

Onderzoeksrapport

Realisatie van en sturing op het programma Waterveiligheid

Wil de VV actief sturen of passief volgen?



Rekenkamercommissie waterschap Hollandse Delta

Datum: 23 oktober 2023

status: definitief

Onderzoekers:

Manfred Wienhoven, lid RKC

André Hengeveld, voorzitter RKC

Inhoud

1	Inleiding.....	3
2	Visie van de RKC op rolvastheid en bestuurskracht.....	3
3	Doel, onderzoeksvragen en aanpak.....	4
3.1	Doel.....	4
3.2	Onderzoeksvragen	5
3.3	Aanpak.....	5
4	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	6
4.1	Samenvatting beantwoording onderzoeksvragen.....	6
4.2	Conclusies.....	6
4.3	Aanbevelingen.....	7
5	Scope onderzoek en bestuurlijke context.....	9
6	Bevindingen.....	9
6.1	Doelstellingen waterveiligheid.....	9
6.2	P&C documenten en stand van zaken	12
6.3	Aanvullende rapportages	13
6.4	Sturing door VV	15
6.5	RKC-rapport Waterkeringen 2018.....	15
	Referenties.....	17
	Bijlage 1. Waterbeheerprogramma Doelstellingen en KPI's	18
	Bijlage 2 Memo Programmamanager Waterveiligheid.....	21
	Bijlage 3. Chronologisch overzicht verschillende rapportages	23
	Bijlage 4. Bestuurlijke informatiebrieven over normtrajecten	27
	Bijlage 5. Geïnterviewde functionarissen	28

1 Inleiding

De RKC heeft in de periode mei-september 2023 onderzoek gedaan naar de bestuurlijke informatievoorziening over het bestuurlijk programma Waterveiligheid. Enerzijds in het verlengde van in 2018 uitgevoerd onderzoek naar de waterkeringen en anderzijds voortbouwend op de RKC-rapportage over Investerings (2023) waarin door de RKC de focus wordt gelegd op de rolvastheid niet alleen van de VV, maar ook van de organisatie en het College van D&H.

De algemene visie van de RKC op de rolvastheid van het bestuur van WSHD wordt in dit rapport in hoofdstuk 2 kort toegelicht. Het kan worden gelezen als onze missie in de huidige bestuursperiode (2023-2027). Daarna volgen de specifieke uitkomsten van het onderzoek naar het bestuurlijk programma Waterveiligheid, dat in 2023 is uitgevoerd. In hoofdstuk 3 staan het doel en de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 staan de scope en de bestuurlijke context van dit onderzoek. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksvragen beantwoord.

2 Visie van de RKC op rolvastheid en bestuurskracht

Op 8 mei jl. is de RKC in een bijeenkomst met de kort daarvoor aangetreden VV ingegaan op de betekenis en noodzaak van de sturende en controlerende rol van de VV. Het thema van “versterken bestuurskracht” is de afgelopen jaren meermalen aan de orde geweest. In onderstaande toelichting staat de samenvatting van de presentatie op 8 mei 2023.

Boodschap van de RKC aan de VV

Versterking rol VV: De Rekenkamercommissie (RKC) versterkt de positie van de Verenigde Vergadering. Dit geldt in het bijzonder voor de kaderstellende en controlerende functie van de Verenigde Vergadering. De RKC bevordert de transparantie van het bestuur en levert een bijdrage aan de versterking van de publieke verantwoording.

Accent op effectieve sturing door VV: Voor de bestuursperiode 2023-2037 wil de RKC het accent leggen op effectieve sturingsmogelijkheden van de VV. Daarbij let de RKC vooral op de strategie, continuïteit en opgaven voor de langere termijn. De RKC volgt hiervoor ook de actuele agenda van de VV.

Als kader voor de realisatie van de juiste rolpatronen volgt hierna een toelichting.

De VV stelt het beleid vast, geeft daarvoor kaders aan en controleert de uitvoering van het beleid. Dit gebeurt aan de hand van hoofdlijnen, want het Algemeen Bestuur heeft een sturende en controlerende rol en let daarbij op de wettelijke kerntaken en de vastgestelde beleidsambities, met het accent op strategie en continuïteit.

De reguliere P&C-documenten dienen deze hoofdlijnen (per programma) op heldere en consistente wijze aan te geven en daarover te rapporteren, in de zin van het informeren van de VV met relevante informatie en in de zin van verantwoording over wel/niet bereikte resultaten.

Het College van D&H draagt er zorg voor dat het door de VV vastgestelde beleid nader wordt uitgewerkt en bewaakt de vertaling van de gekozen doelen naar processen in de organisatie. Ook zorgt het College ervoor dat de bestuurlijke rapportage aan de VV recht doet aan de gekozen structuur voor informatie over de uitvoering van de hoofdlijnen en de programma's. Kortom, het College bevordert dat de VV haar taken goed kan uitvoeren.

De organisatie draagt er zorg voor dat de uitvoering van de doelstellingen op doelmatige en doelgerichte wijze tot stand komt en zorgt voor een informatievoorziening aan D&H en vervolgens aan de VV. Deze informatievoorziening maakt de lijn tussen de bepaalde hoofdlijnen per programma en uitvoering in de praktijk inzichtelijk. Vanuit de expertise van de professionele organisatie wijst deze het College en VV op kansen, verbetermogelijkheden en risico's bij de uitvoering.

Op deze wijze kan de VV op hoofdlijnen sturen en controleren, kan het College richting geven en de uitvoering mede bewaken, weet de organisatie wat er van hen verwacht wordt zodat ze het gehele proces van uitvoering tot en met verantwoording daarover kunnen beheersen.

In een situatie waarin hoofdlijnen en details door elkaar lopen in sturing en verantwoording, zullen College en organisatie een basis moeten leggen om het bestuurlijke informatieproces t.b.v. de VV qua sturen en controleren op hoofdlijnen van de grond te krijgen. Door hierbij (voorlopige) keuzes te laten zien, zoals nu voorligt bij Investerings en wellicht gevolgd door een/meer programma's, kan een begin met een verbeterproces gemaakt worden.

Bedacht moet worden dat dit veranderingsproces, inclusief de vereiste aanpassingen in de bestuurlijke informatievoorziening, tijd en aandacht vraagt. Hierbij hoort ook het aanbrengen van draagvlak bij de VV, zodat deze zich mede-eigenaar voelt van het nieuwe bestuurlijke informatieproces.

Met het aantreden van de nieuwe VV in maart 2023 is het wederom goed de juiste rolpatronen verder bespreekbaar te maken.

3 Doel, onderzoeksvragen en aanpak

3.1 Doel

Het doel van het onderzoek is te toetsen in hoeverre de informatievoorziening gedurende de jaren op een (na)volgbare manier laat zien wat de ontwikkelingen in de doelstellingen en realisatie binnen het programma waterveiligheid zijn en in hoeverre de VV haar sturende en controlerende taak daarbij heeft ingevuld.

Met dit onderzoek kan de RKC - parallel aan de verbetering van het bestuurlijke informatieproces over investeringen (met ondersteuning door de ambtelijke Taskforce Investerings) - voor de nieuwe VV de eigen, bestuurlijke rol bij het onderwerp Waterveiligheid verder belichten. Gelet op het recent aantreden van de VV is het voornemen om vrij spoedig met de VV te spreken over de uitkomsten van het onderzoek en over de wijze waarop de VV betrokken wil zijn de gewenste rol-discussie.

3.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Op welke wijze zijn de doelstellingen voor het programma Waterveiligheid, zoals vastgelegd in de waterbeheerprogramma's (Waterbeheerprogramma's), en de uitvoering daarvan, in de informatievoorziening naar de VV gerapporteerd en op welke wijze heeft de VV blijkt gegeven van sturing en controle?

De hoofdvraag is verdeeld in de volgende onderzoeksvragen:

1. Zijn de doelstellingen in de beide Waterbeheerprogramma's duidelijk beschreven en wat is de relatie tussen de beide plannen?
2. Wordt in de P&C-documenten voldoende inzicht getoond wat de stand van zaken is van de benoemde doelstellingen?
3. Zijn er aanvullende rapportages voor de VV opgesteld?
4. Heeft de VV in haar vergaderingen de doelstellingen en de uitvoering besproken en blijkt daaruit dat "sturing dan wel controle op doelmatig en doeltreffend werken" heeft plaatsgevonden?

Het onderzoek laat ook zien in hoeverre de aanbevelingen van de RKC in het rapport Waterkeringen uit 2018 zijn uitgevoerd.

3.3 Aanpak

Het onderzoek is gestart een interview met direct betrokken functionarissen bij Waterveiligheid. In een parallel spoor is relevante documentatie geanalyseerd m.b.t. de inhoudelijke en maatschappelijke context. De volgende documenten zijn hierbij als uitgangspunt gebruikt:

- Waterbeheerprogramma 2016-2021 ¹
- Waterbeheerprogramma 2022-2027 ²
- Waterwerken-rapportages 2021 en 2022 ³
- Bestuurlijke informatiebrieven aan de VV inzake beoordelingsrondes keringen

Na bestudering van de relevante documentatie is in interviews de rol van het waterschap, inclusief de ambities nader aan de orde geweest en is ook de documentatie nader besproken.

Het onderzoek is gestart met een analyse van relevante documentatie. Vervolgens zijn via interviews de realisatie van doelstellingen en informatievoorziening aan de VV onderzocht en is de opgehaalde informatie uit de documentatie geverifieerd. De geïnterviewde functionarissen zijn opgesomd in bijlage 5.

¹ Waterschap Hollandse Delta, 'Waterbeheerprogramma 2016-2021', 26 november 2015.

² Waterschap Hollandse Delta, 'Waterbeheerprogramma 2022-2027', 31 maart 2021.

³ Waterschap Hollandse Delta, 'Waterwerken', z.d., <https://waterwerken.wshd.nl>.

4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

4.1 Samenvatting beantwoording onderzoeksvragen

Strategie

Ten opzichte van de vorige WBP-programmaperiode (2016-2022) is de set aan bestuurlijke sturingsinformatie voor het programma waterveiligheid in de huidige WBP-programmaperiode (2022-2027) fors uitgebreid, met een aanvulling met KPI's buiten het domein van de kerntaak waterveiligheid. Deze zijn voornamelijk beleidsambities voor verduurzaming, biodiversiteitsherstel en meervoudig ruimtegebruik. Daarmee laat WSHD de omslag zien naar een organisatie die zich bewust is van de rol in de samenleving, door te laten zien dat waterveiligheid meer lagen heeft dan dijkversterking.

Bestuurlijke informatievoorziening

In het algemeen geven de Programmabegrotingen, Buraps en Jaarstukken van 2021 en 2022 aan de hand van de speerpunten (uit het WBP) de maatregelen die in het betreffende begrotingsjaar uitgevoerd worden, wat er is uitgevoerd en wat de gang van zaken is geweest. Maar de grote hoeveelheden beschrijvende tekst bieden geen zicht op de realisatie van de gestelde doelen, want het is niet eenvoudig te herleiden tot de speerpunten en KPI's van de waterbeheerprogramma's. Wat er aan maatregelen beschreven wordt, is waarschijnlijk niet onjuist, maar het is op zichzelf niet geschikt om op het niveau van de VV de juiste strategische discussie te voeren, namelijk over de hoofdlijnen van gestelde doelstellingen, de realisatie daarvan en eventuele risicogebieden die zich voordoen.

D&H informeert de VV ook rechtstreeks door middel van informatiebrieven, maar die verschijnen niet expliciet op de agenda van de VV. En vervolgens maakt de VV geen gebruik van de gelegenheid om deze zelf aan de orde te stellen.

Het openbare dashboard Waterwerken geeft sinds 2021 op overzichtelijke wijze inzicht in de in het waterbeheerprogramma 2022-2027 gestelde doelen.

Rolvastheid van de VV

De VV neemt de verstrekte informatie in P&C-documenten, informatiebrieven en Waterwerken veelal voor kennisgeving aan.

4.2 Conclusies

1. Het Waterbeheerprogramma 2022-2027 geeft een overzichtelijk beeld van de meerjarige doelen, 7 speerpunten en 12 KPI's en vormt daarmee een goede basis voor de inrichting van de bestuurlijke informatievoorziening – en daarmee sturing en controle door de VV - in de navolgende jaren tijdens de planperiode van het WBP. Echter, een nadeel in de huidige opzet is dat, mede door de vorm van presentatie, alle speerpunten met de bijbehorende KPI's hetzelfde gewicht lijken te krijgen, hoewel het bieden van bescherming tegen overstromingen prioriteit heeft.
2. Waterwerken geeft overzicht en inzicht in doelstellingen, realisatie en nog openstaande punten. Hiermee heeft WSHD een grote stap voorwaarts gezet. Echter, de informatie, die WSHD in Waterwerken verstrekt, toont speerpunten, maar zeker niet alle KPI's, die zijn opgenomen in het (strategische) waterbeheerprogramma 2022-2027. Waterwerken toont vaak informatieve, actuele ontwikkelingen of visualiseringen, maar geeft geen trendmatige ontwikkeling van een KPI in de periode 2022-2027.

3. De VV mist een kans om haar sturende en controlerende rollen bij het programma Waterveiligheid expliciet in te vullen. Hiermee wordt bedoeld dat de VV enerzijds strategische kaders voor waterveiligheid stelt in het waterbeheerprogramma, maar anderzijds geen zichtbare belangstelling toont voor een gestructureerde verantwoording. Als daarbij in informatiebrieven aan de VV melding wordt gemaakt van trajecten van keringen die niet aan de norm voldoen, blijft een te verwachten zichtbare reactie van de VV uit.

Hier ligt een kans voor de VV om het bestuurlijke samenspel met D&H over doelrealisatie, prestaties en risico's te verbeteren.

4. In de P&C-documenten legt D&H geen verantwoording af aan de hand van de KPI's, die zijn opgenomen in (strategische) waterbeheerprogramma's. Er wordt hierbij geen expliciete relatie gelegd tussen Waterwerken en de P&C-documenten. Enkele jaren geleden is gestart met het aanpassen van de Programmabegroting. De aldaar ingezette wijziging is niet doorvertaald naar de overige P&C-documenten. Hierdoor is het – bij het onderzochte bestuurlijke programma Waterveiligheid – lastig om een goede verbinding te maken tussen de WBP, Waterwerken, programmabegrotingen, Buraps en jaarstukken.

De RKC stelt vast dat de vertaling voor de VV in bestuurlijke informatie in de P&C-documenten over de realisatie van de doelstellingen (nog) niet is gericht op de bestuurlijke hoofdlijnen, zoals deze voor waterveiligheid in de vorm van KPI's zijn aangegeven in de twee opeenvolgende Waterbeheerprogramma's 2016-2021 en 2022-2027.

5. De informatie over waterveiligheid wordt teveel beschrijvend en niet altijd consistent, gepresenteerd. De werelden van (1) Waterbeheerprogramma en Waterwerken en (2) P&C-documenten staan nu nog naast elkaar, zonder een herleidbare onderlinge verbinding. De bestuurlijk relevante informatie staat nu verspreid op meerdere plekken en geeft hierdoor een versnipperd beeld. Door de hoeveelheid van de informatie en de (verspreide) wijze van rapporteren is de VV niet in staat om gericht te beoordelen wat de kwaliteit is van de keringen en of de noodzakelijke maatregelen tijdig worden genomen. De bestuurlijke informatie staat verspreid en is een zoekplaatje voor de leden van de VV. Het mankeert derhalve aan de herleidbaarheid en bestuurlijke duiding van de informatie die voor de VV beschikbaar is.

4.3 Aanbevelingen

1. Stel als VV vast hoe en wanneer overleg over hoofdlijnen van strategische doelen, speerpunten en realisatie in KPI's voor het programma waterveiligheid en de programma-overstijgende bestuurlijke ambities (duurzaamheid, klimaat, innovatie) voor sturing en controle op de agenda van de VV geplaatst moeten worden.
2. Betrek hierbij ook expliciet de strategische impact voor de komende jaren, zoals bijvoorbeeld de doorwerking van klimaatverandering voor de langere termijn opgaven van het waterschap, met de daarbij horende financiële prognose.
3. Kies voor één compact bestuurlijk (verantwoordings-)document voor het duidelijk vastleggen en rapporteren over de hoofdlijnen van doelen en realisatie bij waterveiligheid en laat de overige rapportages daarop aansluiten met details, cijfers etc.
4. Geef in Waterwerken voor ieder van de 12 KPI's uit het WBP 2022-2027 een meerjarig/trendmatig beeld van de bereikte resultaten, zodat zichtbaar is of de uitvoering van het WBP 2022-2027 op koers ligt. Met deze aanbeveling wordt een optimale verbinding geborgd tussen WBP 2022-2027 en Waterwerken.

5. Laat het dashboard Waterwerken de basis zijn, want dan kunnen de P&C-rapportages daar structureel op aansluiten. Door de informatie in de P&C-documenten expliciet te voeden vanuit Waterwerken, wordt het voor de VV transparanter en eenvoudiger om de inhoudelijke informatie in Waterwerken te vertalen naar de besluitvormende informatie in de P&C-documenten.
6. Verander de informatiestroom naar de VV in stappen met als eerste stap de verbinding tussen Waterbeheerprogramma en Waterwerken en daarna een aanpassing van en aansluiting op de P&C-rapportages. De cruciale, verbindende elementen moeten dan zowel speerpunten als de KPI's uit het Waterbeheerprogramma 2022-2027 zijn. Deze punten moeten kernachtig en meerjarig worden gepresenteerd om een beeld te geven van de realisatie van het WBP. Zo kan de VV controleren of de uitvoering van het WBP op koers ligt en zo kan de VV vervolgens beoordelen of bijsturing nodig is.

De uiteindelijke bedoeling van bovenstaande aanbevelingen is om het samenspel tussen de VV, D&H en organisatie te verbeteren. Heldere en herleidbare informatiestromen dragen bij aan het sturen op doelen/speerpunten en het afleggen van verantwoording over resultaten.

5 Scope onderzoek en bestuurlijke context

Bij het RKC-onderzoek Waterkeringen in 2018 was het Waterbeheerprogramma 2016-2021¹ als uitgangspunt genomen. Dit Waterbeheerprogramma wordt toegelicht in hoofdstuk 5 op het onderdeel waterveiligheid, omdat de VV in dit programma de strategie heeft vastgesteld.

In 2019 is de nota Huis op Orde⁴ door de VV vastgesteld en er is ook onderzoek gedaan naar de implementatie van deze nota. Hierin kwam ook de waterveiligheid aan de orde. We nemen dit – in dit onderzoek in 2023 – als bestuurlijke context van de VV.

Vervolgens heeft de VV in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 wederom strategische, lange termijn doelen en speerpunten voor de waterveiligheid bepaald. De relatie met het Waterbeheerprogramma 2016-2021 wordt in het voorliggende onderzoek gelegd, enerzijds om te onderzoeken hoe doelmatig en doeltreffend beleid en uitvoering bij Waterkeringen zijn en anderzijds om te onderzoeken op welke wijze de VV zijn rol, namelijk sturen en controleren op hoofdlijnen van beleid en de uitvoering daarvan, vervult, respectievelijk kan vervullen.

De in het onlangs (24 mei 2023) vastgestelde Bestuursakkoord 2023-2027 benoemde onderscheiding in enerzijds Versterken en anderzijds Beheren is in dit onderzoek meegenomen.

De waterbeheerprogramma's vormen de voornaamste kaders die de VV heeft gesteld voor de waterveiligheid.

Hoewel het onderzoek niet expliciet op alle bestuurlijk relevante strategische aspecten ingaat, wordt hieronder toch vermeld om welke aspecten het daarbij gaat. Die horen bij een verdere discussie zeker wel betrokken te worden vanwege de onderliggende raakvlakken die een rol kunnen spelen. Het gaat daarbij met name om:

- WSHD Legger primaire keringen⁵
- WSHD Legger regionale keringen⁶
- Waterbeheerprogramma's, Waterbeheerprogramma 2016-2021 en Waterbeheerprogramma 2022-2027⁷
- Samenwerken in nationale alliantie HWBP met zicht op Uitvoeringsprogramma HWBP, waarin projecten van WSHD zijn opgenomen⁸.
- Gevolgen van Omgevingswet (2024 e.v.)
- Gevolgen klimaatverandering (2050 en 2100)

6 Bevindingen

6.1 Doelstellingen waterveiligheid

Deelvraag 1. Zijn de doelstellingen in de beide Waterbeheerprogramma's duidelijk beschreven en wat is de relatie tussen de beide plannen?

⁴ Waterschap Hollandse Delta, 'Memo Huis op Orde', 6 mei 2019.

⁵ Waterschap Hollandse Delta, 'Legger van primaire waterkeringen', 3 mei 2023, <https://www.wshd.nl/legger-primaire-waterkeringen>.

⁶ Waterschap Hollandse Delta, 'Legger van regionale waterkeringen', 29 augustus 2012, <https://www.wshd.nl/legger-van-regionale-waterkeringen>.

⁷ Waterschap Hollandse Delta, 'Waterbeheerprogramma 2022-2027'.

⁸ Hoogwaterbeschermingsprogramma, 'Hoogwaterbeschermingsprogramma', z.d., <https://www.hwbp.nl/>.

Het Waterbeheerprogramma 2016-2022 ¹ en het Waterbeheerprogramma 2022-2027 ⁷ laten verschillende doelstellingen met bijbehorende KPI's zien.

Het Waterbeheerprogramma 2016-2021 spreekt van doelstellingen, gekoppeld aan drie lagen, te weten Preventie, Ruimtelijke inrichting en Crisisbeheersing. Per laag worden nadere doelen genoemd. Hieronder worden 6 KPI's bij vermeld. In bijlage 1 is het complete overzicht weergegeven.

Het Waterbeheerprogramma 2016-2021 noemt de volgende KPI's voor waterveiligheid:	
Laag 1	
normen en kaders	Geen
toetsing en inspectie	% keringen / kunstwerken met een veiligheidsoordeel
verbeteren	% uitgevoerde verbetermaatregelen
beheer / onderhoud	oordeel inspectie
	% beschikbaarheid van objecten / % uitval van objecten
Laag 2	beschikbare visie
Laag 3	% dijkvakken met volledig bezette opgeleide dijkwachters

Het Waterbeheerprogramma 2022-2027 spreekt van vier lange termijn doelen met daarbij 7 speerpunten voor 2027. Onder elk van deze speerpunten hangen één of meerdere subdoelen met een bijbehorende KPI, die beduidend anders luiden dan de in het voorgaande plan genoemde KPI's. In Tabel 1 zijn de speerpunten met bijbehorende KPI's weergegeven.

Tabel 1. Speerpunten en KPI's²

<p>Speerpunt 1: We houden de waterkeringen op orde</p> <p>KPI: De mate waarin de waterkeringen aan de norm voldoen (% , km's, #trajecten)</p> <p>KPI: De mate waarin aan de basiseisen voor de zorgplicht wordt voldaan (% , #)</p> <p>KPI: De kwaliteit van de informatie (% actueel, betrouwbaar en compleet)</p>
<p>Speerpunt 2: We versterken de natuurlijke duinaangroei</p> <p>KPI: De mate waarin dynamiek in de duinen toeneemt (toename zand, hoogte, verandering)</p>
<p>Speerpunt 3: We vergroten de biodiversiteit op de dijken en in de duinen</p> <p>KPI: Het aantal en de bedekking van kwalificerende plantensoorten (#, %)</p> <p>KPI: De hoeveelheid groene waterkeringen bloem- en kruidenrijk ingericht (# km's, ha's, %)</p>
<p>Speerpunt 4: We vergroten de veiligheid van het gebied achter de dijken en duinen</p> <p>KPI: De mate waarin in plannen rekening gehouden is met gevolgen van overstromingen (expert judgement)</p> <p>KPI: De vakbekwaamheid van medewerkers in de calamiteitenorganisatie van ons waterschap</p>
<p>Speerpunt 5: We vergroten het meervoudig gebruik van de waterkeringen</p>

<p>KPI: De mate waarin de ruimtelijke/landschappelijke kwaliteit geborgd is (expert judgement)</p> <p>KPI: De hoeveelheid keringen die toegankelijk zijn (km's, trajecten)</p>
<p>Speerpunt 6: We verminderen de CO₂-uitstoot bij de uitvoering van werkzaamheden aan de waterkeringen</p> <p>KPI: KPI dient nog bepaald te worden, in afstemming met de ontwikkeling van de sectorbrede Klimaatmonitor. Tot die tijd wordt jaarlijks gerapporteerd over concrete activiteiten/projecten binnen waterveiligheid</p>
<p>Speerpunt 7: We vergroten de innovativiteit</p> <p>KPI: De kwaliteit van de informatie (% actueel, betrouwbaar en compleet)</p> <p>KPI dient nog bepaald te worden, in afstemming met de organisatiebrede aanpak van het innovatief werken. Tot die tijd wordt jaarlijks gerapporteerd over concrete innovatie-initiatieven binnen waterveiligheid</p>

In de bestuursopdracht⁹ voor het Waterbeheerprogramma 2022-2027 is aandacht besteed aan de verruiming van de doelstellingen uit het Waterbeheerprogramma 2016-2021, waaronder die voor waterveiligheid. Daarmee laat WSHD de omslag zien naar een organisatie die bewust is van de bredere rol in de samenleving. De reden voor deze 'actualisatie', in feite een beleidswijziging, wordt echter niet benoemd. Normaliter volgt beleidswijziging uit een beleidsevaluatie, maar die is hieromtrent afwezig.

In 2023 is in een tussentijdse concretisering aangebracht aan de doelenstructuur van het Waterbeheerprogramma 2022-2027, door kritische succesfactoren te beschrijven, waarmee concreet voortgang kan worden bewaakt. De VV is hierover geïnformeerd via informatiebijeenkomsten en een informatiebrief¹⁰. Hiermee probeerden het college van D&H en de ambtelijke organisatie te voldoen aan de wens van de VV om meer op doelen te kunnen sturen.

Het Waterbeheerprogramma is een sturingsinstrument en bevat ook duidelijk de doelen die het beoogde beleid moeten realiseren. Zowel inhoudelijk voor de verschillende programma's als voor de bredere maatschappelijke en bestuurlijke ambities van de VV, zoals klimaat, verduurzaming, etc. geeft het Waterbeheerprogramma de richting aan met speerpunten en KPI's. Bijlage 1 geeft de details van het Waterbeheerprogramma 2016-2021 en het Waterbeheerprogramma 2022-2027.

6.1.1 Belangrijkste bevindingen deelvraag 1

Hoewel in de beide Waterbeheerprogramma's de tekst op punten zeker overeenkomst laat zien, is er geen duidelijke beschrijving aangetroffen voor de reden van een andere opzet van doelen, speerpunten en KPI's is gekozen.

Ten opzichte van de vorige Waterbeheerprogramma-programmaperiode (2016-2022) is de set aansturingsinformatie fors uitgebreid, met name een aanvulling op KPI's buiten het domein van de primaire taak van waterveiligheid (bijv. op het thema verduurzaming, biodiversiteitsherstel, meervoudig ruimtegebruik). Echter, een nadeel in de huidige opzet is dat, mede door de vorm van presentatie, alle speerpunten hetzelfde gewicht lijken te krijgen, hoewel er natuurlijk wel

⁹ Verenigde Vergadering, 'Bestuursopdracht: Waterbeheerprogramma 2022-2027', 12 februari 2023.

¹⁰ Waterschap Hollandse Delta, 'VV-info: indicatoren en streefwaarden', 22 maart 2023.

verschil is. Via een tussentijdse herijking van het Waterbeheerprogramma wordt de VV meer in staat gesteld om op doelen te sturen.

Er is niet gebleken dat de VV de wijzigingen van Waterbeheerprogramma 2016-2021 naar Waterbeheerprogramma 2022-2027 aan de orde heeft gehad en dat sturing heeft plaatsgevonden door realisatie van de gestelde doelen op de agenda te zetten en te evalueren.

6.2 P&C documenten en stand van zaken

Deelvraag 2. Wordt in de P&C-documenten voldoende inzicht getoond wat de stand van zaken is van de benoemde doelstellingen?

De volgende P&C-rapportages zijn in het onderzoek meegenomen:

- 2021 Programmabegroting, Burap en Jaarstukken
- 2022 Programmabegroting, Burap, 2e begrotingswijziging en jaarstukken

Van deze documenten worden hierna de hoofdlijnen van de voor Waterveiligheid opgenomen teksten beschreven. Bijlage 3 geeft de details van de verschillende rapportages.

We betrekken ook de memo Huis op Orde⁴ in het onderzoek, omdat in dit cruciale document ook aandacht werd besteed aan de stand van zaken bij de waterkeringen. Bij de memo Huis op Orde⁴ wordt aangegeven dat er geen achterstanden in onderhoud keringen zijn en dat voor primaire en regionale keringen geen investeringen voorzien zijn. Structureel zullen extra middelen t.b.v. bloemrijke dijken en intensivering bomenonderhoud ad 135.000 Euro p/jr. beschikbaar gesteld worden.

Voor extra personeel geeft de ILT-audit 2018 aan dat er achterstand is in zorgplicht, hetgeen in de 2e helft 2020 moet zijn opgelost. Daarnaast is uitbreiding van assetmanagement nodig om te voorkomen dat onvoldoende beoordelingen zich voordoen⁴.

6.2.1 Overzicht P&C-documenten 2021 en 2022

In Programmabegroting 2021 worden in hoofdstuk 1 “Samenvatting” doelstelling en de meerlaagse veiligheidsbenadering genoemd, met de speerpunten voor 2021, die alleen voor 2021 gelden (zie bijlage 3) en 10 pagina’s beschrijvende tekst bij het hoofdstuk Waterveiligheid.

De Burap 2021 meldt binnen het programma Waterveiligheid dat de activiteiten veelal conform de planning verlopen. Voor het overige wordt met name procesmatige toelichting gegeven, zonder dat op inhoudelijke punten wordt ingegaan.

De Jaarstukken 2021 geven in Hoofdstuk 1 “Samenvatting” de in de begroting genoemde speerpunten voor 2021 genoemd en qua realisatie toegelicht; een directe relatie met de Waterbeheerprogramma-veiligheidslagen wordt niet aangegeven. Bij de verantwoording in Hoofdstuk 3 Waterveiligheid gaat in 6 pagina’s ingegaan op de doelen (Doelen-boom Waterbeheerprogramma), wat er gedaan is en in hoeverre zaken gerealiseerd zijn en wat het gekost heeft. Hierbij is de indeling van de drie lagen zoals vermeld in Waterbeheerprogramma niet consequent vermeld.

De programmabegroting 2022 beschrijft in de samenvatting het volgende: Begin 2023 moet het landelijk veiligheidsbeeld compleet zijn, WSHD levert daarvoor medio 2022 de laatste traject beoordelingen aan bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Een belangrijke mijlpaal, want op grond van het landelijk veiligheidsbeeld wordt tot 2050 de versterkingsopgave gepland. Ook WSHD heeft weer enkele trajecten te versterken. Hoofdstuk 4.1 geeft 7 pagina’s tekst met

illustraties en tabellen te zien; De doelen, speerpunten en KPI's zijn conform Waterbeheerprogramma 2022-2027 opgenomen, maar niet voorzien van concrete waarden. In hfst. 4.1 (blz. 25 van de begroting 2022) wordt opgemerkt: "In de begroting zijn voor het komend jaar de *maatregelen* opgenomen die bijdragen aan het realiseren van de doelen uit het WBP. In Waterwerken wordt gerapporteerd over de voortgang en het bereiken van de doelen."

Bij de samenvatting wordt in de Burap 2022 onder 2.1 Exploitatieresultaat toegelicht dat er bij enkele projecten ontwikkelingen zijn. Hoofdstuk 3 bevat 4 pagina's tekst met tabellen. De 7 speerpunten worden genoemd en per speerpunt een korte toelichting, aangevuld met een tabel voor exploitatiegegevens en een tabel voor realisatie van investeringen.

In de 2e begrotingswijziging 2022 (dec 2022) wordt in hoofdstuk 2 geduid dat de begrootte cijfers worden gewijzigd (van 21,9 mln. naar 19,8 mln.) en dat de investeringen wijzigen (van oorspronkelijke begroting 3,7 mln. naar 4,5 mln.). Vervolgens worden in hoofdstuk 3.1 van Huis op Orde de details van de wijzigingen in 2 pagina's tekst met tabellen toegelicht.

Jaarstukken 2022 laten in de samenvatting in hoofdstuk 1.2 zien: We hebben de eerste toetsronde van de primaire waterkeringen afgerond en hebben een goed beeld gekregen van de staat van onze primaire waterkeringen. Verder is het project herstel duindynamiek Springertduinen uitgevoerd, waarmee een eerste invulling is gegeven aan een belangrijk doel uit het waterbeheerprogramma. Hoofdstuk 3.1 geeft in 4 pagina's tekst met tabellen een toelichting waarbij de benoemde speerpunten worden genoemd en ontwikkeling van de *maatregelen* (vermeld in de programmabegroting 2022) worden toegelicht.

6.2.2. Belangrijkste bevindingen deelvraag 2

In de P&C-documenten legt D&H geen verantwoording af aan de hand van de KPI's, die zijn opgenomen in (strategische) waterbeheerprogramma's. In het algemeen geven de Programmabegrotingen, Buraps en Jaarstukken van 2021 en 2022 alle redelijk in detail weer wat er uitgevoerd moet worden, wat er is uitgevoerd en wat de gang van zaken is geweest. Maar de hoeveelheid beschrijvende tekst leent zich niet voor een juist zicht op de realisatie van de gestelde doelen in hoofdlijnen van de waterbeheerprogramma's. Wat er beschreven wordt, is niet geschikt om op het niveau van de VV de juiste discussie te voeren, nl over de hoofdlijnen van gestelde doelstellingen, de realisatie daarvan en eventuele risicogebieden die zich voordoen ed. Hier ligt wel de basis voor in de benoemde doelstellingen van het Waterbeheerprogramma, maar het afleggen van verantwoording op basis van de vastgestelde KPI's vindt (nog) niet plaats.

6.3 Aanvullende rapportages

Deelvraag 3. Zijn er aanvullende rapportages voor de VV opgesteld?

Als aanvullende informatie heeft D&H Informatiebrieven aan de VV gestuurd en daarnaast wordt jaarlijks de rapportage "Waterwerken"³ opgesteld. Deze rapportage is een digitaal dashboard, dat is te vinden op de website van WSHD.

6.3.1 Informatiebrieven

In 2021 en 2022 zijn er vijf informatiebrieven aan de VV gestuurd, specifiek over de beoordeling door het ministerie beoordeelde waterkeringen.

Vier daarvan beschreven van negen normtrajecten dat er vijf trajecten niet aan de norm voldeden en vier daarvan waren aangemeld c.q. ter kennis gesteld bij het HWBP. Een traject was nog niet

aangemeld bij HWBP, omdat nieuwe inzichten en toepassingen nog moesten worden meegenomen in de beoordeling.

De vijfde informatiebrief betreft de eindresultaten van de eerste beoordelingsronde veiligheid primaire keringen. Hierbij worden niet de in de eerdere nieuwbrieven genoemde trajecten vermeld, maar wel drie andere trajecten.

De problematiek van het niet aan de norm voldoen van de genoemde trajecten is niet onderwerp van gesprek geweest in de VV-vergaderingen in 2021 en 2022, hoewel daar wel aanleiding voor zou zijn. Wel is in de VV-vergadering van 25 maart 2020 gesproken over twee andere trajecten die niet aan de norm voldeden, te weten traject 20-4 en traject 17-3.

Bijlage 4 geeft de betreffende informatiebrieven weer.

6.3.2 Waterwerken

De digitale rapportage Waterwerken³ geeft sinds 2019 een beeld van de route, die WSHD per jaar aflegt in het realiseren van de door de VV vastgestelde doelstellingen in het Waterbeheerprogramma en in het Wegenbeheerplan. Van de inhoudelijke, bestuurlijke programma's (zoals Waterveiligheid) en de maatschappelijke programma's wordt op overzichtelijke wijze aangegeven waar WSHD staat in de realisatie van de gestelde doelstellingen.

Waterwerken 2021

Dit openbare dashboard licht op belangrijke punten het volgende toe:

- De doelstelling om in de 1e beoordelingsronde van de primaire keringen 75 % beoordeeld te hebben, is bereikt.
- De planning die op basis van HWBP-2 was opgesteld, is afgerond ende projecten die op basis van het nieuwe HWBP zijn benoemd, liggen op planning.
- Het doel om de afgekeurde regionale keringen op orde te hebben, is niet gehaald en de doelstelling t.a.v. zorgplicht (voldoen aan de wettelijke zorgplicht) is niet gehaald, Hiervan is in 2021 80% v/d verbeterpunten gerealiseerd en 100% in uitvoering. Bij Laag 3 Crisisbeheersing is de doelstelling (volledig bezette, opgeleide en getrainde dijkbevakingsorganisatie niet gerealiseerd. De herziening van het Calamiteiten Bestrijdingsplan en de professionalisering van de dijkbevakingsorganisatie is niet afgerond geworden.

Waterwerken 2022

De gekozen 7 speerpunten uit het WBP 2022-2027 staan centraal in de toelichting voor Waterveiligheid. Per speerpunt wordt toegelicht, met visuele ondersteuning, wat er bereikt is en nog gedaan moet worden. Echter, de informatie, die WSHD in Waterwerken verstrekt, toont beelden en actuele ontwikkelingen over speerpunten, maar zeker niet alle 12 KPI's, die waren vastgesteld in het (strategische) waterbeheerprogramma 2022-2027.

6.3.3 Belangrijkste bevinding deelvraag 3

D&H informeert de VV rechtstreeks door middel van informatiebrieven, maar deze worden niet door de VV besproken. Daarnaast geeft het openbare dashboard Waterwerken op overzichtelijke wijze inzicht in de realisatie van de gestelde doelen, die zijn gesteld in de waterbeheerprogramma's.

6.4 Sturing door VV

Deelvraag 4. Heeft de VV in haar vergaderingen de doelstellingen en de uitvoering daarvan besproken en blijkt daaruit dat “sturing danwel controle op doelmatig en doeltreffend werken” heeft plaatsgevonden?

Er is niet gebleken dat de VV de wijziging van doelen en KPI's van Waterbeheerprogramma 2016-2021 naar Waterbeheerprogramma 2022-2027 aan de orde heeft gehad en dat sturing heeft plaatsgevonden door de realisatie van de gestelde doelen op de agenda te zetten en te evalueren.

Onderzoek van de verslagen van de oordeelsvormende en besluitvormende vergaderingen van de VV in 2021 en 2022 laten niet zien dat er specifiek aandacht is besteed aan de doelstellingen en de uitvoering van waterveiligheid. Er is enerzijds alleen indirect aandacht besteed door de verschillende rapportages die in paragraaf 5.2 bij de beantwoording van deelvraag 2 zijn beschreven, vast te stellen zonder dat over inhoudelijke punten wordt gesproken. En anderzijds is bij sommige investeringsvoorstellen over waterveiligheid gesproken, maar hier zij verwezen naar hetgeen in een recent rapport over informatie aan de VV is gerapporteerd. Hoewel dus bij de Waterbeheerprogramma's de VV wel bij gekozen doelstellingen en uitgangspunten qua sturing betrokken is, blijft het specifiek controleren van de realisatie van de doelstellingen niet echt waarneembaar. De verslagen van de VV-vergaderingen laten niet zien of er en, zo ja, hoe door de VV gesproken wordt over doelstellingen en de realisatie.

6.4.1 Belangrijkste bevinding deelvraag 4

De VV neemt de verstrekte informatie in P&C-documenten, informatiebrieven en Waterwerken veelal voor kennisgeving aan. Hierdoor mist de VV een kans om haar sturende en controlerende rollen bij het programma Waterveiligheid expliciet in te vullen.

6.5 RKC-rapport Waterkeringen 2018

Zoals in het onderzoeksplan aangegeven wordt kort ingegaan op de aanbevelingen, gedaan in de rapportage in 2018:

1. Realiseer een strakke regie op alle variabelen en onderdelen voor de aanpak van waterkeringen en stel de functie van Assetmanager Waterkeringen in.
2. Kies voor het opbouwen van gebiedskennis op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen voor een meer proactieve aanpak.
3. Vergroot het inzicht van samenwerkingspartners in primaire en regionale keringen
4. Stel voor de betrokken taakgebieden in de organisatie een planningsoverzicht van de aanpak van de 17 dijktrajecten en breng dit ter kennis van de VV.
5. Zet de vernieuwingsaanpak van de P&C-producten met prioriteit door en stel als doel om informatie aan de VV kernachtig en zo min mogelijk versnipperd aan te reiken.
6. Geef de organisatie tijd voor veranderingen in de P&C-producten maar stel wel een planningsoverzicht op en breng dat ter kennis van de VV.

Aanbeveling 1 is opgevolgd, er is inmiddels een assetmanager WV die ook bij het huidige onderzoek is meegenomen. De aanbevelingen 2 en 3 liggen op het gebied van samenwerking met externe partners, hetgeen een onderdeel is van actuele ontwikkelingen bij de gebiedsgerichte aanpak, zoals die momenteel aan de orde is. Aanbeveling 4 is binnen de organisatie bij de samenwerking tussen afdelingen aan de orde. Aanbevelingen 5 en 6 zijn niet nader tot uitwerking gekomen. Er zijn nog geen concrete aanpassingen in overige P&C-

producten tot stand gekomen. Wel worden de speerpunten in de tekst genoemd, maar vooral met kwalitatieve uitspraken. Indertijd is naar aanleiding van het RKC-rapport uit 2018 een VV-werkgroep onder leiding van de heemraad met de begroting als eerste P&C-document aan de slag gegaan om de inhoud meer naar de wensen van de VV aan te passen. Dit zou na de begroting ook met de andere P&C-documenten gebeuren, maar dat is niet gebeurd. De werkgroep is niet verdergegaan het bespreken en aanpassen van de andere P&C-documenten.

Ter illustratie wordt verwezen naar bijlage 3.

6.5.1 Bevinding RKC bij doorwerking van RKC-onderzoek Waterkeringen in 2018

De enkele jaren geleden met het aanpassen van de Programmabegroting ingezette wijziging van de P&C-documenten heeft geen concreet vervolg naar de overige P&C-documenten gehad.

Referenties

Hoogwaterbeschermingsprogramma. 'Hoogwaterbeschermingsprogramma', z.d.
<https://www.hwbp.nl/>.

Verenigde Vergadering. 'Bestuursopdracht: Waterbeheerprogramma 2022-2027', 12 februari 2023.

Waterschap Hollandse Delta. 'Legger van primaire waterkeringen', 3 mei 2023.
<https://www.wshd.nl/legger-primaire-waterkeringen>.

———. 'Legger van regionale waterkeringen', 29 augustus 2012. <https://www.wshd.nl/legger-van-regionale-waterkeringen>.

———. 'Memo Huis op Orde', 6 mei 2019.

———. 'VV-info: indicatoren en streefwaarden', 22 maart 2023.

———. 'Waterbeheerprogramma 2016-2021', 26 november 2015.

———. 'Waterbeheerprogramma 2022-2027', 31 maart 2021.

———. 'Waterwerken', z.d. <https://waterwerken.wshd.nl>.

Bijlage 1. Waterbeheerprogramma Doelstellingen en KPI's

Waterbeheerprogramma 2016-2021

Het Waterbeheerprogramma 2016-2021 noemt de volgende doelstellingen, waarbij onderstaande indeling leidend is, met daarbinnen per laag nadere doelen:

Preventie (laag 1)

Het lange termijn doel: de keringen zijn volgens geldende normen op orde.

Een nadere onderverdeling is als volgt:

Normen en kaders

Doelen

- normen zijn realistisch en uitvoerbaar
- nieuwe toetsingsinstrumentarium is realistisch en bruikbaar

Toetsing en inspectie

Doelen

- 4e toetsronde primaire keringen voor 75% afgerond
- 2e volledige toetsing van in 2014 genormeerde regionale keringen voor 75 % afgerond

Verbeteren

Doelen

- in 2017 zijn alle HWBP-2 projecten uitgevoerd
- geprogrammeerde nieuwe HWBP-projecten volgens planning in uitvoering
- alle afgekeurde primaire keringen binnen 1 jaar aangemeld
- in 2020 voldoen de in 2013 afgekeurde regionale keringen aan de normen
- alle afgekeurde regionale keringen binnen 1 jaar in verbeterprogramma

Beheer / onderhoud

Doelen

- voldoen aan wettelijke zorgplicht
- risico gestuurd objectenmanagement volledig geïmplementeerd

Ruimtelijke inrichting (laag 2)

Het lange termijn doel: ruimtelijke inrichting draagt bij aan beperken van de gevolgen van een overstroming.

Doel: in 2017 is de visie ontwikkeld voor de rol in laag 2.

Crisisbeheersing (laag 3)

Het lange termijn doel: crisisbeheersing voorkomt / beperkt de gevolgen van een overstroming

Doelen

- dijkbewakingsorganisatie is volledig bezet en opgeleid
- bij gemeenten en veiligheidsorganisaties is kennis ingebracht m.b.t. evacuatiestrategieën

Het Waterbeheerprogramma 2016-2021 noemt de volgende KPI's:

Het Waterbeheerprogramma 2016-2021 noemt de volgende KPI's voor waterveiligheid:	
Laag 1	
normen en kaders	Geen
toetsing en inspectie	% keringen / kunstwerken met een veiligheidsoordeel
beheer / onderhoud	oordeel inspectie
	% beschikbaarheid van objecten / % uitval van objecten
Laag 2	beschikbare visie
Laag 3	% dijkvakken met volledig bezette opgeleide dijkwachten

Waterbeheerprogramma 2022-2027

Het Waterbeheerprogramma 2022 -2027 beschrijft het volgende.

Lange termijn doelen 2050:

- dijken en duinen zijn voldoende sterk en voldoen aan wettelijke normen
- werken aan beperken van kans op overstroming en werken aan beperken van de gevolgen
- dijken en duinen hebben maatschappelijke meerwaarde
- waterveiligheidsstaak op duurzame wijze uitvoeren

Vervolgens worden speerpunten voor 2027 benoemd welke zijn voorzien, via subdoelen, van KPI's.

Speerpunt 1: We houden de waterkeringen op orde
De mate waarin de waterkeringen aan de norm voldoen (% , km's, #trajecten)
De mate waarin aan de basiseisen voor de zorgplicht wordt voldaan (% , #)
De kwaliteit van de informatie (% actueel, betrouwbaar en compleet)
Speerpunt 2: We versterken de natuurlijke duinaangroei
De mate waarin dynamiek in de duinen toeneemt (toename zand, hoogte, verandering)
Speerpunt 3: We vergroten de biodiversiteit op de dijken en in de duinen
Het aantal en de bedekking van kwalificerende plantensoorten (#, %)
De hoeveelheid groene waterkeringen bloem- en kruidenrijk ingericht (# km's, ha's, %)
Speerpunt 4: We vergroten de veiligheid van het gebied achter de dijken en duinen
De mate waarin in plannen rekening gehouden is met gevolgen van overstromingen (expert judgement)

De vakbekwaamheid van medewerkers in de calamiteitenorganisatie van ons waterschap
<p>Speerpunt 5: We vergroten het meervoudig gebruik van de waterkeringen</p> <p>De mate waarin de ruimtelijke/landschappelijke kwaliteit geborgd is (expert judgement)</p> <p>De hoeveelheid keringen die toegankelijk zijn (km's, trajecten)</p>
<p>Speerpunt 6: We verminderen de CO₂-uitstoot bij de uitvoering van werkzaamheden aan de waterkeringen</p> <p>KPI dient nog bepaald te worden, in afstemming met de ontwikkeling van de sectorbrede Klimaatmonitor. Tot die tijd wordt jaarlijks gerapporteerd over concrete activiteiten/projecten binnen waterveiligheid</p>
<p>Speerpunt 7: We vergroten de innovativiteit</p> <p>De kwaliteit van de informatie (% actueel, betrouwbaar en compleet)</p> <p>KPI dient nog bepaald te worden, in afstemming met de organisatiebrede aanpak van het innovatief werken. Tot die tijd wordt jaarlijks gerapporteerd over concrete innovatie-initiatieven binnen waterveiligheid</p>

Bijlage 2 Memo Programmamanager Waterveiligheid

Aanleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) van ons waterschap doet onderzoek naar de wijze waarop de Verenigde Vergadering (VV) haar sturende en controlerende rol invulling geeft of invulling kan geven. Dit onderzoek wordt met het programma Waterveiligheid als 'case' uitgevoerd. De centrale onderzoeksvraag is:

'Op welke wijze zijn de doelstellingen voor Waterveiligheid, zoals vastgelegd in de waterbeheerprogramma's (Waterbeheerprogramma's), en de uitvoering daarvan, in de informatievoorziening naar de VV gerapporteerd en op welke wijze heeft de VV blijik gegeven van sturing en controle?'

In deze memo wordt achtereenvolgens de context van het programma Waterveiligheid beschreven, de vertaling ervan in het Waterbeheerprogramma (Waterbeheerprogramma) en de betekenis ervan voor de sturende rol van de VV.

Inhoudelijke context programma waterveiligheid

Één van de traditionele kerntaken van een waterschap is het beschermen van de inwoners van het gebied tegen overstromingen.

Sinds de wijziging van de Waterwet in 2017 staat hierbij in het programma Waterveiligheid de zogenaamde 'overstromingsrisicobenadering' centraal. Het risico bestaat uit de combinatie van de kans op een overstroming en de gevolgen van een eventuele overstroming: $\text{risico} = \text{kans} * \text{gevolg}$. Volgens deze nieuwe benadering moet dus gewerkt worden aan zowel het beperken van de kans dat er een overstroming plaats vindt, als aan het beperken van de gevolgen bij een eventuele overstroming. Dit noemen we de meerlaagse veiligheidsbenadering (MLV).

De drie lagen van Waterveiligheid:

1. Preventie: voorkomen van een overstroming door sterke dijken, duinen en stormvloedkeringen. Door periodiek de waterkeringen te beoordelen en indien nodig te versterken zorgen we ervoor dat deze blijven voldoen aan de normen die hiervoor in de Waterwet zijn vastgelegd. Daarnaast houden we onze waterkeringen in stand door het continu uitvoeren van onze beheer- en onderhoudstaken.
2. Gevolgbeperking via ruimtelijke inrichting: de wijze waarop het gebied achter de waterkeringen is ingericht bepaalt mede de hoeveelheid slachtoffers en schade bij een eventuele overstroming. Door slim na te denken over waar en hoe er in een gebied gebouwd wordt, kunnen gevolgen van een overstroming beperkt worden.
3. Gevolgbeperking via crisisbeheersing: bij een eventuele overstroming is het zaak om de inwoners zo snel mogelijk in veiligheid te brengen (evacuatie, schuillocaties). Een goede (voorbereide) crisisbeheersing en crisiscommunicatie kan de gevolgen van een overstroming verminderen.

Maatschappelijke context programma Waterveiligheid

We leven in een tijd van klimaatverandering, milieuvervuiling, uitputting van schaarse grondstoffen en achteruitgang van de biodiversiteit. We zullen er alles aan moeten doen om verdere klimaatverandering tegen te gaan en ons tijdig aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Bij de uitvoering van ons werk om de gewenste Waterveiligheid te bieden zetten we daarom in op de volgende sporen:

- We gaan klimaatverandering tegen door zelf minder energie uit fossiele bronnen te gebruiken. Zo brengen we de uitstoot van broeikasgassen terug naar nul.
- We gaan circulair werken zodat ons handelen geen negatieve impact meer heeft op onze planeet.
- We gaan onze assets steeds duurzamer ontwerpen, aanleggen, beheren en onderhouden. Dit met het oog op (toekomstige) gevolgen voor klimaat, milieu en biodiversiteit.
- We passen de inrichting van ons gebied aan de consequenties die de klimaatverandering nu al heeft aan. Dat doen we op een 'groene' manier, door zo veel mogelijk mee te bewegen met de natuur en zo ook de biodiversiteit te bevorderen.

Vertaling hiervan in Waterbeheerprogramma

Vanuit de inhoudelijke en maatschappelijk context is in het Waterbeheerprogramma beschreven wat de lange termijn doelstellingen zijn en welke speerpunten hieruit voor de planperiode 2022-2027 zijn afgeleid. Deze speerpunten zijn:

1. We houden de waterkeringen op orde
2. We versterken de natuurlijke duinaangroei
3. We vergroten de biodiversiteit op de dijken en in de duinen
4. We vergroten de veiligheid van het gebied achter de dijken en duinen
5. We vergroten het meervoudig gebruik van de waterkeringen
6. We verminderen de CO₂-uitstoot bij de uitvoering van werkzaamheden aan de waterkeringen
7. We vergroten de innovativiteit

De speerpunten zijn dus gerelateerd aan zowel de opdracht om de (wettelijk vastgelegde) Waterveiligheid te bieden als aan de wijze waarop de werkzaamheden uitgevoerd moeten worden, rekening houdend met de maatschappelijke ontwikkelingen.

Overigens zijn de meeste speerpunten verder uitgewerkt in subdoelen met bijbehorende kritische prestatie-indicatoren (KPI's), waarop gerapporteerd kan worden.

De betekenis hiervan voor de sturende rol van de VV

Om antwoord te geven op de vraag met betrekking tot de sturende en controlerende rol van de VV voor het programma Waterveiligheid, is het van belang om te bezien in hoe de beschreven speerpunten, subdoelen en bijbehorende KPI's zijn beschreven en hoe hierover in de rapportage Waterwerken en de betreffende P&C-producten (BURAP, Jaarstukken) wordt gerapporteerd.

Bijlage 3. Chronologisch overzicht verschillende rapportages

Huis op Orde (samenvatting 2019)

- Geen achterstanden in onderhoud keringen
- Bij nader uit te werken plan Sluisdeurendok HVS de investering nader bepalen
- Structureel extra middelen t.b.v. bloemrijke dijken en intensivering bomenonderhoud; 135 K p/jr
- Primaire keringen:
 - geen extra investeringen voorzien
 - alle keringen uiterlijk 2023 in beoordelingsronde
 - jaarlijkse solidariteitsbijdrage + 10%
 - twee investeringen bekend en nader te bepalen (ZV3T en 20-3 ; traject 19-1 Rozenburg te versterken
- Regionale keringen
 - geen extra investeringen voorzien
 - huidige toetsronde in 2023 gereed
- Extra personeel
 - ILT audit 2018 geeft aan achterstand in zorgplicht. Dit zou 2^e helft 2020 moeten zijn opgelost
 - uitbreiding van assetmanagement nodig om te voorkomen dat onvoldoende beoordelingen zich voordoen

Programmabegroting 2021

Samenvatting

Het doel van het programma Waterveiligheid is het beschermen van de Zuid-Hollandse eilanden tegen overstromingen. Via de meerlaagse veiligheidsbenadering (preventie, ruimtelijke inrichting en crisisbeheersing) wordt hieraan invulling gegeven.

De speerpunten voor 2021 zijn:

- Het uitvoeren van de verkenning en planvorming van twee projecten uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)
- Het voorbereiden en uitvoeren van de verbetering van drie locaties afgekeurde regionale waterkeringen
- De beoordeling vaststellen van vier trajecten in het kader van de eerste beoordelingsronde voor de primaire waterkeringen
- Verdere implementatie van het Informatieplan waterveiligheid door een eerste prototype van de digitale tweeling
- Verdere professionalisering van de zorgplicht voor de waterkeringen conform de vastgestelde beheersmaatregelen uit de Rapportage Zorgplicht;
- Het uitvoeren van de stap 'areaal in beeld' in het kader van de implementatie van het risicogestuurd onderhoud.

De programmabeschrijving in hoofdstuk 3 bevat 10 pagina's beschrijvende teksten en gaat uit van meerlaagse beveiliging. KPI's worden benoemd, maar niet ingevuld.

Bij het programma Waterveiligheid treedt een vertraging op, omdat extra onderzoek nodig is voor het project 'Versterken drie regionale waterkeringen'.

BURAP 2021

3.1 Programma Waterveiligheid

Binnen het programma Waterveiligheid verlopen de activiteiten veelal conform de planning. De uitvoering van de twee dijkversterkingsprojecten in het kader van het HWBP (Zettingsvloeiing Verlengde 3e Toetsronde en Normtraject 20-3) en de verbetering van de regionale keringen verlopen conform de afspraken, die daarover met het Rijk resp. de provincie zijn gemaakt. Conform de planning voor de beoordeling van de primaire waterkeringen aan de nieuwe veiligheidsnormen worden vier dijktrajecten in 2021 van een oordeel voorzien.

In het kader van de zorgplicht wordt het Informatieplan Waterveiligheid geïmplementeerd in nauwe samenwerking tussen overheid, kennis- instituten en marktpartijen. Bestuurlijke vaststelling van de actualisatie van de leggers is in 2022 voorzien. Ook de uitvoering van het innovatieproject 'Herstel Duindynamiek Springertduinen' zal in 2022 plaatsvinden. Ondertussen loopt het (internationale) onderzoek in de Hedwige- en Prosperpolder, waarbij de verschillende facetten van waterveiligheid in de praktijk worden onderzocht.

Jaarstukken 2021

In hoofdstuk 1 worden de speerpunten 2021 genoemd en qua realisatie toegelicht. Een directe afstemming met de Waterbeheerprogramma-lagen wordt niet gegeven.

Programmaverantwoording

- 3.1 Waterveiligheid
 - 3.1.1 "doelenboom" conform Waterbeheerprogramma opgenomen
 - 3.1.2 Wat is er gedaan? dit geeft wel een goed beeld van hetgeen gedaan is maar er worden andere prestatieindicatoren gehanteerd, met daarbij wel duidelijke beschrijving van de situatie. Ook is de indeling van de drie lagen zoals vermeld in Waterbeheerprogramma losgelaten.
 - 3.1.3 Wat heeft het gekost? Hier komt de Waterbeheerprogramma-indeling in de lagen weer terug, zij het dat in laag 2 Ruimtelijke inrichting er geen enkele info gegeven wordt

Waterwerken 2021

- Doelstelling 1^e beoordelingsronde primaire keringen voor 75 % uitgevoerd is bereikt
- HWBP-2 volgens planning afgerond en projecten nieuwe HWBPop planning
- Doel om afgekeurde regionale keringen op orde te hebben, is niet gehaald
- Doelstelling tav zorgplicht is niet gehaald. In 2021 zijn 80% van de verbeterpunten gerealiseerd en 100% in uitvoering
- Herziening calamiteiten- en bestrijdingsplan en professionaliseren van de dijkbewakingsorganisatie niet gehaald

Begroting 2022

Samenvatting

Begin 2023 moet het landelijk veiligheidsbeeld compleet zijn, WSHD levert daarvoor medio 2022 de laatste traject beoordelingen aan bij de ILT. Een belangrijke mijlpaal, want op grond van het

landelijk veiligheidsbeeld wordt tot 2050 de versterkingsopgave gepland. Ook WSHD heeft weer enkele trajecten te versterken.

BURAP 2022

BURAP 2022 in VV op 14-9-2022, hamerstuk in VV op 21-09-2022

Waterveiligheid: Een positief resultaat op het HWBP-project ZV3T Fastlane resulteert in een voordeel van € 2,0 miljoen. Daarnaast vinden er in 2022 geen activiteiten plaats ten behoeve van het gebiedsbreed onderzoek naar ontplofbare oorlogsresten. De kosten voor dit project € 1,0 miljoen (€ 0,5 Waterveiligheid / € 0,5 miljoen Voldoende en Schoon Water) worden gedekt uit bestemmingsreserve CMK afwikkeling, de onttrekking uit deze reserve komt te vervallen.

Programma (bedragen x € 1 mln.)	Oorspronkelijke begroting 2022	1 ^e begrotingswijziging 2022	Burap 2022	Vershil t.o.v. oorspronkelijke begroting	Vershil t.o.v. 1 ^e begrotingswijziging	Verwachte realisatiegraad t.o.v. oorspronkelijke begroting
Waterveiligheid	3,7	3,6	2,8	-0,9	-0,8	75%

Waterveiligheid: De bijstelling ten opzichte van de eerste begrotingswijziging wordt veroorzaakt door het project Versterken drie regionale keringen. Bij de locatie De Keen is, door tegenvallende resultaten uit bodemonderzoek, meer tijd nodig om te komen tot een goed versterkingsontwerp en juiste uitvoeringmethodiek. De benodigde bestedingen voor dit project schuiven deels door naar kalenderjaar 2023.

2^e begrotingswijziging 2022 (dec '22). Pag 5,6,8 en 9

Cijfers: begroting 21,9, inclusief wijziging 19,1, realisatie 17,1, na bijstelling 19,8

Investering: Oorspronkelijk 3,7, eerste wijziging 3,6, Burap 2022 2,8, tweede wijziging 4,5

Hoofdstuk 2.1 realisatiegraad investeringen: tekst ter toelichting

Hoofdstuk 3.1 2 pagina's tekst / tabellen

Informatiebrief 2023-05 Eindresultaten 1^e beoordelingsronde veiligheid primaire keringen (17 februari 2023)

4,5 pagina's tekst / tabellen

Jaarstukken 2022

Waterveiligheid

We hebben de eerste toetsronde van de primaire waterkeringen afgerond en hebben een goed beeld gekregen van de staat van onze primaire waterkeringen. Verder is het project herstel duindynamiek Springertduinen uitgevoerd, waarmee een eerste invulling is gegeven aan een belangrijk doel uit het waterbeheerprogramma.

Overigens 4 pagina's tekst / tabellen; speerpunten komen wel aan de orde

Waterwerken 2022

Aan de hand van de 7 speerpunten toegelicht; met visuele ondersteuning

- Speerpunt 1 4 pagina's Waarborgen veiligheid a.d.h.v. "beoordelen/versterken" en "zorgplicht"
- Speerpunt 2 1 pagina Springertduinen
- Speerpunt 3 1 pagina Ecologisch beheer
- Speerpunt 4 2 pagina's Vergroten veiligheid achter dijken en duinen
- Speerpunt 5 1 pagina Afweging ruimtelijke kwaliteit
- Speerpunt 3 3 pagina's Duurzaamheidsweb
- Speerpunt 7 2 pagina's Innovatieve projecten

Bijlage 4. Bestuurlijke informatiebrieven over normtrajecten

1^e beoordelingsronde veiligheid primaire waterkeringen

2021-25 (20-7-2021)

normtraject 17-1 voldoet niet aan de norm ; voor 2050 te versterken ; aangemeld bij HWBP en tijdelijke voorzieningen in Calamiteitenbestrijdingsplan.

normtraject 17-2 voldoet aan ondergrens maar niet aan signaleringswaarde; ter kennis van HWBP en tijdelijke voorzieningen in Calamiteitenbestrijdingsplan

normtraject 25-3 voldoet aan signaleringswaarde; geen maatregelen nodig

2022-02 (4-2-2022)

normtraject 22-1 voldoet niet aan de norm ; voor 2050 te versterken ; aangemeld bij HWBP en tijdelijke voorzieningen in Calamiteitenbestrijdingsplan

normtraject 25-2 voldoet niet aan de norm ; te versterken voor 2050 ; aangemeld bij HWBP en tijdelijke voorzieningen in Calamiteitenbestrijdingsplan

normtraject 25-4 voldoet aan signaleringswaarde; geen maatregelen nodig

2022-23 (27-7-2022)

normtraject 21-1 voldoet niet aan de norm ; voor 2050 te versterken ; nog niet aangemeld bij HWBP i.v.m. nieuwe inzichten / toepassingen

normtraject 22-2 voldoet aan ondergrens maar niet aan signaleringswaarde ; nog niet aangemeld bij HWBP i.v.m. nieuwe inzichten / toepassingen

2022-36 (27-9-2022)

normtraject 21-2 voldoet niet aan de norm + drie kunstwerken voldoen niet aan de norm ; nog niet aangemeld bij HWBP i.v.m. nieuwe inzichten / toepassingen

Eindresultaten 1e beoordelingsronde veiligheid primaire waterkeringen

2023-05 (17-2-2023)

72 % van de primaire keringen voldoet aan de norm; 10 % voldoet niet en 18 % voldoet mogelijk niet. Van de kunstwerken voldoet 8 % niet aan de norm.

Er zijn drie trajecten aangemeld bij HWBP, te weten

Voorne Putten, 20-2 (12 km) en 20-3 (7 km)

IJsselmonde, 17-3 (1 km)

Er wordt geen relatie gelegd met de in bovenvermelde informatiebrieven genoemde trajecten.

Bijlage 5. Geïnterviewde functionarissen

Programmamanager Waterveiligheid

Assetmanager Waterveiligheid

Senior beleidsadviseur