastgesteld. Verschillende projectfasen zijn bijvoorbeeld verkenning, planuitwerking en de realisatie. De budgetvaststelling vindt dus niet primair jaarlijks plaats, maar afhankelijk van de fase van het budget en wordt vertaald naar begroting en realisatie in de jaarcijfers van het waterschap.

Voor WRIJ zijn de eigen bijdragen per project vastgelegd in het Overzicht eigen bijdrage projecten. In de volgende tabel zijn de financiële afwijkingen per jaar, project en fase opgenomen voor de periode 2023–2027. Daaruit blijkt het volgende macrobeeld:

- Voor de afgesloten projecten bedroegen de totale afwijkingen in eigen bijdragen 10-11% meer dan begroot voor de jaren 2023 en 2024.
- In de driekwart van de gevallen was de afwijking per projectfase, ten opzichte van de prognose, 15% of minder. De projectfasen met grotere afwijkingen ten opzichte van de prognose waren met name eigen bijdragen die significant (circa 30%) lager uitvielen dan begroot.
- Er lijkt geen correlatie te zijn tussen de omvang van het project en de afwijkingen die per projectfase optreden. Voor zowel projecten met budgetten van meerdere miljoenen als projecten met budgetten ruim onder een miljoen euro treden relatief grote afwijkingen op.

Sterke afwijkingen treden vooral op in de vroege fasen (verkenning en planuitwerking), waarbij de werkelijke bijdragen vaak negatief uitvallen door lagere werkelijke kosten of verrekeningen met de solidariteitsbijdragen.

Grote positieve afwijkingen (dat wil zeggen, een hogere eigen bijdrage dan verwacht) ontstaan voornamelijk door overschrijdingen in de uitvoeringsfasen, zoals bij Rijnkade Arnhem Planuitwerking 2023 en Industrieterrein Grutbroek Verkenning.

Financiële afwijkingen per jaar, project en fase (2023–2027)

Jaar	Project	Fase	100% Vaststelling (€)	Werkelijke/ Prognose Kosten (€)	Verwachte bijdrage 10% (€)	Werkelijke/ Prognose bijdrage (€)	Verschil (€)	% Afwijking
2023	Industrieterrein Grutbroek	Verkenning	1.062.322	1.098.689	106.232	142.599	-36.367	13%
2023	Pannerden-Loo	Verkenning	295.244	205.326	29.524	-60.394	89.918	-29%
2023	Pannerden-Loo	Planuitwerking	229.466	226.330	22.947	19.811	3.136	9%
2023	Pannerden-Loo	Realisatie	576.516	383.114	57.652	-135.750	193.402	-35%
2023	RIDS Fase 1	Alle fasen	1.991.252	1.991.252	199.125	199.125	0	10%
2023	Rijnkade Arnhem	Verkenning	1.751.116	1.242.668	175.112	-333.336	508.448	-27%
2023	Rijnkade Arnhem	Planuitwerking	3.164.673	4.091.605	316.467	1.243.399	-926.932	30%
2023	Spijk-Westervoort	Voorverkenning	1.743.270	1.734.839	174.327	165.896	8.431	9,6%
2023	Twentekanaal	Planuitwerking	13.974	12.374	1.397	-203	1.600	-1,6%
2023	Twentekanaal	Realisatie	104.994	106.313	10.499	11.818	-1.319	11,1%
2023	Twentekanaal Zuid (LBO1)	Alle fasen	343.951	340.094	34.395	31.640	2.755	Gemiddeld ±5–11%
Totaal 2023	—	—	11.358.778	11.515.604	1.135.878	1.292.704	-156.826	+11,2%

2024	Industrieterrein Grutbroek	Verkenning	1.062.322	1.098.689	106.232	142.599	-36.367	13%
2024	Pannerden-Loo	Alle fasen	—	—	—	—	Zie 2023-data	—
2024	Rijnkade Arnhem	Planuitwerking	3.164.673	4.091.605	316.467	1.243.399	-926.932	30%
2024	IJsselpaviljoen	V+P+R	793.653	701.779	79.365	-12.509	91.874	-1,8%
Totaal 2024	—	—	12.152.431	12.217.383	1.215.243	1.280.195	-64.952	+10,48%
2025	Industrieterrein Grutbroek	Planuitwerking	3.180.909	2.320.052	318.091	-542.766	860.857	-23,4%
2025	Den Elterweg Zutphen	Verkenning	7.014.770	5.318.569	701.477	-994.724	1.696.201	-18,7%
2025	Pan-Wes	Verkenning	10.645.554	7.953.891	1.064.555	-1.627.108	2.691.663	-20,5%
2025	Rijnkade Arnhem	Realisatie	39.942.631	38.232.516	3.994.263	2.284.148	1.710.115	6%
Totaal 2025	—	—	15.333.340	14.537.435	1.533.334	737.429	795.905	+5,07%
2026	—	—	32.993.664	27.823.895	3.299.366	-1.870.403	5.169.769	-6,72%
2027	—	—	72.936.295	65.744.194	7.293.630	101.529	7.192.101	+0,15%

Risico's

Binnen de HWBP-projecten van WRIJ doen zich verschillende typen risico's voor.

- De financiële risico's zijn overschrijdingen van projectramingen door onvoorziene omstandigheden en naheffingen van de landelijke solidariteitsbijdrage. Waterschappen zijn risicodragend op de eigen projecten. Dit wil zeggen dat de overgebleven projectgelden terugvloeien naar het waterschap, maar tekorten ook door het waterschap moeten worden opgelost.
- Technisch en planningsmatig spelen er onzekerheden rond de ontwerpkeuzes, zoals buitendijkse versus binnendijkse versterking, en onvoorziene factoren als archeologische vondsten, complexe leiding- en buissystemen in de ondergrond en hoog water.
- Organisatorisch is er een risico door interne herstructureringen en personele wisselingen die doorwerken in projectcontinuïteit.
- De omgevingscomplexiteit ontstaat door weerstand van de belanghebbenden, inpassing van verkeersontsluitingen en samenwerking met de wegbeheerders.
- Tot slot kunnen veranderende landelijke kaders (bijvoorbeeld ten aanzien van stikstof, PFAS, of duurzaamheid, of door het omhoog bijstellen van de HWBP-norm) projecten aanzienlijk complexer en daarmee duurder maken.

Ter beheersing van de risico's hanteert WRIJ een risicopot van € 1 miljoen per jaar. Voor de inzet van deze middelen tot € 0,5 miljoen ligt de besluitvorming bij het DB dat hierover in de Burap verantwoording aflegt; daarboven ligt besluitvorming bij het AB. Daarnaast heeft WRIJ een intern toetskader risicomanagement met SMART-beheersmaatregelen, risicodossiers en een koppeling van risico's aan SSK-ramingen en PPI-planningen.

De ambtelijke organisatie streeft ernaar risico's vroegtijdig te identificeren en te prioriteren en bespreekt deze proactief in de project- en alliantieoverleggen, en waar nodig met de directie en het dagelijks bestuur. Deze maatregelen, aangevuld met de visuele dashboards en frequente rapportage aan het AB (zie paragraaf 7), moeten zorgen voor voorspelbare besluitvorming en tijdige bijsturing.

Informatievoorziening en verantwoording

Het AB wordt geïnformeerd via:

- informatieavonden die jaarlijks enkele malen worden georganiseerd
- investeringsvoorstellen voor aanvullende kredieten
- triaalrapportages met informatie over de voortgang, de risico's en de financiën, inclusief visuele dashboards
- werkbezoeken aan projectlocaties.

Tijdens informatieavonden en naar aanleiding van de investeringsvoorstellen en de triaalrapportages worden door het AB regelmatig vragen gesteld; daarbuiten gebeurt dat niet.

Ambtelijk wordt er gestuurd op het voorkomen van onaangename verrassingen voor het AB, door hen proactief te informeren over de risico's of financieringswijzigingen, zoals de verhoging van de solidariteitsbijdrage. Ook spant de organisatie zich in om het AB mee te nemen in de overwegingen die ten grondslag liggen aan de landelijke programmering, zeker daar waar deze afwijkt van de gewenste programmering van WRIJ. Samenwerken in een alliantie betekent geven en nemen: de kracht van deze samenwerking zit in de gezamenlijke financiering van de opgaven.

4. Kaumera coöperatie en BV.

Algemeen

	Coöperatie Samenwerking Kaumera	Kaumera Sales and Services BV
Rechtsvorm	Coöperatie	Joint venture in de vorm van een bv
Deelnemers	- Waterschap Rijn en IJssel (penvoerder) - Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden - Waterschap Vallei en Veluwe - Waterschap Limburg	- Coöperatie Samenwerking Kaumera (50%) - Haskoning (50%)
Datum van oprichting	27 december 2023	28 oktober 2024
Doelstelling	Bijdragen aan de ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn d.m.v. terugwinning van de grondstof Kaumera. Geen winstoogmerk	Versnellen van productontwikkeling en marktintroductie
Taken	Productie, kennisdeling en strategische ontwikkeling van Kaumera.	Marktbewerking, verkoop en productontwikkeling op basis van marktbehoeften.

Achtergrond

De ontwikkeling van Kaumera begon in 2010/2011 toen Waterschap Rijn en IJssel (WRIJ) als eerste het nieuwe Nereda-zuiveringsconcept toepaste, een technologie van Haskoning. In samenwerking met TU Delft werd ontdekt dat hierbij een vrij zeldzaam, en in de landbouw en industrie zeer bruikbaar, biopolymeer vrijkwam: Kaumera.

De Nederlandse waterschappen hebben zich ten doel gesteld in 2050 volledig circulair te zijn, onder meer door de opwek van energie en terugwinning van grondstoffen. Hierop besloten WRIJ en Waterschap Vallei en Veluwe, die beiden over Nereda-installaties beschikten, zich te richten op de winning van Kaumera.

Om de markt te overtuigen was een demofabriek nodig met een substantiële productiecapaciteit. Rond 2015/2016 bood de komst van een nieuwe FrieslandCampina-fabriek in het WRIJ-gebied de kans om Nereda-zuivering en Kaumera-terugwinning te combineren. Het Algemeen Bestuur (AB) nam het investeringsrisico, mede gefinancierd door landelijke en Europese subsidies. De fabriek opende in 2019, in samenwerking met Vallei en Veluwe, RHDHV, Stowa en TU Delft.

In de praktijk stelden afnemers nieuwe eisen (bijv. ten aanzien van geur, constante kwaliteit). Twee tot drie jaar probeerden de waterschappen en RHDHV met eigen inzet het product te vermarkten, maar zij concludeerden uiteindelijk dat commerciële exploitatie niet bij de publieke taak past. Ondertussen toonden ook andere waterschappen interesse in de winning van Kaumera. Daarop is besloten om de samenwerking op een andere manier vorm te geven – te weten in een coöperatie en een bv.

Besluitvorming over het aangaan van dit samenwerkingsverband

Het besluit om deel te nemen in deze samenwerkingsverbanden is genomen door het AB van WRIJ. Het besluit lag voor in de vergadering van 19 december 2023. Daarvoor is het besproken in de Commissie Waterketen.

Het voorliggende besluit betrof de formele instemming van het Algemeen Bestuur met het opzetten van een tweeledige samenwerkingsstructuur rond de bio grondstof Kaumera:

- Het mede oprichten van en toetreden tot een coöperatie van koploperwaterschappen gericht op samenwerking rond de productie en interne afstemming van Kaumera;
- Het vormgeven van de samenwerking tussen deze coöperatie en Haskoning in een gezamenlijke startup-bv (ieder 50% aandeelhouder) voor marktontwikkeling, productontwikkeling en positionering in de keten.

De financiële consequenties van dit besluit luiden: een jaarlijkse bijdrage van € 100.000 aan de bv en € 20.000 aan de coöperatie, gedekt uit de lopende begroting.

Hoofdpijnen van de meegestuurde adviesrapporten van Kokx-De Voogd:

Bijlage 1 – Verkenning samenwerking Kaumera (samenwerkingslijn 1 – tussen de waterschappen) beschrijft het doel van de samenwerking tussen de waterschappen als het bundelen van slagkracht voor opschaling van de productie, kennisontwikkeling en afzet van Kaumera. De samenwerking richt zich primair op productie en interne afstemming; markt- en ketenafspraken vallen buiten deze lijn. Urgentie wordt gekoppeld aan klimaatdoelen en de circulaire economie. Aan de hand van een afwegingskader worden vier mogelijke rechtsvormen uitgewerkt: een overeenkomst, een coöperatie, een bv of een openbaar lichaam/bedrijfsvoeringsorganisatie o.b.v. de Wgr. Op basis van het afwegingskader komt de coöperatie als voorkeursvariant uit de bus gezien de maatschappelijk ideële doelstelling van de samenwerking, het ontbreken van een winstoogmerk en het feit dat de waterschappen er lid van kunnen worden en aldus invloed en zeggenschap krijgen. Specifiek wordt opgemerkt: "De keus voor de coöperatie is ook goed uitlegbaar in het kader van de 'twee wegen leer', omdat onderbouwd kan worden dat de private vorm passender is bij de op de marktgerichte taken van het samenwerkingsverband dan de publieke vorm. De democratische legitimiteit wordt goed geborgd door bestuurders op te nemen in de ledenvergadering van de coöperatie, waarin de strategische besluiten worden genomen. Directieleden van de waterschappen vormen dan de directie van de coöperatie, waar de managementverantwoordelijkheid gelegd wordt voor de bedrijfsprocessen en de bedrijfsvoering van de coöperatie. Daarmee is de taak- en verantwoordelijk[heids red.] verdeling binnen de coöperatie in lijn met hoe het binnen de waterschappen geregeld is en daarmee gemakkelijk te hanteren in de praktijk."

Bijlage 2 – Rapport samenwerkingslijn 2 Kaumera met ketenpartners gaat in op de samenwerking van de coöperatie met externe ketenpartners, specifiek Haskoning. Doel is versterking van de hele Kaumera-keten via productontwikkeling, marktsegmentatie en gezamenlijke marktsturing. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen afgewogen. De samenwerking heeft het karakter van een 'ketensamenwerking' tussen meerdere zelfstandige partijen, waarbij sprake is wederzijdse afhankelijkheden en horizontale sturing op basis van afspraken. Er is geen sprake van exclusiviteit en geen van de partijen heeft zeggenschap over de andere partij. Een dergelijke samenwerking wordt vaak op basis van een overeenkomst vormgegeven. In dit geval wordt die vorm niet passend geacht, omdat een overeenkomst als zodanig niet kan deelnemen aan het economisch verkeer en geen personeel in dienst kan hebben. Een van de deelnemers aan de samenwerking moet dan bereid zijn deze taken (als penvoerder) op zich te nemen. Vaak leidt dat er in de praktijk toe dat de andere deelnemende partij(-en) geen gedeeld eigenaarschap voelen en het te veel overlaten aan de penvoerder om van een (h)echte samenwerking te kunnen spreken.

Het advies is daarom om een rechtspersoon op te richten. *"Zo kunnen ook de risico's beheerst worden buiten de coöperatie (en daarmee de waterschappen) en Royal HaskoningDHV. Gezien de beoogde publiek-private samenwerking vallen publieke vormen af en zal een private vorm gekozen moeten worden: de stichting, NV, BV of coöperatie. Kijkend naar wat partijen beogen met hun samenwerking in relatie tot de kenmerken van de verschillende rechtsvormen lijkt de BV de meest aangewezen vorm."*

Doelstellingen

Het doel van de **coöperatie** is om overeenkomsten te sluiten met de deelnemende waterschappen en derden ter uitoefening van een bedrijf om te komen tot de doorontwikkeling van de kwaliteit en modaliteiten en het vergroten van het productievolume van kaumera, gericht op een brede toepassing in de markt. Op deze wijze wil de coöperatie bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de deelnemende waterschappen om in 2050 volledig circulair te zijn.

In het adviesrapport van KokxDeVoogd zijn de volgende doelstellingen voor de **bv** opgenomen:

- Groter marktbereik en betere marktpositie verwerven, meer vraag naar Kaumera genereren;
- Snelheid maken met het doorontwikkelen van Kaumera met focus op de goede combinaties van marktsegmenten, functionaliteiten en toepassingen;
- Slagvaardig kunnen opereren door de daarvoor benodigde condities te creëren;
- Rendabel verdienmodel realiseren voor zowel de coöperatie -en daarmee de deelnemende waterschappen- als RHDHV.

Het is nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over de mate waarin de coöperatie en de bv hun doelstellingen bereiken.

In de aandeelhoudersovereenkomst zijn de coöperatie en RHDHV overeengekomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de middelen en de voortgang in de uitvoering jaarlijks te evalueren.

Het doel van de **coöperatie** is om overeenkomsten te sluiten met de deelnemende waterschappen en derden ter uitoefening van een bedrijf om te komen tot de doorontwikkeling van de kwaliteit en modaliteiten en het vergroten van het productievolume van kaumera, gericht op een brede toepassing in de markt. Op deze wijze wil de coöperatie bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de deelnemende waterschappen om in 2050 volledig circulair te zijn.

In het adviesrapport van KokxDeVoogd zijn de volgende doelstellingen voor de **bv** opgenomen:

- Groter marktbereik en betere marktpositie verwerven, meer vraag naar Kaumera genereren;
- Snelheid maken met het doorontwikkelen van Kaumera met focus op de goede combinaties van marktsegmenten, functionaliteiten en toepassingen;
- Slagvaardig kunnen opereren door de daarvoor benodigde condities te creëren;
- Rendabel verdienmodel realiseren voor zowel de coöperatie -en daarmee de deelnemende waterschappen- als RHDHV.

Het is nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over de mate waarin de coöperatie en de bv hun doelstellingen bereiken.

In de aandeelhoudersovereenkomst zijn de coöperatie en RHDHV overeengekomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de middelen en de voortgang in de uitvoering jaarlijks te evalueren.

Governance

Coöperatie

De coöperatie heeft een ledenvergadering waarin namens de vier waterschappen een dagelijks bestuurder is afgevaardigd. De ledenvergadering neemt gezamenlijk besluiten. Waterschap Rijn en IJssel fungeert als penvoerder en aanspreekpunt.

De coöperatie heeft een directie bestaande uit zoveel personen als de coöperatie leden heeft, tenzij de algemene vergadering hierover anders beslist. Op dit moment bestaat de directie uit vier leden. Elk waterschap mag één directeur benoemen. Directeuren (en hun plaatsvervangers) kunnen slechts zijn personen die als werknemer of anderszins zijn verbonden aan het waterschap waardoor zij zijn benoemd. In het beginsel zal een lid van de directie van een waterschap worden benoemd tot directeur (en plaatsvervanger). Dit is voorgeschreven in de statuten. De keuze om directieleden van de deelnemende waterschappen de directie van de coöperatie te laten vormen, is een bewuste. De samenwerkende partijen hechten sterk aan een gedeeld gevoel van eigenaarschap en willen dit bevorderen door de afstand tot de uitvoeringsorganisatie zo klein mogelijk te houden.

De coöperatie heeft zelf geen personeel in dienst; er wordt voor de ondersteunende activiteiten voor de ledenvergadering en het bestuur en onder andere de kassiersfunctie, administratie en contractbeheer een beroep gedaan op inzet van medewerkers van het waterschap dat het penvoerderschap op zich neemt. Rijn en IJssel neemt deze rol op zich.

Onder de directie functioneren werkgroepen met daarin medewerkers van de betrokken waterschappen.

Bv

De AvA komt twee keer per jaar bijeen en besluit bij unanimiteit. De directeur geeft hier op uitnodiging een voortgangspresentatie.

De bv kent een directieteam van vier directeuren (twee vertegenwoordigers vanuit de coöperatie (en dus de waterschappen), twee vanuit RHDHV) welke worden benoemd door de AvA, plus een managing director, welke wordt aangesteld door de directie. Rudi Gerard van WRIJ zit namens de coöperatie in de directie.

De volgende figuur geeft de governance schematisch weer:

Coöperatie Samenwerking Kaamera



Kaamera Sales and Services B.V.



In het kader van dit onderzoek is van belang om te benadrukken dat de Kaumera coöperatie wél een samenwerkingsverband (in de vorm van een verbonden partij) is van WRIJ, maar de Kaumera bv níet. De Kaumera coöperatie is de entiteit waarmee WRIJ een directe relatie heeft. De aansturing, verantwoording én financiering van de bv vindt indirect plaats via de coöperatie. Er is een rechtstreekse aansturingslijn noch verantwoordingslijn tussen WRIJ en de bv.

Financiering

De financiering vanuit de waterschappen ziet er als volgt uit:

- Ieder waterschap draagt jaarlijks € 37.000 bij aan de coöperatie, in totaal € 148.000 (zie jaarrekening 2024).
- De coöperatie houdt 50% van de aandelen in Kaumera Sales & Services BV. In de eerste vijf jaar na oprichting van de bv staat de coöperatie garant voor de kapitaalbehoefte van de bv, tot een bedrag van € 500.000 per jaar.
- Ter dekking van deze garantstelling, investeert ieder van de waterschappen jaarlijks €125.000, in totaal € 500.000 per jaar. De bijdrage loopt via de coöperatie naar de bv.

Daarnaast wordt de samenwerking in de coöperatie mede gefinancierd door een EU LIFE-subsidie (tweede ronde, toegekend in 2024). Deze heeft een looptijd van 3 jaar en is bedoeld voor:

- Het oprichten van de Kaumera Coöperatie
- Het oprichten van Kaumera Sales and Services BV
- Het versnellen van marktbenadering en productontwikkeling

De subsidie ondersteunt dus beide organisaties in hun opstartfase en gezamenlijke doelen. De omvang van de subsidie staat niet in openbare documenten.

De eerdere LIFE-subsidie uit 2023 was gericht op de realisatie van productielocaties in Zutphen en Epe, en werd toegekend aan het bredere Kaumera-project, dat toen nog onder regie stond van de betrokken waterschappen.

In het eerste operationele jaar (2024) heeft coöperatie Kaumera een winst gemaakt van € 12.691.

Risico's

Bij het aangaan van beide samenwerkingsverbanden is een uitgebreide risicoanalyse gedaan door Kokx-de Voogd (onderdeel van de in paragraaf 2 aangehaalde rapporten). De hoofdlijnen hieruit zijn hieronder samengevat. Deze analyses zijn gedeeld met het algemeen bestuur van WRIJ.

Coöperatie

De risico's in de coöperatie zijn beperkt gezien de aard en omvang van de activiteiten, het ontbreken van de werkgeversrol en de begrotingsomvang. De risico's worden verder beperkt door te kiezen voor de variant UA (Uitgesloten Aansprakelijkheid). Dit betekent dat de aansprakelijkheid van de waterschappen die lid zijn richting derden beperkt is tot de hoogte van hun inbreng. Dit is ook vastgelegd in de statuten van de coöperatie, art. 10: *"de leden van de coöperatie en de voormalige leden zijn niet aansprakelijk voor de verbintenissen en de schulden van de coöperatie en zijn niet verplicht om in enig ten tijde van de ontbinding van de coöperatie blijvend tekort bij te dragen. Mitsdien is iedere verplichting van leden of voormalige leden om in geval van ontbinding in een tekort van de coöperatie bij te dragen uitgesloten."*

Zo lang alleen waterschappen samenwerken in de coöperatie kan de inrichting van de coöperatie zo worden vorm gegeven dat er een uitzondering op de aanbestedingsplicht geldt vanwege quasi-inbesteding. Er is sprake van quasi-inbesteding wanneer wordt voldaan aan 3 voorwaarden: er is geen directe participatie van privékapitaal in de coöperatie, de gemeente houdt toezicht op de coöperatie als op een eigen dienst en de coöperatie verricht ten minste 80% van haar activiteiten voor de deelnemers. Ook het mededingingsrisico speelt alleen in strikt theoretische zin en zal zich in de praktijk niet voor doen.

Voorts wordt aangegeven dat risico's ten aanzien van het productievolume en leveringsverplichtingen naar derden in de Kaamera-keten of daarbuiten gezamenlijk worden aangegaan. Dat betekent dat de samenwerking mee kan kijken in de exploitatie van de productie van Kaamera van het individuele waterschap.

Ook stelt het rapport dat er wordt voorzien in een gelaagdheid van de (gedeeltelijke) verrekening van baten: eerst worden deze beschikbaar gehouden voor R&D-investeringen en het vormen van een gezamenlijke 'risico pot' op productie, waarvan de omvang nader wordt afgesproken. Daarna worden de baten verdeeld naar rato van de financiële bijdragen die de deelnemers betalen. Deze verdeelsleutel kan veranderen nadat structurele minimale kostenneutraliteit is bereikt.

In aanvulling op bovenstaande risicoanalyse door Kokx-De Voogd zien wij als mogelijk risico dat niet expliciet is benoemd, de dubbelfunctie van de directeuren van de coöperatie. Zij zijn immers ook directeur bij hun waterschap. De voordelen/argumentatie voor deze governance-keuze zijn wél expliciet benoemd (zie paragraaf 5 – een gedeeld gevoel van eigenaarschap versterken en de coöperatie dichtbij houden), maar de aandachtspunten niet. Wij zien de volgende mogelijke risico's voor WRIJ die gepaard gaan met deze constructie:

- Beperkte onafhankelijkheid/rolvermenging. Een directielid moet in de coöperatie formeel handelen in het belang van de coöperatie, maar heeft tegelijk een verantwoordingsplicht richting het eigen waterschapsbestuur. Dat kan leiden tot onduidelijkheid over verantwoordingsplicht, bevoegdheden en waar de uiteindelijke loyaliteit ligt.
- Aansprakelijkheid & verantwoordelijkheid. Op basis van het burgerlijk wetboek is een bestuurder van de coöperatie gehouden tot het behoorlijk uitvoeren van de bestuurstaken.²¹ Wanneer er sprake is van onbehoorlijk bestuur en dit leidt tot faillissement van de coöperatie, kan een bestuurder hier hoofdelijk voor aansprakelijk worden gesteld. In theorie kan het belang van de coöperatie en het behoorlijk uitvoeren van de bestuurstaken aldaar de belangen van het waterschap doorkruisen. In dat geval vertegenwoordigt één persoon de tegengestelde belangen van het waterschap en de coöperatie. Dit kan onwenselijk zijn.

Gelet op de beperkte omvang van de activiteiten van de coöperatie en de samenwerking met andere publiekrechtelijke partners in de coöperatie verwachten wij dat deze risico's heel beperkt zullen materialiseren. In de samenwerking moet worden aangenomen dat ook de andere waterschappen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zullen toepassen bij hun aansturing als lid van de coöperatie. Daarmee zijn de doelstellingen en de kaders die aan het bestuur van de coöperatie worden meegegeven in lijn met deze beginselen. Daarnaast bezit de coöperatie zelf geen substantiële onderneming, waarmee wij het risico dat de bestuurders in strijd met het belang van die van de coöperatie zullen handelen zeer beperkt.

²¹ Zie artikelen 2:9 BW, 2:50a, 2:53a en de daarmee geschakelde bepalingen met betrekking tot de NV zoals artikel 2:138.

Bv

De samenwerking tussen de coöperatie en RHDHV wordt aangegaan voor vijf jaar. De deelnemende partijen evalueren jaarlijks de voortgang en behaalde resultaten. In het vierde jaar volgt een eindevaluatie op doelbereik en besluitvorming door de coöperatie en RHDHV of, en zo ja, hoe de samenwerking verder vorm zal krijgen.

Opbrengsten, kosten en risico's van de samenwerking worden in de verhouding 50%-50% verdeeld tussen de coöperatie en RHDHV. Ter dekking van het werkkapitaal is een gemiddelde bijdrage annex garantstelling nodig van € 0,5 mln. per jaar per eigenaar, met als streven de kosten van de bv te dekken uit de marge tussen de inkoopprijs en de afzetprijs van Kaumera. Hiermee is het risico voor per eigenaar over de volle vijf jaar, wanneer er geen enkele opbrengst uit afzet is, maximaal € 2,5 mln. totaal. Iedere eigenaar (RHDHV en de coöperatie) respectievelijk staat garant voor een bedrag van € 0,5 mln. gemiddeld per jaar. Zoals toegelicht onder de paragraaf financiën, dekt ieder van de waterschappen als lid van de coöperatie hiervan – indirect - € 125.000 per jaar.

De eerste drie jaren worden eventuele overschotten in de exploitatie geïnvesteerd in de bv. Bij een groot overschot kunnen de eigenaren gezamenlijk besluiten een winstuitkering te doen, ook in de verhouding 50-50%. Bij gebleken succes (bijvoorbeeld vanaf het 4de jaar) worden overschotten voor de helft geïnvesteerd in de bv en voor de helft uitgekeerd aan beide partijen, weer in de verhouding 50-50%.

Informatievoorziening en verantwoording

Voor zover wij hebben kunnen nagaan in het online bestuurlijke informatiesysteem van WRIJ werd het algemeen bestuur vóór oprichting van de coöperatie en de bv geïnformeerd over de voortgang rondom de NEO-alginaatwinning bij de fabriek in Zutphen (zie lijst geraadpleegde bronnen). Aanvullende investeringsvragen zijn – voor zover wij kunnen overzien – aan het AB voorgelegd.

Verantwoording van de coöperatie aan haar leden vindt jaarlijks plaats via:

- Een jaarverslag met activiteiten, resultaten en toekomstplannen
- Een jaarrekening met financiële verantwoording

Er is statutair vastgelegd dat de Algemeen Besturen van de betrokken waterschappen een zienswijze kunnen indienen op de conceptbegroting van de coöperatie. Het AB WRIJ heeft dit tot dusver ook gedaan. Het betreft steeds positieve advisering zonder aandachtspunten. De ledenvergadering van de coöperatie beslist over goedkeuring en eventuele bijsturing.

Updates over Kaumera worden periodiek gegeven in commissieverband, tijdens introductieprogramma's voor nieuwe AB-leden, via werkbezoeken, webinars en rondleidingen bij de productielocatie. De coöperatie heeft na oprichting een startdag georganiseerd voor AB-leden van waterschappen (zowel deelnemend als niet-deelnemend).

Ambtelijk betrokkenen benoemen dat na verkiezingen de kennis vaak opnieuw moet worden opgebouwd en dat het in de informatievoorziening aan het AB van belang is om steeds de lange termijn ("de film") te laten zien, en niet alleen in te gaan op korte termijnontwikkelingen ("de foto"). Dit zou de ambtelijke organisatie nog beter kunnen doen, vinden zij.

Het merendeel van de algemeen bestuursleden die wij hebben gesproken geeft aan dat zij uitgebreid betrokken zijn geweest bij de oprichting van de samenwerking in Kaamera. Zij zijn over het algemeen tevreden met de informatievoorziening in het besluitvormingstraject. Als belangrijke overwegingen om positief te besluiten over de oprichting van het samenwerkingsverband wordt genoemd dat er een vast evaluatiemoment is afgesproken, dat de financiële risico's per jaar en over de gehele looptijd zijn beperkt tot een bepaald bedrag en dat zij uitgebreid geïnformeerd zijn over deze aandachtspunten.

5. Waterschap Rijn en IJssel Energieholding BV.

Algemeen

Rechtsvorm	Besloten vennootschap (bv)
Deelnemers	Waterschap Rijn en IJssel (enig aandeelhouder)
Datum oprichting	23 juni 2021, statutenwijziging 17 juni 2022
Doelstelling	Exploitatie van windturbines voor duurzame energieopwekking, als bijdrage aan energieneutraliteit in 2025
Taken	Ontwikkelen, realiseren en exploiteren van windturbines op locaties in Zutphen en Duiven

Achtergrond

De oprichting van Waterschap Rijn & IJssel Energie Holding B.V. ("Energie Holding B.V.") vloeide voort uit de wens van het waterschap om windturbines te ontwikkelen en te exploiteren, ten behoeve van energieneutraliteit. Energieneutraliteit is een belangrijk en integraal onderdeel van de strategie van het waterschap. Omdat er expliciete wensen waren van het AB om een deel van de winst ten goede te laten komen aan de omgeving, en om het samenwerkingsverband 'dichtbij het waterschap' te organiseren, is gekozen voor de B.V. als rechtsvorm om deze activiteiten in onder te brengen.

Bij de oprichting werd beoogd om onder de holding twee werk-bv's onder te brengen, één voor de realisatie van windturbines in Duiven en één voor Zutphen. Waterschap Rijn en IJssel windenergie Duiven B.V. ("Windenergie Duiven B.V.") is op 23 juni 2021 opgericht. De locatie in Zutphen is op het moment van schrijven nog niet gerealiseerd.²²

Besluitvorming over het aangaan van dit samenwerkingsverband

De besluitvorming over het aangaan van dit samenwerkingsverband is in stappen gegaan. Het DB heeft het AB hier steeds in meegenomen en heeft steeds voortgebouwd op tussentijds genomen besluiten tot het construct zoals dat nu staat.

²² De bouwplannen met betrekking tot de windturbines in Zutphen lagen tot recent voor bij de Raad van State. Op basis van de uitspraak dienen de bouwplannen op een aantal onderdelen worden aangevuld of aangepast. De Provincie Gelderland werkt hieraan. Op 19 augustus 2025 is het algemeen bestuur van het waterschap om instemming gevraagd om deel te nemen aan de nog op te richten Smart Energy Hub Zutphen de Mars B.V.. Het doel hiervan is om ondanks netcongestie de duurzame energie uit windturbines in Zutphen toch in te kunnen zetten.

Naar aanleiding van de doelstelling van WRIJ om energieneutraal te zijn in 2025 is een uitvoeringsstrategie opgesteld. De opwek van windenergie op locaties Duiven en Zutphen maakte hier onderdeel van uit. In juli 2018 kwam in dit kader de vraag op welke organisatievorm of juridische structuur het best passend zou zijn voor de bouw en exploitatie van windmolens. Het DB heeft toen vier scenario's voorgelegd aan het AB waarin het waterschap een windmolen kan realiseren en beheren:

- Scenario A 'Verkoop' - Het project wordt op de markt gezet en WRIJ laat derden de windmolens ontwikkelen, realiseren en beheren.
- Scenario B 'Publiek-private-samenwerking' - WRIJ gaat een samenwerking aan voor de ontwikkeling, realisatie en/of het beheer van windmolens.
- Scenario C 'Publiek (WRIJ)' - WRIJ ontwikkelt, realiseert en beheert windmolens binnen de huidige (publiekrechtelijke) omgeving.
- Scenario D 'Vennootschap (bv)' - WRIJ ontwikkelt, realiseert en beheert windmolens door het onder te brengen in een (uitvoerings)organisatie/rechtspersoon.

Deze scenario's zijn getoetst aan de hand van de volgende: criteria

- a. zeggenschap, imago, participatie, samenwerking, complexiteit en risicomanagement
- b. flexibiliteit, slagkracht en sturing
- c. winst (fiscaliteit).

Uit deze toetsing kwam voor het DB scenario D als voorkeursvariant uit de bus. Ten opzichte van scenario C gaven het flexibel kunnen inspelen op ontwikkelingen en de fiscale voordelen de doorslag. Hierop heeft het AB ingestemd met de nadere uitwerking van deze rechtsvorm.

In november 2018 heeft het AB besloten tot het oprichten van een rechtsvorm van een bv, met als twee belangrijkste motieven:

- 20% gebiedsopbrengst. Het AB besloot dat 20% van de winst aan de omgeving ten goede moet komen; via een jaarrekening van een bv is dat transparanter te volgen dan via de waterschapsbegroting.
- Fiscaal voordeel. De bv-structuur maakt gebruik van btw-constructies die in de publieke begroting niet mogelijk zijn. De terugverdientijd is daarmee korter bij een bv-constructie dan bij exploitatie in eigen beheer.

Door een holding neer te zetten boven twee andere bv's beoogt men meer flexibiliteit te creëren omdat de doelomschrijving van de holding ruimer is dan die van de werk-bv's (zie paragraaf 4).

In maart 2019 lag besluitvorming over de oprichting van Energie Holding B.V. en de twee windenergie-bv's voor in het AB, inclusief de statuten van deze organisaties. Er is bewust voor gekozen om de holding en werk-bv's anders in te richten dan Waterstromen B.V.: 'Doordat de taken van de energie-bv's door de eigen ambtelijke organisatie worden uitgevoerd, betekent dit voor het algemeen bestuur de meeste bestuurlijke invloed (minst op afstand). Aangezien het waterschap verantwoordelijk blijft voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's blijft er voor het algemeen bestuur in de exploitatiefase nog steeds een kaderstellende en controlerende taak (toezicht) over bij die programma's'.

Het voorstel is eerst besproken in de commissie Waterketen, die in haar advies aan het AB overwegingen heeft meegegeven ten aanzien van de borging van de toezichthoudende taken van het AB en het expliciet benoemen dat de directie van de bv wordt ingevuld met personeel van WRIJ. Deze punten zijn in het uiteindelijke voorstel ondervangen doordat het AB voor wat betreft het gegeven mandaat voor bepaalde onderwerpen expliciet een voorbehoud maakt, te weten:

- a. de wijziging van de statuten
- b. de uitgifte/verkoop van (nieuwe) aandelen van de holding en de werk-bv's
- c. de oprichting van of deelneming in andere rechtspersonen
- d. bij benoeming van een directeur, voor zover deze niet in dienst is van Waterschap Rijn en IJssel.

Doelstellingen

In de statuten wordt het doel van de bv verwoord als: 'Het oprichten van, het op enigerlei wijze deelnemen in, het besturen van, het toezicht houden op, het samenwerken met, het verkrijgen, behouden, vervreemden of op enigerlei andere wijze beheren van alle soorten van deelnemingen en belangen in ondernemingen en vennootschappen die initiatieven voor alternatieve, duurzame of hernieuwbare energieproductie ontwikkelen, opzetten, financieren, in stand houden en/of exploiteren.'

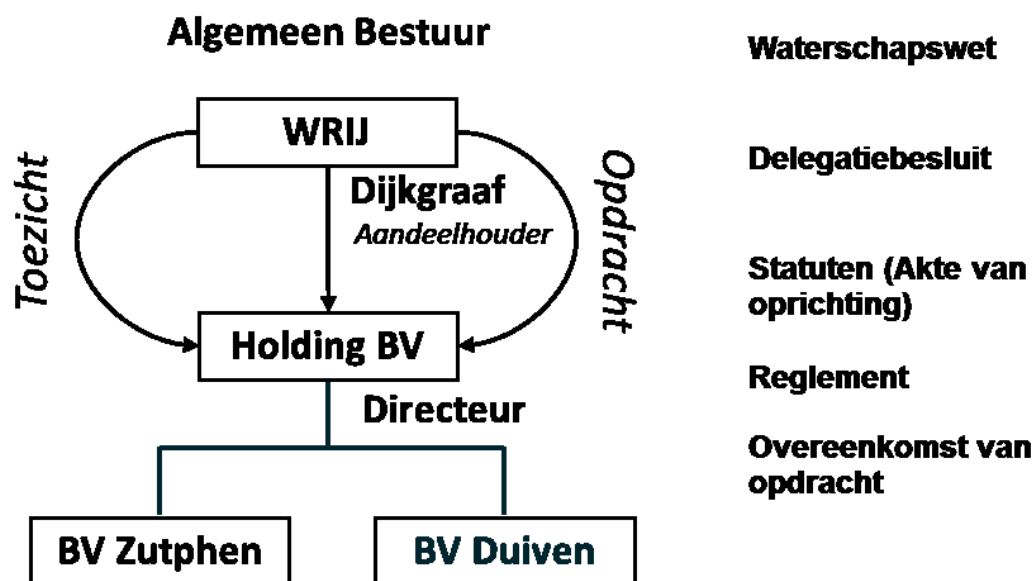
De doelomschrijving van de Energie Holding B.V. is daarmee ruimer dan enkel windenergie, maar biedt ruimte voor alle initiatieven voor alternatieve, duurzame en/of hernieuwbare energieproductie.

Governance

Energie Holding B.V. is volledig eigendom van WRIJ. Per windlocatie wordt vervolgens een aparte bv opgericht. Het waterschap heeft een overeenkomst van opdracht afgesloten met Energie Holding B.V. voor de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van de windturbines. Hierin zijn de zakelijke afspraken vastgelegd tussen Energie Holding B.V. en het waterschap ten aanzien van de te behalen resultaten binnen de opdracht (uitvoering van de inhoudelijke taak). Het sluiten van deze overeenkomst is de bevoegdheid van het DB. De overeenkomst wordt vanuit de holding een-op-een doorgezet naar de beoogde werk-bv's, waarbij overeenkomsten wel locatie-specifiek gemaakt worden. Op dit moment is de bv voor de windlocatie in Duiven gerealiseerd. De locatie en bv in Zutphen zijn op het moment van schrijven nog niet ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.

Doordat het waterschap 100% aandeelhouder is van Energie Holding B.V., betreft dit een overheidsvennootschap. De governance en zeggenschap zijn daarmee grotendeels vergelijkbaar met andere activiteiten van het waterschap. De directeur van de bv wordt gedetacheerd (onbezoldigd) vanuit het waterschap. Zoals aangegeven in paragraaf 4, is dit een bewuste keuze geweest om nabijheid te organiseren.

In figuur 1 is de relatie tussen het algemeen bestuur, de aandeelhouder (dijkgraaf namens het DB) en de directeur van de bv weergegeven.



Figuur 2. Governance.

De volgende tabel geeft de rollen, taken en bevoegdheden weer:

AB	• Goedkeuring statuten (akte van oprichting) van bv • Kaderstellende rol via programma's • Controlerende rol via P&C-cyclus
Dijkgraaf	• Vertegenwoordiger van het waterschap in de AvA • Informeert college en/of AB bij bijzonderheden
DB	• Verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en houdt in de uitvoeringsfase toezicht op de taakuitvoering en stuurt zo nodig bij (Waterschapswet) • Via delegatiebesluit onder andere bevoegd om: – het standpunt van het waterschap te bepalen als aandeelhouder van de bv – tot overeenkomsten te besluiten (hier: overeenkomst van opdracht) • Bevoegd om te besluiten over privaatrechtelijke rechtshandelingen: de voorbereiding van de besluiten in de AvA zal dan ook in de collegevergadering moeten plaatsvinden • Is met het vaststellen van de begroting gemachtigd tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen in het begrotingsjaar en kan dan ook middelen inzetten ter realisering van de genoemde doelen
AvA	• Benoemt, schorst, ontslaat een directeur (statuten) • Neemt besluiten die de structuur van de bv raken • Stelt de jaarrekening vast • Besluit over winstuitkering (geen gevolgen zonder goedkeuring directie) • Mag besluiten dat nader te bepalen directiebesluiten goedkeuring behoeven • Mag de directie aanwijzingen geven
Directeur bv	• Bestuurder en vertegenwoordiger van de bv • Opdrachtnemer voor de overeenkomst van de opdracht met het waterschap • Handelt volgens het reglement (zie statuten) • Verantwoordelijk voor de resultaten en bedrijfsvoering • Zet medewerkers van het waterschap in voor de activiteiten van de bv • Persoonlijk aansprakelijk

Medewerkers	• Uitvoering project en projectondersteuning (projecten)
WRIJ	• Administratie voeren van de bv's (financiën)
	• Uitbesteding activiteiten (mandaat bij directeur bv)

Het technisch beheer van de installaties en de uitvoering van het onderhoud aan de turbines is uitbesteed aan een derde partij (Topwind). Dit geldt ook voor juridische advisering (Nysingh).

Er vindt driemaal per jaar overleg plaats tussen de dijkgraaf als afgevaardigde van WRIJ in de AvA en de directeur van de bv over voortgang van de opdracht, de financiën en het omgevingsmanagement. Ook is er driemaal per jaar een overleg tussen de heemraad die over energie/duurzaamheid gaat en de directeur van de bv.

Exitstrategie: de bovengenoemde overeenkomst van opdracht tussen WRIJ en Energie Holding B.V. is aangegaan voor onbepaalde tijd. Beide partijen hebben een opzegtermijn van 12 maanden. De overeenkomst eindigt in ieder geval wanneer de exploitatietermijn van de laatste windturbine is verstreken en alle windturbines zijn verwijderd.

Financiering

WRIJ is 100% aandeelhouder in Energie Holding B.V. Er is € 100 aan aandelen geplaatst, waarmee het financieel belang wat betreft aandelenkapitaal beperkt is. Daarentegen heeft het waterschap een financieel belang vanwege een borgstelling aan Energie Holding B.V. Het algemeen bestuur heeft in november 2020 besloten tot een borgstelling tot maximaal € 21 miljoen voor de bouw van de windturbines. Daarvan is op dit moment € 15 miljoen aan borgstelling daadwerkelijk afgegeven aan de NWB ten behoeve van de bouw van twee windturbines. Energie Holding B.V. is 100% aandeelhouder in de werk-bv in Duiven, waar de twee windturbines in zijn ondergebracht. De rente op de lening is vastgezet, waarmee er geen renterisico is voor de exploitatie van de vennootschap. De looptijd van de lening is 15 jaar; de aflossing start in oktober 2027. Dit is na een aanlooperperiode van bijna zes jaar na het aantrekken van de lening.

Wij begrijpen dat dit bedoeld is om de vennootschap de mogelijkheid te geven om reserves op te bouwen en om eventuele technische tegenvallers op te kunnen vangen. De borgstelling door WRIJ was nodig om onder gunstige voorwaarden een lening te kunnen afsluiten.

Energie Holding B.V. gaat dividend uitkeren op het moment dat er voldoende liquide middelen zijn. Wat 'voldoende' is, is niet gedefinieerd, maar wordt van jaar tot jaar bekeken. Het waterschap houdt in zijn eigen begroting (nog) geen rekening met dividenduitkeringen door Energie Holding B.V. Verder is het financiële risico van het waterschap met betrekking tot het kapitaal van de vennootschappen in principe beperkt tot het aandelenkapitaal. Vanwege de borgstelling heeft het waterschap echter toch een direct belang bij de resultaten van de vennootschappen. Daarbij is van belang dat de resultaten van de bv's sterk afhankelijk zijn van de natuurlijke omstandigheden. In 2024 is bijvoorbeeld in de Duiven-bv een lagere realisatie te zien (€ 290.035 na belastingen ten opzichte van € 489.000 begroot). Naar wij begrepen was dit het resultaat van minder wind. In het kader van dit onderzoek is in dat geval belangrijk dat het waterschap hierop niet kan sturen. Wel is op te merken dat zelfs met tegenvallende wind, de ondernemingen nog positieve resultaten laten zien. Het bedrijfsresultaat in Energie Holding B.V. bedroeg overigens in datzelfde jaar € 31.600. Voor het resultaat van Energie Holding B.V. is geen begroting beschikbaar. Gelet op de beperkte activiteiten in de holding, verwachten wij op dat punt geen significante financiële risico's of afwijkingen.

Energie Holding bv ontvangt SDE-subsidie (Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie), waardoor gedurende 15 jaar een minimumprijs per KWh is gegarandeerd.

Risico's

Onze gesprekspartners geven aan dat de financiële risico's voor de ontwikkeling van Duiven inmiddels tot het verleden behoren. In de planfase zijn – in meerdere stappen en steeds met instemming van het AB – miljoenen euro's geïnvesteerd, terwijl steeds het reële risico bestond dat er geen vergunning zou worden afgegeven voor de windturbine. Ook was het niet zeker dat de bv een SDE-subsidie zou krijgen, waarmee een minimumopbrengst per kWh is geborgd. Nu de vergunningen voor Duiven zijn afgegeven, zijn de financiële risico's veel beperkter.

De belangrijkste risico's die gepaard gaan met Energie Holding B.V., zijn:

- De borgstelling van WRIJ voor de bovengenoemde lening van de bv bij de NWB. Omdat de rente is vastgezet, is er geen renterisico.
- Technische storingen waardoor de turbines niet kunnen draaien (minder omzet) en/of die leiden tot hoge reparatiekosten. Dit risico wordt beheerst doordat een externe, gespecialiseerde partij het technisch beheer van de turbines uitvoert.
- Natuurlijke omstandigheden: weinig wind. Bij weinig wind genereren de turbines minder stroom, waardoor de omzet achterblijft. Gesprekspartners geven aan dat de prognoses voor de opbrengsten uit windenergie conservatief zijn opgesteld. Sinds de turbines operationeel werden, zijn er al periodes geweest met minder wind dan voorspeld. Dit was bijvoorbeeld het geval in 2024, maar in dat jaar liet de vennootschap desalniettemin een positief resultaat zien.
- Botsende belangen: het AB heeft enerzijds een terugverdientijd van 10-15 jaar meegegeven als kader en anderzijds benadrukt dat de windturbines tot zo min mogelijk overlast moeten leiden voor de omgeving. Deze belangen kunnen botsen. Om omwonenden te ontlasten kan ervoor worden gekozen om de windturbines minder vaak te laten draaien, wat een lagere opbrengst tot gevolg heeft. Hiermee kan de terugverdientijd in gevaar komen.
- Een ander aandachtspunt is dat het bestuur en de werkzaamheden voor de bv worden uitgevoerd door werknemers van het waterschap, die voor deze werkzaamheden worden gedetacheerd. Hiermee staat de uitvoering van de vennootschappen zeer dicht bij het waterschap. Anderzijds betekent dit dat de verantwoordelijkheden van deze persoon met betrekking tot het waterschap en de bv elkaar kunnen doorkruisen. Bestuurders van de vennootschap zijn namelijk op basis van het Burgerlijk Wetboek gehouden tot het behoorlijk uitvoeren van de bestuurstaken en verantwoordelijk voor het handelen in het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming.²³ In theorie kan het belang van de vennootschap en het behoorlijk uitvoeren van de bestuurstaken aldaar de belangen van het waterschap doorkruisen. In dat geval vertegenwoordigt één persoon de tegengestelde belangen van het waterschap en de vennootschap. Dit kan onwenselijk zijn en leiden tot bestuursaansprakelijkheid voor de bestuurder. Gelet op de beperkte omvang van de activiteiten van de vennootschap verwachten wij dat deze risico's heel beperkt zullen zijn.
- Politieke prioriteiten kunnen veranderen. De doelstelling om als waterschap energieneutraal te zijn kan in de toekomst onder druk komen te staan. Daarbij tekenen de gesprekspartners aan dat, in tegenstelling tot veel andere verduurzamingsmaatregelen, de opwek van windenergie geld oplevert in plaats van geld kost.

²³ Zie artikel 2:9 BW en 2:239, lid 5 BW.

Informatievoorziening en verantwoording

De financiële verantwoording aan het algemeen bestuur vindt plaats via de P&C-cyclus in begroting en jaarrekening in de verplichte paragraaf verbonden partijen.

Het is ons niet bekend of de jaarrekening van de bv structureel aan het AB wordt toegestuurd. Ambtelijk betrokkenen merken op dat er na aanvankelijke interesse vanuit het AB voor de Energie Holding B.V. en de werk-bv's, er de afgelopen periode nauwelijks vragen meer worden gesteld door AB-leden. Het algemeen bestuur geeft aan dat in aanloop naar het besluit voor Energie Holding B.V. uitgebreid is stilgestaan bij de redenen om de verbonden partij op te richten. Ook werd aangegeven dat het besluit om voor de rechtsvorm van B.V. te kiezen voldoende is toegelicht en de overwegingen duidelijk aansloten bij de redenen om de verbonden partij op te richten.

Bijlage IV. Overzicht samenwerkingen

Naam	Partners	Vorm	Aandeel WRIJ	Doel / taak	Beleidsintensief of extensief
Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland (PCWMN)	7 waterschappen (Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, Rivierenland, Stichtse Rijnlanden, Vallei en Veluwe, Vechtstromen en Zuiderzeeland)	informeel	Niet te herleiden uit openbare bronnen.	Het versterken van de crisisorganisatie, o.a. door gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen, afstemming en uniformering.	Extensief
Waterstromen BV	Waterschap Rijn en IJssel	BV	100% aandeelhouder	Waterstromen exploiteert installaties voor de zuivering van industrieel restwater en de verwerking van organische reststromen. Ook ondersteunt Waterstromen bedrijven met een eigen zuivering door het leveren van expertise en ondersteuning door gespecialiseerde vakmensen.	Extensief
Waterschap Rijn en IJssel Energie Holding BV	Waterschap Rijn en IJssel	BV	100% aandeelhouder	Investeert in initiatieven en activiteiten voor alternatieve, duurzame of hernieuwbare energieproductie en het opzetten en financieren en in stand houden en/of exploiteren van deze deelnemingen.	Extensief
Kaamera coöperatie	4 waterschappen (Rijn en IJssel, Limburg, Vallei en Veluwe, Stichtse Rijnlanden)	Coöperatie	WRIJ draagt - net als de overige deelnemers - 1/4e van de kosten	Het doel van de coöperatie is om overeenkomsten te sluiten met de deelnemende waterschappen en derden ter uitoefening van een bedrijf om te komen tot de doorontwikkeling van de kwaliteit en modaliteiten en het vergroten van het productievolume van Kaamera, gericht op een brede toepassing in de markt. Op deze wijze wil de coöperatie bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de deelnemende waterschappen om in 2050 volledig circulair te zijn.	Extensief

Naam	Partners	Vorm	Aandeel WRIJ	Doel / taak	Beleidsintensief of extensief
Aqualysis	5 waterschappen (Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Vechtstromen en Zuiderzeeland)	Bedrijfsvoeringsorganisatie o.b.v. Wgr	Het bestuur stelt een bijdrageverordening vast, waarin de uitgangspunten voor kostentoerekening aan de waterschappen worden vastgelegd.	De gemeenschappelijke uitvoering van de laboratoriumactiviteiten van de waterschappen ter ondersteuning bij de uitoefening door de waterschappen van de taken en bevoegdheden die bij of krachtens de wet aan hen zijn toegekend. Aqualysis kan, binnen zijn taken, daarbij als aankoopcentrale voor de waterschappen fungeren.	Extensief
EUREGIO (Enschede/Gronau)	2 waterschappen (Rijn en IJssel en Vechtstromen - beiden voor het relevante deelgebied) en gemeenten, steden en (Land-)Kreise in het samenwerkingsgebied.	Openbaar lichaam in de zin van art. 3 van het Verdrag van Anholt	Lidmaatschapsbijdrage o.b.v. inwoneraantal. Het bedrag per inwoner en jaar van de waterschappen dient 2/29 deel van de algemene bijdrage te bedragen.	De Euregio heeft als taak de regionale grensoverschrijdende samenwerking van haar leden te bevorderen, te ondersteunen en te coördineren.	Extensief
GBLT (gemeente- en waterschapsbelastingen)	5 waterschappen (Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Vechtstromen en Zuiderzeeland) en 7 gemeenten	Openbaar lichaam o.b.v. Wgr	De kosten van GBLT worden enerzijds door de deelnemers gedragen en anderzijds gedekt door aan belastingplichtigen in rekening gebrachte invorderkosten voor het verzenden van onder andere aanmaningen en dwangbevelen. Het verschil, zijnde de netto exploitatielasten, worden jaarlijks op basis van de verdeelsleutel, bedoeld in het tweede en derde lid, aan de deelnemers in rekening gebracht.	GBLT heeft als doelstelling zorg te dragen voor een efficiënte en effectieve heffing en invordering van belastingen, voor de heffing en invordering waarvan de vertegenwoordigende organen van de deelnemers belastingverordeningen en kwijtscheldingsregels hebben vastgesteld, elk voor zover het hun grondgebied betreft, de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken en desgewenst de inrichting en/of het beheer van andere basisregistraties.	Extensief
Het waterschapshuis (hWh)	21 waterschappen	Openbaar lichaam o.b.v. Wgr	Er is een kostenverdeelsleutel voor de organisatiekosten	Het Waterschapshuis heeft tot taak als ondersteunende organisatie en aankoopcentrale te fungeren voor de waterschappen en daarmee een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de informatie- en bedrijfsprocessen ter bevordering van de kwaliteit en efficiëntie van de taakuitvoering door de waterschappen.	Extensief

Naam	Partners	Vorm	Aandeel WRIJ	Doel / taak	Beleidsintensief of extensief
Muskusrattenbestrijding	4 waterschappen (Hollandse Delta, Rijn en IJssel, Rivierenland en Vallei en Veluwe)	Informeel - overeenkomst van kosten voor gemene rekening	Kostenverdeling: - Rijn en IJssel: 10,4% - Vallei en Veluwe: 18,2% - Hollandse Delta: 23,9% - Rivierenland: 47,5%	Muskusratten en beverratten vormen een risico voor dijken en de natuur. De landelijke strategie is om de muskusratten terug te dringen naar de landsgrenzen. Waterschap Rivierenland voert het muskusrattenbeheer uit voor de waterschappen Vallei en Veluwe, Rijn en IJssel, Hollandse Delta en Rivierenland. Het doel van de overeenkomst is het eerlijk verdelen van de gezamenlijke kosten van muskusrattenbestrijding tussen de betrokken waterschappen, zodat de aanpak regionaal gecoördineerd en financieel gedragen kan worden.	Extensief
Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)	21 waterschappen en RWS	informeel - alliantie	Financiering door rijk (50%) en 21 waterschappen (50%), waarvan 40% een vaste solidariteitsbijdrage en 10% projectgebonden bijdragen.	Het doel van het HWBP is dat in 2050 alle primaire waterkeringen in Nederland op een sobere en doelmatige wijze zijn versterkt, zodat ze voldoen aan de wettelijke normen.	Extensief
Grensoverschrijdend Platform voor Regionaal Waterbeheer (GPRW)	2 waterschappen (Rijn en IJssel en Vechtstromen), Kreis Borken, Kreis Steinfurt, Landkreis Grafschaft Bentheim, Landkreis Emsland en Bezirksregierung Münster	informeel - bestuurlijk overlegplatform	De samenwerkingspartners betalen jaarlijks een vaste bijdrage; voor specifieke projecten wordt externe financiering gebruikt.	Actieve grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer (klimaatadaptatie, hoogwaterveiligheid, vismigratie, bever- en muskusratten en waterkwaliteit) door afstemming van beleid en uitvoering, gezamenlijke projectuitvoering, kennisdeling, bundeling van middelen en gezamenlijke lobby.	Extensief
Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) Rijn-Oost	5 waterschappen (Drents-Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, Vallei en Veluwe, Vechtstromen, Zuiderzeeland), 5 provincies, RWS Oost- en Midden-Nederland, gemeenten binnen het Rijn-Oost gebied, ministeries van IenW en LNV, drinkwaterbedrijven, maatschappelijke partners	informeel - bestuurlijk overlegplatform	Niet te herleiden uit openbare bronnen.	Uitvoering KRW	Extensief

Naam	Partners	Vorm	Aandeel WRIJ	Doel / taak	Beleidsintensief of extensief
RES West Overijssel	4 waterschappen (Drents Overijsselse Delta, Vallei en Veluwe, Vechtstromen en Rijn en IJssel), 11 gemeenten, provincie Overijssel, andere betrokkenen (netbeheerder, maatschappelijk middenveld, etc.)	informeel - bestuurlijke samenwerking	Niet te herleiden uit openbare bronnen.	Gezamenlijk maken en uitvoeren van plannen voor de energietransitie, in het bijzonder t.a.v. opwek van duurzame elektriciteit.	Grotendeels extensief
Waterakkoord Twentekanalen-Overijsselse Vecht (WAT TK-OV)	3 waterschappen (Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, Vechtstromen), provincies Drenthe en Overijssel, Rijkswaterstaat Oost Nederland	informeel - bestuursakkoord	De kostenverdeling wordt jaarlijks vastgesteld aan de hand van actuele waterbehoeften, benodigde investeringen e.d.	Vastleggen van de gemaakte afspraken tussen alle betrokken waterbeheerders en kanaalbeheerders over de aanvoer van water uit de Twentekanalen, het Kanaal Almelo - de Haandrik en de Overijsselse Vecht ten behoeve van de watervoorziening in delen van Overijssel, Gelderland en Drenthe, en de afvoer van water naar de Twentekanalen ten behoeve van de afwatering van delen van Overijssel en Gelderland.	Extensief
Bestuursovereenkomst Zoetwatervoorziening Oost-Nederland (ZON)	67 partijen	informeel - bestuursovereenkomst	Projectfinanciering: 50% door het rijk via het Deltafonds; 50% door regionale partijen - waaronder WRIJ.	ZON is een project van het RBO Rijn-Oost. Het project levert ook de regionale inbreng in het deelprogramma Zoetwater van het Deltaprogramma. Binnen het ZON-programma nemen de deelnemende partijen maatregelen om minder last te hebben van de toenemende droogte, zonder de wateroverlast te laten toenemen.	Extensief
NOVEX Arnhem-Nijmegen-Foodvalley	3 waterschappen (Rijn en IJssel, Rivierenland en Vallei en Veluwe), 26 gemeenten, 2 provincies en het rijk	informeel - nationaal programma	Afspraken over projectfinanciering worden vastgelegd in de Uitvoeringsagenda en bijbehorende Regionale Investeringsagenda.	Versnellen van besluitvorming over ruimtelijke keuzes en de uitvoering van maatregelen.	Grotendeels extensief
RES Arnhem/Nijmegen	2 waterschappen (Rijn en IJssel en Rivierenland), 16 gemeenten, provincie Gelderland, andere betrokkenen (netbeheerder, maatschappelijk middenveld, etc.)	informeel - uitvoering Groene Metropoolregio (GR)	Niet te herleiden uit openbare bronnen.	Gezamenlijk maken en uitvoeren van plannen voor de energietransitie, in het bijzonder t.a.v. opwek van duurzame elektriciteit.	Grotendeels extensief

Naam	Partners	Vorm	Aandeel WRIJ	Doel / taak	Beleidsintensief of extensief
RES Achterhoek	2 waterschappen (Rijn en IJssel en Vechtstromen), 8 gemeenten, provincie Gelderland, andere betrokkenen (netbeheerder, maatschappelijk middenveld, etc.)	informeel - uitvoering via Regio Achterhoek (GR)	Niet te herleiden uit openbare bronnen.	Gezamenlijk maken en uitvoeren van plannen voor de energietransitie, in het bijzonder t.a.v. opwek van duurzame elektriciteit.	Grotendeels extensief
RES Clean Tech regio / Stedendriehoek	2 waterschappen (Rijn en IJssel en Vallei en Veluwe), 7 gemeenten, provincie Gelderland, andere betrokkenen (netbeheerder, maatschappelijk middenveld, etc.)	informeel - uitvoering via Regio Stedendriehoek (GR)	Niet te herleiden uit openbare bronnen.	Gezamenlijk maken en uitvoeren van plannen voor de energietransitie, in het bijzonder t.a.v. opwek van duurzame elektriciteit.	Grotendeels extensief
RES Twente	3 waterschappen (Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel en Vechtstromen), 14 gemeenten, provincie Overijssel, andere betrokkenen (netbeheerder, maatschappelijk middenveld, etc.)	informeel - uitvoering via Regio Twente (GR)	Niet te herleiden uit openbare bronnen.	Gezamenlijk maken en uitvoeren van plannen voor de energietransitie, in het bijzonder t.a.v. opwek van duurzame elektriciteit.	Grotendeels extensief
De Nederlandse Waterschapsbank (NWB Bank)	Het rijk, 21 waterschappen, enkele provincies en enkele gemeenten	nv	10,2% van de aandelen en 8,3% van het stemrecht in de AvA	De doelstelling van de NWB Bank is om als publieke financiële instelling goedkope en betrouwbare financiering te verstrekken aan organisaties in de publieke sector in Nederland, met bijzondere aandacht voor de waterschappen.	Extensief
Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA)	21 waterschappen, 12 provincies, RWS	Stichting	De hoofdfinanciering komt van de waterschappen; de hoogte van de bijdrage hangt af van de omvang van het waterschap. Provincies en RWS leveren daarnaast een (veel kleinere) financiële bijdrage. Daarnaast kan STOWA externe financiering aantrekken.	Aanbesteding en begeleiding van gezamenlijke kennisprojecten van de regionale waterbeheerders op toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch of sociaalwetenschappelijk gebied.	Extensief

Naam	Partners	Vorm	Aandeel WRIJ	Doel / taak	Beleidsintensief of extensief
Unie van Waterschappen (UvW)	21 waterschappen	Vereniging	De contributie wordt verdeeld volgens de zogenaamde Unie-contributieverdeelsleutel. Deze verdeelsleutel luidt: 45% gelijkelijk over de waterschappen, en 55% op basis van de belastingopbrengsten van elk waterschap in het voorafgaande jaar.	De Unie van Waterschappen vertegenwoordigt de waterschappen in het nationale en internationale speelveld, behartigt de belangen van de waterschappen en stimuleert kennisuitwisseling en samenwerking.	Extensief
Vereniging Werken voor de Waterschappen (VWvW)	21 waterschappen en gelieerde organisaties	Vereniging	Elk waterschap betaalt contributie; de hoogte hiervan is gekoppeld aan de loonsom van het desbetreffende waterschap.	De Vereniging werken voor waterschappen (Vwvw) is de werkgeversvereniging van de waterschappen en aan de waterschappen gelieerde organisaties. De vereniging ondersteunt de leden in hun werkgeversrol en dient als vraagbaak op het vlak van arbeidsvoorwaarden en de cao Werken voor waterschappen.	Extensief

Bijlage V. Bestuurlijke reactie college



Rekenkamer waterschap Rijn en IJssel

28 JAN. 2026

Verzenddatum: 27 januari 2026
Uw brief van: 22 december 2025
Uw kenmerk:
Onderwerp: Bestuurlijke reactie -
Rekenkameronderzoek
verbonden partijen
329593
Documentnummer: 329595
Contactpersoon: mr. S. Vrugink
Telefoon: 0314-369-369
E-mail: s.vrugink@wrij.nl
Kopie aan:
Bijlage(n):

Geachte leden van de rekenkamer,

Het college van dijkgraaf en heemraden dankt u voor het eindrapport "*Onderzoek naar de samenwerkingsverbanden van Waterschap Rijn en IJssel*". Allereerst willen wij u bedanken voor uw inzet en het zorgvuldig uitvoeren van dit onderzoek.

Het onderzoek richt zich op de wijze waarop het waterschap invulling geeft aan de governance op samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingen spelen een belangrijke rol bij het realiseren van doelen van het waterschap, maar brengen ook risico's en afhankelijkheden met zich. Het doel van het onderzoek is om te achterhalen in hoeverre het algemeen bestuur effectief kan sturen op deze samenwerkingen én of het de mogelijkheden die daarvoor bestaan ook benut. Het college ziet de aanbevelingen die uit dit onderzoek voortkomen als een waardevolle aanvulling op de werkwijze binnen het waterschap en op de verdere ontwikkeling van een beleidskader over dit onderwerp.

In deze brief reageert het college graag op de conclusies en aanbevelingen uit het eindrapport.

Reactie op conclusies

Delen van informatie met algemeen bestuur

Wij onderschrijven de constatering dat het waterschap veel samenwerkingsvormen kent en daarbij bewust kiest voor samenwerkingen die primair zijn gericht op uitvoering, zodat beleidskeuzes onder eigen regie blijven. Wij herkennen daarbij dat het algemeen bestuur via de P&C-cyclus goed wordt geïnformeerd over de samenwerkingsverbanden. Ook herkennen wij de door u beschreven familiecultuur wat zorgt voor een laagdrempelige vorm van informatie-uitwisseling. Tegelijkertijd zien wij, net als de rekenkamer, ruimte voor verbetering in het periodiek evalueren van het behalen van de doelen door de samenwerkingsverbanden.

Sturingsinstrumenten algemeen bestuur

Wij nemen kennis van de constatering dat het algemeen bestuur zijn sturingsinstrumenten beperkt benut en dat er verschillen van opvatting binnen het algemeen bestuur bestaan over de informatiebehoefte en de rol van het algemeen bestuur. Het college wil samen met het algemeen bestuur werken aan verduidelijking van de rollen en het vergroten van kennis over de sturingsinstrumenten.

Bezoekadres: Liemersweg 2, 7006 GG Doetinchem Postadres: Postbus 148, 7000 AC Doetinchem
Telefoon: 0314-369 369 E-mail: waterschap@wrij.nl Internet: www.wrij.nl

Swiftadres: NWABNL2G IBAN: NL68 NWAB 06367573 31 BTW nummer: NL 805432759B01 KvK: 09212548



Financiën en risico's

Wij herkennen dat er de afgelopen jaren geen grote financiële tegenvallers zijn geweest. Afwijkingen betroffen meestal meevallers. Dit bevestigt onze inzet om risico's en financiële tegenvallers zoveel mogelijk te voorkomen. Het college blijft zich inspannen om het algemeen bestuur tijdig te informeren en om onverwachte risico's of financiële afwijkingen te voorkomen.

Beleidskader

Wij onderschrijven de conclusie dat de recente samenwerkingsverbanden zijn opgezet in lijn met het te ontwikkelen Beleidskader verbonden partijen. Ook verloopt dit proces naar ons inzicht zorgvuldig. Wij zien dit als een belangrijke stap in verdere professionalisering van governance en zullen dit beleidskader daarom komend jaar verder uitwerken en implementeren. De aanbevelingen uit dit onderzoek nemen wij daar zoveel mogelijk in mee.

Reactie op aanbevelingen

In het onderzoek zijn 11 aanbevelingen opgenomen. Het college reageert hierna, voor zover mogelijk, op deze aanbevelingen. De nummering sluit aan bij de nummering van de aanbeveling uit het onderzoek.

Aanbevelingen aan het algemeen bestuur

1. *Monitor en evalueer of lopende samenwerkingen bijdragen aan de beleidsdoelen en prioriteiten van het waterschap*
Het college onderschrijft deze aanbeveling. Dit wordt ook opgenomen in het beleidskader dat over dit onderwerp in ontwikkeling is. In de P&C-cyclus is geborgd dat lopende samenwerkingen periodiek worden getoetst op bijdrage aan beleidsdoelen en prioriteiten, en dat er wordt bijgestuurd waar nodig.
2. *Selecteer vier à vijf samenwerkingen die prioriteit krijgen van het algemeen bestuur*
Het college ziet geen meerwaarde in een selectie van vier of vijf samenwerkingen. Het algemeen bestuur wordt door middel van de P&C-cyclus goed geïnformeerd over alle verbonden partijen. Alle samenwerkingen blijven hiermee onder de aandacht, waarbij prioritering plaatsvindt op basis van actualiteit en risico's binnen de reguliere P&C-cyclus.
3. *Voer naast gesprekken over financiën ook inhoudelijke gesprekken over samenwerkingen met het college. Vergaar actiever zelf informatie over de samenwerkingen, bijvoorbeeld door het aanstellen van rapporteurs*
Het college onderschrijft het belang van inhoudelijke gesprekken, maar ziet geen noodzaak om rapporteurs aan te stellen. Informatievoorziening en monitoring op de inhoud blijven geborgd via bestaande werkbezoeken, bestuurlijke overleggen en de P&C-cyclus. De inhoudelijke gesprekscyclus kan indien wenselijk worden geïntensiveerd.
4. *Organiseer trainingen over sturingsinstrumenten en pas deze actief toe in de praktijk*
We zullen de sturing op en een bezoek aan verbonden partijen meenemen in het introductieprogramma voor het nieuwe algemeen bestuur.
5. *Maak afspraken met het college over frequentie, vorm en detailniveau van informatieverstrekking en standaardiseer deze afspraken*
Het college onderschrijft het belang van duidelijke afspraken over informatievoorziening. We behouden de werkwijze uit de huidige P&C-cyclus, waarmee uniform en transparant



informatie met het algemeen bestuur wordt gedeeld. Dit wordt vastgelegd in het beleidskader dat in ontwikkeling is en dit wordt toegepast in de reguliere rapportages.

Aanbevelingen aan het college

6. *Leg het proces over het aangaan van nieuwe samenwerkingen goed vast in het beleidskader. Het beleidskader moet ook goede afspraken bevatten over monitoren voortgang, evaluatie en exit-strategie*
Aan de hand van dit onderzoek verwacht het college voor de zomer van 2026 het beleidskader gereed te hebben. Daarin is dit proces verankerd. Daarbij wordt gekeken hoe de aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen worden verwerkt.
7. *Maak bij beleidswijzigingen en aanvullende wensen vanuit het algemeen bestuur inzichtelijk wat de inhoudelijke en financiële impact is op samenwerkingen*
Het college herkent zich minder in deze aanbeveling, omdat beleidswijzigingen al via de P&C-cyclus worden teruggekoppeld. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de financiële en inhoudelijke effecten.
8. *Ontwikkel een strategisch plan voor belangenbehartiging van het waterschap bij bepaalde samenwerkingen (bijvoorbeeld nationale programma's of bij de Unie van Waterschappen) en bepaal de rol van het algemeen bestuur hierin*
Het college onderschrijft dat het behartigen van de belangen van het algemeen bestuur bij deze samenwerkingen een belangrijk onderdeel is. Het college streeft naar een zo goed mogelijke vertegenwoordiging van de belangen van het waterschap en zal dit meenemen in het beleidskader.
9. *Evalueer samenwerkingen periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar) of deze voldoende bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen en geschiktheid van juridische vorm*
Het college onderschrijft deze noodzaak. Tegelijkertijd is er oog voor dat de kwaliteit belangrijker is om te bekijken dan ten principale de samenwerking ter discussie te stellen. Er is niet zomaar een alternatief.

Aanbevelingen aan de samenwerkingsverbanden

10. *Maak duidelijk dat beleidswensen invloed hebben op capaciteitsvraag én de bijdrage vanuit het waterschap*
Deze invloed wordt al opgenomen in de begrotingen van de verbonden partijen. Het college vraagt samenwerkingsverbanden om deze invloed explicieter te maken in de begrotingen.
11. *Organiseer werkbezoeken en presentaties om het algemeen bestuur meer inzicht te geven in inhoud en risico's van samenwerkingen*
Deze werkbezoeken en presentaties worden al georganiseerd om het algemeen bestuur inzicht te geven in de werkzaamheden van het samenwerkingsverband. Deze werkwijze zetten we voort en borgen we in de jaarlijkse planning, zodat betrokkenheid structureel blijft.

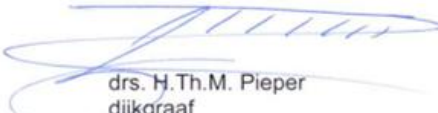


Het college waardeert de aanbevelingen van de rekenkamer en ziet deze als een waardevolle bijdrage aan het verder versterken van de governance rondom verbonden partijen. Waar mogelijk nemen wij de aanbevelingen over en verwerken deze in onze werkwijze en het beleidskader. Op enkele punten kiezen wij voor een andere invulling, passend bij de praktijk en bestaande structuren. Met deze aanpak borgen wij dat het algemeen bestuur tijdig, transparant en effectief wordt geïnformeerd en dat samenwerkingen blijven bijdragen aan de strategische doelen van het waterschap.

Hoogachtend,

Het college van dijkgraaf en heemraden,


mr. G.A. Karssenberg
secretaris-directeur


drs. H.Th.M. Pieper
dijkgraaf

Bijlage VI. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor de positieve reactie op het onderzoek. We zijn verheugd dat het college de conclusies onderschrijft en grotendeels meegaat in de aanbevelingen. We kijken uit naar de wijze waarop in het Beleidskader Verbonden partijen de bevindingen uit dit onderzoek worden verwerkt.

Daarbij constateren we dat het college niet alle aanbevelingen overneemt:

- Anders dan het college zijn we van mening dat vraagstukken rond belangrijke samenwerkingen in de P&C-cyclus onvoldoende aandacht krijgen. Omdat binnen de P&C-cyclus alle onderwerpen van de waterschapstaak en alle samenwerkingen min of meer tegelijk aan bod komen, kan slechts beperkt aandacht aan afzonderlijke samenwerkingsrelaties worden besteed. Om die reden hebben we voorgesteld om 4-5 samenwerkingen te selecteren die vanwege hun belang voor de (lange termijn) doelen van het waterschap en mogelijke risico's extra aandacht krijgen. Daarbij is het aan algemeen bestuur om te bepalen hoe het inhoudelijke gesprek over samenwerkingen kan worden geïntensiveerd (bijvoorbeeld via eigen rapporteurs, maar ook andere vormen van meer proactieve monitoring zijn denkbaar).
- Vanuit de constatering dat het algemeen bestuur zijn sturingsinstrumenten beperkt benut (m.a.w. meer reactief dan proactief opereert), pleiten we voor meer intensieve trainingen over beschikbare sturingsinstrumenten én regelmatige reflectie op toepassing ervan in de praktijk. Het instrumentarium alleen aan de orde stellen in het introductieprogramma van het nieuwe algemeen bestuur, zoals het college voorstelt, achten wij niet voldoende.
- Bij belangrijke samenwerkingsverbanden is niet alleen de inhoudelijke en financiële voortgang van belang, maar ook de inzet en wijze van belangenbehartiging. Daarom is een strategisch plan voor belangenbehartiging nodig, met acties per thema en samenwerking en afspraken over de rol van het algemeen bestuur daarin (bijvoorbeeld wanneer betrokken bij standpuntbepaling).

Om de grip van het algemeen bestuur op de samenwerkingen van het waterschap te vergroten, is een minder reactieve en meer proactieve rol noodzakelijk. Het Beleidskader dat de komende maanden wordt ontwikkeld, biedt een uitgelezen kans om als college en algemeen bestuur hier samen invulling aan te geven.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl