



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

Rekenkameronderzoek effectiviteit programma wateropgave

Registratienummer
14.49712

Datum
6 januari 2015

Versie
Definitief (Bespreking met CHI)





Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Evaluatiekader	6
3	Doelstellingen en tijdlijn	7
4	Wat valt op?	8
4.1	Wat valt op: bestuurlijk kader (programma en doelen)	8
4.2	Wat valt op: maatregelen	8
4.3	Wat valt op: strategie en aanpak	9
4.4	Wat valt op: organisatie	10
5	Conclusies	11
5.1	(Maatschappelijk) doelbereik	11
5.2	Efficiency	11
5.3	Verbindend vermogen	11
5.4	Leervermogen	12
6	Aanbevelingen	13
7	Reactie van collega van dijkgraaf en hoogheemraden	14
8	Nawoord van de rekenkamercommissie	18
	Bijlagen	19
Bijlage 1.	Doelstelling en werkwijze	20
Bijlage 2.	Evaluatiekader	21
Bijlage 3.	Feiten (uitkomsten bureaustudie)	22
a.	Feiten: bepalende momenten in de tijd	22
b.	Feiten: programma	23
c.	Feiten: maatregelen	24
d.	Feiten: strategie en aanpak	26
e.	Feiten: organisatie	28
Bijlage 4.	Percepties (uitkomsten interviews)	29
a.	Percepties: programma	29
b.	Percepties: maatregelen	30
c.	Percepties: strategie en aanpak	31



d.	Percepties: organisatie	32
Bijlage 5.	Geraadpleegde bronnen	34
Bijlage 6.	Gespreksverslag	36



1 Inleiding

De rekenkamercommissie van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) wil inzicht krijgen in de mate waarin de uitvoering van het programma Wateropgave efficiënt gebeurt en doeltreffend is. De focus ligt op het verduidelijken van het uiteindelijke (maatschappelijke) effect. Hierin speelt de omgeving een belangrijke rol.

Het onderzoek moet leiden tot:

- een onderbouwde opvatting over het (maatschappelijk) effect van het programma Wateropgave van 2005 tot heden
- een advies met aanbevelingen voor het vervolg van het programma en vergelijkbare opgaven in lijn met de uitkomsten van het onderzoek.

Essentieel voor het onderzoek is een antwoord op twee vragen:

- Zijn de beoogde doelen bereikt?
- Is de beoogde maatschappelijke meerwaarde waargemaakt?

In dit rapport gaan we in op de doelstelling van het onderzoek, schetsen we het evaluatiekader, geven we een uitgebreid beeld van onze bevindingen in 'wat valt op?', formuleren we conclusies ten aanzien van het (maatschappelijk) effect en doen we aanbevelingen voor het vervolg van het programma en voor volgende programma's binnen HHNK.



2 Evaluatiekader

Voor de beoordeling van het (maatschappelijk) effect hanteren we een normenkader bestaande uit vier beoordelingsaspecten.

a. **(Maatschappelijk) doelbereik:**

- de mate waarin de uitgevoerde maatregelen daadwerkelijk leiden tot realisatie van de opgave; dit met inbegrip van de beheerfase van objecten
- de mate waarin de realisatie van de wateropgave door belanghebbenden wordt ervaren wordt als passend en nuttig; acceptatie en draagvlak.
- de mate waarin het programma gerealiseerd is binnen het beschikbare budget.

b. **Efficiency:** staan de (extra) inspanningen om de wateropgave maatschappelijk verantwoord uit te voeren in verhouding tot de (extra) gemaakte kosten en/of heeft deze aanpak juist geleid tot besparingen en een snellere uitvoering?

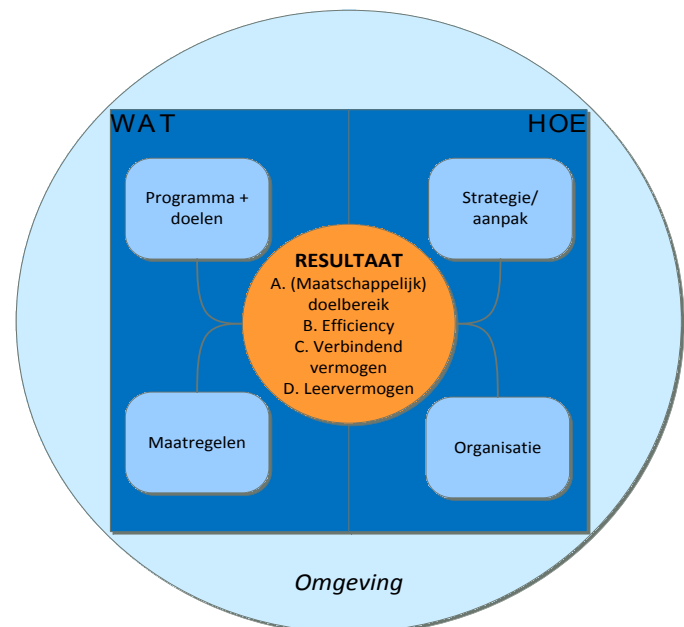
c. **Verbindend vermogen:** de mate waarin het gelukt is om de realisatie van de wateropgave te koppelen aan, c.q. te combineren met andere opgaven. En de mate waarin dit ook leidde tot extra hulpbronnen voor realisatie.

d. **Leervermogen:** de mate waarin programmadoelen en voorgenomen maatregelen werden bijgesteld op basis van nieuwe inzichten.

Om uiteindelijk een oordeel te kunnen vormen over deze beoordelingsaspecten onderzoeken en 'ontleden' we de uitvoering van de Wateropgave aan de hand van de volgende vier pijlers.

- Programma en doelen (bestuurlijk kader)
- Maatregelen
- Strategie/aanpak
- (Programma)organisatie.

De omgeving is van invloed op alle vier de pijlers.





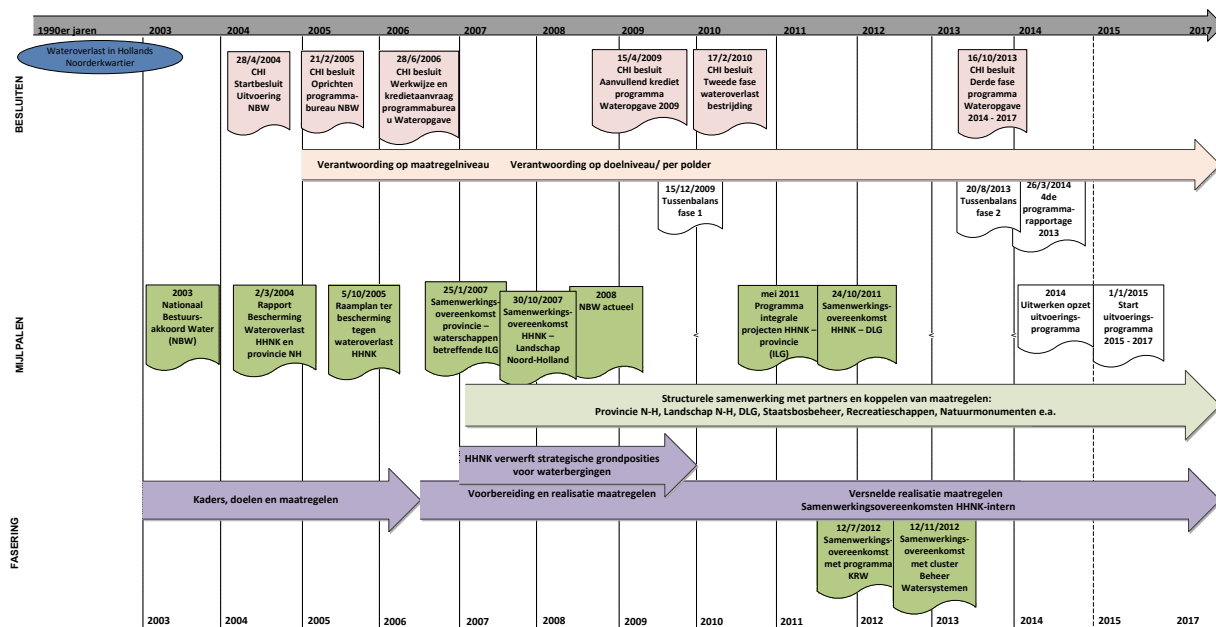
3 Doelstellingen en tijdslijn

Doelstellingen programma

- In 2015 moeten de watersystemen op orde zijn en daarna op orde worden gehouden. Hiermee wordt geanticipeerd op verwachte invloeden van klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en toegenomen verhard oppervlak.
- Het beoogde doel is het realiseren van een basisbescherming tegen wateroverlast conform de normen uit het midden-scenario NBW, met een kans op inundatie per type landgebruik en een norm voor wateroverlast zoals is vastgelegd in het Waterbeheersplan 2 (WBP2) van HHNK.
- Uit de toetsing komt naar voren dat 10-12% van de peilgebieden niet voldoet aan de normen. Dit leidt tot een wateropgave voor 122 polders.
- Het bestuur van HHNK heeft in 2004 prioriteit gegeven aan de aanpak van de wateroverlast. Op basis van een kosten-batenanalyse zijn polders ingedeeld in kosteneffectieve, kostbare en onbetaalbare gebieden. HHNK investeert € 100 miljoen voor de uitvoering van het programma.

Voor het programma hanteert HHNK een aantal leidende principes.

- De principes waterbeheer 21ste eeuw met de trits vasthouden-bergen-afvoeren.
- Problemen worden opgelost waar ze zich voordoen.
- Waar mogelijk aankoppelen van opgaven van partners in het gebied en het creëren van maatschappelijke meerwaarde.
- Voor gebieden met technische maatregelen worden interne combinatiemogelijkheden onderzocht (bijvoorbeeld met beheeropgaven).
- Waterbergingslocaties worden gerealiseerd op basis van vrijwilligheid.





4 Wat valt op?

In de bijlage bij dit rapport hebben we een uitgebreide analyse opgenomen. Deze analyse is tot stand gekomen op basis van bureaustudie en gesprekken met betrokkenen. De opbrengst uit de bureaustudie en de gespreksronde is vertaald in de 'feiten' respectievelijk 'percepties'.

Onze bevindingen zijn gebaseerd op deze totale opbrengst. In dit hoofdstuk gaan we in op de opvallende zaken ten aanzien van:

- a. bestuurlijk kader (programma en doelen)
- b. maatregelen
- c. strategie en aanpak
- d. organisatie.

4.1 Wat valt op: bestuurlijk kader (programma en doelen)

- Het bestuur van HHNK heeft de urgentie van de wateropgave onderkend en voortvarend opgepakt. Hierdoor heeft het de voorwaarden gecreëerd voor tijdige afronding van deze opgave in 2017.
- De dubbele doelstelling waarin realisatie van de wateropgave zoveel mogelijk wordt gekoppeld aan de realisatie van opgaven van gebiedspartners heeft geleid tot een vergroting van de maatschappelijke meerwaarde en bijgedragen aan een betere benutting van subsidieprogramma's bij partners.
- Het CHI heeft door het verlenen van een ruim financieel mandaat aan de portefeuillehouder en door sturen op programmadoelen de portefeuillehouder en de programmaorganisatie vertrouwen gegeven¹. Ook heeft het hoger management durf getoond en vertrouwen gegeven aan de programmaorganisatie. Voorgaande hebben de programmaorganisatie en de portefeuillehouder in staat gesteld het programma voortvarend uit te kunnen voeren.
- De complexe doelstelling in combinatie met een tekortfinanciering (1/3 van de geraamde kosten) dwingt tot creativiteit. De programmaorganisatie heeft deze uitdaging met lef aangenomen met een mooi resultaat als gevolg.

4.2 Wat valt op: maatregelen

Effectiviteit

In strikte zin is de effectiviteit van de maatregelen pas aan te tonen als ze naar verwachting functioneren onder maatgevende omstandigheden. Desondanks kan het volgende worden aangegeven.

- Voor de realisatie van de maatregelen heeft eerst beoordeling plaats gevonden op basis van een modelmatige toetsing. Bij de daarop volgende controle van de berekende resultaten door beheerders kwamen fouten door omissies in de basisgegevens aan het licht. Het model is hierna gecorrigeerd en opnieuw doorgerekend. Daarnaast is getoetst aan de beleving van overlast door de omgeving. Op grond van deze zorgvuldige beoordeling is het aannemelijk dat de berekende

¹ Zie CHI-besluit 06.11561 van 28 juni 2006.



maatregelen effectief zijn. Maatregelen zijn altijd effectief te noemen als deze gecombineerd worden met hydraulische verbeteringen aan het watersysteem.

- Sinds de aanleg van de waterbergingen en de realisatie van extra gemaalcapaciteit hebben zich plaatselijk extreme weersituaties voorgedaan, zoals op 28 juli jl. Waterbergingen in het gebied zijn hierbij gevuld geraakt. In een enkel geval heeft door deze maatregelen inundatie voorkomen kunnen worden.
- De maatregelen zijn daarnaast ook effectief in het licht van andere maatschappelijke doelen door koppelen met opgaven van partners in het gebied. Dit koppelen heeft geleid tot brede tevredenheid bij deze stakeholders.
- Met 3Di² kan de effectiviteit van de maatregelen visueel nog beter worden onderbouwd. 3Di bevindt zich in de testfase waardoor dit nu niet kon worden gebruikt.

Maatregelpakketten

Doelsturing heeft de programmaorganisatie in staat gesteld maatregelpakketten flexibel in te richten op basis van voortschrijdend inzicht, kansen in het gebied en wensen van samenwerkingspartners.

4.3 Wat valt op: strategie en aanpak

- Door de voortvarende aanpak, het aankoppelen van natuur-, recreatie- en agrarische doeleinden, maar ook door de uitstekende inrichting van de (administratieve) programma-beheersing kon het programma optimaal gebruik maken van de beschikbare subsidies. Een kwart van de kosten kon door inkomsten derden worden gedekt.
- De medefinanciering en de deadlines van subsidieregelingen zorgden tegelijkertijd voor soms grote tijdsdruk en daarmee grotere projectrisico's. Dit maakte de adequate programma- en projectbeheersing extra noodzakelijk.
- Het vertrouwen van het CHI in de portefeuillehouder en het verlenen van een ruim financieel mandaat aan de portefeuillehouder heeft strategische grondaankopen mogelijk gemaakt. Deze zijn een belangrijke succesfactor gebleken bij de realisatie van het programma. Ten eerste als onderhandelingsmiddel om met partners aan tafel te komen, ten tweede bij de kavelruil in de uitvoeringsfase.
- De strategische grondaankopen hebben met de daarop volgende grondruil geleid tot een verbetering van de agrarische ruimtelijke structuur en hebben daarmee bijgedragen aan een efficiëntere agrarische bedrijfsvoering.
- Door de nadruk op samenwerking, vrijwilligheid en de constructieve houding, heeft HHNK veel goodwill in het gebied gekweekt.
- Het beheer van multifunctionele waterbergingen is in een heel aantal gevallen niet tijdig geregeld (afspraken over verantwoordelijkheid en verdeling beheerkosten). In enkele gevallen zijn wel mondeling of juridisch onvoldoende houdbare afspraken gemaakt. Hierin ligt op lange termijn een risico voor met name andere functies als natuur en recreatie.

² 3Di is een tool in ontwikkeling. Met 3Di moet het mogelijk worden hydraulische berekeningen aan watersystemen op een geavanceerde wijze uit te voeren en te verbeelden. HHNK werkt mee aan de ontwikkeling van deze tool. Zie ook: www.3di.nu.



4.4 Wat valt op: organisatie

- Het CHI opereerde door de sturing op doelen meer op afstand van de wateropgave. Zoals hiervoor geformuleerd bood dat ruimte aan de portefeuillehouder en het programma-management voor een adequate uitvoering van het programma. Aan de andere kant maakte deze afstand de invulling van ambassadeursrollen door CHI-leden lastiger. Het invullen van de rol was juist van belang omdat er bij delen van de agrarische achterban twijfels waren ten aanzien van het nut en de noodzaak van de wateropgave. Door werkbezoeken voor CHI-leden, informatievoorziening aan de commissie Water & Wegen (waaronder in latere jaren kwartaalrapportages op projectniveau) is wel getracht de CHI leden actief te betrekken.
- De portefeuillehouder heeft zich als een ambassadeur sterk gemaakt voor het programma Wateropgave. Het werken vanuit een programmaorganisatie met relatief ruim mandaat voor de portefeuillehouder en de programmamanager en korte lijnen naar de beslissers was een belangrijke succesfactor voor het slagen van het programma. Tegelijkertijd leverde dit fricties op met de lijnorganisatie. Onder meer beschikbaarstelling van capaciteit en de inhoudelijke afstemming met de lijnorganisatie ging niet altijd vanzelf.
- De samenwerking met partners gebeurde projectgericht. Daarnaast werden – zeker na verloop van tijd – partners via (sub)programma's aangehaakt, bijvoorbeeld via specifieke subsidie overleggen. Op programmaniveau werden afspraken gemaakt met partners over medefinanciering.
- Door het betrekken van capaciteit (projectleiders) vanuit de Dienst Landelijk Gebied (DLG) werd extra specifieke gebiedskennis geïncorporeerd binnen de programmaorganisatie. Deze additionele gebiedskennis én vooral de kennis van integrale gebiedsprocessen bleken bijzonder waardevol voor het komen tot de juiste maatregelen en een zorgvuldige uitvoering van het programma en de projecten.
- De wateropgave bracht soms forse opgaven met zich mee voor soms relatief kleine organisaties. Waar HHNK voor een omvangrijk maatregelenpakket samenwerkte met bijvoorbeeld kleine gemeenten zijn er in enkele gevallen medewerkers vanuit HHNK gedetacheerd bij de kleinere samenwerkingspartners. Dit heeft voor beide partijen heel goed gefunctioneerd.



5 Conclusies

5.1 (Maatschappelijk) doelbereik

- a. De beoordeling van maatregelen door hydrologen, beheerders en de omgeving en de eerste positieve praktijkervaringen rechtvaardigen de conclusie dat de uitgevoerde maatregelen het gewenste effect opleveren. Voor een definitief oordeel over het technisch functioneren van de maatregelen zijn praktijkervaringen nodig alsmede herhaalde modelmatige toetsing over een langjarige periode.
- b. Er is brede tevredenheid bij HHNK en bij de samenwerkingspartners over de uitvoering van het programma Wateropgave. Door het intensief betrekken van de belangen van partners is ook de beoogde maatschappelijke meerwaarde bereikt.
- c. Het programma kan naar verwachting worden gerealiseerd met circa 75% van het beschikbaar gestelde budget. De overige 25% wordt gedekt door medefinanciering. Dit is mogelijk gemaakt door:
 - de bestuurlijk gestelde kaders (urgentiebesef; tekortfinanciering; doelsturing; mandatering portefeuillehouder)
 - de ondernemendheid, creativiteit en adequate programmabeheersing vanuit het programma
 - toevalligheden (gelijktijdige beschikbaarheid van subsidiegelden).

5.2 Efficiency

De extra inspanningen om de wateropgave te koppelen aan andere gebiedsopgaven hebben geleid tot het creëren van maatschappelijke meerwaarde, medefinanciering en kostenbesparingen. Daarnaast wordt schaarse ruimte gebruikt voor meerdere doelen. Het koppelen van opgaven heeft bij een deel van de projecten geleid tot vertraging (door de toegenomen complexiteit); bij andere projecten juist tot een versnelling (door subsidie-deadlines).

5.3 Verbindend vermogen

- a. De maatschappelijke meerwaarde is groot, omdat de doelen van de Wateropgave, de Kaderrichtlijn Water (KRW), natuurdoelen en agrarisch en recreatief medegebruik slim zijn gekoppeld.
- b. Het koppelen van doelen van samenwerkingspartners heeft geleid tot medefinanciering van de Wateropgave door partners (ILG, TWIN-H, POP et cetera) en tot een breder draagvlak in het gebied.



5.4 Leervermogen

- a. Het bestuur is regelmatig geïnformeerd over de uitvoering van het programma. Na tussentijdse evaluatie is de rapportagefrequentie aangepast en is overgegaan van 'sturen op maatregelen' op 'sturen op doelen'. Doordat het bestuur stuurde op doelen was het mogelijk binnen het programma ondernemender te opereren en de administratieve last te beperken.
- b. In elke polder zijn de maatregelpakketten aangepast door:
 - kansen in het gebied
 - verbeterde gebiedskennis of
 - honoreren van wensen van partners en belanghebbenden.
- c. Om financieel en inhoudelijk in control te zijn, heeft HHNK geïnvesteerd in een adequaat programmabeheersingssysteem. Dit systeem wordt nu ook voor andere programma's gebruikt.



6 Aanbevelingen

1. Doordat het CHI op doelen stuurde (met bijpassende financiële bevoegdheden voor de portefeuillehouder), konden de portefeuillehouder en programmaorganisatie de gestelde opgaven zo optimaal mogelijk realiseren. Pas het sturen op doelen toe bij vergelijkbare programma's waarin flexibiliteit in het (samenwerkings)proces en in maatregelpakketten essentieel zijn.
2. HHNK heeft zowel de verantwoordelijkheid als de technische vakkennis voor de beoordeling van de juistheid van maatregelen. Laat daarom (voorgenomen) maatregelen kritisch en modelmatig toetsen:
 - door beheerders op de herkenbaarheid van uitkomsten van berekeningen
 - door gebruikers op de beleving van waterproblemen zoals overlast.
3. Maak 3Di geschikt om overlast ten gevolge van excessieve neerslag in de toekomst modelmatig te toetsen en te visualiseren.
4. Het principe van vrijwilligheid leek in eerste instantie het proces te bemoeilijken, maar is een succesfactor gebleken. Vrijwilligheid leidt met zorgvuldig programmamanagement tot gezamenlijk eigenaarschap bij de partners en daarmee tot een stevig fundament voor de gewenste ontwikkelingen en de bereidheid om oplossingen te optimaliseren. Pas het principe van vrijwilligheid toe bij vergelijkbare opgaven.
5. Om te komen tot effectieve maatregelen is aandacht voor het toekomstig beheer noodzakelijk. Maak daarom in een vroegtijdig stadium van een project of programma bindende afspraken met partners over de verantwoordelijkheden en financiering van het toekomstig beheer.
6. Bij een relatief 'autonome' programmaorganisatie is het organiseren van inhoudelijke afstemming met de beleidsafdelingen en de beheerorganisatie cruciaal. Zorg, als wordt gekozen voor een programmaorganisatie, voor voldoende personele capaciteit binnen de programmaorganisatie zelf of in een flexibele schil.
7. Het 'systeem voor de programmabeheersing' is een belangrijke succesfactor geweest bij de uitvoering van het programma Wateropgave. Ondanks de complexiteit van het programma door onder meer de vele verschillende subsidiestromen (met bijbehorende verantwoording) en door de flexibiliteit in de aanpak (proces en maatregelpakketten) is de programmaorganisatie in control. Zet voor toekomstige programma's (in het bijzonder programma's die gericht zijn op het aankoppelen van doelen van partners) dit beheersinstrument weer in. Attendeer ook andere waterschappen op dit systeem.
8. Met tussenevaluaties wordt inzicht verkregen in de voortgang en kunnen de doelstellingen, aansturing, inrichting en uitvoering van het programma worden bijgesteld. Evalueer langdurige en omvangrijke programma's met regelmaat, ook gedurende het proces.



7 Reactie van collega van dijkgraaf en hoogheemraden

Datum
16 december 2014

Registratienummer
14.54613

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Met deze brief bedanken wij u voor uw rapport over het onderzoek naar de effectiviteit van de wateropgave bij Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK). Met uw onderzoek wilt u een bijdrage leveren aan de meningsvorming van het college van hoofdingelanden (CHI) over de wateropgave. Vooral bent u geïnteresseerd in het maatschappelijk nut van de wateropgave.

Wij stellen de bondige, duidelijke wijze waarop u uw bevindingen presenteert op prijs. Voorts zijn wij content met de aanpak, waarbij ook is gesproken met de hoogheemraadschappen van Delfland en Rijnland, hetwelk een goed inzicht geeft in de diverse wijze waarop waterschappen met de wateropgave zijn omgegaan. Bovendien scherpt het uw en ons beeld voor de beoordeling van de aanpak bij ons eigen hoogheemraadschap.

Het doet ons genoegen dat de bevindingen over het algemeen positief zijn over de mate waarin de uitvoering van het programma Wateropgave efficiënt en doeltreffend gebeurt. Na bijna tien jaren hard werken is het oordeel dat de wateropgave bijdraagt aan het beoogde maatschappelijk effect. In deze brief gaan wij verder in op de conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

In paragraaf 5.1 concludeert u dat het maatschappelijk doelbereik van het programma Wateropgave positief wordt gezien. Wij onderschrijven de conclusie dat pas op de langere termijn het definitief oordeel over het technisch functioneren van de maatregelen zichtbaar is. De positieve ervaringen, onlangs, in onder meer waterberging Drachterveld in Drechterland laten het effect zien op korte termijn: wateroverlast kan worden voorkomen door de genomen maatregelen. Dat het programma is uitgevoerd met breed draagvlak in de omgeving en binnen het budget, is een conclusie die ook een compliment aan de organisatie omvat. Wij willen deze aanpak, die zorgde voor innovatie, creativiteit en ondernemendheid, natuurlijk ook meenemen in nieuw te starten programma's.

Voor ons is een belangrijke meerwaarde van het programma Wateropgave het brede maatschappelijk draagvlak en netwerk dat is opgebouwd. Hoewel de complexiteit toeneemt en dit het tempo misschien vertraagt, is het draagvlak en daarmee de legitimiteit van de maatregelen toegenomen. Juist dat is iets wat op de langere termijn het maatschappelijke effect sorteert, kansen oplevert in de omgeving en in cofinanciering. Wij hopen en verwachten dat deze werkwijze ook een stabiel draagvlak oplevert voor toekomstige maatregelen in het gebied.

De analyse van het leervermogen dat is getoond, steunt ons in de opvatting dat het sturen op maatschappelijk effect een meerwaarde is, die ruimte geeft voor bestuur en organisatie. Dat juist hierdoor de ondernemendheid positief ontwikkelt, steunt ons in het voornemen om in de toekomst uitgebreider programmatisch aan de slag te gaan.



Aanbevelingen

Hieronder gaan wij nader in op uw aanbevelingen. Alle geformuleerde aanbevelingen nemen wij mee als lessen en aanbevelingen voor de toekomst.

1. *Doordat het CHI op doelen stuurde (met bijpassende financiële bevoegdheden voor de portefeuillehouder), konden de portefeuillehouder en programmaorganisatie de gestelde opgaven zo optimaal mogelijk realiseren. Pas het sturen op doelen toe bij vergelijkbare programma's waarin flexibiliteit in het (samenwerkings)proces en in maatregelpakketten essentieel zijn.*

Wij zijn zeker van plan het sturen op doelen bij vergelijkbare programma's toe te passen. De stap die is gezet om de bureaucratische last van uitgebreide rapportages te verminderen en zo de bestuurlijke en ambtelijke ruimte voor de uitvoering van de opgave te vergroten, wordt gezien als belangrijke succesfactor van het programma Wateropgave. Die ervaring willen we ook bij toekomstige programma's effectueren. Het sturen op doelen past bij de overgang van 'norm naar effect' die ook in het meerjarenplan is ingezet.

2. *HHNK heeft zowel de verantwoordelijkheid als de technische vakkennis voor de beoordeling van de juistheid van maatregelen. Laat daarom (voorgenomen) maatregelen kritisch en modelmatig toetsen:*
a. door beheerders op de herkenbaarheid van uitkomsten van berekeningen
b. door gebruikers op de beleving van waterproblemen zoals overlast.

3. *Maak 3Di geschikt om overlast ten gevolge van excessieve neerslag in de toekomst modelmatig te toetsen en te visualiseren.*

Ten aanzien van deze aanbeveling merken wij op dat het nu reeds gebruikelijk is om beheerders de uitkomsten van de berekeningen voor te leggen. Het beheerdersoordeel is een belangrijke toets voordat maatregelen worden uitgevoerd, om te kijken of de berekeningen ook aansluiten bij de praktijk.

Ten aanzien van de gebruikerstoets merken wij op dat juist bij de realisatie van het programma Wateropgave is gekozen om eerst alle polders op het basisniveau van preventie te zetten. Vanaf 2017 kan meer dan nu worden ingezet op de gebruikersbeleving bij wateroverlast, wat ook in onze Deltavisie is opgenomen. De verdere ontwikkeling van 3Di is zeker toepasbaar, juist ook bij de visualisatie voor gebruikersbeleving. De 3Di software is geschikt om de effecten van extreme neerslag te simuleren en te visualiseren. De daarvoor benodigde 3Di-poldermodellen zullen in 2015 verder worden ontwikkeld en verbeterd.

4. *Het principe van vrijwilligheid leek in eerste instantie het proces te bemoeilijken, maar is een succesfactor gebleken. Vrijwilligheid leidt met zorgvuldig programmamanagement tot gezamenlijk eigenaarschap bij de partners en daarmee tot een stevig fundament voor de gewenste ontwikkelingen en de bereidheid om oplossingen te optimaliseren. Pas het principe van vrijwilligheid toe bij vergelijkbare opgaven.*



De analyse van het principe van vrijwilligheid als succesfactor in de wateropgave snijdt hout. Een sprekend voorbeeld voor ons is de Zijpe- en Hazepolder, waar de aanleg van dertig waterbergingen slechts één bezwaar opleverde. De gebiedsgerichte aanpak maakte het mogelijk draagvlak te verwerven; een mooie ervaring voor het hoogheemraadschap en een aanpak die we zullen blijven toepassen. Bij toekomstige opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van watertekort, kan deze aanpak opnieuw een sleutel zijn in het succes om projecten mee te koppelen en brede financiering te verwerven.

5. Om te komen tot effectieve maatregelen is aandacht voor het toekomstig beheer noodzakelijk. Maak daarom in een vroegtijdig stadium van een project of programma bindende afspraken met partners over de verantwoordelijkheden en financiering van het toekomstig beheer.

Wij onderschrijven de uitspraak dat het goed is om vroegtijdig afspraken te maken over beheer en verantwoordelijkheden. Hieraan willen we toevoegen dat het steeds vaker moeilijk blijkt om integrale oplossingen ook integraal te beheren. Door veranderde juridische kaders bleken eerdere afspraken voor beheer en onderhoud in de wateropgave niet meer houdbaar. Juist in de toekomst moeten we op zoek gaan naar geschikte instrumenten om integrale projecten ook integraal te beheren, zowel financieel als in verantwoordelijkheid. Deze uitdaging pakken we op voor de Wateropgave en andere programma's.

6. Bij een relatief 'autonome' programmaorganisatie is het organiseren van inhoudelijke afstemming met de beleidsafdelingen en de beheerorganisatie cruciaal. Zorg, als wordt gekozen voor een programmaorganisatie, voor voldoende personele capaciteit binnen de programmaorganisatie zelf of in een flexibele schil.

Deze aanbeveling strekt zich meer tot het domein van de directie van ons hoogheemraadschap. Als bestuur geven we de prioritering van programma's aan; de afstemming en inzet van personele capaciteit is nadrukkelijk de rol die de directie hierin vervult.

Wij, het dagelijks bestuur als opdrachtgever van de directie, zien de aanbeveling als aansporing om helder aan te geven waar de prioritering van het bestuur ligt in de uitvoering van de programma's. Daarnaast is het integraal werken van programma's met de beleidsafdelingen en beheerorganisatie een opdracht die de portefeuillehouder, die voor beide aan de lat staat, moet meenemen.

7. Het 'systeem voor de programmabeheersing' is een belangrijke succesfactor geweest bij de uitvoering van het programma Wateropgave. Ondanks de complexiteit van het programma door onder meer de vele verschillende subsidiestromen (met bijbehorende verantwoording) en door de flexibiliteit in de aanpak (proces en maatregelpakketten) is de programmaorganisatie in control. Zet voor toekomstige programma's (in het bijzonder programma's die gericht zijn op het aankoppelen van doelen van partners) dit beheersinstrument weer in. Attendeer ook andere waterschappen op dit systeem.

De inzet van het systeem voor de programmabeheersing bij andere programma's is reeds in de organisatie opgepakt.



Ook bij de beheersing van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de Verbetering Boezemkades maken we gebruik van het sturen op parameters als risico's, geld en voortgang. Opgemerkt zij ook dat goed programmamanagement niet mogelijk is zonder goed projectmanagement. Het is niet voor niets dat het hoogheemraadschap druk doende is te investeren in eensluitend projectmanagement. In een bestuurlijke context is het tevens van belang dat afzonderlijke maatregelen binnen het programma ook aan de bestuurlijke uitgangspunten worden getoetst, een les uit de Wateropgave die we in de toekomst moeten toepassen.

Voorts pakken wij de aanbeveling op het systeem van programmabeheersing ook bij andere waterschappen voor het voetlicht te brengen.

8. Met tussenevaluaties wordt inzicht verkregen in de voortgang en kunnen de doelstellingen, aansturing, inrichting en uitvoering van het programma worden bijgesteld. Evalueer langdurige en omvangrijke programma's met regelmaat, ook gedurende het proces.

Het is goed om regelmatig met tussenevaluaties een beeld te krijgen van de voortgang en bij te sturen op doelstellingen, inrichting en budget. Juist bij de Wateropgave hebben we het programma dan ook in drieën geknipt, waarbij iedere fase een apart bestuurlijk besluit behoefde. Wij nemen dit mee bij de andere programma's die wij uitvoeren. Hiermee willen we het algemeen bestuur ook de handvatten geven om bij te sturen. Overigens zijn de programmarapportages natuurlijk ook bij uitstek bedoeld om afwijkingen te signaleren en, indien nodig, bij te sturen.

Tot slot

De bevindingen in de rapportage zullen wij delen in de organisatie. Het succes van de Wateropgave zoals dit naar voren komt, is zeker ook te danken aan de toegewijde inzet van de betrokken medewerkers. Dat is een waardering die wij hierbij ook willen uitspreken.

Wij gaan met uw aanbevelingen aan de slag. Met de reguliere rapportages in de P&C-cyclus houden we u op de hoogte.

Met vriendelijke groet,

het college van dijkgraaf en hoogheemraden,

de secretaris,

de dijkgraaf,

M.J. Kuipers

drs. L.H.M. Kohsiek



8 Nawoord van de rekenkamercommissie

Op 16 december 2014 ontvingen wij van het college van dijkgraaf en hoogheemraden de reactie op ons verzoek om een bestuurlijk oordeel over ons rapport Effectiviteit wateropgave (zie hoofdstuk 7).

Wij zijn blij met de positieve reactie op ons rapport en hopen dat onze conclusies en aanbevelingen leiden tot een levendige bespreking in de vergadering van de commissie Water & Wegen op 11 februari en de CHI-vergadering op 18 februari 2015.

Overigens onderschrijven we de waardering die het college uitspreekt met betrekking tot de inzet van de bij de wateropgave betrokken medewerkers.



Bijlagen

De bijlagen vormen de onderbouwing voor de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in het rapport.

1. Doelstelling en werkwijze
2. Evaluatiekader
3. Feiten: uitkomsten bureaustudie
4. Percepties: uitkomsten interviews
5. Geraadpleegde bronnen
6. Gespreksverslag bijeenkomst met externe deskundigen.



Bijlage 1. Doelstelling en werkwijze

Doelstelling van het onderzoek

De rekenkamercommissie van HHNK wil inzicht krijgen in de mate waarin de uitvoering van het programma Wateropgave efficiënt gebeurt en doeltreffend is. De focus ligt op het verduidelijken van het uiteindelijke (maatschappelijke) effect. Hierin speelt de omgeving een belangrijke rol.

Het onderzoek moet leiden tot:

- een onderbouwde opvatting over het (maatschappelijk) effect van het programma Wateropgave van 2005 tot heden
- een advies met aanbevelingen voor het vervolg van het programma en vergelijkbare opgaven in lijn met de uitkomsten van het onderzoek.

Essentieel voor het onderzoek is een antwoord op twee vragen:

- Zijn de beoogde doelen bereikt?
- Is de beoogde maatschappelijke meerwaarde waargemaakt?

Werkwijze

De aanbevelingen zijn tot stand gekomen aan de hand van een analyse van vier pijlers (programma/doelen, maatregelen, strategie/aanpak en organisatie)³. Aan de hand van beschikbaar materiaal (beleids- en programmadocumenten, besluitvormingsstukken etc.) en interviews met direct betrokkenen zijn deze 4 pijlers onderzocht en besproken. De uitkomsten zijn in deze bijlage opgenomen in respectievelijk hoofdstuk 3 'Feiten' en hoofdstuk 4 'Percepties'. Met de confrontatie van de verzamelde feiten en de opgehaalde percepties hebben wij in het hoofdrapport bevindingen geformuleerd. Deze vormen de basis voor de conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek.

Twee cases (de waterbergingen Drachterveld en Oudesluis) zijn in gesprekken met HHNK en stakeholders nader beschouwd. De inzichten uit de analyse zijn op basis van deze gesprekken nader geconcretiseerd en ingekleurd. De cases zijn als zodanig niet terug te vinden in deze analyse.

Aan de hand van eerste bevindingen heeft een open gesprek plaatsgevonden met de programma-managers voor de wateropgave van HHNK, Hoogheemraadschap van Delfland en Hoogheemraadschap van Rijnland⁴. In het gesprek is gereflecteerd op de doelen en aanpak van de programma's bij deze drie hoogheemraadschappen. Het gesprek diende ertoe ervaringen met elkaar uit te wisselen. Hiermee zijn de bevindingen verder aangescherpt.

³ Zie voor een toelichting op de vier pijlers hoofdstuk 2 Evaluatiekader.

⁴ Het verslag van dit gesprek is als bijlage toegevoegd aan dit rapport.



Bijlage 2. Evaluatiekader

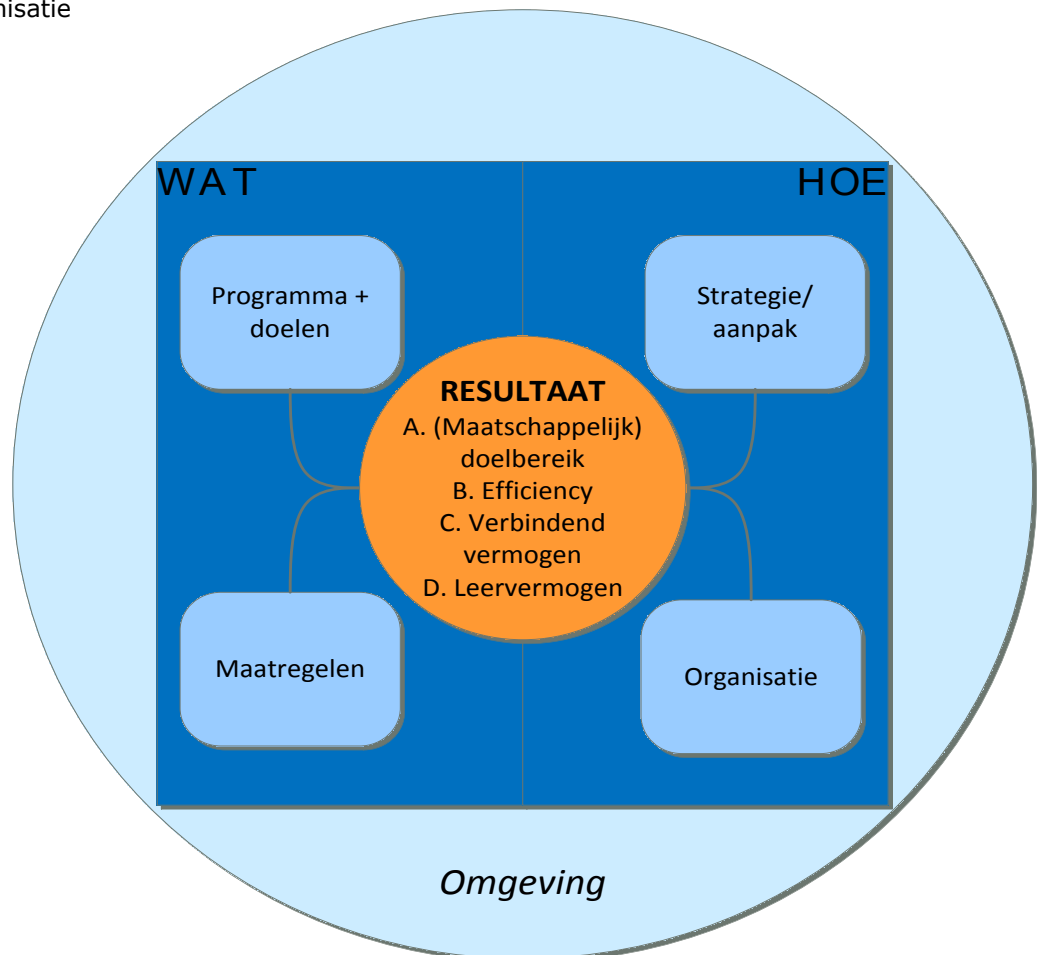
Een uitgebreide toelichting op het evaluatiekader en op de begrippen is opgenomen in hoofdstuk 2 'Evaluatiekader' (bladzijde 5).

Beoordelingsaspecten

- (Maatschappelijk) doelbereik
- Efficiency
- Verbindend vermogen
- Leervermogen

De omgeving is van invloed op de volgende vier pijlers.

- Doelen
- Maatregelen
- Strategie/aanpak
- (Programma)organisatie

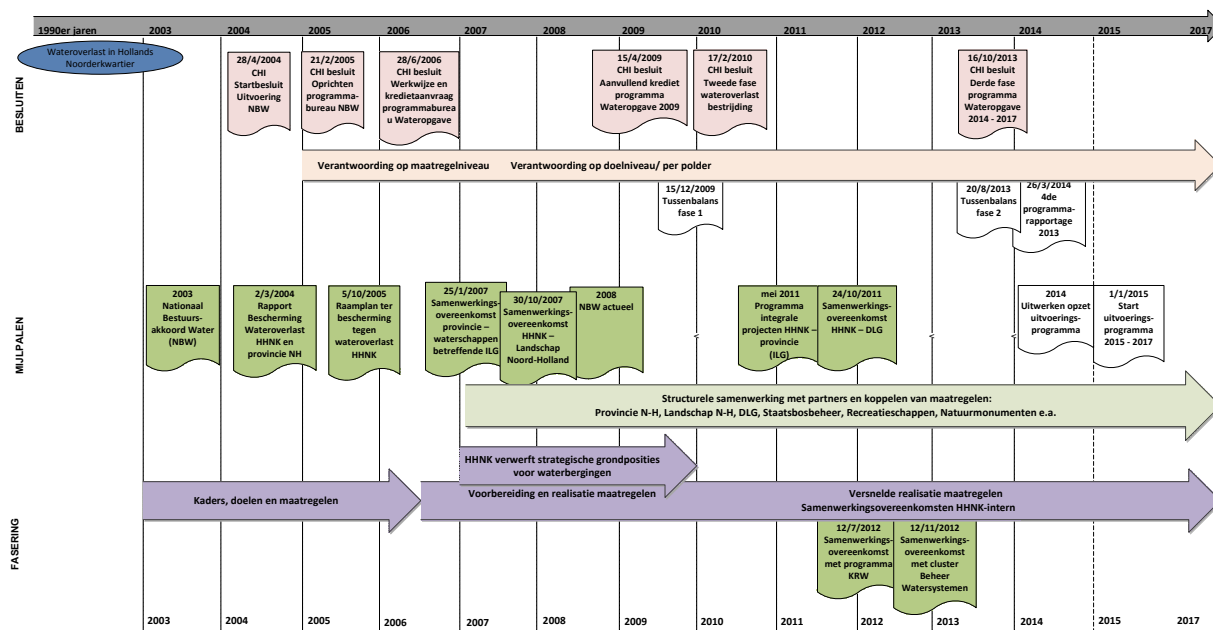




Bijlage 3. Feiten (uitkomsten bureaustudie)

- Bepalende momenten in de tijd
- Programma
- Maatregelen
- Strategie + aanpak
- Organisatie.

a. Feiten: bepalende momenten in de tijd



- Vanaf de 90er jaren van de vorige eeuw: Wateroverlast in Hollands Noorderkwartier.
- 2005: Start programma Wateropgave en Raamplan ter bescherming tegen wateroverlast HHNK.
- 2006: Versterkt inzetten op het aankoppelen van kansen in het gebied en op samenwerking met partners in het gebied; hieruit volgt soms ook een wijziging van maatregelen uit het Raamplan.
- 2006: Overgang van maatregel- op doelsturing en bijbehorende rapportage.
- 2007+2011: Samenwerkingsovereenkomsten met de provincie Noord-Holland en andere gebiedspartners, zoals Landschap Noord-Holland en diverse gemeenten, versterken de integrale aanpak van waterbergingslocaties en versnellen de realisatie door de financiële bijdrage (subsidies).
- 2014: Besluit omvormen programma van een regie- naar een uitvoeringsprogramma in 2015.
- 2017: Einde programma Wateropgave.



b. Feiten: programma

Programmadoelen

- De wateropgave vraagt Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten te anticiperen op veranderende omstandigheden, zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en toename van verhard oppervlak. In 2015 moeten de watersystemen op orde zijn en gehouden worden.
- Het beoogde doel is het realiseren van een basisbescherming tegen inundatie conform de normen uit het midden-scenario NBW. Deze normen geven per type landgebruik aan wat de kans op inundatie vanuit het watersysteem maximaal mag zijn, opgehangen aan een vaste definitie van inundatie. Aanvullend heeft HHNK in het WBP2 normen gedefinieerd met betrekking tot wateroverlast, omdat ook al schade kan plaatsvinden voordat sprake is van inundatie.
- Uit de toetsing van het watersysteemgedrag komt naar voren dat 10-12% van de peilgebieden niet voldoet aan de landelijke werknormen uit het NBW en de wateroverlastnormen uit het WBP2. In totaal moeten 122 polders met maatregelen op orde worden gebracht.
- Het bestuur van HHNK heeft in 2004 prioriteit gegeven aan de aanpak van de wateroverlast. De wateropgave die hieruit voortvloeit, is verwoord in het Raamplan.

Leidende principes voor het programma

- Principes Waterbeheer 21ste eeuw: vasthouden-bergen-afvoeren.
- Problemen worden opgelost waar ze zich voordoen.
- Als met een geringe extra inspanning geanticipeerd kan worden op de klimaatverandering volgens het maximumscenario dan wordt dat gedaan.
- Waar mogelijk wordt tevens de waterkwaliteit verbeterd.
- Bij de aanpak van de wateroverlast wordt het beheerderoordeel meegenomen.
- Gebieden zijn ingedeeld in kosteneffectieve, kostbare en onbetaalbare maatregelen.
- HHNK investeert € 100 miljoen in de meest kosteneffectieve maatregelen tot een kosten/baten-verhouding van 1,5⁵. Bij minder kosteneffectieve polders haakt HHNK aan wanneer zich kansen in het gebied voordoen.
- Voor de uitvoering van maatregelen sluit HHNK zoveel mogelijk aan bij lopende initiatieven en projecten in het gebied en wordt zoveel mogelijk werk met werk gemaakt. In veel gevallen zoeken we actief de samenwerking. In het kader van het programma Wateropgave wordt nadrukkelijk gestreefd naar het creëren van maatschappelijke meerwaarde.
- Voor gebieden met technische maatregelen worden interne combinatiemogelijkheden gezocht voor de financiering van de maatregelen.
- Waterbergingslocaties worden gerealiseerd op basis van vrijwilligheid.

⁵ De kosten/baten-verhouding geeft de relatie weer tussen de kosten van maatregelen (K) in relatie tot de vermeden schade (B). Bij een K/B van 1,5 wordt tot een hoogte van 1,5 keer de vermeden schade geïnvesteerd ($K/B = 1,5/1$). In het bedrag van € 100 miljoen is geen rekening gehouden met eventuele medefinanciering.



Programmaprestaties

De programmaprestaties zijn achtereenvolgens omschreven in de Tussenbalansen Wateropgave fase 1 en 2 en in de 4de programma-rapportage 2013:

- Eind 2009 zijn 35 van de 122 polders op orde en is € 28 miljoen geïnvesteerd.
- Eind 2013 zijn 87 van de 122 polders op orde en is € 72,6 miljoen geïnvesteerd, waarvan € 17,5 miljoen gedekt door medefinanciering.
- Naar verwachting komen tot en met 2017 alle polders op orde.
- Het totaal netto investeringskrediet van het programma komt naar verwachting uit op € 74,1 miljoen en blijft daarmee ruim onder het maximale investeringsvolume van € 100 miljoen. Aanvankelijk was berekend (Raamplan) dat de maatregelen € 300 miljoen zouden kosten (investeringen én exploitatielasten).
- De ramingssystematiek uit het Raamplan is in de praktijk losgelaten en er is een prognose-systematiek ontwikkeld aan de hand van de opgedane kennis en ervaringen.
- Voor de komende jaren staat nog een deel van het programma met polders met kostbare maatregelen gepland.
- In een tussenbalans van het programma Wateropgave is beschreven dat het programma zowel op resultaat als op budget vóór op schema ligt, en dat dit kan worden toegeschreven aan het ondernemende, creatieve en proactieve karakter van de programmatische aanpak. De sturing is hierbij primair gericht op het resultaat (polders op orde) en niet op de maatregel. Hierdoor is het mogelijk samen met partners maatwerk te leveren. Het resultaat van deze aanpak is een gebiedsgerichte invulling van de maatregelen, een sterke inzet op samenwerking, een goede relatie met partners en draagvlak voor de maatregelen.
- Intern en extern is intensief samengewerkt. Door de samenwerking is afgeweken van de oorspronkelijke maatregelen in het raamplan. Het uiteindelijke resultaat heeft een meerwaarde op het gebied van multifunctionaliteit en integrale inrichting van het watersysteem. Daarnaast levert het een kostenbesparing op voor HHNK. Ook nemen de maatregelen minder ruimte in beslag. In plaats van de verwachte grondbehoefte van 1.500 hectare wordt 380 hectare verworven. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat circa 50% van de waterbergingen is aangelegd op gronden van derden.
- De samenwerking met partners in het gebied heeft geleid tot structurele samenwerkingsverbanden.

c. Feiten: maatregelen

Het Raamplan ter bescherming tegen wateroverlast HHNK (2005) beschrijft mogelijke maatregelpakketten per polder:

- Keuze uit maatregelen slimme stuwen, vergroten maalcapaciteit, aanleg waterberging.
- Maatregelenpakketten zijn iteratief⁶ samengesteld om aan de werknormen te voldoen, waarbij een evenwichtige afweging is gemaakt tussen vasthouden, bergen en afvoeren. In de kosten/baten-analyse zijn ook gereduceerde maatregelenpakketten beschouwd.

⁶ Iteratief betekent in deze samenhang: het modelmatig toetsen van maatregelpakketten in meerdere rekenstappen. Op basis van kennis en ervaring van het gebied worden mogelijke maatregel(pakketten) in het model ingevoerd en doorgerekend. Na elke rekenstap worden maatregelen in het model aangepast zolang tot de optimale resultaten bereikt zijn.



- Bij de samenstelling is in eerste instantie getracht overtollig water zoveel mogelijk (bovenstrooms) vast te houden, zodat de beschikbare berging- en afvoercapaciteit optimaal wordt benut. Hiertoe zijn modelmatig bestaande stuwen aangepast of geautomatiseerd als slimme stuwen. Vervolgens is de waterberging op de meest effectieve locaties uitgebreid. Tenslotte is de afvoercapaciteit uitgebreid door de gemaalcapaciteit te vergroten, met name voor polders die rechtstreeks lozen op het buitenwater en boezemvaarten met ruimte in de afvoercapaciteit of voor polders die een relatief kleine bemalingscapaciteit hebben. Hiermee is voorkomen dat er door de maatregelen benedenstrooms nieuwe knelpunten ontstaan (niet afwentelen). De ideale combinatie van vasthouden, bergen en afvoeren is per polder verschillend.
- Het opgestelde maatregelenpakket is besproken met gebiedsdeskundigen en vervolgens verder verfijnd.
- Per polder wordt maatwerk geleverd, samen met maatschappelijke partners zoals gemeenten, provincie, agrariërs en terreinbeheerders.

Overzicht maatregelen en mutaties

- Technische maatregelen (slimme stuwen en het vergroten van gemaalcapaciteit) voert HHNK zelf uit of in samenwerking met andere partijen zoals LTO. Ook zijn deze maatregelen gecombineerd met interne opgaven (samenwerkingsovereenkomst beheer).
- Voor maatregelen met een ruimtelijke component (waterbergingen) is samengewerkt met andere partijen. Daarnaast zijn deze gecombineerd met het programma KRW (samenwerkingsovereenkomst).
- Een klein deel van de waterbergingen is door andere partijen geïnitieerd en uitgevoerd.
- Maatregelpakketten zijn in de loop van de tijd gewijzigd door onder andere:
 - Verbeterde gebiedskennis (o.m. locaties van stuwen).
 - Vergroten kennis over technische mogelijkheden (o.m. 'stapelen'⁷ van waterbergingen; aanpassingen aan kunstwerken).
 - Wensen van partners en belanghebbenden (van de waterbergingen werden slechts vier à vijf als natte berging ingericht; de overige 38 als droge waterbergingen).

Voortzetting maatregelen en mutaties

- In onderstaande figuur zijn de gerealiseerde maatregelen ten opzichte van de geplande maatregelen in 2007 opgenomen. Het aantal aanpassingen aan de stuwen is iets kleiner dan oorspronkelijk gepland. De gemaalcapaciteit is meer uitgebreid dan wat oorspronkelijk gepland was. De totale omvang van de waterbergingen is aanzienlijk kleiner dan de oorspronkelijke planning.

⁷ Bij de bepaling van de wateropgave (in ha) is rekening gehouden met een bepaalde te bergen 'waterschijf'. Bij het stapelen wordt een 'hogere' waterschijf op hetzelfde oppervlak geborgen. Dit is soms mogelijk door het waterpeil bij neerslag sterker te laten stijgen. Het voordeel van stapelen is dat daardoor minder grondverwerving nodig is.



	Raamplan 2007	Realisatie 2013	Geplande realisatie 2017
Stuwen aantal	283	230	247
Gemaalcapaciteit m ³ /min	448	469	544
Waterberging hectare	1246	398	535

Financiering maatregelen

- Van de kosten voor de maatregelen komt € 74,1 miljoen voor rekening van HHNK. Daarnaast zijn er inkomsten uit medefinanciering (subsidies en andere bijdragen) en uit grondverkoop. In totaal wordt naar verwachting een bedrag van € 28,2 miljoen gedekt door inkomsten uit externe bronnen.
- De verwachte totale subsidie-inkomsten en hun bronnen zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Subsidie	Prognose
TWIN-H (provincie NH) ²	€ 3.900.000
Synergie middelen ³	€ 1.656.000
EHS	€ 4.115.000
ILG ⁴ /overig provincie NH	€ 2.342.000
PlattelandsOntwikkelingsProgramma (POP)	€ 7.436.000
Waddenfonds	€ 1.389.000
Overig Rijk	€ 1.170.000
Totaal	€ 22.008.000

Tabel 1 prognoses subsidie-inkomsten totale programma

- € 14,9 miljoen wordt ingebracht door aankoppelen van maatregelen voor bijvoorbeeld groot onderhoud of de KRW; deze zijn niet toe te rekenen aan dit programma.

d. Feiten: strategie en aanpak

Programma-aanpak

- De wateropgave is programmatisch vormgegeven. Bij de start van het programma in 2006 kregen portefeuillehouder en programmabureau een groter mandaat dan gebruikelijk in de organisatie, om het programmatisch werken vorm te kunnen geven⁸. D&H heeft dit mandaat verleend onder de voorwaarde dat er regelmatig verantwoording afgelegd wordt. De eerste jaren werd maandelijks verantwoording afgelegd.
- Bij de opdracht aan het programmabureau is aangegeven dat het hoogheemraadschap in de kosteneffectieve polders het initiatief neemt, in de minder kosteneffectieve polders proactief

⁸ Zie CHI besluit 06.11561 d.d. 28 juni 2006.



aanhaakt bij ontwikkelingen⁹ van derden en in de niet kosteneffectieve polders het initiatief van derden afwacht. Hiermee is flexibel omgegaan indien zich bijzondere kansen voordeden.

- Het creëren van waterberging kent een procesmatige aanpak. Technische maatregelen worden overwegend op projectmatige wijze uitgevoerd¹⁰. Het grote verschil tussen beide aanpakken is de mate van onzekerheid. In situaties waarbij een gebiedsproces is gevolgd, zijn technische maatregelen ook procesmatig uitgevoerd. Daarbij is intensief samengewerkt met LTO, agrariërs en gemeenten. Deze aanpak is bij alle POP-projecten gevolgd.
- Doelgericht, flexibel, slagvaardig en creatief werken betekent in de praktijk dat per polder telkens gezocht wordt naar het meest doelmatige en haalbare pakket van maatregelen. Bij de concretisering van het maatregelenpakket uit het raamplan werden in vrijwel alle gevallen de te nemen maatregelen bijgesteld.
- Waterbergingsprojecten kennen verschillende inrichtingsvarianten. Van integrale projecten met open water, natuur en recreatie tot projectgebieden die zo ingericht worden dat er alleen water staat in tijden van overlast en normaliter agrarisch worden beheerd. Inrichtingsvarianten zijn afhankelijk van kansen, koppelingsmogelijkheden en draagvlak.

Sturen en rapportage op doelen

- Voor de programmaorganisatie was maandelijks rapporteren op maatregelniveau zeer tijdsintensief door de vele mutaties t.o.v. het raamplan. Sinds 2008 wordt viermaal per jaar aan het CHI gerapporteerd. Rapportage over het hele programma vindt plaats op meerjarige basis over de hele looptijd.
- In overleg met de portefeuillehouder is daarnaast naar aanleiding van een tussenevaluatie 'organisch' overgegaan op rapportage op doelen in plaats van op maatregelen. Over de maatregelen wordt het bestuur uiteraard wel geïnformeerd.

Samenwerking met partners

- HHNK werkt voor het realiseren van de wateropgave intensief samen met de provincie Noord-Holland, Landschap Noord-Holland, DLG, Staatsbosbeheer, Recreatieschappen, Natuurmonumenten, gemeenten, particuliere organisaties, de agrarische sector, LTO, de Agrarische Natuurvereniging e.a.. Dit komt tot uiting in de vele samenwerkingsovereenkomsten die HHNK sinds 2007 met verschillende partners heeft gesloten.
- Naar aanleiding van de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) heeft de provincie ervoor gekozen om een deel van de EHS te realiseren door deze te koppelen aan waterbergingsprojecten.
- Naast het werk met werk maken door de samenwerking met partners, wordt ook intern werk met werk verricht. Bijvoorbeeld door het combineren van waterbergingsopgaven met KRW doelstellingen.

⁹ HHNK was naast andere gebiedspartners vertegenwoordigd in de ILG gebiedscommissies. In de commissies werd informatie over ontwikkelingen met elkaar gedeeld en werden kansen tot aanhaken verkend. Bijna alle integrale waterbergingen hebben hun oorsprong in deze commissies. Daarnaast zijn door HHNK proactief koppelingen gelegd. Ook de gebiedsadviseurs hebben door hun contacten in het gebied kennis van ontwikkelingen en kansen.

¹⁰ Ook bij enkele technische maatregelen zijn gebiedsprocessen gevolgd.



- Afspraken over beheer van uitgevoerde maatregelen zijn vooraf onvoldoende en in een enkel geval onvoldoende juridisch houdbaar gemaakt. Afspraken met partners wie het beheer uitvoert is onder meer afhankelijk van grondeigendom en eventueel medegebruik.

Grondverwerving en grondruil

- In een eerste tussenevaluatie wordt het volgende opgemerkt over grondverwerving. De wateropgave wordt op vrijwillige basis uitgevoerd. Vaak is het moeilijk om op de juiste locatie grond te verwerven. Het tijdig kunnen aankopen van gronden is van grote meerwaarde geweest voor het behalen van het doel om de polders op orde te krijgen tegen zo laag mogelijke kosten. Het hebben van een grondpositie is nodig om in te kunnen zetten tot kavelruil om gronden op de juiste plek te kunnen verwerven. Een locatie aanwijzen en zo nodig onteigenen is tot op heden niet gebeurd. HHNK heeft wel tussentijds onderzocht of onteigenen als instrument ingezet kan c.q. moet worden. Dit bleek mogelijk; HHNK heeft hier echter tot op heden geen gebruik van gemaakt.
- Met de provincie is in ILG-verband op het gebied van grondverwerving pragmatisch samengewerkt. Per project is afgestemd en bekeken wie het initiatief neemt in de grondverwerving. Samenwerking vindt vooral plaats in gebieden waar zowel een wateropgave als een natuur-opgave (EHS, kust tot kust) is. Over het algemeen komt het er op neer dat de provincie aankoopt ten behoeve van de natuur en het hoogheemraadschap mede-initiatiefnemer is.
- Soms blijft de noodzaak voor de aanleg van waterberging een discussie tussen HHNK en partners in het gebied. Met de LTO en enkele particuliere agrariërs zijn afspraken gemaakt over grondruilprojecten in de Kop van Noord Holland (diverse locaties gemeente Zijpe) en Noord Kennemerland (Verenigde polder Bergen). De voorbereiding van de projecten nam hierdoor meer tijd in beslag.

e. Feiten: organisatie

Programmabureau

- In 2005 besluit het bestuur van HHNK tot het oprichten van een programmabureau als zelfstandige organisatorische eenheid binnen HHNK. Onder het programmabureau worden/werden de wateropgave uit het NBW, het Hoogwaterbeschermingsprogramma, de opgave boezemkades (VBK) en de opgave Kaderrichtlijn Water (KRW) geplaatst.

Mandatering

- In 2006 besluit het bestuur van HHNK tot het werken met programmamanagement. De portefeuillehouder heeft een ruim mandaat om slagvaardig op kansen uit het gebied te kunnen reageren (bijvoorbeeld bij kansen op grondaankoop). Het dagelijks bestuur krijgt daarnaast een mandaat voor het maken van strategische afspraken met de provincie.

Van regie naar uitvoering

- In 2013 is het besluit genomen om het programma in 2015 om te vormen van een regie- naar een uitvoeringsorganisatie. De reden hiervoor is dat de meeste opgaven de planvorming doorlopen hebben en het merendeel van de resterende opgave de realisatie betreft.



Bijlage 4. Percepties (uitkomsten interviews)

- a. Programma
- b. Maatregelen
- c. Strategie + aanpak
- d. Organisatie.

a. Percepties: programma

Nut en noodzaak

- Het nut en de noodzaak van het programma Wateropgave wordt door partijen in het gebied verschillend beleefd. Partijen die te maken hebben gehad met wateroverlast door hevige neerslag zijn over het algemeen overtuigd van nut en noodzaak.
- Onder de critici van het programma bevinden zich agrariërs. Enkele agrariërs zijn kritisch op nut en noodzaak van de wateropgave en op de invulling van de maatregelen en in het verlengde daarvan over het betrekken van schaarse landbouwgrond voor andere doeleinden. Zo is uiteindelijk in samenwerking met de agrarische sector regelmatig voor droge waterbergingen gekozen in plaats van voor natte bergingen, vaak met een extensieve agrarische gebruiksfunctie.
- In algemene zin is de weerstand tegen het programma in het gebied in de loop van de tijd afgenomen. Dit heeft onder andere te maken met de constructieve opstelling van HHNK en het meedenken en meewerken bij bezwaren van partners en belanghebbenden.
- De relatie tussen veranderend klimaat en wateroverlast zijn lastig te begrijpen verschijnselen die het inzicht in nut en noodzaak van dit programma bemoeilijken.

Programmaprestaties

- HHNK en haar samenwerkingspartners zijn overwegend trots op het bereikte resultaat en op de wijze waarop dit samen vorm is gegeven.
- De vraag, of de uitgevoerde maatregelen in de praktijk doen waarvoor zij bedoeld zijn, kan volgens de geïnterviewden pas worden beantwoord wanneer op de betreffende locaties extreme neerslagsituaties optreden. Geïnterviewden zijn terughoudend met uitspraken over de effectiviteit van de wateropgave. Uit het open gesprek met de programmamanagers Wateropgave met Delfland, Rijnland en HHNK is de effectiviteit uitgebreid besproken en positief beoordeeld.
- Voor een zorgvuldig en finaal oordeel is regelmatige analyse van nieuwe langdurige regenreeksen noodzakelijk.
- Bij de direct betrokkenen van de Wateropgave van HHNK overheerst de indruk dat de middelen uit het programma Wateropgave goed besteed zijn, dat wil zeggen effectief en op een efficiënte wijze. Hierbij wordt vaak verwezen naar de allereerste ramingen voor de maatregelen (€ 300 miljoen), het door het bestuur beschikbaar gestelde netto bedrag voor het op orde brengen van de polders (€ 100 miljoen) en de laatste prognose over de uiteindelijke investeringen door HHNK (€ 74,1 miljoen). De totale uitgaven komen op € 117,2 miljoen. Hierin is medefinanciering door derden ter hoogte van € 28,2 miljoen inbegrepen, alsmede bijdragen uit aankoppelen van opgaven van beheerafdelingen van HHNK ter hoogte van € 14,9 miljoen.



b. Percepties: maatregelen

Maatregelpakketten en mutaties

- HHNK heeft het pakket aan maatregelen zelfstandig opgesteld op basis van onder meer modelberekeningen. Deze modelberekeningen zijn getoetst bij beheerders en gebruikers (ten eerste: klopt het beeld dat de berekeningen geven en ten tweede: wordt wateroverlast ervaren?¹¹).
- Bij de maatregelen zijn technische maatregelen (aanpassing van stuwen en maalcapaciteit) en gebiedsgerelateerde maatregelen (waterbergingen) te onderscheiden. De technische maatregelen hadden meer impact dan soms van te voren was voorzien, bijvoorbeeld door gevolgmaatregelen uit een gemaalvergroting (aanpassing van sloten, duikers, drainage).
- HHNK was aanvankelijk in de veronderstelling dat technische maatregelen relatief eenvoudig gerealiseerd zouden kunnen worden omdat HHNK hierin niet afhankelijk is van derden. Uit toetsing bij de beheerders bleek dat inputgegevens voor de berekeningen deels onjuist waren en dat uitkomsten uit de berekeningen niet altijd door de beheerders werden herkend. Na de waterschapsfusie in 2003 bleek een inhaalslag nodig in het op orde brengen van gegevens (peil regulerende kunstwerken). Bij het uitwerken van de maatregelen per polder is veel waarde gehecht aan het beheerdersoordeel.
- Bezwaren over natte waterbergingen bij agrariërs (o.a. ganzenoverlast) heeft HHNK grotendeels kunnen wegnemen door aanleg van droge waterbergingen met medegebruik.
- De polderdossiers bevatten de volledige onderbouwing van maatregelen in een polder. De dossiers zijn het centrale stuk van de verantwoording richting bestuur. Modelberekeningen en statistische kansberekeningen blijven echter een lastige materie die voor de niet-hydroloog moeilijk te interpreteren en te beoordelen is.

Voortzetting Maatregelpakketten en mutaties

- Het merendeel van de waterbergingen is aangelegd in de jaren 2012/2013. Sindsdien hebben zich plaatselijk extreme weersituaties voorgedaan, zoals ook op 28 juli jongstleden. De beheerders hebben ervaren dat de waterbergingen zich hierbij met water vulden. In een enkel geval heeft hiermee inundatie voorkomen kunnen worden, zoals in de polder Vier Noorder Koggen. Aandachtspunt is dat aanvoerroutes open gehouden moeten worden door middel van frequent maaien.
- Het voorbemalen bij verwachte extreme neerslag ondersteunt de maatregelen ter voorkoming van wateroverlast, maar vervangt deze niet. Voorbemalen is dan ook geen onderdeel van de maatregelpakketten. Voorbemalen heeft als voordeel dat het water al stroomt op het moment dat de bui valt. HHNK zet in op slimme stuwen die op afstand bestuurbaar zijn, waardoor de voorbemaling effectiever ingezet kan worden.

¹¹ De term wateroverlast zegt iets over hoe een persoon de situatie ervaart. Voor het nemen van besluiten over eventuele maatregelen is het gebruikelijk om onderscheid te maken tussen hinder en daadwerkelijke (economische) schade door optredende neerslag.



c. Percepties: strategie en aanpak

Programma-aanpak

- Het programmatisch werken was nieuw voor HHNK en heeft een positief resultaat opgeleverd. De programmatische aanpak met sturing op de programmadoelen zorgde voor tijd- en kostenbesparing.
- In het begin van het programma is eerst het laaghangend fruit geplukt: de aanleg van waterbergingen waar zich kansen voordeden. Als er mogelijkheden waren om kansen te verzilveren zijn prioriteiten soms anders gelegd dan de prioritering die paste bij de door het bestuur besloten kosten/batenverhouding.
- De strategische aankoop van gronden door HHNK voor de aanleg van waterbergingen getuigt van strategisch inzicht. De verwachting is dat zonder deze aankoop gewenste ontwikkelingen niet of onvoldoende op gang zouden zijn gekomen.
- HHNK heeft voor het aanvragen van de verschillende subsidies een specialist ingehuurd voor de beargumentering van aanvragen en verantwoording. Dit heeft geleid tot het verkrijgen van diverse subsidies voor de projecten.
- HHNK werkt, anders dan sommige andere waterschappen, eerst de historische achterstand betreffende waterberging weg en lost knelpunten niet op door peil- of normaanpassingen. Deze aanpak wordt door geïnterviewden als integer ervaren.
- Om het draagvlak voor waterbergingen te vergroten is in een enkel geval de waterhuishouding voor de grondeigenaar verbeterd.

Sturen op doelen

- De ruime mandatering van de portefeuillehouder zorgt voor slagvaardigheid voor de programmaorganisatie.
- De overgang van sturing op programmadoelen in plaats van op maatregelen was noodzakelijk. Deze zorgde voor voldoende flexibiliteit in de samenwerking met de partners en een beperking van de administratieve lasten bij heel HHNK.

Samenwerking met partners

- Door de samenwerking met partners kon HHNK, maar ook de partners, hun doelstellingen verwezenlijken. Zonder het initiatief van HHNK voor de realisatie van waterbergingen waren veel van deze doelstellingen niet verwezenlijkt. De provincie is door de samenwerking met HHNK in staat gesteld haar EHS doelstellingen sneller te realiseren.
- De aanpak en ervaring van Stivas bij de (vrijwillige) kavelruil heeft geleid tot verbeteringen aan veel kanten: betere grondposities voor agrariërs, geschikte grond voor waterbergingslocaties; ruimte voor het verwerken van recreatieve voorzieningen zoals fiets- of wandelpaden enz.
- HHNK streeft in de samenwerking met partners aan de wateropgave nadrukkelijk naar het creëren van maatschappelijke meerwaarde; meervoudig ruimtegebruik gaat hiermee gepaard. Dit houdt het streven naar een combinatie van functies voor waterbergingslocaties in. In de meeste gevallen konden minimaal twee functies gerealiseerd worden, deels in de vorm van een nevenfunctie agrarisch, natuur of recreatie. Door de combinatie van functies voegen de gebieden meer toe aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied.



- Een intensieve samenwerking met partners in het gebied in deze vorm en omvang waren nieuw voor HHNK. HHNK heeft hierin mede door het programma Wateropgave waardevolle ervaring opgedaan.

Voortzetting samenwerking met partners

- Het begin van het programma viel toevallig samen met de start van de ILG-gebieds-commissies. De samenwerking in de ILG-gebiedscommissies zorgde voor een versnelling van de realisatie van maatregelen, mede door het beschikbaar komen van subsidiegelden en de daarbij behorende tijdsdruk. De commissies hebben ook een belangrijke netwerkfunctie vervuld tussen de regionale en lokale overheden en de maatschappelijke partijen in het landelijk gebied, waardoor HHNK versneld draagvlak voor de maatregelen kon creëren.
- Medefinanciering op basis van subsidies zorgde soms voor grote tijdsdruk op de individuele projecten binnen het programma. De deadlines voor de verstrekking van subsidies leverde daarmee projectrisico's op.
- Financiële afspraken tussen samenwerkingspartners zijn aan de voorkant onvoldoende gemaakt, denk aan de aankoop van gronden, aanleg en beheer van multifunctionele waterbergingslocaties.
- Bij de ontwikkeling van de maatregelen is onvoldoende rekening gehouden met toekomstig beheer. In de toekomst is het nodig:
 - bij de integrale afweging van de maatregelen rekening te houden met de beheerkosten. Mogelijk had dit niet geleid tot een andere afweging maar wel tot een gezamenlijk bewustzijn over beheer
 - bij de inrichting van de multifunctionele gebieden een beheerplan op te stellen
 - bij de inrichting van de multifunctionele gebieden ook financiële afspraken te maken over het beheer.
- Borging van gebieden met meervoudige doelen op lange termijn is bij onvoldoende eenduidige afspraken over het beheer kwetsbaar. De legger en het bestemmingsplan bieden als instrumenten onvoldoende mogelijkheden om de brede doelen te borgen.

d. Percepties: organisatie

Programmaorganisatie

- De samenwerking tussen de programmaorganisatie Wateropgave met de lijnorganisatie van HHNK was kwetsbaar. Hier speelden de 'reguliere spanningen' tussen een programma-organisatie en een lijnorganisatie. Aspecten van discussie hadden betrekking op onder meer mandaat van de programmaorganisatie, de levering van capaciteit of de afstemming met beheer.
- Projectmatig en programmatisch werken zou ook in de lijnorganisatie beter geïncorporeerd moeten worden. Dit kan bijdragen aan het realiseren van de opgaven van de lijnorganisatie. Gebiedsgericht werken is kansrijk, ook voor de lijnorganisatie.
- Het feit dat de lijnorganisatie jaargeticht werkt en de programmaorganisatie projectmatig vraagt aandacht bij de onderlinge afstemming en de beschikbaarstelling van capaciteit.

Programmateam wateropgave

Binnen het programmabureau geeft een programmateam vorm aan de invulling van de wateropgave. Dit programmateam bestaat uit gemiddeld acht personen, waaronder de programmamanagers, programmabeheersers, programmasecretariaat en projectbeheersers. Juridische ondersteuning en



communicatiediensten worden op afroep geleverd door de lijn. Voor de uitvoering van projecten worden uit de lijnafdelingen projectleiders toegekend. Deze komen afhankelijk van de fase uit een cluster Kennis en Onderzoek (verkenning maatregelen) of het Ingenieursbureau (realisatie maatregelen). Tussen het programmateam en deze projectleiders bestaat een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie.

Onderdeel afdeling watersystemen

Met de reorganisatie van HHNK in 2012 wordt het programmabureau opgeheven en wordt het programmateam Wateropgave binnen de afdeling Watersystemen geplaatst. Vanaf dat moment is het programma geen aparte organisatorische eenheid meer. De programmamanagers worden aan het MT van de afdeling toegevoegd. Programmabeheersers, programmasecretariaat en project-beheersers worden door het nieuw opgerichte bedrijfsbureau geleverd. De uitvoering van projecten gebeurt nog steeds door projectleiders vanuit de lijnorganisatie (opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie).

Programmabeheersing

Om het complexe programma met alle medefinanciering adequaat te beheersen en om zorgvuldig te kunnen rapporteren aan alle subsidieverstrekken heeft de programmaorganisatie een zeer waardevol programmabeheersingssysteem ontwikkeld. Op dit moment wordt dit beheersings-systeem ook bij andere programma's binnen HHNK geïntroduceerd.



Bijlage 5. Geraadpleegde bronnen

Bestuursbesluiten

- 28/4/2004 CHI startbesluit Uitvoering NBW (04.4831)
- 21/2/2005 CHI besluit Oprichten programma-bureau NBW
- 28/6/2006 CHI besluit Werkwijze en kredietaanvraag programmabureau Wateropgave (06.11561)
- 15/4/2009 CHI besluit Aanvullend krediet programma Wateropgave 2009
- 17/2/2010 CHI besluit Tweede fase wateroverlast bestrijding (09.29466)
- 16/10/2013 CHI besluit Derde fase programma Wateropgave 2014-2017 (13.32650)

Literatuur

- 2003 Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)
- 2/3/2004 Rapport Bescherming Wateroverlast HHNK en provincie NH
- 5/10/2005 Raamplan ter bescherming tegen wateroverlast HHNK (05.21423)
- 25/1/2007 Samenwerkingsovereenkomst provincie – waterschappen betreffende ILG
- 30/10/2007 Samenwerkingsovereenkomst HHNK – Landschap Noord-Holland (07.27934)
- 2008 NBW actueel
- mei 2011 Programma integrale projecten HHNK – provincie (ILG)
- 24/10/2011 Samenwerkingsovereenkomst HHNK – DLG (11.29855)
- 12/7/2012 Samenwerkingsovereenkomst met programma KRW (12.18863)
- 12/11/2012 Samenwerkingsovereenkomst met cluster Beheer Watersystemen (12.47442)
- 15/12/2009 Tussenbalans fase 1(09.29465)
- 20/8/2013 Tussenbalans fase 2 (13.31753)
- 26/3/2014 4de programma-rapportage 2013 (14.0001919)

Lijst van geïnterviewde personen

Interview	Gesprekspartner	Organisatie	Functie
1.	Dineke Groot	HHNK	Programmamanager
2.	Els van Bon Linda van Oostrum Cees Mantel	HHNK HHNK HHNK	(Voormalig) Programmamanager Afdelingshoofd Watersystemen Lid D&H
3.	Jos de Boer	HHNK	Lid CHI
4.	Lydia Snuif	HHNK	Lid CHI
5.	Anneke Houdijk Corine van den Berg	Provincie NH Provincie NH	Accountmanager HHNK Beleidsadviseur
6.	Elly Kuiper	Landschap NH	Afdelingshoofd



Interview	Gesprekspartner	Organisatie	Functie
7. Interview casus 1 KP Oudesluis	Bert Groen Jan Wijn Jan Prins Wouter van Egteren	Gemeente Schagen Gemeente Schagen LTO Noord Noord Holland Stivas	Medewerker OW / Grondzaken Programmamanager Lid bestuur Technisch medewerker
8. Interview casus 2 Drachterveld	Bart Pottuijt Karel Bruin Karel Schoenaker Arie Schouten	HHNK HHNK Recreatieschap Westfriesland LTO Westfriesland	Projectleider Realisatie Adviseur historische vaarroute Beleidsmedewerker/ hoofd binnendienst Voorzitter LTO Noord afd. Westfriesland
9. Interview casus 2 Drachterveld	Luzette Wagenaar	Gemeente Drechterland	Voormalig wethouder
10. Interview casus 2 Drachterveld	Aart Ruppert	Gemeente Hoorn	Voormalig wethouder
11. Interview programma- sturing	Simone Langerijs Els van Bon	HHNK HHNK	Projectbeheerser (Voormalig) programmamanager
12.	Erik Kats Henk Hummel	HHNK HHNK	Beheerder watersystemen Beheerder watersystemen
13. Open gesprek programma- managers	Marja van Keulen Erik Bongaards Bastiaan Beentjes Els van Bon	Hoogheemraadschap van Rijnland Hoogheemraadschap van Delfland HHNK HHNK	Programmamanager Programmamanager Programmamanager Voormalig programmamanager

Bijlage 6. Gespreksverslag



Programma Wateropgave

Reflectie op het doel en de aanpak van de wateropgave bij drie hoogheemraadschappen



Verslag open gesprek over de programma's Wateropgave
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de Hoogheemraadschappen van Delfland en Rijnland

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Opgesteld door

APPM management consultants i.s.m. Erasmus Universiteit

Plaatsnaam, datum

Hoofddorp, 16 oktober 2014



Voorwoord

Het zorgen voor (voldoende) water is een van de kerntaken van waterschappen. Door het veranderende klimaat zijn extra maatregelen nodig zodat waterschappen ook in de toekomst voor droge voeten voor burgers en ondernemers in hun beheergebied kunnen zorgen. Hierover zijn landelijk afspraken gemaakt in het Nationaal Bestuursakkoord Water. De 'wateropgave' die hieruit voortvloeit is omvangrijk.

In opdracht van de Rekenkamercommissie van het Hoogheemraadschap Noorderkwartier (HHNK) voert APPM in samenwerking met de Erasmus Universiteit een evaluatie uit van het programma Wateropgave van HHNK. In het kader van deze opdracht hebben wij een open gesprek geïnitieerd en georganiseerd tussen HHNK, het hoogheemraadschap van Rijnland en het hoogheemraadschap van Delfland¹ over de programma's Wateropgave. De drie hoogheemraadschappen zijn hierbij in gesprek gegaan over opvallende verschillen en overeenkomsten in aanpak en invulling van de wateropgave. Dit gebeurde met het doel te reflecteren op de aanpak van HHNK.

Voorafgaand aan het open gesprek hebben wij bilateraal bij de drie programmamanagers voor de Wateropgave van de betrokken hoogheemraadschappen de ervaringen opgehaald. Voor een vergelijkbaar beeld van de drie hoogheemraadschappen hebben wij per hoogheemraadschap de feiten weergegeven van bepalende

momenten in de tijd, van de opgave en van de totale investering. De opvallende zaken uit deze gespreksronde hebben wij ter introductie van het gesprek teruggegeven aan de drie hoogheemraadschappen.

Dit verslag is een weergave van het open gesprek. Het verslag gaat in op de opvallende zaken uit de interviews en de hoofdlijnen uit de zes besproken centrale thema's. Gezien de duur en aard van het gesprek zal dit geen uitputtende weerslag van de werkelijkheid zijn. Tenslotte zijn relevante trends en ontwikkelingen opgenomen die tijdens het gesprek aan de orde zijn geweest.

¹ Deze worden in dit verslag verder verkort aangeduid als HHNK, Rijnland en Delfland.



Inhoudsopgave

Deelnemers	4
Wateropgave in vogelvucht	
Hoogheemraadschap van Delfland	5
Hoogheemraadschap van Rijnland	6
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	7
Uitwisseling	8
Thema 1: Bestuurlijke opdracht en sturing	9
Thema 2: Kenmerken beheergebied en invulling wateropgave	10
Thema 3: Effectiviteit maatregelen	11
Thema 4: Op zoek naar alternatieve maatregelen: innovaties	12
Thema 5: Programmaorganisatie	13
Thema 6: Subsidies	14
Trends en ontwikkelingen	15
Colofon	16

3



Deelnemers

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	
- Tjerk Doornenbal	Lid College van Hoofdingelanden en lid rekenkamercommissie HHNK
- Chris de Graaf	(Extern) lid en voorzitter rekenkamercommissie HHNK
- Els van Bon	(Voormalig) programmamanager Wateropgave
- Bastiaan Beentjes	Programmamanager Wateropgave
Hoogheemraadschap van Rijnland	
- Marja van Keulen	Programmamanager Wateropgave
Hoogheemraadschap van Delfland	
- Erik Bongaards	Programmamanager Wateropgave
Erasmus Universiteit vakgroep Bestuurskunde	
- Arwin van Buren	Expert water governance
APPM Management Consultants	
- Miran Wiersema	Gespreksleider
- Geert Jan Zweegman	Strategisch adviseur
- Andrea Kuhn	Adviseur waterbeheer

4



Wateropgave in vogelvlucht: Hoogheemraadschap van Delfland

In 1998 start Delfland met het programma ABC Delfland. Na de wateroverlast in de 1990-er jaren wordt dit programma als urgente opgave opgepakt. De focus ligt hierbij de eerste 5 jaar vooral op het boeken van voortgang bij de realisatie van maatregelen.

Rond 2010 vindt een koerswijziging plaats. Deze wijziging leidt tot het inzetten op marktgericht, gebiedsgericht en effectgericht werken. Als gevolg hiervan wordt het programma kleiner van omvang. Sindsdien worden maatregelen uitgevoerd op basis van een jaarlijkse prioritering. Criteria voor de afweging van de prioriteiten zijn eventuele kansen die zich in het gebied voordoen, urgente knelpunten en de verwachte effectiviteit van maatregelen.

Een groot deel van de opgave wordt ingevuld in samenwerking met gemeenten. Sinds een aantal jaren onderzoekt Delfland daarnaast de mogelijkheden van innoverende maatregelen. Door de verstedelijking van het beheergebied is het voor Delfland lastig en duur om ruimte voor water te reserveren. Delfland wil met 'Waterbeheer het land op' burgers en bedrijven stimuleren op kleine schaal maatregelen te nemen. Andere voorbeelden voor innovatieve oplossingen zijn het waterbergende kasdak, slimme berging in regenwaterbassins van tuinders en waterberging onder kassen. Daarnaast werkt Delfland mee aan de ontwikkeling van het rekenmodel 3DI.

De feiten op een rij:

- 1998: start van ABC Delfland.
- 2027: afronding programma.
- Opgave in nagenoeg alle polders.
- Momenteel voldoet 96 % van de peilgebieden en 2 van de 80 polders.
- Investerings: tot op heden ruim € 300 miljoen.

5



Wateropgave in vogelvlucht: Hoogheemraadschap van Rijnland

Rijnland is in de eerste jaren terughoudend met de realisatie van de wateropgave. In 2002 maakt Rijnland een start met de realisatie van de boezemopgave. Na uitvoering van 4 pilots wordt in 2011 een programma voor de realisatie van de wateropgave gestart. Het bestuur van Rijnland besluit te investeren tot een kosten/baten-verhouding van 1/1 (dit zijn de kosten van maatregelen in verhouding tot de vermeden schade).

Rijnland ondervindt hydraulische beperkingen in alle polders waardoor het water de vele aanwezige gemalen niet tijdig bereikt. Dit maakt het efficiënter de invulling van de wateropgave te verbinden met het verbreden van waterlopen. Daardoor worden relatief weinig gebieden als waterberging aangelegd.

Rijnland is (samen met Delfland) in gesprek met de provincie over het verlagen van de gebiedsnormen voor veenweidegebieden en veehouderij, omdat de kosten van maatregelen in deze gebieden relatief hoog zijn in verhouding tot de vermeden schade. Schrijnende afvoerproblemen worden wel aangepakt.

Rijnland heeft door de start in 2011 de subsidieregelingen uit het verleden minder kunnen benutten maar spant zich nu in voor het benutten van nog beschikbare gelden.

De feiten op een rij:

- 2002: start realisatie boezemopgave.
- 2027: verwachte afronding programma.
- Opgave in de boezem en in 120 van de 200 polders.
- Momenteel zijn voor 50 % van de polders maatregelen gedefinieerd.
- Investerings: totaal geschat op € 110 miljoen.

6



Wateropgave in vogelvucht: Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Het CHI geeft in 2004 prioriteit aan de wateropgave. Het programma Wateropgave start in 2005. Het CHI besluit om maximaal € 100 miljoen te besteden aan het op orde brengen van de meest kosteneffectieve polders. HHNK hanteert daarbij een kosten/baten-verhouding van 1,5/1 (dit zijn de kosten van maatregelen in verhouding tot de vermeden schade). Bij minder kosteneffectieve polders haakt HHNK aan wanneer zich kansen in het gebied voordoen.

Voor de uitvoering van maatregelen sluit HHNK zoveel mogelijk aan bij lopende initiatieven en projecten in het gebied en wordt zoveel mogelijk 'werk met werk' gemaakt. In veel gevallen zoekt HHNK actief de samenwerking. HHNK streeft hierin nadrukkelijk naar het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Gemiddeld werkt HHNK met 4 partijen samen aan de realisatie van een waterbergingslocatie. Dit leidt tot aanleg van diverse multifunctionele waterbergingen.

Door de vroegtijdige start van het programma kan HHNK optimaal gebruik maken van subsidies. In totaal wordt een kwart van de programmakosten gedekt door medefinanciering. Daaronder valt ook medefinanciering door koppeling aan HHNK-maatregelen voor groot onderhoud en KRW. Voor beheersing en rapportage van het complexe programma (ook aan de diverse subsidieverleners) ontwikkelt de programmaorganisatie een programma-beheersingsinstrument.

De feiten op een rij:

- 2005: start programma wateropgave.
- 2017: verwachte afronding programma.
- Opgave in 122 van de 225 polders.
- Momenteel zijn 87 van de 122 polders op orde gebracht.
- Programma investeringen: € 74,1 milj. en € 28,2 milj. medefinanciering.

7



Uitwisseling

Uit de gespreksronde kwam een aantal centrale thema's naar voren die speelden bij de drie hoogheemraadschappen. In het open gesprek reflecteerden de gesprekspartners op deze thema's:

1. Bestuurlijke opdracht en sturing
2. Kenmerken beheergebied en invulling wateropgave
3. Effectiviteit maatregelen
4. Op zoek naar alternatieve maatregelen: innovaties
5. Programmaorganisatie
6. Subsidies

Op de hierna volgende pagina's gaan we nader in op deze zes centrale thema's.

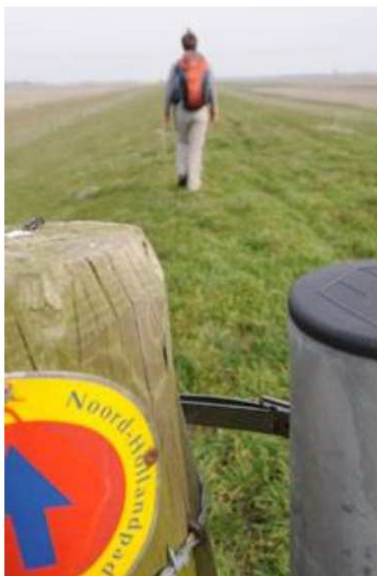
8



Thema 1: Bestuurlijke opdracht en sturing

- In het Nationaal Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de waterschappen hun watersysteem tot 2015 op orde brengen en daarna houden. In het NBW-actueel in 2008 wordt deze termijn voor bepaalde gevallen verruimd tot 2027. Deze doelen zijn generiek maar worden door HHNK, Rijnland en Delfland op verschillende manier gerealiseerd.
- De besturen van HHNK en Delfland geven vroeg prioriteit aan de aanpak van de wateropgave. Rijnland start in 2002 met de boezemopgave maar is in de eerste jaren terughoudend met de realisatie van de opgave in de polders.
- Rijnland en HHNK gebruiken de kosteneffectiviteit voor de afweging van maatregelpakketten/ polders. Rijnland stuurt strak op een maximale kosten/baten-verhouding van 1/1. HHNK investeert in polders tot een kosten/baten-verhouding van 1,5/1 en haakt aan waar zich in minder kosteneffectieve polders kansen voordoen.
- Alle drie de hoogheemraadschappen zetten in op samenwerking met partners in het gebied. Het CHI van HHNK geeft de opdracht binnen het programma nadrukkelijk te streven naar het creëren van maatschappelijke meerwaarde.
- Bij HHNK en Delfland is sprake van sturing op programmadoelen; daarbij ligt het budgetmandaat bij Delfland niet bij de programmamanager. Rijnland stuurt bewust op maatregelen.
- Bij HHNK is de programmasturing gekoppeld aan een ruim mandaat voor de portefeuillehouder, een hard doel (klaar in 2015) en regelmatige verantwoording. Er is geen instrumentarium om medewerking af te dwingen (geen onteigening). In combinatie met een tekortfinanciering heeft dit geleid tot ondernemendheid en creativiteit.

9



Thema 2: Kenmerken beheergebied en invulling wateropgave

- De kenmerken van het gebied zijn bepalend voor de invulling van de wateropgave. Rijnland, maar vooral Delfland heeft te maken met een verstedelijkt gebied en schaarste aan (landbouw)grond. Dit maakt het verwerven van gronden lastiger (hoge grondprijs) en heeft invloed op de uitkomst van een kosten/baten-afweging.
- De NBW-normen voor gebieden met veenweide en veeteelt zijn minder streng, en de verwachte schade geringer. Dit heeft tot gevolg dat investeringen in voorkoming van wateroverlast eerder gepleegd worden in gebieden met hoogwaardige akker- of tuinbouw. Dit kan bestuurlijk een dilemma zijn.
- De waterhuishoudkundige inrichting van een gebied heeft grote invloed op de te kiezen maatregelen. In Rijnlands gebied zijn van oudsher veel poldergemalen aanwezig, maar bereikt het extra water de gemalen niet tijdig. Hierdoor wordt bij voorkeur gekozen voor verbreden van watergangen ter invulling van de wateropgave. HHNK kiest in agrarische gebieden voor het verbeteren van het watersysteem en in multifunctionele gebieden voor aanleg van waterbergingen; in beide gevallen wordt samengewerkt met gebiedspartners. Delfland neemt veel maatregelen in stedelijk gebied in samenwerking met gemeenten (vasthouden van water voordat het in het watersysteem terecht komt).
- De drie hoogheemraadschappen hebben in het begin al dan niet expliciet een systeemkeuze gemaakt: HHNK heeft ervoor gekozen de opgave niet in de boezem op te lossen ('de boezem faalt nooit'). Rijnland heeft dit niet expliciet besloten maar lost een deel van de opgave in de boezem op. Bij Delfland was er geen ruimte op de boezem. HHNK heeft als principe gehanteerd dat niet afgewenteld mag worden naar andere peilgebieden. In Delflands gebied wordt noodgedwongen een enkele keer afgewenteld van 'glas naar gras'.
- Rijnland en Delfland zijn in gesprek met de provincie over verlaging van de normen voor veenweide en veeteelt in relatie tot acceptatie van bepaalde overlastsituaties (HHNK verkent of dit wenselijk is). Maatregelen in deze gebieden zijn relatief duur.

10



Thema 3: Effectiviteit maatregelen

- De programmamanagers beoordelen de maatregelen op basis van hun expertise en ervaring met het programma als effectief. De aanleg van extra open water wordt altijd als effectief beschouwd, mits het water de berging kan bereiken. Ook het verbreden van watergangen wordt in dit kader als no-regret maatregel gezien.
- Opvallend is dat het aanpassen van gemalen 4 tot 5 keer zo duur uitpakt als de aanleg van waterbergingen. Dit heeft ermee te maken dat bij een gemaalaanpassing het hele bovenstroomse watersysteem aangepast moet worden met hoge kosten als gevolg (verbreden watergangen; aanpassen peilstuwen, duikers, drainage etc.).
- De effectiviteit van maatregelen wordt onder andere geborgd door goed onderhoud. Dit betreft ook waterbergingen. Uit ervaring bij een ander waterschap blijkt dat droge waterbergingen soms gevoelig zijn gebleken voor dichtgroeien, wanneer het onderhoud niet voldoende geborgd was.
- Het voorbemalen bij voorspelde neerslag is praktisch bij alle drie de hoogheemraadschappen. Hierbij wordt benadrukt dat voorbemalen geen vervanging is voor waterbergende maatregelen, maar dat het tot doel heeft het water in beweging te hebben op het moment dat de neerslag valt. HHNK zet in op slimme stuwen die op afstand bestuurbaar zijn, waardoor de voorbemaling effectiever ingezet kan worden. Technologische ontwikkelingen verbeteren de voorspelbaarheid van neerslag en worden hiervoor gebruikt. Voorbemalen heeft een positief effect op de beeldvorming.

11



Thema 4: Op zoek naar alternatieve maatregelen: innovaties

- Delfland zet actief in op innovaties, omdat het door verstedelijking van het beheergebied en intensief agrarisch grondgebruik lastig en duur is om ruimte voor water te reserveren.
- Delfland wil met 'Waterbeheer het land op' daarnaast burgers en bedrijven stimuleren zelf op kleine schaal maatregelen ter voorkoming van wateroverlast te nemen.
- Daarnaast zijn veel innovaties bij Delfland erop gericht water langer in de (glas)tuinbouwgebieden vast te houden:
 - Een voorbeeld hiervoor is het waterbergende kasdak: de tijdelijke opvang van water in een verhoogde goot op het kasdak.
 - De berging van water onder kassen.
 - Regenwaterbassins van tuinders kunnen worden benut voor de berging van neerslagwater. Het principe is dat de bassins tijdig voor een regenbui worden geleegd en hierdoor ruimte beschikbaar komt voor (nieuw) regenwater.
- In de pilots onderzoekt Delfland met welke aansturing van dergelijke systemen het beoogde effect bereikt kan worden. De aansturing kan plaats vinden door de tuinder zelf, door het hoogheemraadschap of met een combinatie van beiden.
- HHNK en Delfland werken mee aan de ontwikkeling van het rekenmodel 3Di. Dit model moet het mogelijk maken peilstijgingen in een gebied te modelleren én visueel aansprekend weer te geven.

12



Thema 5: Programmaorganisatie

- Delfland en HHNK hebben gekozen voor een klein programmteam met uitvoering van de maatregelen door de projectleiders in de lijnorganisatie (OG/ON-relatie).
- Rijnland kiest voor een programmteam (in de lijn, dat zich uitstrekt over meerdere afdelingen) van grotere omvang met de projectleiders binnen het programmteam.
- De ervaring leert dat programmasturing door een klein programmteam binnen een matrixorganisatie de gebruikelijke spanningen met zich meebrengt. Hier kan discussie ontstaan over het mandaat van de programma-organisatie, de levering van personele capaciteit of de afstemming met beheerders. Van groot belang in deze setting is continue aandacht voor de interne samenwerking tussen programma- en de beheerorganisatie. Dit geldt te meer wanneer gekozen wordt voor een grote zelfstandige programmaorganisatie.
- Het onderbrengen van de programmaorganisatie in de lijnorganisatie zorgt bij een grote en urgente opgave regelmatig voor druk op de planning omdat het project binnen het programma moet wedijveren met andere projecten. Doorlooptijden van projecten worden dan langer.
- Aan de hand van de ervaring bij HHNK wordt geconstateerd dat voor elke fase van een programma apart zou moeten beoordeeld welke organisatievorm het meest aansluit bij de omvang, urgentie en aard van de opgave.

13



Thema 6: Subsidies

- Het gebruik van subsidiebronnen loont: het levert naast financiële middelen ook draagvlak op. Tegelijk is voor de benutting en uitputting van alle beschikbare subsidiebronnen tijd en een uitgekende projectbeheersing nodig. Het aanvragen en administreren van subsidies wordt als ingewikkeld en tijdrovend ervaren. Programmaorganisaties krijgen te maken met grote (tijds)druk door deadlines. Over besteding van subsidiegelden is daarnaast regelmatige rapportage nodig. De inzet van een deskundige op subsidiegebied en een gedegen systeem voor de projectbeheersing worden aanbevolen.
- Het aanbod en de toegankelijkheid van subsidies verschillen per gebied. Deze zijn afhankelijk van de opstelling van grote subsidieverstrekken, de aanwezigheid van samenwerkingspartners in het gebied met voldoende financiële middelen en van de aanpak van het hoogheemraadschap zelf. Daarnaast speelt een rol dat door de economische crisis de beschikbare subsidies in de afgelopen jaren in omvang zijn afgenomen.
- Ook is het mogelijk zelf een subsidieregeling in te stellen. Hiermee kunnen bewoners of bedrijven op kleine schaal gestimuleerd worden om zelf maatregelen tegen wateroverlast te nemen. Voorbeelden uit de praktijk zijn subsidieregelingen voor afkoppelen. De ervaringen hiermee zijn wisselend; genoemd worden onder andere:
 - + Meer initiatief en verantwoordelijkheid bij de burger;
 - Relatief hoge administratiekosten;
 - Relatief tijdsintensieve administratie.

14



Trends en ontwikkelingen

In het open gesprek en de voorbereidende bilaterale gesprekken kwam ook een aantal trends en ontwikkelingen ter sprake. Deze hebben invloed op de wijze waarop hoogheemraadschappen hun taken nu en in de toekomst gaan uitoefenen. Waterschappen gaan in discussie met elkaar en met de maatschappij over de aanpak van de opgaven die hieruit volgen:

- **Veranderend klimaat en bodemdaling**
Het klimaat verandert: een temperatuurstijging gaat gepaard met meer en heviger regenbuien. Daarnaast zet de bodemdaling in veenweidegebieden door. Hoe lang blijft het faciliteren van de huidige (bijvoorbeeld agrarische) functies zinvol in het licht van maatschappelijke kosten en baten?
- **Effectgericht werken**
Waterschappen zijn veelal gewend aan een object- en normgerichte werkwijze. In plaats daarvan willen waterschappen meer focus op de effecten van onze inspanningen, niet op de inspanning zelf. Dit met het doel de beschikbare middelen effectief en efficiënt te kunnen besteden en daarop te kunnen sturen. Dit werpt een aantal vragen op: Hoe maak je effecten van maatregelen meetbaar? Veronderstelt dit dat je alles kunt berekenen? Hoe neem je hierin de beleving mee van bijvoorbeeld beheerders, experts of de omgeving?
- **Samenwerken in gebiedsprocessen**
Bij projecten met een ruimtelijke component is samenwerking met partners in het gebied onmisbaar. Waterschappen werken steeds meer volgens dit principe. De ervaringen met gebiedsgericht werken zijn positief. Maar het lukt niet altijd hiermee ook maatschappelijke meerwaarde te creëren. Wat zijn hierin de succesfactoren?