

Nota van bevindingen

Onderzoek Governance Meanderende Maas

Status: *Versie na verwerking resultaten ambtelijk wederhoor. Vastgesteld in de vergadering van de rekenkamercommissie van 3 december 2019 en dient als bijlage bij de bestuurlijke nota*

Onderzoek uitgevoerd door Public Profit B.V.
Drs Hans Verdellen
Drs Kees van Rietschoten

In opdracht van de Rekenkamercommissie waterschap Aa en Maas



Den Bosch, 3 december 2019



Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Inleiding | 2 |
| Beantwoording van de onderzoeksvragen | 4 |
| Onderzoeksvraag 1a | 4 |
| Onderzoeksvraag 1b | 7 |
| Onderzoeksvraag 1c | 8 |
| Onderzoeksvraag 2a | 9 |
| Onderzoeksvraag 2b | 10 |
| Onderzoeksvraag 3 | 12 |
| Onderzoeksvraag 4a | 13 |
| Onderzoeksvraag 4b | 14 |
| Onderzoeksvraag 4c | 15 |
| Onderzoeksvraag 4d | 15 |
| Onderzoeksvraag 4e | 16 |
| Onderzoeksvraag 5 | 17 |
| Onderzoeksvraag 6a | 18 |
| Onderzoeksvraag 6b | 20 |
| Onderzoeksvraag 7 | 23 |
| Lijst met afkortingen | 26 |

Het waterschap Aa en Maas voert vanaf 2016 grote infrastructurele projecten (dijkverbetering) uit in het kader van het HWBP (HoogWaterBescheringsProgramma). Aangezien het hier gaat om grote langlopende investeringsprojecten waar meerdere partijen aan deelnemen en waar grote financiële en bestuurlijke belangen een rol spelen, ontstaat de vraag hoe de (methodiek van) sturing vormgegeven moet worden op zodanige wijze dat optimale voorwaarden gecreëerd worden voor een succesvolle realisatie van de projecten, met (pro)actieve betrokkenheid van het (algemeen) bestuur. De bestuurlijke vastlegging van stappen is te meer ook van belang, omdat deze projecten de huidige bestuursperiode overschrijden.

De rekenkamercommissie van Aa en Maas heeft opdracht verleend aan Public Profit B.V. om een ex ante rekenkameronderzoek uit te voeren naar hoe het algemeen bestuur (AB) van het waterschap op adequate wijze wordt geïnformeerd c.q. kan worden geïnformeerd, c.q. (besluitvormend) kan worden geconsulteerd om te borgen dat projecten succesvol (dus zonder 'bestuurlijke hobbels') kunnen worden gerealiseerd.

Doelstelling en hoofdvraag onderzoek

De rekenkamercommissie van Waterschap Aa en Maas wil bepalen of en hoe het algemeen bestuur met betrekking tot het project Meanderende Maas op adequate wijze wordt geïnformeerd c.q. kan worden geïnformeerd, c.q. (besluitvormend) kan worden geconsulteerd om te borgen dat projecten succesvol (dus zonder 'bestuurlijke hobbels') kunnen worden gerealiseerd.

Daarbij geldt als hoofdvraag: *vanuit welke bestuurscultuur en governancestructuur voert Aa en Maas het HWBP-project Meanderende Maas daadwerkelijk uit en welke mogelijkheden heeft het algemeen bestuur om de samenwerking in en de uitvoering van het project Meanderende Maas te beoordelen en deze zo nodig op inhoud en financiën te verbeteren?*

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het algemeen bestuur handvatten te bieden om bij grote projecten beter in positie te komen en tijdig te kunnen (bij)sturen. De nadruk van het onderzoek is ex ante, ofwel toekomstgericht.

Onderzoeksvragen

Om de doelstelling van het onderzoek te kunnen realiseren worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord, gesorteerd naar de in het onderzoek gehanteerde trits van Overzicht, Inzicht en Sturing:

Overzicht

1. Wat is de karakteristiek van het project Meanderende Maas vanuit Governanceperspectief: welke stakeholders zijn er, wie heeft welke rol en op welke wijze is dat vastgelegd en gecommuniceerd? Hoe kan de bestuurscultuur geïdentificeerd worden? Hoe wordt daarop gestuurd?
2. Welke interne spelregels zijn er binnen het waterschap met betrekking tot projectsturing en de rol van het AB? Hoe worden deze beoordeeld door interne stakeholders (algemeen bestuur, dagelijks bestuur, secretaris-directeur, directie, afdelingshoofden, IPM-managers), bieden ze een goede basis voor rolduidelijkheid en rolvastheid?
3. Wat zijn relevante externe voorbeelden voor waterschap Aa en Maas met betrekking tot de (informatie)positie van een algemeen bestuur (algemeen bestuur waterschap, gemeenteraad, Provinciale Staten) bij complexe projecten?
4. Met betrekking tot Meanderende Maas:
 - a. Hoe geeft het algemeen bestuur beleidsmatig inhoud aan zijn kaderstellende en controlerende rollen?



- b. Hoe geeft Aa en Maas (extern) inhoud aan de rol van 'trekker', in de landelijke en regionale samenwerking?
- c. Hoe geeft het dagelijks bestuur van Aa en Maas (intern) inhoud aan governance, auditing en bijsturing?
- d. Hoe geeft de organisatie van Aa en Maas (intern) inhoud aan integraal projectmanagement (IPM) bij Meanderende Maas?
- e. Hoe zijn cruciale spelers bij Aa en Maas (algemeen bestuur dagelijks bestuur, secretaris-directeur, directie, afdelingshoofden, IPM-managers) aanspreekbaar op hun gedrag en cultuur bij Meanderende Maas?

Inzicht

5. Wat zijn goede punten binnen de huidige Governance van het waterschap met betrekking tot complexe projecten. Waarom is dat zo?
6. Op welke onderdelen dient de Governance gewijzigd te worden om het algemeen bestuur optimaal te positioneren in termen van kaderstelling, controle en toezicht bij complexe projecten? Waarom is dat zo?
7. Welke externe ontwikkelingen grijpen in op de bestaande Governance-afspraken? Welke impact heeft dit?

Sturing

8. Wat betekent dit alles voor de Governance van het project Meanderende Maas? Welke concrete bijstellingen kunnen aanbevolen worden op grond van dit onderzoek?
9. Tot welk Governance-model leidt dit met betrekking tot de besturing van complexe projecten in brede zin? Hoe ziet dat er concreet uit?

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentanalyse en het houden van interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Daarbij geldt dat naast met een vertegenwoordiging van het dagelijks bestuur er ook gesprekken hebben plaatsgevonden met de fractievoorzitters uit het algemeen bestuur en, in de vorm van een 'werkconferentie', ook met een bredere vertegenwoordiging vanuit het algemeen bestuur.

De resultaten zijn opgetekend in de voorliggende Nota van Bevindingen. Deze nota wordt in het kader van het technisch wederhoor voorgelegd voor een ambtelijke reactie op de juistheid van de feiten. In dit rapport staan de bevindingen met betrekking tot de onderzoeksvragen 1 tot en met 7, de overzichts- en inzichtsvragen. Het wederhoor heeft als doel de feitelijke juistheid en volledigheid van de verzamelde data te laten toetsen, opdat ze vervolgens ook als feitelijk fundament kunnen gelden voor de in het vervolg van dit onderzoek te trekken conclusies en te formuleren aanbevelingen.

De termijn voor technisch hoor en wederhoor bedraagt twee weken conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie waterschap Aa en Maas. Met het oog hierop zal de reactie beschikbaar moeten zijn op uiterlijk 28 november 2019. Op 25 november is de reactie verkregen en verwerkt in de voorliggende versie.

De vragen 8 en 9 hebben betrekking op de sturing en vormen de kern van de conclusies en aanbevelingen. Deze staan verwoord in de bestuurlijke nota, waar deze Nota van Bevindingen een bijlage van is.

Leeswijzer

Na de inleiding volgt de beantwoording van iedere onderzoeksvraag, vanuit het perspectief van het algemeen bestuur.



Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord op basis van de verkregen informatie uit de documentanalyse (binnen en buiten Aa en Maas) en de gehouden interviews met alle stakeholders in bestuur en organisatie van Aa en Maas. De vragen worden in afzonderlijke paragrafen uitgewerkt. Daarbij wordt steeds eerst de vraag herhaald; en vervolgens de kern van het antwoord gegeven, **vanuit het perspectief van het algemeen bestuur**. Daarna wordt deze kern verder toegelicht.

Onderzoeksvraag 1a

Onderzoeksvraag 1a luidt: **wat is de karakteristiek van het project Meanderende Maas vanuit Governanceperspectief?**

Antwoord

De rol van het algemeen bestuur van Aa en Maas bij het project Meanderende Maas bestaat uit:

- Consultatie, op verzoek van de stuurgroep Meanderende Maas;
- Goedkeuring van kredietvoorstellen, die het dagelijks bestuur per fase van het project Meanderende Maas aan het algemeen bestuur voorlegt;
- Kennisname van besluiten van het dagelijks bestuur in andere bestuurlijke gremia op landelijk en regionaal.

Het project Meanderende Maas is het resultaat van een reeks koersbepalende besluiten vanaf 2015 op landelijk niveau (HWBP-2 en UvW) en regionaal niveau (Maas regio). Het project Meanderende Maas is gestart in 2016 en zal van deze bestuurlijke (landelijke en regionale) context deel blijven uitmaken tot ongeveer 2034. Het HWBP-programma loopt tot 2050.

Toelichting

Inleiding

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de bestuurlijke context, op landelijk en regionaal niveau, waarvan het project Meanderende Maas deel uitmaakt. Op alle niveaus is het waterschap Aa en Maas betrokken en draagt het waterschap Aa en Maas bij aan koersbepalende besluiten.

Waterwet

In de Waterwet is bepaald dat beheerders van primaire waterkeringen elke zes jaar dienen te beoordelen of de keringen aan de gestelde veiligheidsnormen voldoen. Het Tweede HoogWaterBeschermingsProgramma (HWBP-2) bestaat uit projecten die erop zijn gericht dat de keringen die in de eerste toetsronde (2001) en tweede toetsronde (2006) zijn afgekeurd, alsmede een aantal 'prioritaire zwakke schakels' aan de kust, aan de veiligheidsnorm gaan voldoen. Het Rijk financiert deze maatregelen. Het HWBP-2 is in 2007 gestart. In maart 2011 heeft de Tweede Kamer het HWBP-2 aangewezen als Groot Project in de zin van de Regeling Grote Projecten. Vervolgens worden elk halfjaar voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer aangeboden. Op 27 januari 2015 verzocht de minister om voorstellen te doen voor rivierverruiming.

Wettelijke zorgplicht waterschappen

De Waterwet (2009) deelt zorgplichten toe aan waterschappen en gemeenten. Op 5 november 2015 heeft de minister ingestemd met de start van het MIRT-onderzoek Ravenstein-Lith (Meanderende Maas) in het bestuurlijk overleg MIRT. Daarna volgde in december 2015 de verankering van de delta-beslissing waterveiligheid en de voorkeursstrategie rivieren in het Nationaal Waterplan 2016-2021.



Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

De deelname van Aa en Maas aan het HWBP is een wettelijke verplichting. Afsproken is dat Rijk en waterschappen vanaf 2014 het HWBP gaan co-financieren. Doel van het HWBP is om in 2050 alle primaire keringen versterkt te hebben, zodat deze voldoen aan de wettelijke normen die zijn vastgelegd in de Waterwet. Het HWBP omvat een programmering van projecten voor dijkversterking en een subsidieregeling, waaruit 90% van de kosten worden vergoed. De regionale beheerder van een project draagt 10% van de kosten. De beheerders zijn de waterschappen.

Een secundair doel van het HWBP is: samenwerking op het gebied van techniek, kennis delen, optimaal informeren en adviseren, het zoeken naar innovaties, het streven naar gezamenlijk inkopen en het uitvoeren van gezamenlijke reviews.

Het HWBP wordt geleid door een bestuur, waarin de Unie van Waterschappen, twee waterschappen en het Ministerie van I&W zitting hebben. Dit bestuur is opdrachtgever voor de directie van het HWBP.

Landelijk overleg: HWBP en UvW

Op landelijk niveau overleggen het HWBP en Unie van Waterschappen over de uitgangspunten voor de samenwerking tussen Rijk en waterschappen. De Commissie Waterkeringen (CWK) is in 2018/2019 met het HWBP in overleg om de alliantie HWBP-UvW verder te ontwikkelen. Het waterschap Aa en Maas is qualitate qua door een lid van het dagelijks bestuur vertegenwoordigd in de CWK.

Programmering HWBP

Jaarlijks maakt het HWBP een voortrollend programma dat voor consultatie wordt voorgelegd aan de beheerders, zoals Aa en Maas. Bij het maken van het ontwerpprogramma 2021-2026 was het uitgangspunt de Kadernota en de daaropvolgende informatie uitvraag aan alle beheerders (Q2 uitvraag in mei 2019) betreffende de voortgang en planning van de projecten die reeds op het programma stonden en nieuw aan te melden projecten.

Financiering HWBP

De financiering van het HWBP-programma bestaat uit drie delen:

- 50% bijdrage van het Rijk
- 40% solidariteitsbijdrage van alle waterschappen
- 10% eigen bijdrage door beherend waterschap

Adaptieve Uitvoeringsstrategie Maas

Met de ontwikkeling van de Adaptieve Uitvoeringsstrategie Maas (AUM) werken de Maaspartners aan een plan van aanpak voor de lange termijn voor de gehele Maas. Belangrijk onderdeel van de AUM vormen de maatregelpakketten met rivier verruimende maatregelen om de opgave van waterstands-daling tot het jaar 2050 te realiseren. De twee regioprocessen – Maasvallei en Bedijkte Maas – trekken de pakketontwikkeling. Het programmteam faciliteert de samenwerking tussen de twee regioprocessen. In 2016 hebben Rijk en regio afspraken gemaakt over een eerste tranche urgente maatregelen om de waterveiligheid langs de Maas te verbeteren. De vereiste waterveiligheid komt in deze gebieden tot stand door de combinatie van rivierverruiming, dijkversterking en gebiedsontwikkeling.

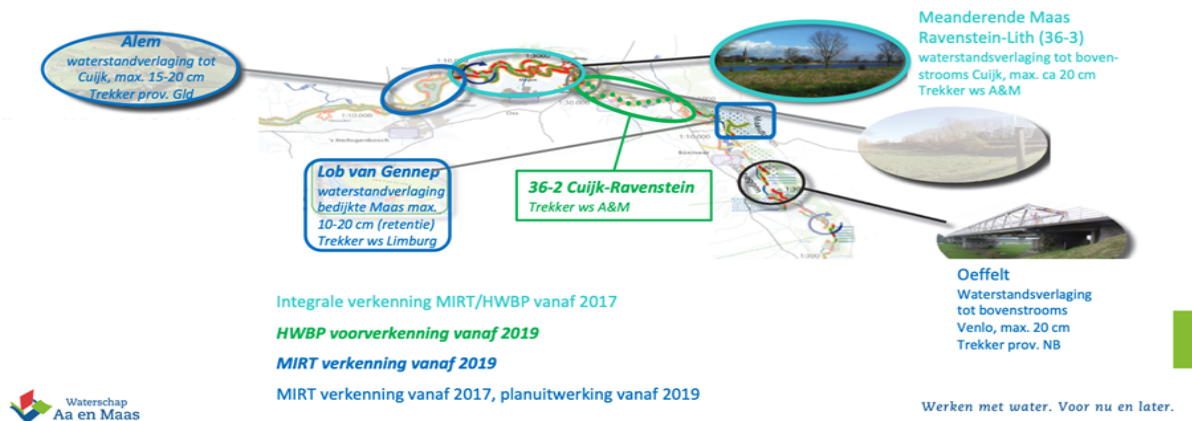
Stuurgroep Deltaprogramma Maas

De Stuurgroep Deltaprogramma Maas (SDM) bestaat uit bestuurders van de betrokken provincies, waterschappen, vertegenwoordigers van de Maasgemeenten, Rijkswaterstaat Zuid-Nederland en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De stuurgroep heeft een coördinerend programmteam ter ondersteuning. In de Klankbordgroep Maas vindt consultatie van maatschappelijke partijen plaats.



Binnen het Deltaprogramma Maas werken de provincies met alle partners in de regio's een samenhangend pakket aan maatregelen uit. Dit gebeurt in de regioprocessen Maasvallei en Bedijkte Maas.

Samenhang Maasprojecten langs beheergebied Aa en Maas 2019



Stuurgroep Meanderende Maas

Het project Meanderende Maas (Ravenstein-Lith) is voor het waterschap het eerste project in het kader van het landelijke HWBP. De duur van het HWBP-programma beslaat meerdere bestuursperioden van het algemeen bestuur van het waterschap Aa en Maas.

Het waterschap Aa en Maas vervult de rol van trekker en is - in de persoon van de dijkgraaf - voorzitter van de stuurgroep Meanderende Maas (Ravenstein-Lith). Een lid van het dagelijks bestuur van Aa en Maas vertegenwoordigt het waterschap in deze stuurgroep. Het HWBP draagt 90% van de kosten gerelateerd aan de dijkverbetering door middel van subsidieverlening aan de uitvoerende partijen. Het waterschap Aa en Maas - als beheerder - draagt 10% van de kosten gerelateerd aan de dijkverbetering.

De Stuurgroep Meanderende Maas heeft eind 2018 twee kansrijke alternatieven vastgesteld. Deze kansrijke alternatieven zijn - ter consultatie - op 28 november 2018 voorgelegd aan het algemeen bestuur van het waterschap Aa en Maas. Op 20 oktober 2019 heeft de stuurgroep Meanderende Maas het voorkeursalternatief vrijgegeven voor consultatie door de (tien) projectpartners.

Op 15 november 2019 wordt het uitgewerkte voorkeursalternatief in een adviesnota aan het algemeen bestuur van Aa en Maas voorgelegd. Het voorstel aan het algemeen bestuur is: a. kennis te nemen van het voorkeursalternatief voor het project Meanderende Maas als geheel en de keuzes voor het dijkontwerp in het bijzonder; b. kennis te nemen van de reactie van de programmadirectie HWBP op voorliggend voorkeursalternatief gegeven de kostenraming voor de referentie dijk; en c. dit voorkeursalternatief oriënterend te bespreken en steun te geven met het oog op vaststelling in de stuurgroep Meanderende Maas.

Project Meanderende Maas in cijfers

- Lengte dijktraject: 26,6 km
- Lengte Maastraject: 18 km
- Totale omvang projectgebied: 2.650 ha
- Aantal kernen: 16
- Aantal huishoudens: 4.500



- Aantal inwoners: 11.000
- Aantal bedrijven: 1.000
- Totale investeringsbedrag: ca. 235 miljoen

Onderzoeksvraag 1b

Onderzoeksvraag 1b luidt: **welke stakeholders zijn er, wie heeft welke rol en op welke wijze is dat vastgelegd en gecommuniceerd?**

Antwoord

Het algemeen bestuur van Aa en Maas neemt er kennis van dat het project Meanderende Maas wordt aangestuurd door tien bestuurlijke partijen. Evenzo neemt het algemeen bestuur kennis van de rol van trekker van het waterschap Aa en Maas bij het project Meanderende Maas. Aa en Maas heeft de rol van trekker, zoals vastgelegd in een intentieverklaring (januari 2016) en een bestuurlijke overeenkomst (december 2016).

Toelichting

Intentieverklaring Ravenstein Lith (januari 2016)

Op 26 februari 2016 is aan het algemeen bestuur het volgende voorgesteld:

“Kennis te nemen van de ondertekende intentieovereenkomst koploper Ravenstein-Lith als start (pilot) van de voorbereiding van uitvoeringsprojecten waterveiligheid in het kader van het Deltaprogramma Maas.” De kernboodschap is: “In januari 2016 wordt een intentieovereenkomst voor het MIRT-onderzoek Ravenstein-Lith door alle partners getekend. De nieuwe, constructief gestarte samenwerking wordt hiermee bezegeld. Partijen willen hiermee aanspraak maken op een deel van de 200 miljoen die de minister heeft gereserveerd voor uitvoering van rivierverruimingsprojecten tot 2028.”

Bestuursovereenkomst (december 2016)

In december 2016 hebben de tien deelnemende partijen de ‘bestuursovereenkomst MIRT koploper Ravenstein-Lith’ ondertekend. Het project heeft als werknaam Meanderende Maas. De sturing op het project vindt bestuurlijk primair plaats door de stuurgroep Meanderende Maas, niet te verwarren met de overkoepelende Stuurgroep Deltaprogramma Maas (SDM).

Stakeholders

De tien partijen, die aan het project Meanderende Maas deelnemen, zijn:

- Waterschap Aa en Maas;
- Provincie Noord-Brabant;
- Gemeente Oss;
- Provincie Gelderland;
- Gemeente West Maas en Waal;
- Gemeente Wijchen;
- Waterschap Rivierenland;
- Vereniging Natuurmonumenten;
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
- Rijkswaterstaat.

Stuurgroep Meanderende Maas

Deze tien partijen hebben zitting in de stuurgroep Meanderende Maas. De dijkgraaf van waterschap Aa en Maas is voorzitter van de stuurgroep Meanderende Maas. Een lid van het dagelijks bestuur van Aa en Maas vertegenwoordigt het waterschap in deze stuurgroep.



Investeringskrediet (december 2016)

Op 16 december 2016 heeft het algemeen bestuur van Aa en Maas ingestemd met het Investeringskrediet voorbereiding dijkverbetering Ravenstein-Lith, ter grootte van € 300.000,-. De toelichting luidde als volgt: “Samen met de partners in de streek is begin 2016 gestart met het dijktraject Ravenstein Lith om in een breder kader te kijken om dijkverbetering, rivierruiming en regionale ontwikkelingen gezamenlijk op te pakken (Koploperproject Ravenstein Lith). De samenwerking heeft geresulteerd in het rapport Meanderende Maas. Op 12 oktober 2016 is dit regionale voorstel door de minister geaccepteerd in het BO –MIRT (Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport).”

En: “In de stuurgroep voor de koploper Ravenstein-Lith is een groot draagvlak om gezamenlijk de problematiek op te pakken en verder uit te werken omdat dit voor alle partijen meerwaarde oplevert. Verdere samenwerking sluit aan op de intentieovereenkomst voor het koploperproject Ravenstein-Lith (AB van 26 februari 2016).”

Onderzoeksvraag 1c

Onderzoeksvraag 1c luidt: **hoe kan de bestuurscultuur geduid worden? Hoe wordt daarop gestuurd?**

Antwoord

In het kader van dit onderzoek wordt het begrip ‘bestuurscultuur’ als volgt opgevat: gedrag en uitingen bij het dragen van (publieke) verantwoordelijkheid en bij het publiek afleggen van verantwoording. De leden van het algemeen bestuur van Aa en Maas ervaren de bestuurscultuur van het algemeen bestuur als open en positief-kritisch, als typering van de onderlinge omgangsvormen. Het dagelijks bestuur zoekt het vertrouwen van het algemeen bestuur en communiceert actief. De organisatie is gericht op professionele standaarden rondom projectmanagement. De sturing op de cultuur van de organisatie vindt zijn basis in de 2015 vastgestelde sturingsfilosofie. Alle stakeholders zijn bereid tot verbetering en verandering.

Toelichting

Wat is bestuurscultuur?

In dit onderzoek is vooral gevraagd naar de beleving van de bestuurscultuur door de bestuurlijke en ambtelijke stakeholders (algemeen bestuur, dagelijks bestuur, secretaris- directeur, directie en leden van het projectteam). Dit onderzoek beoogt niet een normatief kader te stellen voor de bestuurscultuur van het waterschap Aa en Maas. Dit onderzoek bevat geen *beoordeling* van de bestuurscultuur, wel een beschrijving.

Bij de uitoefening en beleving van (publieke) verantwoordelijkheid spelen bijvoorbeeld de volgende invalshoeken een rol:

- Wil en handelingsperspectief = welke handelingen verricht ik om mijn doel te bereiken?
- Plicht = wat ben ik verplicht te doen? Door welke principes word ik geleid?
- Keuze en stijl = welke handelingsopties kan ik het best kiezen om een gewenste toestand te bereiken?
- Regels = welke regels moeten we afspreken?

Bestuurscultuur algemeen bestuur

Het leden van het algemeen bestuur kenschetsten de bestuurscultuur van Aa en Maas in algemene zin als:

- Constructief;



- Coöperatief;
- Collegiaal;
- Vertrouwen.

Het algemeen bestuur heeft in de interviews aangegeven dat het ook 'een stukje zakelijker' mag.

Bestuurscultuur dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur typeert de bestuurlijke cultuur van Aa en Maas (eveneens) als open, zakelijk, gericht op samenwerking en actief informierend. Betrokkenheid wordt frequent georganiseerd en er wordt veel informatie gedeeld.

Verdere ontwikkeling bestuurscultuur

De dijkgraaf en het dagelijks bestuur voeren gesprekken met het algemeen bestuur om te onderzoeken hoe het algemeen bestuur verder ondersteund kan worden. In het coalitieakkoord 2019-2023 is een griffie genoemd, om aan te geven dat het algemeen bestuur behoefte heeft aan meer ondersteuning. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de groeiende dualistisch bestuur bij het waterschap Aa en Maas: de rolinvulling door het AB krijgt steeds meer duale trekjes, binnen een monistische setting. Een groter accent op kaderstelling en controle in combinatie met een toenemend aantal schriftelijke vragen zijn daar uitingsvormen van.

Werkcultuur

Volgens de ambtelijke organisatie worden de werkzaamheden met betrekking tot Meanderende Maas gekenmerkt door:

- Professionaliteit;
- Gebruik van bewezen standaarden (IPM = integraal projectmanagement);
- Openheid;
- Transparantie;
- Contacten met inwoners;
- Contacten met besturen.

Als motto wordt genoemd: 'Goed uitleggen is steeds een kwestie van mensenwerk.'

Sturingsfilosofie

Voor de sturingsfilosofie hanteert het waterschap Aa en Maas vijf uitgangspunten, die in 2015 zijn opgesteld en bekend gemaakt:

- Van buiten naar binnen;
- Inhoud is leidend;
- Samenhang watertaken;
- Beleid en uitvoering verbinden;
- Benutten kwaliteit, talent en leerervaringen.

Onderzoeksvraag 2a

Onderzoeksvraag 2a luidt: **welke interne spelregels zijn er binnen het waterschap Aa en Maas met betrekking tot projectsturing en de rol van het AB?**

Antwoord

Het algemeen bestuur krijgt en consumeert heel veel uitvoeringsinformatie. De interne spelregels met betrekking tot projectsturing bestaan uit de IPM-werkwijze voor het projectmanagement en de P&C-cyclus voor de bestuurlijke sturing en verantwoording.



Toelichting

Aa en Maas als trekker

Het waterschap is de trekker van het project Meanderende Maas, waardoor de projectorganisatie is ondergebracht bij het waterschap Aa en Maas. De voorbereiding en uitvoering van het project Meanderende Maas wordt verricht door het ambtelijke IPM-team Meanderende Maas.

Interne spelregels inzake rol AB

Het IPM-projectteam heeft het algemeen bestuur als volgt betrokken bij het project Meanderende Maas:

- Informeren van het algemeen bestuur, in samenspraak met portefeuillehouder en DB;
- Informeren via informatienota's, presentaties, werkbezoeken (waarvan een in combinatie met werkplaatsdeelnemers);
- Informeren door middel van het overdrachtdossier, na de waterschapsverkiezingen in maart 2019;
- Voorbereiden van kredietvoorstellen, conform de indeling van de IPM- projecten;
- Consultatie - namens de stuurgroep Meanderende Maas- ten aanzien van kansrijke alternatieven (november 2018) en voorkeursalternatief (november 2019).

Onderbouwing kredietvoorstellen

De onderbouwing van de kredietvoorstellen wordt verzorgd door het IPM-team, dat hierbij een beroep kan doen op het expert-team van het landelijke HWBP-bureau. De *kengetallen* die worden gebruikt in het kredietvoorstel voor de voorverkenning/initiatie (eerste fase IPM-methodiek) worden opgesteld in overleg met het landelijke expert-team. Conform de landelijke HWBP-regeling worden de *bandbreedtes* vermeld bij het einde van de verkenning (tweede fase IPM-methodiek). Bij de derde fase van de IPM-methodiek (planuitwerking) wordt gewerkt met *harde cijfers*. Daardoor fluctueren bedragen aanzienlijk, iets wat tot onrust leidt bij het algemeen bestuur. Kennelijk heeft het AB geen kennis van deze methodiek van kostenindicering en –onderbouwing.

Control functie in IPM-team

De control functie binnen het IPM-team is - conform de IPM-werkwijze - niet onafhankelijk (want binnen het projectteam georganiseerd) gepositioneerd. Wel worden onafhankelijke partijen ingehuurd op onderdelen van het werk, zoals bijvoorbeeld bij de MER en de MKBA. Ook de Gate Review is hier een voorbeeld van.

Borging kennis interne organisatie

Aa en Maas kiest voor een 'dakpanbenadering' in de volgordelijkheid van de HWBP-projecten: ieder project heeft vier fasen (initiatie, verkenning, planuitwerking en realisatie) en zodra de verkenning-fase van het eerste project wordt bereikt, start de initiatie van het volgende project.

Onderzoeksvraag 2b

Onderzoeksvraag 2b luidt: **Hoe worden deze spelregels beoordeeld door interne stakeholders (AB, DB, SD, directie, afdelingshoofden, IPM-managers), bieden ze een goede basis voor rol-duidelijkheid en rolvastheid?**

Antwoord

Het algemeen bestuur geeft aan dat het geen overzicht heeft – ondanks alle verstrekte informatie – en is bezorgd, met name over de financiële ontwikkeling van het HWBP-project Meanderende Maas. Het algemeen bestuur merkt dat het project Meanderende Maas zich afspeelt in een brede bestuurlijke context. Het algemeen bestuur is zoekend naar passende spelregels en bestuurlijke aanknopingspunten.



De interne stakeholders (secretaris-directeur, directie en IPM-team) zijn positief over de professionele werkwijze, gebruik makend van bewezen standaarden. Zij oriënteren zich actief bij andere waterschappen. De interne stakeholders zijn rolvast en rolzeker.

Toelichting

De stakeholders in de ambtelijke organisatie bij het project Meanderende Maas zijn:

- Secretaris Directeur, als algemeen leidinggevende;
- Directeur, die de rol van ambtelijk opdrachtgever vervult;
- Projectleider, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project en rapport aan de ambtelijk opdrachtgever;
- Leden van het IPM-team.

Oordeel interne stakeholders

De organisatie hanteert werkwijzen en ervaringen, die bewezen zijn bij Rijkswaterstaat, andere waterschappen en ingenieursbureaus. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van de IPM-methodiek. Bij alle interviews komt het beeld naar voren dat de interne organisatie van het waterschap werkt met duidelijke instructies en heldere verantwoordelijkheden. Op alle niveaus worden inspanningen gepleegd om te leren van andere waterschappen, die al langer werken met het HWBP en de IPM-methodiek.

Bij het project Meanderende Maas rapporteert de projectleider aan de ambtelijk opdrachtgever (directeur) over de voortgang van het project. De projectrapportage inzake Meanderende Maas gaat niet naar het dagelijks bestuur. De projectleider kan hierbij eventuele risico's signaleren bij de ambtelijk opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever kan de dijkgraaf en/of het lid van het dagelijks bestuur van relevante informatie voorzien, vooral als leden van de stuurgroep. De mogelijkheid bestaat dat deze informatie via de bestuursadviseur wordt ingebracht bij de verantwoordelijk bestuurders, die zitting hebben in de stuurgroep (dijkgraaf en DB-lid).

Oordeel dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur bereidt de kredietvoorstellen voor het algemeen bestuur voor. De inzet van het DB is gericht op het creëren van vertrouwen bij het AB met betrekking tot het project Meanderende Maas, door transparant te zijn in de stappen die gezet worden en daar actief over te communiceren. Vanuit het DB wordt actief ingezet om het AB te informeren over alle relevante stappen en afstemmingsmomenten in het proces. Lastig daarbij is dat het een langjarig proces is. In het inwerkprogramma voor het nieuwe AB is ook ruimte gemaakt voor het HWBP. Het bestuur wordt meegenomen in de MIRT-systematiek en de afnemende onzekerheidsmarges waardoor de kosten voor het waterschap steeds duidelijker worden, maar het blijft complexe materie. Door dit frequent te blijven uitleggen wordt getracht het AB duidelijk te maken dat de eigen beleidsruimte voor het waterschap beperkt is; binnen het pad van de rijksnormen moet een veiligheidsopgave gerealiseerd worden. Onbekendheid met de systematiek en overschatting van de eigen beleidsruimte wordt hiermee opgepakt.

Oordeel algemeen bestuur

Het algemeen bestuur heeft tijdens het onderzoek aangegeven (gesprek met fractievoorzitters op 7 oktober 2019 en werkconferentie op 24 oktober 2019) dat er veel informatie wordt verstrekt, maar dat het algemeen bestuur weinig informatie ontvangt, die is gericht op de rol van het algemeen bestuur. Ten aanzien van Meanderende Maas twijfelt het algemeen bestuur tussen sturing en terughoudendheid. Dit blijkt uit ingediende moties, waarbij wordt aangegeven dat het overzicht ontbreekt. Tevens wijst het algemeen bestuur erop dat elders - buiten Aa en Maas - de kosten van HWBP-projecten oplopen. Het algemeen bestuur is bezorgd.



Onderzoeksvraag 3

Onderzoeksvraag 3 luidt: **wat zijn relevante externe voorbeelden voor waterschap Aa en Maas met betrekking tot de (informatie)positie van een algemeen bestuur (AB-waterschap, gemeenteraad, Provinciale Staten) bij complexe projecten?**

Antwoord

Het algemeen bestuur heeft aangegeven geen of slechts incidenteel inzicht en overzicht te hebben bij HWBP-projecten bij andere waterschappen. De ambtelijke organisatie oriënteert zich landelijk en bij andere waterschappen vooral met betrekking tot de eigen werkwijze, ten behoeve van het opbouwen van de projectorganisatie bij Aa en Maas.

Toelichting

Inspiratie

Bij de opzet van de aanpak van Meanderende Maas heeft de organisatie van het waterschap inspiratie gehaald bij andere waterschappen, met name Hollands Noorderkwartier en Rivierenland. Dit heeft mede geleid tot twee fundamentele principes onder de aanpak van Aa en Maas:

- Daadkracht/executiekraacht;
- Organisatieonderdeel dat vaktechnisch toegerust is om de klus te klaren en verbindingen met de eigen organisatie. Aa en Maas wil dit organisatieonderdeel niet als aparte entiteit buiten het hoofdkantoor plaatsen, zoals door Rivierenland is gedaan. Een kwartiermaker is aangesteld om dat organisatieonderdeel op te zetten; deze afdeling waterveiligheid start formeel per 1 januari 2020.

Waterveiligheidsrapportage

Hollands-Noorderkwartier publiceert jaarlijks een waterveiligheidsrapportage, waarin naar voren komt:

1. Staat van de waterkering
 - Uitgangspunten;
 - Toestandsindicatoren (verschil tussen norm en actuele toestand, resultaten inspectie en toezicht, waarnemingen en acties op basis van handhaving).
2. Staat van de organisatie
 - Operationele activiteiten (inspectie, onderhoud, calamiteitenzorg, vergunningverlening, toezicht en handhaving);
 - Generieke activiteiten (lange termijn, blik over grenzen van het waterschap en kennismanagement);
 - Ondersteunende activiteiten (informatiemanagement, verantwoording resultaten, juridisch register waterstaatswerken).
3. Hoofdbevindingen, kernboodschap en aanbevelingen

Basiseisen Uitvoering Zorgplicht van ILT

Om de waterschappen behulpzaam te zijn bij de uitvoering van hun wettelijke zorgplicht voor primaire keringen heeft de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) de Basiseisen Uitvoering Zorgplicht als toetsingskader ontwikkeld. Ieder waterschap kan hiervan gebruik maken bij het ontwikkelen van en rapporteren over het beleid ter zake van waterveiligheid.

De Basiseisen Uitvoering Zorgplicht maken onderscheid tussen de volgende activiteiten van de waterschappen:

- Inspectie van de primaire keringen;
- Onderhoud van de primaire keringen;
- Bediening waterkerende kunstwerken;



- Calamiteitenzorg;
- Vergunningverlening;
- Toezicht en handhaving;
- Beheren dagelijkse gegevens kering.

De 21 waterschappen gaan verschillend om met de Basiseisen Uitvoering Zorgplicht. Periodiek voert de ILT inspecties uit bij de waterschappen.

Varianten voor kaderstelling door het algemeen bestuur

Alle waterschappen stellen een Waterbeheerplan vast voor de wettelijk vastgestelde planperiode van zes jaar. Hierin stelt het algemeen bestuur de strategie vast voor de bestuurlijke programma's die uitvoering geven aan de wettelijke kerntaken van de waterschappen (zuiveren, waterveiligheid en beheer watersysteem). Daarnaast werken sommige waterschappen met een specifieke nota waterveiligheid, zoals het Wetterskip Fryslân. Andere waterschappen leggen de nadruk op de kaderstelling in het Meerjarenperspectief en de jaarlijkse programmabegroting. Hierin worden (in toenemende mate) doelen en beleidsindicatoren ontwikkeld voor het eigen waterschap.

Varianten in vormen van verantwoording aan algemeen bestuur

De dagelijks besturen van de 21 waterschappen hanteren verschillende vormen om aan het algemeen bestuur verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid ter zake van waterveiligheid respectievelijk keringen. Enkele voorbeelden zijn:

- Rapportage waterveiligheid van het hoogheemraadschap Hollands-Noorderkwartier, waarin jaarlijks doelen en resultaten bij de keringen worden gepresenteerd, met aanbevelingen ter verbetering. De onderdelen van de Basiseisen Uitvoering Zorgplicht worden hierin verwerkt;
- Effect monitor van het hoogheemraadschap van Rijnland, waarin jaarlijks aan het algemeen bestuur wordt gerapporteerd over het doelbereik van het Waterbeheerplan 2016-2021. De doelen voor de bestuurlijke programma's - waaronder waterveiligheid - zijn geoperationaliseerd aan de hand van indicatoren (zoals x km. keringen voldoet aan de norm);
- Jaarrekening, waarin wordt gerapporteerd op het niveau van de bestuurlijke programma's over besteding van de beschikbaar gestelde middelen en (in meer of mindere mate) realisatie van doelen;
- Aa en Maas heeft een jaarlijkse Rapportage Instandhouding Waterveiligheid voor Primaire en regionale waterkeringen (meest recent oktober 2019), met doelen en indicatoren. In deze rapportage van oktober 2019 is de voortgang opgenomen van de verbetermaatregelen die Aa en Maas in juni 2018 heeft opgesteld naar aanleiding van een inspectie van de ILT.

Naast de eigen 'zoektocht' voorziet ook het HWBP het waterschap van informatie, door verbinding te leggen en Gemeenschappen te organiseren.

Onderzoeksvraag 4a

Onderzoeksvraag 4a luidt: **hoe geeft het AB met betrekking tot Meanderende Maas beleidsmatig inhoud aan zijn kaderstellende en controlerende rollen?**

Antwoord

De kaderstellende en controlerende rollen van het algemeen bestuur komen vooral tot uiting in de P&C-cyclus, waarin de strategie van het waterschap wordt vastgelegd in het Waterbeheerplan en de financiële beheersing voor het waterschap in de programmabegroting en jaarrekening centraal staan. Het project Meanderende Maas wordt niet specifiek zichtbaar in de reguliere P&C-documenten. Het algemeen bestuur geeft aan geen actieve kennis te hebben van de beleidshistorie en geen actueel beeld te hebben van de bestuurlijke context waaruit het HWBP en het project Meanderende Maas voortkomen.



Toelichting

P&C-cyclus

Het algemeen bestuur vervult zijn kaderstellende rol in algemene zin (voor het waterschap Aa en Maas) bij het vaststellen van het Waterbeheerplan (planperiode 6 jaar) en jaarlijks in voorjaarsnota en de programmabegroting. Ieder jaar legt het dagelijks bestuur het Projectenboek voor aan het algemeen bestuur, met een beschrijving van ieder project, zoals het project Meanderende Maas. Het algemeen bestuur vervult zijn controlerende taak bij het vaststellen van de jaarrekening.

Control functie

De control functie van het waterschap Aa en Maas is onafhankelijk. De controller legt zijn bevindingen aan het algemeen bestuur voor in een separate notitie bij de programmabegroting en jaarrekening.

Kaderstellende rol algemeen bestuur bij Meanderende Maas

Het algemeen bestuur van Aa en Maas wordt geconsulteerd (namens de stuurgroep Meanderende Maas). Vervolgens wordt bij iedere fase - volgens de IMP-methodiek - een kredietvoorstel aan het algemeen bestuur voorgelegd. Door deze gefaseerde kredietverstrekking kan het algemeen bestuur per fase besluiten om wel/niet door te gaan.

Controlerende rol algemeen bestuur bij Meanderende Maas

Aan het algemeen bestuur wordt verantwoording afgelegd in de reguliere P&C-cyclus. In de Burap wordt aan het algemeen bestuur gerapporteerd over Meanderende Maas/HWBP. Dit wordt gedaan via een aparte paragraaf bij het programma Veilig Water.

Zoals eerder aangegeven krijgt het AB heel veel informatie met betrekking tot uitvoeringsaangelegenheden inzake Meanderende Maas. Toch geeft het AB in de interviews (fractievoorzitters, werkconferentie) aan geen overzicht te hebben en zich zorgen maakt over de beperkte sturingsmogelijkheden om grip te houden op het project Meanderende Maas, met name in financiële zin. De intensivering van de informatievoorziening voorziet niet in de wens van het algemeen bestuur om aan de voorkant kaders te stellen en in controlerende zin desgewenst te kunnen bijsturen.

Onderzoeksvraag 4b

Onderzoeksvraag 4b luidt: **hoe geeft Aa en Maas met betrekking tot Meanderende Maas (extern) inhoud aan de rol van 'trekker', in de landelijke en regionale samenwerking?**

Antwoord

Het algemeen bestuur heeft geen actieve kennis van de trekkersrol die Aa en Maas vervult bij het project Meanderende Maas.

Omdat Aa en Maas de rol van trekker op zich heeft genomen, zijn de projectorganisatie en de financiële beheersing/afhandeling bij Aa en Maas ondergebracht.

Toelichting

Rol van trekker

Het project Meanderende Maas maakt deel uit van het landelijke HWBP en wordt aangestuurd door de integrale stuurgroep, waarin de bestuurlijke partners zitting hebben (zie bestuursovereenkomst). De voorzitter van de stuurgroep is de dijkgraaf van het waterschap Aa en Maas. Namens Aa en Maas heeft ook een lid van het dagelijks bestuur zitting in de stuurgroep.



Door de rol van trekker is de projectorganisatie ondergebracht bij de ambtelijke organisatie van het waterschap Aa en Maas. Ook de financiële stromen van en naar het HWBP verlopen via het waterschap Aa en Maas.

Projectorganisatie

In het IPM-team worden regelmatig omgevingsanalyses opgesteld, waarin de inbreng van de partners en de belanghebbenden (inwoners, bedrijven etc.) wordt gemonitord.

De directeur watersystemen is opdrachtgever voor het project Meanderende Maas, zodat een rol-scheiding op directieniveau gewaarborgd is.

Financiële beheersing/afhandeling

In het kader van het HWBP zijn afspraken gemaakt over samenwerking tussen waterschappen en het Rijk, professionalisering van de programma- en projectaanpak, toepassen van nieuwe werkwijzen en het aanpassen van de forfaitaire vergoeding voor voorbereidingskosten, die worden gemaakt door waterschappen. Daarbij wordt door het HWBP getoetst op soberheid en doelmatigheid. Daarnaast kent de MIRT-systematiek als vereiste voor de stap naar planuitwerking dat het maatregelenpakket financieel haalbaar is.

Onderzoeksvraag 4c

Onderzoeksvraag 4c luidt: **hoe geeft het DB van Aa en Maas met betrekking tot Meanderende Maas (intern) inhoud aan governance, auditing en bijsturing?**

Antwoord

Het dagelijks bestuur geeft uitvoering aan de P&C-cyclus en zet in op de inrichting van een professionele projectorganisatie. Het algemeen bestuur neemt achteraf kennis van de uitkomsten van de bestuurlijke handelingen van het dagelijks bestuur.

Toelichting

Kredietvoorstellen

Insteek van de organisatie van het waterschap is dat het AB bij iedere fase van het project (zie IPM-werkwijze) bij de start een besluit neemt (kredietvoorstel) en bij het eind een besluit neemt (fase resultaat). Bij dat besluit over het fase resultaat zit ook een financiële verantwoording, die door de secretaris-directeur en de controller van het waterschap Aa en Maas zijn geaccordeerd.

Onderzoeksvraag 4d

Onderzoeksvraag 4d luidt: **hoe geeft de organisatie van Aa en Maas met betrekking tot Meanderende Maas (intern) inhoud aan integraal projectmanagement (IPM) bij Meanderende Maas?**

Antwoord

Voor de organisatie is de IPM-werkwijze leidend bij het project Meanderende Maas. Het algemeen bestuur heeft geen actieve kennis van deze methodiek en 'struikelt' (bij het doornemen van de verstrekte informatie) over de vaktermen en afkortingen, die worden gebruikt in presentaties en bestuursstukken.

Toelichting

Ontstaan IPM-methode

In 2006 ontwikkelde Rijkswaterstaat het Integraal Projectmanagement Model, ook wel het IPM-model genoemd. Door de ontwikkelingen, zoals nieuwe contractvormen en complexere omgevingen, had



Rijkswaterstaat behoefte aan een nieuwe manier van projectmanagement. Het IPM-model, dat aanvankelijk werd ontwikkeld als samenwerkingsmodel, moest ervoor zorgen dat organisatie breed projecten op dezelfde manier werden ingericht en aangestuurd.

Introductie IPM-methode bij Aa en Maas

De IPM-methode is in 2016/2017 bij Aa en Maas geïntroduceerd met het HWBP-programma. Per fase (voorverkenning/initiatie, verkenning, planontwikkeling, uitvoering) wordt aan het algemeen bestuur een krediet gevraagd, op basis van een plan van aanpak. In de kredietvoorstellen gaat het vooral over geld op basis van de te volgen aanpak. De begrippen HWBP, MIRT, SSK etc. zijn relatief nieuw voor het algemeen bestuur.

Vijf kernrollen in IPM-organisatie

De IPM-organisatie bestaat uit een vijf kernrollen met elk afzonderlijk zijn eigen discipline en vaak tegengestelde belangen. De vijf kernrollen zijn:

- Projectmanagement
- Omgevingsmanagement
- Technisch management
- Contractmanagement
- Projectbeheersing (financiële beheersing en control-functie).

Projectbeheersing

De rol van projectbeheersing is gericht op het beheersen van de risico's en alle beheersaspecten in het project. De manager projectbeheersing is verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van (mogelijke) integrale risico's. Deze risico's worden gedeeld in het IPM-team en gerapporteerd door de projectmanager/projectleider aan de ambtelijke opdrachtgever (directeur).

Vier fasen in IPM-werkwijze

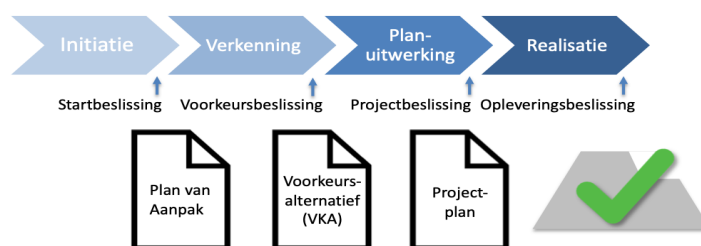
De IPM-organisatie onderscheidt vier fasen:

- Initiatie;
- Verkenning;
- Plan uitwerking;
- Realisatie.

Zie onderstaande afbeelding.

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

- Programma wordt jaarlijks vastgesteld → nu voor 2020-2025
- Prioritering o.b.v. urgentie → afstand tot norm
- Fasering, producten, besluiten





Onderzoeksvraag 4e

Onderzoeksvraag 4e luidt: **hoe zijn cruciale spelers bij Aa en Maas (AB, DB, SD, directie, afdelingshoofden, IPM-managers) met betrekking tot Meanderende Maas aanspreekbaar op hun gedrag en cultuur bij Meanderende Maas?**

Antwoord

Het algemeen bestuur geeft uiting aan behoefte aan sturing en stelt hiertoe vragen aan het dagelijks bestuur. Alle stakeholders zijn onderling goed aanspreekbaar op hun gedrag en cultuur bij het project Meanderende Maas. Niettemin hebben algemeen bestuur enerzijds en dagelijks bestuur en organisatie anderzijds last van onderlinge miscommunicatie, waarbij werklust voor de organisatie en leeslast voor het algemeen bestuur niet op elkaar aansluiten.

Alle spelers zoeken (in 2019) naar mogelijkheden voor verbetering, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. De nadruk lijkt vooral (nog) te liggen op het geven van meer uitleg.

Toelichting

Commissie Watersysteembeheer op 24 oktober 2019

Een voorbeeld van de aanspreekbaarheid op gedrag en cultuur is de vergadering van de commissie Watersysteembeheer op 24 oktober 2019, die was gewijd aan het project Meanderende Maas. De onderwerpen die daar zijn toegelicht zijn:

- Aanleiding: urgent dijkversterking Ravenstein Lith;
- Opdracht: waterveiligheid borgen en versterken gebiedskwaliteiten;
- Gevolgde aanpak: tien partners werken stapsgewijs samen en actieve betrokkenheid omgeving;
- Concept voorkeursalternatief: dijkontwerp, maatregelen uiterwaarden, behoud woningen, piping;
- Kosten en bekostiging: kosten en bandbreedten, vermeden kosten;
- Hoe verder: tijdlijn met voorkeursalternatief, bestuursovereenkomst en structuurvisie, doorkijk 2020-2021.

Bestuurdersbijeenkomst 30 oktober 2019

Op 30 oktober 2019 is een bijeenkomst gehouden met de algemeen bestuurders van de tien samenwerkende partijen om uitleg te krijgen over het project Meanderende Maas en om met elkaar in gesprek te gaan.

Onderzoeksvraag 5

Onderzoeksvraag 5 luidt: **wat zijn goede punten binnen de huidige en bestuurscultuur van het waterschap met betrekking tot complexe projecten. Waarom is dat zo?**

Antwoord

De professionele standaard, leergierigheid en omgevingsgerichtheid zijn sterke punten van de ambtelijke organisatie, doordat de organisatie intern en extern actief zoekt naar tegenspraak, verbetermogelijkheden en innovatie. De ambtelijke leiding speelt hierin een stimulerende rol. Deze ontwikkeling speelt zich af buiten het blikveld van het algemeen bestuur.



Toelichting

Borging expertise → professionele standaard

Het HWBP binnen Aa en Maas zijn afzonderlijke projecten die worden uitgevoerd volgens eenzelfde methodiek die 'dakpansgewijs' worden uitgevoerd waardoor leereffecten ontstaan. De organisatie hanteert de IPM werkwijze (integraal project management).

Participatie

Om bij het project Meanderende Maas te komen tot een voorkeursalternatief, heeft de projectorganisatie samen met mensen in de omgeving en projectpartners verkend hoe de veiligheidsmaatregelen kunnen samengaan met het verbeteren van natuur, recreatie, cultuurhistorie en economie. In werkplaatsen heeft een groep van 40 bewoners intensief meegedacht over de plannen en via zogenaamde dijktafels is intensief gesproken met bewoners en bedrijven die direct aan de dijk wonen. Ook andere organisaties en belanghebbenden hebben hun zorgen en ideeën gedeeld tijdens informatieavonden, inloopbijeenkomsten en via de website.

Omgevingsgericht

Het projectteam stelt per fase een omgevingsanalyse op, waarin belangen worden weergegeven. Knelpunten vanuit de omgeving die tijdens het project spelen worden besproken in IPM-verband, besproken met partners en zo nodig aan de orde gesteld in het opdrachtgeversoverleg. Indien nodig wordt dit ook besproken met de portefeuillehouder. Met de dijkgraaf (voorzitter van de stuurgroep) vindt regelmatige afstemming plaats, evenals met de betrokken bestuurders uit de stuurgroep. Deze informatie gaat niet naar algemeen bestuur (uitvoering ligt bij dagelijks bestuur).

De contacten met de inwoners gaan over hun belangen/wensen in relatie tot te maken afwegingen met het ontwerp. Inwoners kunnen zo uitgroeien tot ambassadeurs van het project (vooral werkplaatsdeelnemers die intensief hebben meegedacht).

Waarom is dit zo?

De ambtelijke leiding stuurt uitdrukkelijk op de genoemde punten. Tevens zijn de visie en de werkwijze in 2015 vastgelegd in Sturingsfilosofie van het waterschap Aa en Maas.

Onderzoeksvraag 6a

Onderzoeksvraag 6a luidt: **op welke onderdelen dient de Governance gewijzigd te worden om het AB optimaal te positioneren in termen van kaderstelling, controle en toezicht bij complexe projecten?**

Antwoord

In dit onderzoek wordt governance als volgt opgevat: structuur voor het sturen op publieke taken en voor het publiek afleggen van verantwoording. Het algemeen bestuur wordt bij het project Meanderende Maas vooral betrokken op tactisch en operatie niveau. Het algemeen bestuur wordt bij het project Meanderende Maas niet in de positie gebracht van koersbepaling en strategievorming.

De organisatie legt nu de eigen tactische en operationele normering op aan het algemeen bestuur. Echter, deze is gericht op projectmanagement. Voor het algemeen bestuur is het strategische niveau van primair belang.

De governance dient - ook bij projecten - duidelijk onderscheid te maken tussen drie niveaus:

- Strategische doelen
- Tactische doelen
- Operationele doelen



Toelichting

Wat is governance?

In dit onderzoek wordt governance opgevat als: structuur voor het sturen op publieke taken en voor het publiek afleggen van verantwoording. Governance is een algemene term, die wordt gebruikt bij ondernemingen en overheden. Meestal wordt eronder verstaan: garandeert daadwerkelijke implementatie van richtlijnen en strategie en dat vereiste processen op de juiste manier worden gevolgd. Governance bevat het definiëren van rollen en verantwoordelijkheden, meten en rapporteren, nemen van acties om elke geïdentificeerde kwestie op te lossen. Bij overheden zal de strategie gericht zijn op het oplossen of voorkomen van gevoelde maatschappelijke problemen.

Hieronder volgen *voorbeelden* om het onderscheid tussen strategie, tactiek en operatie te illustreren.

Strategische doelen

Bij dijkversterking kunnen strategische doelen zijn:

- Biedt bescherming tegen overstromingen tegen/binnen maatschappelijk aanvaardbare risico's;
- Plaatst dijkversterking toekomstgericht (bv. 2100) in perspectief van uitdagingen zoals klimaatverandering, bodemdaling, extreme neerslag, circulariteit, duurzaamheid etc.;
- Gewenste samenwerking met partners (door gezamenlijke en integrale aanpak van opgaven rond o.a. water).

Tactische doelen

Bij dijkversterking kunnen tactische doelen zijn:

- Voert de zorgplicht uit om in 2050 te voldoen aan de normen voor waterkeringen;
- Levert een actieve bijdrage aan de bewustwording van (toekomstige) overstromingsrisico's bij belanghebbenden/partners/stakeholders;
- Levert gebiedskennis bij normen van waterkeringen;
- Toetst aan de norm binnen de gestelde periode;
- Versterkt de kering, als deze niet voldoet;
- Voert risico-gestuurd beheer en onderhoud uit om te blijven voldoen aan de veiligheidseisen;
- Ziet toe op en controleert de naleving van het beleid en de regels;
- Houdt het beleid actueel;
- Heeft/krijgt de gegevens op orde;
- Rapporteert over de zorgtaak.

Operationele doelen

Bij dijkversterking kunnen operationele doelen zijn:

- Bevordert een hoogwaardige uitvoering van zorgplicht;
- Maakt risico gestuurde keuzes bij het toelaten van andere functies op en rondom keringen;
- Zet zich actief in om waterveiligheid te koppelen aan ruimtelijke ordening;
- Zet communicatie actief in om bewustwording van overstromingsrisico's te verhogen;
- Informeert actief bewoners, overheden en andere organisaties.

Het onderzoek laat zien dat het algemeen bestuur door het dagelijks bestuur (zeer) actief wordt geïnformeerd over de uitvoering van het tactisch beleid en de resultaten van de dagelijkse uitvoering (operationele doelen). Van strategische sturing door het algemeen bestuur is niet of nauwelijks sprake. De huidige Governance is niet toereikend om het algemeen bestuur in positie te krijgen op dat strategische niveau.



Onderzoeksvraag 6b

Onderzoeksvraag 6b luidt: **waarom bijzondere aandacht voor Governance bij HWBP-projecten van Aa en Maas?**

Antwoord

Het algemeen bestuur beseft in toenemende mate dat landelijke en regionale samenwerking niet meer passen bij een bestuurlijke oriëntatie op het eigen beheergebied. De landelijke samenwerking vergt in toenemende mate een blikverbreding van het algemeen bestuur, om de eigen taak optimaal te kunnen waarmaken, binnen een toenemende scope. Het algemeen bestuur onderkent de landelijke en regionale dimensie, de complexiteit en de schaalgrootte van het project Meanderende Maas, maar weet (hierdoor) niet hoe het in de rol kan komen van kaderstelling en controle. Niet alleen zijn de HWBP-projecten groot in schaal en relatief complex, maar ook is het aantal projecten van Aa en Maas in het HWBP-programma gestegen van 2 naar 11. Het belang van Aa en Maas in het HWBP wordt groter. De schaal van het HWBP overstijgt het beheergebied van Aa en Maas.

Toelichting

Schaal

Meanderende Maas maakt deel uit van het nationale HoogWaterBeschermsProgramma (HWBP) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Belangen voor Aa en Maas:

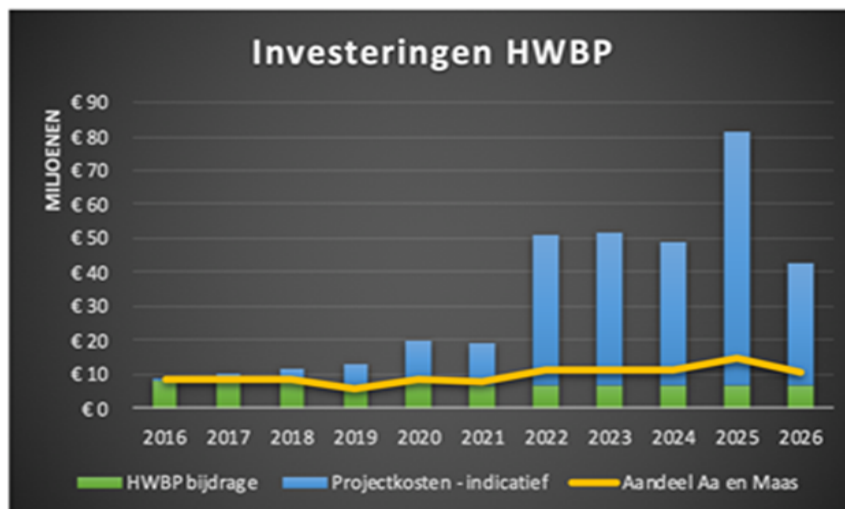
- Waterveiligheid;
- Financiële belang;
- Bestuurlijke belang;
- Participatie omgeving.

Relatie tussen nettobetalers en netto-ontvangers

Uit onderstaande grafiek blijkt dat het waterschap Aa en Maas een netto-ontvanger is uit het HWBP. Andere waterschappen zijn nettobetalers, omdat zij financieel meer aan het HWBP bijdragen dan zij uit het HWBP ontvangen. In 2019 nemen de nettobetalers initiatieven om zich binnen het HWBP meer te laten gelden en de nadruk te leggen op onder meer rechtmatigheid, kwaliteit van ramingen en doelmatigheid. Een aanleiding is dat het HWBP de pioniersfase verlaat en in de uitvoeringsfase terecht komt.



Investeringen HWBP Aa en Maas - indicatief



Werken met water. Voor nu en later.

12

Complexiteit en scope

De gecombineerde MIRT/HWBP-verkenning is gestart in 2017. Het doel is rivierverruiming en dijkversterking in combinatie met meer ruimte voor natuur, recreatie en beroepsvaart. Het besluit over het voorkeursalternatief en de ondertekening van een bijbehorend bestuursakkoord staan voor begin 2020 geagendeerd.

Van twee naar elf HWBP-projecten

In het programma 2019-2024 zijn twee projecten vermeld op naam van het waterschap Aa en Maas (zie onderstaande tabel)¹.

| Project | Lengte in KM | Budget 2019 | Budget 2020 | Budget 2021 | Budget 2022 | Budget 2023 | Budget 2024 | Budget 2025-2030 | Budget Totaal |
|------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|------------------|
| Ravenstein-Lith | 24,177 | 6,2 mln | 13,8 mln | - | 40 mln | 40 mln | 36,2 mln | - | 136,2 mln |
| Cuijk-Ravenstein | 20,854 | 5,5 mln | - | - | - | 10,5 mln | - | 89 mln | 105 mln |

Inhoudelijk gezien is Meanderende Maas een meer integraal project dan Cuijk-Ravenstein. Dat laatste betreft alleen dijkverbetering, terwijl Meanderende Maas dijkverbetering, gebiedsontwikkeling en rivierverruiming combineert. Meanderende Maas is inhoudelijk complexer. Echter, de manier van werken is qua methodiek gelijklopend.

¹ Bron: HWBP Definitief Programma 2019-2024 na consultatie



Het tweede HWBP-project (Cuijk-Ravenstein) heeft andere bestuurlijke inkadering en kent **geen** bestuurlijke stuurgroep. Dit project wordt aangestuurd volgens de interne, reguliere procedures van Aa en Maas.

In het Ontwerpprogramma Hoogwaterbescherming 2021-2026 zijn elf projecten vermeld op naam van het waterschap Aa en Maas (zie onderstaande tabel)².

| Project | Lengte in km | Budget 2020 | Bud. 2021 | Bud. 2022 | Bud. 2023 | Bud. 2024 | Bud. 2025 | Bud. 2026 | Bud. 2027 | Bud. 2028-2034 | Bud. Totaal |
|----------------------------------|------------------|-----------------|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|------------------|------------------|
| Ravenstein-Lith | 26,552 | 13,8 mln | - | 29,2 mln | 29,2 mln | 29,2 mln | 29,2 mln | - | - | - | 130,6 mln |
| Cuijk-Ravenstein | 21,020 | 5,0 mln | | | 14,7 mln | | 31,1 mln | 31,1 mln | 31,1 mln | 31,1 mln | 144,1 mln |
| Boxmeer-Cuijk (deel) | 17,000 | - | - | - | 6,0 mln | - | - | 11,9 mln | - | 100 mln | 117,9 |
| Den Bosch-Heusden | 17,000 | - | - | - | - | - | - | - | - | 42,9 mln | 42,9 mln |
| Lith-Den Bosch | - | - | - | - | - | - | - | 7,0 mln | - | 134 mln | 141 mln |
| Dijkaansluiting 36,0 op hoogland | 10,000 | - | - | - | - | - | - | - | - | 3,5 mln | 3,5 mln |
| Traject 36 | 4,000 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Gemaal van Sasse | - | - | - | - | - | 1,1 mln | - | - | - | - | 1,1 mln |
| Maasboulevard Cuijk | - | - | - | - | - | 0,4 mln | - | - | - | - | 0,4 mln |
| Maas oeverpark | - | - | - | - | - | - | - | - | pm | - | - |
| Oeffelt | - | - | - | - | - | - | - | - | - | pm | - |
| Totaal | 95,572 km | 18,8 mln | - | 29,2 mln | 49,9 mln | 30,7 mln | 60,3 mln | 50 mln | 31,1 mln | 311,5 mln | 581,4 mln |

² HWBP ontwerp programma 2021-2026, versie 3 september 2019, bijlage 1-3 en 2-3



Nog een stapje complexer: vermeden kosten

Bij de voorbereiding van het programma 2020-2026 is voor de zomer 2019 de werkwijze rond de vermeden kosten dijkversterking door rivierverruiming vastgesteld. Afgesproken was dat ook na Q2 nog ramingen aangeleverd konden worden voor de vermeden kosten dijkversterking. Hierbij de ramingen zoals deze bij de waterschappen bekend zijn³:

| Dijkversterkingen | Vermeden kosten |
|-------------------|---|
| Ravenstein-Lith | 1,275 miljoen |
| Cuijk-Ravenstein | 2,4 miljoen euro |
| Boxmeer-Cuijk | 1,7 miljoen euro vermeden kosten – Ravenstein-Lith en 3,1 miljoen euro voor Oeffelt |
| Lob van Gennep | 9,5 miljoen euro vermeden kosten - Oeffelt |

Kortom, het aantal projecten neemt toe – en daarmee het beleidsmatig en financieel belang – en ook de complexiteit ontwikkelt zich verder. Dit vraagt om een Governance waarbij ook het algemeen bestuur goed in positie komt en haar kaderstellende en controlerende rol kan vervullen. En dat ook als zodanig zelf ervaren.

Onderzoeksvraag 7

Onderzoeksvraag 7 luidt: **welke externe ontwikkelingen grijpen in op de bestaande Governance-afspraken? Welke impact heeft dit?**

Antwoord

De scope van de projecten wordt breder, waarbij dijkversterking niet meer op zichzelf staat en de zorg voor rivierverruiming, natuur, gebiedsfunctie, recreatie en beroepsvaart steeds vaker samenkomen. Daarbij heeft het waterschap geen planologische verantwoordelijkheid. Deze situatie verplicht het waterschap steeds meer tot bestuurlijke samenwerking met andere overheden en omgeving. De doorontwikkeling van het landelijke HWBP heeft regionaal en lokaal – in toenemende mate - gevolgen voor Aa en Maas, in de zin van koersbepaling, samenwerking, belangenbehartiging, beleidsvorming en uitvoering. De samenwerking tussen Rijk, Unie van Waterschappen en de 21 waterschappen onderling kent een dynamiek, die gevolgen heeft voor ieder van de deelnemende waterschappen. Dit biedt Aa en Maas kansen en kan ook risico's met zich meebrengen.

Toelichting

Verbreding scope van dijkversterking

Het project Meanderende Maas is een voorbeeld van een project, waarbij het niet alleen gaat om dijkversterking, maar om een bredere gebiedsgerichte aanpak, waarin natuur, recreatie, beroepsvaart, pleziervaart, biodiversiteit e.d.) een rol spelen.

³ Uniereactie Ontwerpprogrammering HWBP 2021/2026, 10 oktober 2019



Het waterschap Aa en Maas heeft geen planologische verantwoordelijkheid

Omdat het project Meanderende Maas een bredere scope heeft dan dijkversterking, moet het waterschap samenwerking zoeken met bestuurlijke partners, die wel een planologische verantwoordelijkheid hebben.

Landelijke beoordeling keringen in 2023

Voor regionale keringen was de eerste toetsronde afgerond in 2012. In 2017 is het WBI 2017 opgesteld: wettelijke beoordelingsinstrumentarium (WBI). In 2023 rapporteert de minister het landelijke beeld van de veiligheidsbeoordeling aan het parlement (eerste landelijke beoordelingsronde overstromingsrisico).

Doorontwikkeling HWBP

Het HWBP heeft de organisatie en de structuren opgezet, wat resulteert in:

- Professionalisering HWBP (rechtmatigheid, doelmatigheid, effectiviteit);
- Doorontwikkeling van de alliantie met de waterschappen.

Intensievere samenwerking waterschappen

In de nieuwe werkwijze rond de programmering van het HWBP werken de waterschappen binnen de alliantie toe naar een collectieve reactie op het ontwerpprogramma. De HWBP-alliantiepartners herkennen de keuzes die geleid hebben tot het ontwerpprogramma. Het eerder dit jaar vastgestelde programma 2020-2025 (juni 2019) is de belangrijkste basis voor het huidige programma. Er is gesproken over⁴:

- Ruimte houden voor nieuwe projecten: er is draagvlak voor de keuze om, ondanks dat het programma relatief vol zit, gedoseerd nieuwe projecten toe te laten op het programma;
- Spanning tussen budget en raming: er is intensief gesproken over de veranderingen in de kostenramingen en de spanning tussen budget en raming die daarmee toeneemt. De onderliggende cijfers hebben een te grote onzekerheidsbandbreedte. Het is verstandig om de ontwikkelingen in de kostenramingen nauw te monitoren en daar waar opportuun in de volgende programmeerronden bij te sturen;
- Kadernota proces intensiveren: de voorbereiding van de jaarlijkse kadernota te intensiveren en de besturen hier eerder in te betrekken.

Innovatie

De waterschappen investeren binnen het HWBP-programma in:

- Innovatieve methoden;
- Innovatieve versterkingswerken;
- Alternatieve grondstoffen en materialen;
- Minimalisatie van energie- en materiaal gebruik;
- Maximalisatie van gebruik van secundaire grondstoffen;
- Hergebruik van producten, onderdelen en grondstoffen.

Evaluatie subsidieregeling HWBP

In 2016 hebben Decisio, Twynstra Gudde en Sweco een evaluatie uitgevoerd naar het HWBP, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu⁵. De evaluatie heet Rapport Beleidsmatige tus-

⁴ Weergave ambtelijke consultatie ontwerpprogramma 2021-2026 door de Programmadirectie HWBP (oktober 2019)

⁵ <https://hoogwaterbeschermingsprogramma.nl/kennisbank/subsidieregeling/documenten+-subsidieregeling/default.aspx>



senevaluatie grote waterveiligheidsprogramma's. In mei 2019 is een volgende evaluatie van de subsidieregeling HWBP gestart, in opdracht van het ministerie Infrastructuur en Waterstaat (in nauwe samenwerking met de Unie van Waterschappen). De afronding van de evaluatie is in december 2019. Decisio, Twynstra Gudde en Sweco voeren de evaluatie uit. De evaluatie ziet op de doeltreffendheid en doelmatig van de subsidieregeling. Hierbij staan de volgende vragen centraal⁶:

- Tot welke versterkingsresultaten hebben de tot nu toe gesubsidieerde HWBP-projecten in de periode april 2014 tot en met eind 2019 geleid (in termen van aantal kilometers en aantallen kunstwerken)?
- In hoeverre heeft de (uitvoering van de) subsidieregeling bijgedragen aan (het vergroten van) de doelmatigheid en beheersbaarheid van de projecten binnen het hoogwaterbeschermingsprogramma?
- Wat zijn mogelijke oplossingen om de negatieve effecten te mitigeren?

Impact: kansen voor Aa en Maas

Aa en Maas is bij de hierboven besproken ontwikkelingen bestuurlijk betrokken via het dagelijks bestuur. Die betrokkenheid is veelal indirect via bestuurlijke vertegenwoordiging in Unieverband (bv. CWK). De ontwikkelingen zijn bepalend voor de toekomstige koers en zijn feitelijk beleidsvraagstukken die op het niveau van het algemeen bestuur liggen. Het versterkt de inbreng vanuit het DB in Unieverband als zij haar inbreng kan toetsen en kan opbouwen binnen de kaders zoals door het algemeen bestuur aangegeven. Dat vergt een goed verlopend samenspel.

Aa en Maas neemt een plek in bij de benchmarking tussen waterschappen. Bovendien wordt in toenevende mate gewerkt met risico gestuurd assetmanagement, waarbij zowel beleid als vergunningverlening en handhaving zullen worden herzien. Een andere kans is verdieping van de strategische lange termijnplanning met derden, zoals gemeenten.

Impact: risico's voor Aa en Maas

Tussen de 21 waterschappen bestaan verschillen tussen financiële bijdragen aan HWBP en ontvangen subsidie vanuit HWBP. Er kan druk komen op de netto-ontvangers HWBP, zoals Aa en Maas. De nettobetalers hebben vastgesteld dat het HWBP wordt doorontwikkeld. Na een startfase met overheersende solidariteit komt het HWBP in de volgende fase van ontwikkeling. De netto-betalers vragen binnen het HWBP meer aandacht voor rechtmatigheid, kostenbeheersing en doelmatigheid. Zij zullen zich 'roeren' bij de genoemde externe ontwikkelingen, wat kan leiden tot sterkere bijsturing op eigen belangen, bestuurlijke onrust en toenemende financiële onvoorspelbaarheid voor de netto ontvangende HWBP-waterschappen, waaronder Aa en Maas.

⁶ www.decisio.nl (geraadpleegd op 16 oktober 2019)



Lijst met afkortingen

| | |
|------|---|
| AB | Algemeen bestuur |
| DB | Dagelijks bestuur |
| IPM | Integraal projectmanagement |
| ILT | Inspectie Leegomgeving en Transport |
| HWBP | HoogWaterBeschermingsProgramma |
| MIRT | Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport |
| SD | secretaris-directeur |
| UvW | Unie van waterschappen |
| CWK | Commissie Waterkeringen (van de Unie van Waterschappen) |
| WBI | Wettelijke beoordelingsinstrumentarium (WBI) |