

Twée werelden samenbrengen

Bestuurlijke nota onderzoek governance Meanderende Maas

Status: Vastgesteld door de Rekenkamercommissie van het waterschap Aa en Maas op 3 december 2019, bestemd voor bestuurlijk wederhoor.

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
1. Bestuurlijke samenvatting Nota van Bevindingen	4
2. Conclusies	7
3. Aanbevelingen	9
4. Reactie dagelijks bestuur	12
Bijlage I Nota van Bevindingen	13
Bijlage II Concretisering dashboard	14

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 Governance perspectief: welke stakeholders zijn er, wie heeft welke rol en op welke wijze is dat vastgelegd en gecommuniceerd? Hoe kan de bestuurscultuur geduid 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 Nota van Bevindingen (NvB, zie bijlage). Die NvB is in het kader van het technisch wederhoor voorgelegd voor een ambtelijke reactie op de juistheid van de feiten. Op 25 november is die reactie verkregen en verwerkt in de NvB.

In de voorliggende bestuurlijke nota worden de vragen 8 en 9 beantwoord. Zij hebben betrekking op de sturing en vormen de kern van de conclusies en aanbevelingen, die als volgende stap in het onderzoek zijn gezet.

Op 3 december 2019 is het eindrapport besproken in de rekenkamercommissie en vervolgens is het proces van bestuurlijk wederhoor in gang gezet door de commissie.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 vat de resultaten van de Nota van Bevindingen samen in de vorm van een bestuurlijke samenvatting. Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en hoofdstuk 3 de aanbevelingen. In hoofdstuk 4 wordt de bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur opgenomen, eventueel voorzien van een nawoord van de rekenkamercommissie.



1. Bestuurlijke samenvatting Nota van Bevindingen

Dit hoofdstuk vat de hoofdlijn samen van de feitelijke bevindingen zoals die in de Nota van Bevindingen is gerapporteerd over de onderzoeksvragen 1 tot en met 7. Dit eerste hoofdstuk heeft het karakter van een bestuurlijke samenvatting.

Karakteristiek

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.

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 niveau.

Stakeholders

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).

Bestuurscultuur

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.

Interne spelregels

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.

Beoordeling van de spelregels door interne stakeholders

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.

Externe oriëntatie

Het algemeen bestuur heeft aangegeven geen of slechts incidenteel inzicht en overzicht te hebben van 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.

Invulling kaderstelling en controle

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.

Vormgeving trekkerschap

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.

Sturing door DB

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.

Werkwijze interne organisatie

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.

Aanspreekbaarheid op gedrag

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 werklast 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.

Sterke punten

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.



Positionering AB

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 operationeel 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 en daar is zij niet in positie.

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

- Strategische doelen;
- Tactische doelen;
- Operationele doelen.

Waarom bijzondere aandacht voor Governance bij HWBP?

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.

Externe ontwikkelingen die ingrijpen op de governance

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.



2. Conclusies

Op basis van de Nota van Bevindingen worden in dit hoofdstuk de conclusies getrokken en voorzien van een toelichting. Steeds wordt eerst de conclusie vet weergegeven en vervolgens voorzien van een toelichting, de analyse waarop deze conclusie gebaseerd is.

Conclusie 1: De ambtelijke organisatie van Aa en Maas is zeer professioneel

Het onderzoek laat zien dat de werkwijze van de organisatie bij Meanderende Maas c.q. HWBP-projecten is gebaseerd op professionele standaarden (MIRT, IPM) en dat deze op een succesvolle wijze worden toegepast. Vormen van rol- en functiescheiding (opdrachtgever-opdrachtnemer) en toezicht en controle (Gate Review, beoordeling door HWBP-bureau) zijn opgezet en worden geborgd in de bedrijfsvoering. Per 1 januari 2020 is een afdeling Waterveiligheid operationeel. De laatste voorbereidingen worden thans (november 2019) genomen. De ambtelijke leiding stimuleert externe oriëntatie en organiseert tegenspraak. Externe expertise wordt gedoseerd ingezet.

Conclusie 2: Het dagelijks bestuur bestuurt en communiceert actief

Uit het onderzoek volgt het beeld van een inhoudelijk gericht dagelijks bestuur met een actieve inbreng van de portefeuillehouder met een taakafbakening ten opzichte van de dijkgraaf, die onafhankelijk voorzitter is van de stuurgroep Meanderende Maas en daarmee een bredere scope bedient. Het dagelijks bestuur onderhandelt en neemt deel aan regionale en landelijke bestuurlijke gremia. Voorts is het kenmerkend dat het dagelijks bestuur actief communiceert met de (project)omgeving en met het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur bepaalt de richting en voert deze uit, gesteund door een professionele uitvoeringsorganisatie.

Conclusie 3: Het algemeen bestuur heeft geen overzicht en inzicht bij grote projecten

De informatievoorziening aan het algemeen bestuur wordt steeds ruimer, maar het algemeen bestuur ontbreekt het - ondanks een toenemende hoeveelheid aan uitleg en informatie - aan strategisch bestuurlijk overzicht en inzicht. Ook geven de leden van het algemeen bestuur aan dat zij veel tijd en energie kwijt zijn aan het vinden van de bestuurlijk relevante informatie. Hierdoor is het algemeen bestuur onzeker en ook terughoudend over de mate waarin het algemeen bestuur bij Meanderende Maas en de hierop volgende projecten inhoud kan geven aan zowel de kaderstellende rol (strategievorming en sturing) als de controlerende rol.

Conclusie 4: Het algemeen bestuur is onvoldoende strategisch gepositioneerd

De huidige P&C-cyclus is niet toereikend om het algemeen bestuur in de juiste positie te krijgen bij HWBP in het algemeen en bij het project Meanderende Maas in het bijzonder. Alle stakeholders onderkennen dit probleem en zoeken - ieder voor zich - naar oplossingen. Het risico van 'steeds meer van hetzelfde' (uitleg en informatievoorziening) dreigt, vanuit het raamwerk van professioneel projectmanagement, bij Meanderende Maas en de hierop volgende projecten.

Het dagelijks bestuur onderhandelt en legt keuzes voor aan het algemeen bestuur, die daarmee besluitvorming pleegt als sluitstuk van een bepaalde fase van het project. Het algemeen bestuur mist de bredere oriëntatie op wat zich in het netwerk voltrekt, wat er speelt op alliantieniveau en kan daardoor niet sturen vanuit een algemeen strategische scope. Door het missen van deze brede context ontstaat al snel het gevoel van 'voor het blok gezet worden' en 'achter de feiten aanlopen' als er een voorstel wordt voorgelegd. In plaats van een tactische en operationele focus op het individuele project past een focus op strategische positiebepaling en ontwikkelingen in het netwerk/op alliantieniveau primair bij de rol van het algemeen bestuur. Meer balans tussen project en alliantie is essentieel. En die ontbreekt nu.

(Slot)conclusie 5: Algemeen bestuur en dagelijks bestuur/organisatie leven in twee werelden



Het algemeen bestuur zoekt naar aanknopingspunten om bij projecten in de positie te komen van strategievorming en koersbepaling. Het dagelijks bestuur en de organisatie voorzien het algemeen bestuur echter van voornamelijk tactische en operationele informatie. Het algemeen bestuur geeft aan door de spreekwoordelijke bomen het bos niet meer te zien en kan slechts met veel moeite volgen wat zich voltrekt binnen het Meanderende Maas project. Een deel van het algemeen bestuur is nauwelijks op de hoogte van wat er gaande is in dit project en van de inbreng van de bestuurlijke vertegenwoordigers van het waterschap Aa en Maas in de diverse bestuurlijke gremia, ondanks de veelheid aan aangeboden informatie. Het gevaar van ontkoppeling tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur/organisatie ligt op de loer.

Deze vijf conclusies vormen de kern van de onderzoeksbevindingen. Ze laten een duidelijke kloof zien tussen een soepel acterend samenspel van dagelijks bestuur en organisatie op tactisch en operationeel projectniveau en een algemeen bestuur dat niet strategisch gepositioneerd is en zoekt naar houvast.

De aanbevelingen in het volgende hoofdstuk zijn erop gericht om deze kloof te dichten.



3. Aanbevelingen

Stephen Covey: 'Begin with the end in mind'

Kun je visualiseren wat er nu nog niet is, maar wat je wilt bereiken? Alles wordt volgens dit principe tweemaal gecreëerd. Eenmaal in gedachten en nogmaals in de realiteit¹.

Het contact tussen dagelijks en algemeen bestuur verloopt veel soepeler als het algemeen bestuur goed gepositioneerd en geïnformeerd is over strategische ontwikkelingen en daarover in gesprek is met het dagelijks bestuur. Een verschuiving in focus en positie van tactisch/operationeel in de uitvoering naar strategisch in de richtinggeving en voorkant maakt besluitvorming in het algemeen bestuur over de uitvoering tot een resultante van een proces waar het algemeen bestuur zelf aan de voorkant bij betrokken is. Bestuurlijke rust en financiële inzichtelijkheid en voorspelbaarheid kunnen daardoor kenmerkend worden.

Het algemeen bestuur moet het overzicht hebben van wat er op strategisch niveau speelt en welke afspraken daar gemaakt zijn mede op basis van de input van het algemeen bestuur. En vervolgens dusdanig geïnformeerd worden dat het weet dat het dagelijks bestuur het inzicht heeft om concrete sturing te geven op projectniveau via de projectorganisatie.

Het advies van dit onderzoek komt voort uit dit eindbeeld en vormt het antwoord op de vertaling van de getrokken conclusies naar de bestuurlijke praktijk van het waterschap. Dit eindbeeld wordt gerealiseerd via de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Ga met elkaar in gesprek over de informatiepositie van het algemeen bestuur

Aanbevolen wordt om een (of meerdere) gesprek(ken) te organiseren over de vraag wat de betekenis is van het verschuiven van de positie van het algemeen bestuur naar strategische richtinggeving. Welke informatie is dan relevant? Welk overzicht op hoofdlijnen is nodig? Welk type vraagstelling vanuit het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur past daarbij? En welk type niet? En op welk moment brengt het dagelijks bestuur dan het algemeen bestuur in positie? Voorbeelden van vragen waarvoor het van belang is om in samenspraak een antwoord op te geven.

Het kan daarbij helpen om te spreken vanuit een praktisch concept. Daarvoor biedt aanbeveling 2 een handreiking waarmee een goede match wordt gevonden tussen enerzijds de rol en de verwachtingen van het algemeen bestuur en anderzijds het aanbod en de vindbaarheid van bestuurlijke informatie.

Aanbeveling 2: Herijk de Governance bij complexe projecten om de positie en rolzekerheid van het algemeen bestuur te verbeteren

Aanbevolen wordt om de strategische positie van het algemeen bestuur bij complexe projecten in het algemeen en bij het HWBP-project Meanderende Maas in het bijzonder te verankeren in de Governance van het waterschap. Een praktische vorm kan daarbij gevonden worden door een eenvoudige rapportagestructuur die aansluit bij de 'taal' van het project via de vijf IPM-rollen; en door periodiek op hoofdlijnen te rapporteren wat de actuele stand van zaken is en welke beleidsvragen deze stand van zaken oproept die relevant zijn voor het algemeen bestuur.

De vijf IPM-rollen staan vermeld in de Nota van Bevindingen en betreffen:

- Projectmanagement: bereiken projectresultaat binnen randvoorwaarden van tijd en geld;
- Omgevingsmanagement: spil tussen project, omgeving en stakeholders;

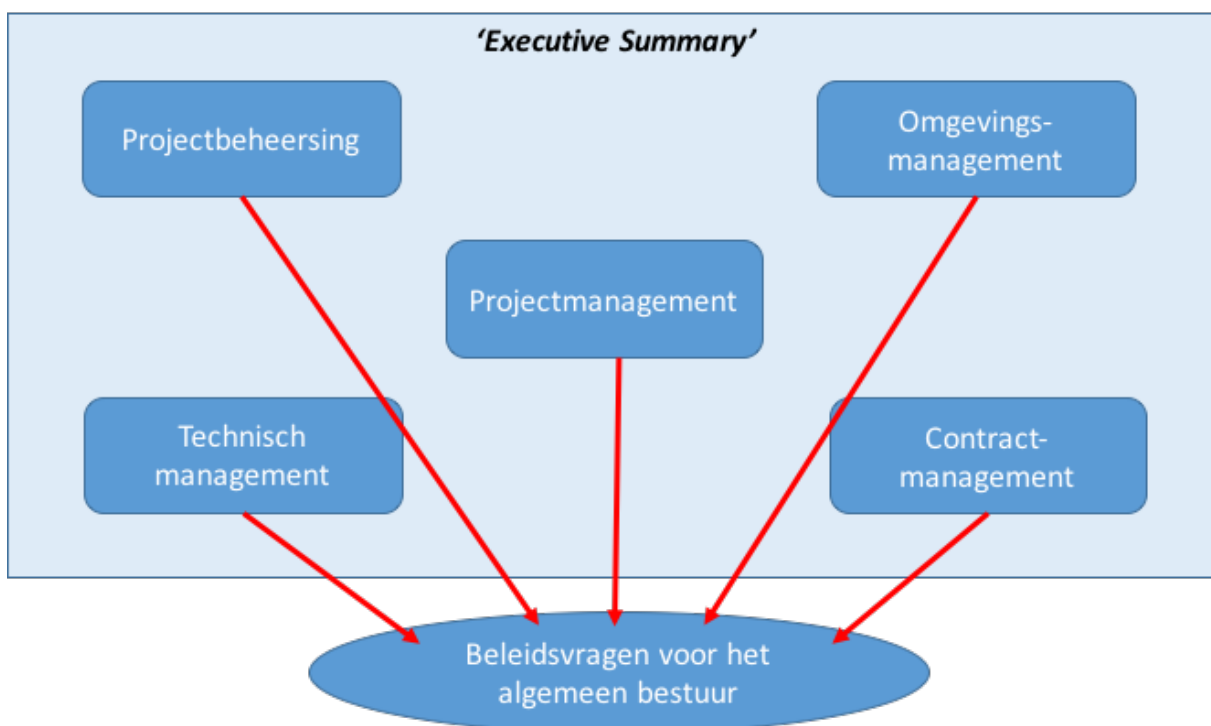
¹ De zeven eigenschappen van effectief leiderschap, Stephen R. Covey, 48e druk, april 2010



- Technisch management: technisch inhoudelijke voortgang;
- Contractmanagement: contractvoorbereiding en –uitvoering samen met de marktpartijen;
- Projectbeheersing: projectbrede beheersing tijd/planning, geld/budget en risico's.

Belangrijk pluspunt van deze aansluiting bij de IPM-rollen is dat er sprake is van consistentie: dat wat in het verkeer tussen organisatie en dagelijks bestuur wordt gehanteerd, krijgt zijn strategische vertaling in het verkeer tussen dagelijks en algemeen bestuur.

Daarbij wordt het tweeledig karakter onderstreept: zowel dat van een 'Executive Summary' voor het algemeen bestuur om te informeren op samenvattende bestuurlijke hoofdlijnen alsmede de vertaling ervan in relevante strategische beleids- en positioneringsvraagstukken voor het algemeen bestuur. Keuzemomenten en 'knoppen om aan te draaien' worden zo expliciet en – nog veel belangrijker – in een vroegtijdig stadium gesignaleerd en bestuurlijk geadresseerd.



Hoe zit dit er nu concreet uit?

In de bijlage is een uitwerking opgenomen van dit model, waarbij per onderdeel relevante elementen zijn weergegeven zoals die naar voren zijn gekomen tijdens het onderzoek. Elementen die ook verwerkt zijn in de Nota van Bevindingen en in gevalideerde interviewverslagen. Benadrukt wordt dat de uitwerking niet moet worden gezien als ultiem 'medicijn' wat het probleem met betrekking tot de informatiepositie die hoort bij de strategische sturingsrol volledig oplost. Het is geen 'pilletje' dat het algemeen bestuur kan innemen; het gaat vooral om het proces om in dialoog met het dagelijks bestuur te komen tot een doorleefde en gedragen informatiebehoefte.

Opstellen van de rapportage

De rapportage kan periodiek geagendeerd worden in commissieverband bij het waterschap. De samenstelling van de rapportage zal gedaan moeten worden vanuit de rol en positie van het algemeen bestuur. Dat klinkt eenvoudiger dan dat het is: medewerkers vanuit de organisatie spreken per definitie de taal van de organisatie en die is gericht op uitvoering van projectfasen. De vertaling



ervan naar de informatiepositie van het algemeen bestuur vergt bestuurlijke sensitiviteit en een bredere scope dan louter het project. Hoewel de feitelijke vormgeving een bedrijfsvoeringsvraagstuk is, wordt aanbevolen om het kunnen werken vanuit het strategisch perspectief van het algemeen bestuur als een belangrijke competentie te hanteren bij de uiteindelijke vormgeving. Hiervoor kan worden aangesloten bij bestaande structuren binnen het waterschap, bijvoorbeeld via de concerncontroller.

Aanbeveling 3: Organiseer bestuursinformatie over beleidshistorie en context

Ondersteunend aan de aanbevolen rapportage is een goed toegankelijk overzicht van in het verleden genomen kaderstellende besluiten die het algemeen bestuur een beeld op hoofdlijnen geven: wat houdt de alliantie omtrent het HWBP in voor het waterschap, welke juridische en financiële spelregels hanteren het waterschap Aa en Maas en de bestuurlijke partners, wat betekent de trekkersrol voor het waterschap, welke uitgangspunten gelden, welke bestuurlijke afspraken liggen er, hoe is de financiering georganiseerd, welke kentallen worden gehanteerd en hoe 'scoort' het waterschap Aa en Maas daarop, welke koersbepalende momenten liggen nog voor ons etc. Ook dit zal betrokken moeten worden bij de uitvoering van aanbeveling 1 (ga met elkaar in gesprek). En heel praktisch: hoe is dit 'contextoverzicht' eenvoudig te raadplegen, bijvoorbeeld in de digitale vergaderomgeving (IBabs).

Aanbeveling 4: Verzoek het dagelijks bestuur om een voortvarende aanpak

Het project Meanderende Maas, maar ook de volgende HWBP-projecten en andere complexe projecten, zijn zeer belangrijke dossiers voor het algemeen bestuur. Majeure beleidsdoelen en grote financiële opgaven gaan hand in hand. Het is zaak om het algemeen bestuur op korte termijn in positie te brengen. Aanbevolen wordt om het dagelijks bestuur te verzoeken op korte termijn met een aanpak te komen, zodat de aanbevelingen in het eerste kwartaal van 2020 uitgevoerd zijn.

Desgewenst kan de rekenkamercommissie hier ondersteunend aan zijn.

Afrondend

Daarmee is de oplossing voor de eerder gesignaleerde kloof tussen dagelijks bestuur/organisatie en algemeen bestuur geen vraagstuk van méér informatie ('meer van hetzelfde werkt niet/averechts') maar van minder informatie. Maar wel op het juiste niveau en vertaald in beleidsvragen en beleidsvraagstukken van algemeen bestuurlijke aard. Dan heeft het algemeen bestuur overzicht op de hoofdlijnen en kan het tijdig strategisch richting geven en heeft het dagelijks bestuur de ruimte om de uitvoering te besturen en leiding te geven aan de professionele projectomgeving. Twee werelden worden samengebracht, voorwaar een wenkend perspectief!



4. Reactie dagelijks bestuur

De concept bestuurlijke nota wordt in het kader van bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het dagelijks bestuur. De reactie van het dagelijks bestuur zal hieronder worden weergegeven. Mocht daartoe aanleiding zijn, dan kan de rekenkamercommissie een nawoord opstellen.



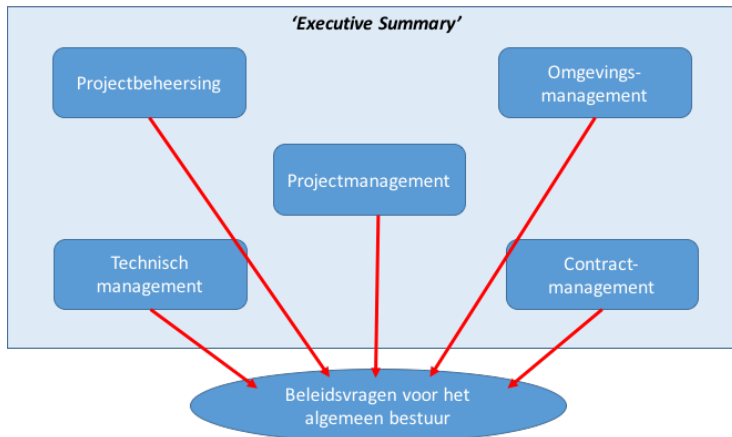
Bijlage I Nota van Bevindingen

Zie de bijgevoegde Nota van Bevindingen



Bijlage II Concretisering dashboard

In de bestuurlijke nota wordt geadviseerd om met onderstaand format te gaan werken, om het algemeen bestuur goed in positie te brengen:



Per onderdeel van het 'dashboard' wordt hierna aangegeven welke strategische vraagstukken daarbij aan de orde zijn die algemeen bestuurlijk van aard zijn. Deze vraagstukken zijn ontleend aan de Nota van Bevindingen en aan gevalideerde interviewverslagen uit het onderzoeksdossier. Dit zijn voorbeelden van ingrediënten voor de rapportage Waterveiligheid en daarmee voor het 'dashboard' voor het algemeen bestuur.

PROJECTMANAGEMENT

Overzicht

- Wat houdt de alliantie omtrent het HWBP in voor het waterschap?
- Welke bestuurlijke afspraken liggen er voor het project? En wat houden die in voor het waterschap Aa en Maas?
- Welke juridische en bestuurlijke spelregels hanteren het waterschap Aa en Maas en de partners op landelijk en regionaal niveau bij het project?
- Welke besluiten zijn reeds genomen bij het project (beleidshistorie)?
- Welke bestuurders van Aa en Maas nemen voor het project deel aan bestuurlijke overleggen en wat zijn hun taken daarbij?
- Wat betekent de trekkersrol voor het waterschap bij het project?
- Hoe worden kwaliteit, draagvlak en afstemming 'aan de voorkant' van het project geborgd? Zowel intern in de organisatie als extern in de samenwerking.
- Op welke momenten wordt aan het algemeen bestuur verantwoording afgelegd over het project? Wat is de 'bestuurlijke agenda' (kalender) voor het algemeen bestuur bij de duur van het project?

Inzicht

- Welke bestuurlijke keuzemomenten dienen zich aan bij het project? Welke koersbepalende momenten liggen nog voor het waterschap op landelijk, regionaal en lokaal niveau?
- Op welke wijze zijn verbindingen gelegd met beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, klimaatverandering, bodemdaling, extreme neerslag, circulariteit en duurzaamheid?
- Op welke wijze zijn bij het project verbindingen gelegd met beleidsaspecten zoals natuur, duurzaamheid, biodiversiteit, beroepsvaart, recreatie?

Sturing

- Beleidsvragen met betrekking tot het projectmanagement voor het algemeen bestuur, in het licht van gestelde doelen en behaalde/verwachte resultaten:



PROJECTBEHEERSING

Overzicht

- Welke financiële spelregels gelden voor het project? Zowel intern in de organisatie als extern in de samenwerking.
- Hoe worden risico's en andere aspecten van beheer in het project geïnventariseerd, gewogen en beheerst? Zowel intern in de organisatie als extern in de samenwerking.
- Welke financiële kentallen worden 'aan de voorkant' (prognose/begroting) gehanteerd? En waarop zijn deze gebaseerd?
- Welke financiële bandbreedtes worden gehanteerd? En waarop zijn deze gebaseerd?

Inzicht

- In welke fase bevindt het project zich en wordt er conform planning gewerkt? Waar zitten aanhaakpunten en koppelkansen voor andere werkzaamheden?
- Wat is de horizon (looptijd) van het project en welk beslag legt het project meerjarig op exploitatie en investeringen?
- Hoe verloopt de feitelijke financiering van het project? Welke geldstromen zijn voor Aa en Maas gemoeid met het project?
- Wat zijn de 'kale' kosten voor de voorbereiding en van de uitvoering van het project en welke (risico)opslagen worden gehanteerd in de loop van het project?
- Hoe 'scoort' het waterschap Aa en Maas op de gehanteerde financiële kentallen?
- Hoe ontwikkelt de betrouwbaarheid van de financiële bandbreedtes zich in de loop van het project?
- Kosten en financiële ijkpunten: blijven we tijdens het project binnen de financiële bandbreedtes?
- Hoe 'scoort' het waterschap Aa en Maas op de realisatie, in vergelijking met de andere waterschappen bij HWBP-projecten?
- Hoe zijn gebleken financiële risico's in het project beheerst? Zowel intern in de organisatie als extern in de samenwerking.
- Worden bestuurlijke doelen gerealiseerd tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten en risico's? Wat is het oordeel hierbij van de (onafhankelijke) controller van het waterschap bij het project?

Sturing

- Beleidsvragen met betrekking tot het projectmanagement voor het algemeen bestuur in het licht van gestelde doelen en behaalde/verwachte resultaten:

OMGEVINGSMANAGEMENT

Overzicht

- Op welke wijze worden verbindingen gelegd met bestuurlijke partners op landelijk, regionaal en lokaal niveau?
- Op welke wijze worden burgers, bedrijven en andere belanghebbenden betrokken bij het project?

Inzicht

- Hoe is de relatie met de omgeving en stakeholders in balans gehouden in het project?
- Hoe ontwikkelen zich de standpunten en gedrag van andere bestuurlijke partijen (zoals de HWBP-partners)?
- Welke ontwikkelingen zijn er bij strategische partners die om aandacht en beïnvloeding vragen?
- Hoe zijn gebleken omgevingsrisico's in het project beheerst? Zowel intern in de organisatie als extern in de samenwerking.

Sturing

- Beleidsvragen met betrekking tot het omgevingsmanagement voor het algemeen bestuur in het licht van gestelde doelen en behaalde/verwachte resultaten:



TECHNISCH MANAGEMENT

Overzicht

- Hoe geeft het waterschap bij het project inhoud aan:
 - o Innovatieve methoden
 - o Innovatieve versterkingswerken
 - o Alternatieve grondstoffen en materialen
 - o Minimalisatie van energie- en materiaalgebruik
 - o Maximalisatie van gebruik van secundaire grondstoffen
 - o Hergebruik van producten, onderdelen en grondstoffen.
- Hoe geeft het waterschap bij het project inhoud aan haar taken op het gebied van:
 - o Inspectie
 - o Onderhoud
 - o Bediening waterkerende kunstwerken
 - o Calamiteitenzorg
 - o Vergunningverlening
 - o Toezicht en handhaving
 - o Beheren dagelijkse gegevens kering

Inzicht

- Op welke wijze is innovatie vorm en inhoud in het project gerealiseerd?
- Verlopen de werkzaamheden (op bovenstaande taken) binnen de bestaande kwaliteitsafspraken?
- Hoe vindt de samenwerking plaats met onderwijs en bedrijfsleven, is er sprake van kennistransfer?
- Hoe zijn gebleken technische risico's in het project beheerst? Zowel intern in de organisatie als extern in de samenwerking.

Sturing

- Beleidsvragen met betrekking tot het technisch management voor het algemeen bestuur in het licht van gestelde doelen en behaalde/verwachte resultaten met betrekking tot het technisch management:

CONTRACTMANAGEMENT

Overzicht

- Welke spelregels gelden voor de aanbesteding?
- Welke gunningcriteria hanteert het waterschap bij het project?
- Hoe is het contractmanagement (na gunning) bij het project vormgegeven?

Inzicht

- Hoe verloopt het samenspel met de markt?
- Welke onderdelen van het werk worden ingekocht via *Best Value* inkoop en welke via *Sustainable Development Goals* inkoop?
- In welke mate moeten regionale partijen een rol spelen bij de projectrealisatie?
- Hoe zijn gebleken risico's bij het contractbeheer in het project beheerst? Zowel intern in de organisatie als extern in de samenwerking.

Sturing

- Beleidsvragen met betrekking tot het contractmanagement voor het algemeen bestuur, in het licht van gestelde doelen en behaalde/verwachte resultaten: ...



Benadrukt wordt dat dit onderdelen van het dashboard kunnen zijn. Deels zijn ze ontleend aan het onderzoek, deels ook ingebracht vanuit kennis en ervaring door de onderzoekers. Het is van belang om dit in dialoog tussen dagelijks en algemeen bestuur te finaliseren en de ingrediënten (ook) onderdeel te laten zijn van de periodieke waterveiligheidsrapportages die in commissieverband van het algemeen bestuur geagendeerd worden. Een vorm van 'story telling' die een belangrijke stap voorwaarts zal zijn in de strategische positionering van het algemeen bestuur.

