

## **Huis op Orde inclusief HRM-aspecten**

Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie waterschap Hollandse Delta

Status: definitief

Versie: 24 februari 2020

# Inhoud

1	Inleiding .....	3
1.1	Aanleiding .....	3
1.2	Onderzoek najaar 2019 .....	3
2	Doel en aanpak.....	4
3	Beantwoording onderzoeksvragen .....	5
3.1	Uitvoering activiteiten Huis op Orde .....	5
3.2	Uitwerking veiligheidsaanpak .....	6
3.3	Risico-identificatie en budgetbesteding .....	7
3.4	P&O en Huis op Orde .....	9
3.5	P&O en komende jaren .....	9
3.6	Rapportage en informatievoorziening.....	9
4	Aanvullende onderzoeksresultaten.....	11
5	Conclusies .....	12
6	Aanbevelingen .....	14
	Referenties.....	15
	Bijlage 1. Adviezen uit rapporten Arcadis, BMC en IV Infra.....	16
	Bijlage 2. Geïnterviewden .....	19

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Rekenkamer heeft medio 2019 de VV geïnformeerd over een onderzoek naar de op dat moment ingezette koers naar Huis op Orde. Dit heeft de Rekenkamer gedaan nadat zij een voorgenomen onderzoek naar de opvolging van eerder gedane aanbevelingen bij Zuiveren eind 2018 door de toen ontstane situatie (veiligheid Dokhaven en Sluisjesdijk) had opgeschort.

Eind 2018 zijn drie rapporten uitgebracht door externe organisaties, waarin de feitelijke status werd beschreven van de objecten van het waterschap, de veiligheidsbenadering, de organisatieprocessen en cultuur. De drie rapporten drongen sterk aan op organisatie-brede verbeteringen (zie bijlage 1) (Arcadis, 2019; BMC, 2018; Iv-Infra, 2018). Samengevat zijn dat:

- Veiligheid. Communiceer, betrek en wees proactief naar medewerkers en maak veiligheid een organisatie breed thema waar iedere medewerker mee te maken heeft en een rol in heeft.
- Achterstallig onderhoud. Stel gewenste prestaties vast en voer regelmatige inspecties uit.
- Assetmanagement
  - Voer de implementatie door en licht het 'waarom' toe naar medewerkers.
  - Draag zorg voor een uniform informatiesysteem als 'aorta' voor het beheer van de objecten en regel de eindverantwoordelijkheid daarvoor
- Organisatie
  - Processen en procedures moeten waar mogelijk gestandaardiseerd worden
  - Bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten duidelijker worden vastgesteld
  - Benoem en realiseer stuurinformatie voor organisatie, college en VV
- Cultuur
  - Zorg dat er een duidelijk andere manier van werken en omgaan met elkaar ontstaat
  - Geef daarbij als management het voorbeeld bij.

Mede naar aanleiding van deze rapporten is het traject 'Huis op Orde' gestart. Het memo Huis op Orde (juni 2019) geeft voor de kerntaken over de jaren tot en met 2024 per programma weer wat er gedaan moet worden om 'op orde te komen'. Het memo zelf is niet in de reguliere VV behandeld; wel in de informele VV van 19 juni 2019, maar de budgetaanvraag voor het eerste jaar (2019) is wel door de VV goedgekeurd. College, VV en organisatie zijn op weg om in samenwerking een en ander op gang te brengen. Met het goedkeuren van de jaarschijf 2019 waarmee € 6,8 miljoen gemoeid was, kon een begin gemaakt worden met het oppakken van achterstallig onderhoud aan de assets voor waterketen, watersysteem en wegen en het aantrekken van extra benodigd personeel.

## 1.2 Onderzoek najaar 2019

De Rekenkamer heeft in de periode najaar 2019 tot en met begin 2020 onderzoek uitgevoerd naar doelmatigheid en doeltreffendheid de uitvoering van plannen en activiteiten van Huis op Orde en de wijze waarop de P&O-functie hierbij wordt ingebracht. Door de koppeling van de uitvoering bij Huis op Orde met de inbreng van HRM beoogt de Rekenkamer voor de VV in beeld te brengen wat de stand van zaken is bij Huis op Orde en of de noodzakelijke inbreng van P&O (samenwerken, formatie-uitbreiding en werven van de juiste kwaliteit medewerkers, opleiden etc.) hierbij doelmatig en doeltreffend is.

## 2 Doel en aanpak

De Rekenkamer heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*Heeft de VV van de uitvoering van acties en maatregelen van Huis op Orde een juist en volledig beeld van resultaten, inspanningen, risico-afwegingen en bestede middelen, zoals geschetst in de nota 'Huis op Orde' en is de bijdrage van het daarbij gevoerde HRM-beleid doelmatig en doeltreffend?*

De volgende deelvragen zijn hieruit afgeleid:

1. Zijn de activiteiten die voor het najaar 2019 gepland stonden bij Huis op Orde conform planning uitgevoerd en zijn de resultaten hiervan voor de VV voldoende uitgewerkt in de 1e Integrale Veiligheidsmonitor van november 2019?
2. Welke onderdelen van de veiligheidsaanpak die in de afgelopen maanden binnen Huis op Orde bij Zuiveren zijn uitgewerkt kunnen bij andere afdelingen worden ingezet?
3. Zijn de risico's rondom Huis op Orde afdoende geïdentificeerd en afgewogen en zijn/worden de aan Huis op Orde bestede middelen conform budget ingezet?
4. Op welke wijze is de afdeling P&O ingeschakeld bij deze uitvoering van Huis op orde, inclusief de mogelijke inzet van verbeteringen bij andere afdelingen en is dit toereikend?
5. Is duidelijk op welke wijze de rol van P&O naar de toekomst toe wordt geborgd?
6. Is er voor de sturing en beheersing van Huis op Orde door College en organisatie een adequaat rapportagesysteem opgezet en wordt de VV met behulp hiervan over de uitvoering en de daarbij noodzakelijke randvoorwaarden juist, tijdig en volledig geïnformeerd?

Dit onderzoek is gericht op twee kerntaken van het Waterschap, zijnde het watersysteem en de waterketen. Beide kerntaken vergen de komende jaren ruim 90% van het geraamde budget van Huis op Orde.

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door het uitvoeren van documentanalyse en het houden van interviews. In bijlage 2 zijn de geïnterviewden opgesomd.

### 3 Beantwoording onderzoeksvragen

#### 3.1 Uitvoering activiteiten Huis op Orde

*Zijn de activiteiten die voor het najaar 2019 gepland stonden bij Huis op Orde conform planning uitgevoerd en zijn de resultaten hiervan voor de VV voldoende uitgewerkt in de 1e Integrale Veiligheidsmonitor van november 2019?*

##### 3.1.1 Uitvoering activiteiten volgens planning

Tabel 1 geeft de activiteiten weer die voor het najaar 2019 gepland stonden in het Memo Huis op Orde (Waterschap Hollandse Delta, 2019b).

**Tabel 1. Activiteiten Huis op Orde en budget watersystemen en waterketen 2019 (Waterschap Hollandse Delta, 2019b)**

Kerntaak	Activiteit	Budget (x 1.000 Euro)
Watersystemen	Vervangen stuwen	400
	Arboveiligheid	50
	Onderhoud duikers wegen/water	350
	Inspectie duikers en beschoeiingen	200
Waterketen	Risico en kansen budget	2.150

Het 'risico en kansen budget' van waterketen is verder uitgewerkt in 41 maatregelen. De Rekenkamer constateert dat een kwart van de maatregelen in 2019 is uitgevoerd.

Bijna driekwart van de geplande maatregelen bij Waterketen voor 2019 wordt in 2020 uitgevoerd (Waterketen, 2019b). Dit wordt veroorzaakt door langere levertijden van leveranciers dan verwacht en personeelstekort, met name bij de voorbereiding van de uitvoering. Effecten van het doorschuiven van maatregelen op de uitvoering van reeds gepland werk zijn de Rekenkamer niet in beeld gebracht.

Voor Watersysteem (Uitvoeringsplan 2020 Watersysteem) is in de voortgangsrapportages aangegeven dat risico's voor de uitvoering liggen bij het ontbreken van voldoende interne capaciteit, maar ook bij onvoldoende beschikbaarheid van externe capaciteit (aannemers) en bij levertijden van materialen. Informatie over de uitvoeringsvoortgang van individuele maatregelen is niet aangeleverd aan de Rekenkamer en om die reden kan de Rekenkamer niet vaststellen welke maatregelen wel en niet zijn uitgevoerd.

In de voortgangsrapportages over Huis op Orde (Waterschap Hollandse Delta, z.d.-c, z.d.-a, z.d.-b) wordt de realisatie van het budget beschreven. In de laatste voortgangsrapportage (november 2019) wordt voor Waterketen verwacht dat van het begrootte budget in 2019 73 % als verplichting is opgenomen. Voor Watersysteem meldt de Voortgangsrapportage niet welk deel van het budget wordt verplicht in 2019. Wel wordt aangegeven dat niet alle geplande werkzaamheden in 2019 kunnen worden gerealiseerd.

### 3.1.2 Uitwerking in Veiligheidsmonitor

De resultaten uit de vorige paragraaf zijn niet uitgewerkt in de eerste veiligheidsmonitor. De Integrale Veiligheidsmonitor wordt als mijlpaal vermeld in het Beslisdocument Veiligheid (Arcadis, 2019, p. 8), goedgekeurd door het College D&H. Dit beslisdocument beschrijft de voorgenomen aanpak voor veiligheid en noemt een aantal op te leveren mijlpalen per eind 2019, bijvoorbeeld de 'Integrale halfjaarlijkse Veiligheidsmonitor' en het 'beslisdocument Veiligheid 2020', met oplevering in respectievelijk november en december 2019.

Sinds het vertrek in oktober 2019 van beide externe medewerkers die het Veiligheidsprogramma aanstuurden, is de aansturing ervan bij MT-leden van het Waterschap gelegd. Hierdoor is drie maanden vertraging ontstaan en zijn de in het beslisdocument genoemde mijlpalen niet gerealiseerd. De voor november 2019 geplande op te leveren Integrale Veiligheidsmonitor is eerst in januari 2020 opgeleverd en de voor december geplande evaluatie van het Beslisdocument Veiligheid is niet opgeleverd. Er is niet aangegeven of de evaluatie nog plaatsvindt.

De vernieuwde aansturing van het Veiligheidsproces (november - december 2019) heeft begin januari 2020 tot het beleidsplan 'Arbo- en veiligheidsbeleid' (Ernest Donker, 2019) geleid, dat vervolgens in januari een verdere uitwerking kreeg in een document waarin de status van veiligheidsonderwerpen is weergegeven. Van de 22 beleids- en praktijkmaatregelen zijn er door betrokken medewerkers van het waterschap vijf beoordeeld als 'in control', zes als 'op weg naar control' en negen als 'niet in control'. Twee onderdelen zijn, zoals aangegeven in het document, niet beoordeeld (Waterschap Hollandse Delta, 2020b). De Rekenkamer leidt uit het opgestelde document dat het waterschap voor de helft van de maatregelen niet 'in control' is.

### 3.2 Uitwerking veiligheidsaanpak

*Welke onderdelen van de veiligheidsaanpak die in de afgelopen maanden binnen Huis op Orde bij Zuiveren zijn uitgewerkt kunnen bij andere afdelingen worden ingezet?*

Het veiligheidsbeleid is vastgelegd in een rapport 'Arbo – en veiligheidsbeleid' (Ernest Donker, 2019). Alle onderdelen in dit rapport zijn beleidsmatig uitgewerkt en de stand van zaken van deze onderdelen is opgemaakt (Waterschap Hollandse Delta, 2020b). Omdat de na het vertrek van de externe medewerkers verantwoordelijke MT-leden van het waterschap (zie ook paragraaf 3.1) geen volledig beeld hadden van de stand van zaken is er in de overdracht in oktober/november 2019 veel tijd gaan zitten. Vanuit de inventarisatie van de stand van zaken is een prioriteitenlijst opgesteld (Waterschap Hollandse Delta, 2020a). Een actieplan voor de concrete uitwerking moet nog worden opgesteld.

In de aanpak van het Veiligheidsproces is medio 2019 uitgegaan van het doen invoeren van bij de afdeling Zuiveren bereikte resultaten bij andere afdelingen. Bij de overdracht (zie vorige paragraaf) is de aanpak gewijzigd en is gekozen voor een organisatiebrede benadering van Veiligheid. Overdraagbaarheid van resultaten op het thema veiligheid van de ene naar de andere afdeling, zoals in de onderzoeksvraag benoemd, is derhalve door de gewijzigde aanpak, niet aan de orde.

### 3.3 Risico-identificatie en budgetbesteding

*Zijn de risico's rondom Huis op Orde afdoende geïdentificeerd en afgewogen en zijn/worden de aan Huis op Orde bestede middelen conform budget ingezet?*

#### Normenkader

Er zijn drie categorieën risico's van toepassing:

- Risico's omtrent de prestaties en integriteit van de assets. Degradatie en ongewenste gebeurtenissen kunnen leiden tot vermindering van de conditie en/of prestatie van een asset.
- Risico's omtrent het functioneren van de organisatie. Deze betreffen het organiserend vermogen van het waterschap om het benodigde werk aan de assets en de organisatie zelf te organiseren en uit te voeren.
- Risico's omtrent financiën. Deze betreffen de omgang met het eigen en geleend vermogen, dus de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van middelen (het risico dat middelen ondoelmatig worden besteed).

#### 3.3.1 Identificatie en afweging risico's

##### Risico's omtrent de prestaties van assets

Onder regie van de assetmanagers zijn voor Waterketen en Watersysteem risico's inhoudelijk afgewogen voorafgaand aan en tijdens georganiseerde 'werkatelier-bijeenkomsten' eind juni 2019. Voor deze bijeenkomsten zijn VV-leden uitgenodigd. In deze sessies is voor de verschillende assets bepaald welke risico-mitigerende maatregelen nodig zijn om het risico naar een acceptabel niveau te brengen en welke kosten hiermee gepaard gaan. Bij Waterketen is de afweging van risico's gedaan (Waterketen, 2019a) met vastgestelde bedrijfswaarden (wet- en regelgeving, economisch, kwaliteit leefomgeving en veiligheid) als uitgangspunt, beschreven in het rapport 'Strategisch Onderhouds Beleidsplan Zuiveren– GOO!' (Smit & Franssen, 2018). Bij Watersysteem zijn andere bedrijfswaarden gebruikt, te weten 'effecten van niet kunnen beheersen waterpeil' en 'milieu-effecten' (Watersystemen, 2019).

De werkatelier-bijeenkomsten en de uitkomsten ervan hebben geen formele betekenis gekregen. Zowel de organisatie als de VV heeft de status van de werkateliers en de uitkomsten ervan niet expliciet met elkaar vastgelegd. Hierdoor ontstond er onduidelijkheid over de wijze waarop risico's bij de start van Huis op Orde zijn meegewogen.

##### Risico's omtrent het functioneren van de organisatie

In december 2019 zijn er vijf speerpunten door het MT van het waterschap benoemd, die voor een groot deel de organisatorische risico's (zoals benoemd in de eind 2018 opgeleverde rapporten van Arcadis, IV-Infra en BMC) dekken, waaraan het waterschap in 2020 gaat werken. Dat zijn:

- Inrichten informatievoorziening ten behoeve van sturing
- Opzetten operationele planning 2020
- Slimmer contracteren
- Capaciteitsmanagement en de wervingscampagne
- Organisatieontwerp

Per speerpunt zijn verantwoordelijken aangesteld en wordt de voortgang gemonitord door aangewezen afdelingshoofden en directie. De aanpak en borging hieromtrent zijn nog niet uitgewerkt. Uit de interviews blijkt dat op diverse plekken in de organisatie reeds wordt gewerkt aan deze speerpunten, maar dat dit vooral gestuurd wordt vanuit de intrinsieke motivatie van de betrokken medewerkers. Voorbeelden hiervan zijn ontwikkelingen op het vlak van het beheerssysteem Maximo, de ontwikkeling en implementatie van risicomatrices en assetmanagement (Waterschap Hollandse Delta, 2019a).

### Risico's omtrent financiën

De voor Huis op Orde benodigde financiën zijn geïdentificeerd in de Memo Huis op Orde. Het risico om voor exploitatie en voor investeringen benodigde middelen beschikbaar te hebben, is voorzien door reserves die niet zijn voorbestemd, hiervoor in te zetten. Dit is in overleg met de VV afgehandeld. Zowel de begroting als het bestuursprogramma zijn akkoord bevonden. De financiële risico's zijn daarmee voor 2019 en 2020 voor en met de VV geïdentificeerd en afgewogen.

### 3.3.2 Besteding middelen conform budget

Het is op dit moment nog niet duidelijk of de besteding van de geplande middelen conform budget verloopt.

De bedragen die voor 2019 voor Huis op Orde zijn gebudgetteerd, betroffen € 2,15 mln. Waterketen, € 1 mln. Watersysteem en € 0,64 mln. Bestuur-en Organisatie. Het in het memo voor Waterketen genoemde bedrag ad € 2,15 mln. was benoemd als 'risico en kansen budget'. Het bedrag voor Watersysteem ad 1 miljoen Euro was verdeeld over een aantal benoemde onderhoudsactiviteiten (vervangen stuwten, arboveiligheid, onderhoud duikers, inspectie duikers en beschoeiingen).

Eind 2019 was de verdeling van de 3,1 miljoen Euro zoals weergegeven in Tabel 2.

**Tabel 2. Budgetverdeling Huis op Orde voor Waterketen en Watersystemen (x 1.000 Euro), zoals vastgelegd in de financiële administratie.**

	Budget	Verplicht, incl geboekt	Ruimte
ZO Zuiveringsinstallaties	1.100	700	400
Slibverwerkingsinstallaties	300*	200	100
PU Zuiveringsinstallaties	100		100
BO Onderhoud KW Pass. Waterbeheer	600	300	300
Onderhoud KW Act. Waterbeheer	400	400	
Zuiveringsinstallaties	100	100	
RA plannen Zuiveren	500		500
Totaal	3.100	1.700	1.400

Voor de aansluiting met de in de financiële administratie opgenomen cijfers wordt verwezen naar vraag 6 mbt de Voortgangsrapportage.

### 3.4 P&O en Huis op Orde

*Op welke wijze is de afdeling P&O ingeschakeld bij de uitvoering van Huis op orde, inclusief de mogelijke inzet van verbeteringen bij andere afdelingen en is dit toereikend?*

De afdeling P&O heeft energie gezet op de werving van nieuw personeel en het doorschuiven van medewerkers naar andere interne posities. Het resultaat is dat in 2019 elf van de zeventien vacatures ingevuld zijn door interne verschuivingen (Waterschap Hollandse Delta, z.d.-b). In de zomer van 2019 is de website met vacatures geactualiseerd, zodat ook externen de vacatures van waterschap kunnen vinden (<https://www.werkenbijwshd.nl/vacatures>). De invulling van vacatures met externen verloopt minder voortvarend dan gehoopt: circa drie externen komen in dienst in de periode januari tot en met maart 2020.

Uit de interviews blijkt dat de rol die van P&O wordt verwacht (zoals beschreven in o.a. het besluit Organisatieontwikkeling van september 2018) onduidelijk is. Thema's als "eigentijds werkgeverschap" en "organisatieontwikkeling" vragen verdere concretisering. De Rekenkamer constateert dat het onderdeel 'personeel en organisatie' in 2019 weinig aandacht heeft gekregen in het managementteam. Er is geen structurele samenwerking tussen P&O en de andere afdelingen. Medewerkers zouden graag meer ondersteuning willen bij de werving van externen.

De wijze waarop P&O wordt ingeschakeld is niet toereikend voor de opgave die er ligt voor Huis op Orde.

### 3.5 P&O en komende jaren

*Is duidelijk op welke wijze de rol van P&O naar de toekomst toe wordt geborgd?*

Het vigerende personeelsbeleidsrapport (P&O/EB, 2018) beschrijft op hoofdlijnen welke werkomgeving het waterschap wil bieden voor haar personeel en welke groeiambities zij daarbij heeft. Deze ambities zijn verder vormgegeven in ontwikkelingen voor strategische planning, mobiliteit, imago, kennisontwikkeling/-borging, ontwerpen, advisering en producten & diensten en uitbesteding (P&O/EB, 2018). Het is onduidelijk wat de status is van de inspanningen, resultaten en effecten van deze ontwikkelingen. Het effect hiervan is dat P&O vooral in de huidige operationele rol blijft en niet opschuift naar een adviserende rol.

Het is onduidelijk hoe de rol van P&O in de toekomst wordt geborgd.

### 3.6 Rapportage en informatievoorziening

*Is er voor de sturing en beheersing van Huis op Orde door College en organisatie een adequaat rapportagesysteem opgezet en wordt de VV met behulp hiervan over de uitvoering en de daarbij noodzakelijke randvoorwaarden juist, tijdig en volledig geïnformeerd?*

De voortgangsrapportage zoals die medio 2019 is opgezet, is specifiek in het leven geroepen om maandelijks te rapporteren over de activiteiten van Huis op Orde. Deze rapportage geeft een globaal inzicht en bestaat uit een samenvatting van de realisatie van projecten, uitputting van budgetten en operationele uitvoeringsrisico's (bijvoorbeeld het effect van slecht weer op uitvoering) voor de vier kerntaken. Deze rapportage geeft wel enigszins een beeld maar is als rapportagesysteem voor de komende jaren, waar het over grote bedragen gaat en betrouwbaarheid van de informatie (juist, tijdig en volledig), niet toereikend. De

voortgangsrapportages sluiten niet aan op de reguliere P&C-documenten en cijfers van de afdeling financiën, waarmee de VV geïnformeerd zou moeten worden. Inhoudelijk geven de voortgangsrapportages een beeld van de projectinspanningen. Voortgang over randvoorwaardelijke elementen, zoals benoemd bij de beantwoording van vraag 3 en opgenomen in de drie rapporten voorafgaand aan de Memo Huis op Orde (Arcadis, 2019; BMC, 2018; Iv-Infra, 2018), worden nagenoeg niet in de voortgangsrapportages opgenomen.

De voortgangsrapportage over december 2019 is opgeschort. De organisatie is voornemens een afsluitende voortgangsrapportage op te leveren als alle middelen voor 2019 zijn besteed. Vanuit de financiële administratie is toegezegd dat bij het opstellen van de jaarcijfers over 2019 specifieke aansluiting met de cijfers 2019 Huis op Orde zal worden weergegeven. Dan eerst kan bepaald worden welke uitgaven zijn gedaan op de aangegane verplichtingen en welk deel van de verplichtingen nog open staat.

De begroting 2020 is aangesloten op de cijfers van het memo Huis op Orde. Voor Waterketen is de aansluiting van de jaarschijf uit het memo Huis op Orde met de begroting 2020 zichtbaar gemaakt. In een specifiek overzicht is aangegeven op welke wijze de bedragen van de Memo Huis op Orde zijn verwerkt in de begrotingscijfers voor 2020 en in het Uitvoeringsplan 2020. Dit Uitvoeringsplan 2020 is in januari aan de VV gepresenteerd.

Ook voor Watersysteem zijn de cijfers van het memo Huis op Orde 2019 weergegeven in het Uitvoeringsplan Watersysteem 2020, zij het dat enkele verschuivingen van exploitatie naar investeringen daarin zijn verwerkt.

De Rekenkamer constateert dat het voortgangsrapportagesysteem in de huidige vorm niet adequaat is en de VV niet in betrouwbare en volledige informatie voorziet over de voortgang van Huis op Orde.

## 4 Aanvullende onderzoeksresultaten

Tijdens de uitvoering van het onderzoek naar Huis op Orde kwam in de interviews meerdere malen naar voren dat het onderwerp 'sturing en procesgang' bij hetgeen door Huis op Orde in gang was gekomen meer aandacht moest hebben. Dit onderdeel is niet expliciet opgenomen in de onderzoeksvragen in hoofdstuk 2. Om die reden beschrijft dit hoofdstuk een aantal bevindingen die als 'aanvullend' beschreven worden.

Meerdere geïnterviewden gaven aan dat er behoefte is aan meer zichtbare sturing, coördinatie en afstemming om met een gestructureerde aanpak prioritaire thema's uit te werken. In 2019 is dit onderdeel onderbelicht gebleven hetgeen enigszins afwijkend is van hetgeen de rapportages van 2018 daarover hebben beschreven. Inmiddels komt dit wel enigszins op gang, gezien de aanwijzing van vijf speerpunten (zie 3.3.1), maar om noodzakelijke veranderingen in de organisatie op korte termijn door te voeren, is permanente focus hierop van belang.

Om dit eerder dan dit voorliggende rapport van de Rekenkamer kenbaar te maken, is medio december 2019 de VV middels een rekenkamerbrief geïnformeerd over een aantal aspecten van (organisatie-)veranderproces tot op dat moment.

Uit de interviews blijkt dat veranderingen in de organisatie voornamelijk afhankelijk zijn van de motivatie van medewerkers en niet door gerichte sturing en verantwoording van het management. De algehele beleving is hier dat medewerkers voorbeeldgedrag en leiderschap van bovenaf als een gemis ervaren.

Deze constatering laten zien dat de organisatie na jaren zichzelf probeert te herpakken, maar wel van heel ver moet komen voordat de organisatorische situatie op het gewenst niveau is.

## 5 Conclusies

In de tweede helft van 2019 voerde de RKC een onderzoek uit naar de mate waarin “het huis op orde” is met inbegrip van de HRM-aspecten die dat randvoorwaardelijk mogelijk moeten maken. De hoofdvraag van het onderzoek luidde:

*Heeft de VV van de uitvoering van acties en maatregelen van Huis op Orde een juist en volledig beeld van resultaten, inspanningen, risico-afwegingen en bestede middelen, zoals geschetst in de nota ‘Huis op Orde’ en is de bijdrage van het daarbij gevoerde HRM-beleid doelmatig en doeltreffend?*

Op basis van het uitgevoerde onderzoek, waarvan de bevindingen zijn vastgelegd in deze rapportage, concludeert de RKC als volgt:

Er zijn goede stappen gezet in het wegwerken van onstane achterstanden.

De organisatie is zich er terdege van bewust dat zowel op technisch als organisatorisch vlak onderhoud is in te halen. De omgang met veiligheid en risico's groeit duidelijk in de organisatie, getuige de recente systematische aanpak om dit organisatiebreed uit te werken. Het onderhoudsproces aan de assets is op gang, getuige aanpak van de veiligheid op Dokhaven en Sluisjesdijk, ontwikkelingen omtrent assetmanagement en inzet van Maximo.

De VV ontvangt geen volledig beeld over de uitvoering van Huis op Orde.

Hoewel de VV via de voortgangsrapportages is geïnformeerd, kan gesteld worden dat door de gekozen aanpak, inzicht in de randvoorwaardelijke veranderingen in de organisatie in 2019 voor de VV onderbelicht is gebleven. De VV is in 2019 vooral geïnformeerd over de inspanningen om projecten te realiseren die in het kader van Huis op Orde gepland stonden. De rapportage waarmee de voortgang is gerapporteerd is ad hoc opgezet en vormgegeven, hetgeen nodig was omdat de benodigde informatiesystemen onvoldoende betrouwbaar bleken. De gekozen rapportagevorm sluit niet aan op de P&C-cyclus en geeft inhoudelijk een onvolledig beeld van de voortgang van Huis op Orde als geheel.

Sturing en regie door de leiding van Huis op Orde schiet tekort.

In de Memo Huis op Orde, en de rapporten die daaraan ten grondslag lagen, staat dat ‘als voorwaarde in eerste instantie de organisatie op orde moet komen’. Juist dit onderwerp heeft in 2019 weinig aandacht gekregen. Een belangrijk aandachtspunt ligt bij de planmatige aanpak van prioritaire inhoudelijke thema's. Informatiesystemen zijn nog niet adequaat, processen zijn nog niet beschreven en gestandaardiseerd en in de cultuurveranderingen zijn nog veel stappen nodig. De actuele ontwikkelingen geven aan dat er bij verschillende afdelingen zeker stappen in de goede richting worden gezet, waarbij de intrinsieke motivatie van de medewerkers een belangrijke stuwende factor is. Prioritering van organisatorische speerpunten is pas in december 2019 gefilterd en ingevuld, maar uitwerking van benodigde middelen, inspanningen, resultaten, monitoring en evaluatie per prioriteit op het vlak van concrete aanpak en tempo vraagt op korte termijn de aandacht. Voorbeeldgedrag, duidelijkheid en coördinatie door de leiding zijn voor het daadwerkelijk doorvoeren van de noodzakelijke organisatorische veranderingen in 2020 van doorslaggevend belang.

Er ontstaat een risico op de haalbaarheid van Huis op Orde door uitstel van de uitvoering van maatregelen.

Het effect van het doorschuiven van werk op de uitvoering van reeds gepland werk legt extra druk op de uitvoering in 2020. Als er geen inzicht is in het effect van doorgeschoven werk op reeds gepland werk, is de kans reëel dat in 2020 en wellicht ook de volgende jaren werk doorgeschoven blijft worden.

P&O is op dit moment niet voldoende in staat om de noodzakelijk geachte adviesrol voor de organisatie in te vullen.

Het huidige HRM-beleid is niet doeltreffend. De rol van de afdeling P&O richting de toekomst is op dit moment onduidelijk, ondanks dat er een strategisch personeelsbeleidsrapport ligt.

Op basis van bovenstaande conclusies stelt de RKC vast dat het waterschap op dit moment achterloopt met Huis op Orde. De huidige stand van zaken omtrent met name de ontwikkelingen van randvoorwaardelijke veranderingen in de organisatie, vraagt om een scherpe bijstelling van de aanpak.

## 6 Aanbevelingen

Huis op Orde dient bovenal geïnterpreteerd te worden als een noodzakelijk veranderproces om de organisatie 'op orde' te brengen en te houden. Pure uitvoering van de geplande maatregelen, zonder de organisatorische veranderingen gedegen door te zetten, zal waarschijnlijk leiden tot achteruitgang van de staat van de assets en verloop van personeel.

Op basis van de conclusies doet de RKC de volgende aanbevelingen.

- Zet de noodzakelijke veranderingen in de organisatie op korte termijn in gang aan de hand van de recent geprioriteerde onderwerpen (informatievoorziening, contractmanagement, organisatieontwerp, capaciteitsmanagement en opzetten operationele planning) onder sturing en regie van een eindverantwoordelijke. Neem hierin gerichte stappen, beleg bevoegdheden en organiseer een deskundig team medewerkers gericht op het bereiken van concrete resultaten.
- Maak op korte termijn de rapportage zichtbaar in de P&C-producten over de activiteiten en cijfers van Huis op Orde 2020 voor wat betreft Waterketen, Watersysteem, Waterveiligheid, Wegen en Bestuurlijke Organisatie.
- Stel een organisatie-breed overzicht op van hetgeen op veiligheidsgebied gerealiseerd is en wat nog gedaan moet worden met welke prioriteit en acties.
- Breng de effecten van het doorschuiven van werk van 2019 naar 2020 duidelijk in beeld.
- Versterk de afdeling P&O teneinde deze in staat te stellen door te ontwikkelen naar invulling van de adviesrol. Start hiermee door het reeds opgezette strategisch personeelsbeleid planmatig uit te werken.
- Rapporteer in de jaarcijfers 2019 specifiek over de cijfers van de jaarschijf Huis op Orde 2019, waarbij de aansluiting met de cijfers van de voortgangsrapportage zichtbaar wordt.
- Rapporteer met regelmaat over bovenstaande aanbevelingen.

## Referenties

- Arcadis. (2019). *Beslisdocument Veiligheid 2019—Veiligheid voorop!*
- BMC. (2018). *Sterker de toekomst in*. BMC bv.
- Ernest Donker. (2019). *Arbo – en veiligheidsbeleid*. Waterschap Hollandse Delta.
- Iv-Infra. (2018). *Beoordeling bevindingen onderhoud rioolwaterzuiveringsstelsels WSHD*.
- P&O/EB. (2018). *Deel 1: Het personeelsmanagement van Hollandse Delta*. Waterschap Hollandse Delta.
- Smit, W., & Franssen, M. (2018). *Strategisch Onderhouds Beleidsplan Zuiveren– GOO!* Waterschap Hollandse Delta.
- Waterketen. (2019a, juni 26). *Keuzestrategie en werkpakket Waterketen* [Presentatie]. Werkatelier Waterketen met VV.
- Waterketen. (2019b). *Risico en Kansen budget 2019—Huis op orde-2019-12-10.xlsx*.
- Waterschap Hollandse Delta. (z.d.-a). *3e Voortgangsrapportage Huis op Orde 2019—Behandeld in D&H 29 oktober 2019* [Presentatie].
- Waterschap Hollandse Delta. (z.d.-b). *4e Voortgangsrapportage Huis op Orde 2019—Behandeld in D&H 19 november 2019* [Presentatie].
- Waterschap Hollandse Delta. (z.d.-c). *Voortgangsrapportage Huis op Orde 2019—Behandeld in D&H 10 september 2019* [Presentatie].
- Waterschap Hollandse Delta. (2019a, maart 13). *STARTNOTITIE ASSETMANAGEMENT we gaan nu doorpakken!* [Presentatie].
- Waterschap Hollandse Delta. (2019b). *Memo Huis op Orde*.
- Waterschap Hollandse Delta. (2020a). *Prioritering van ‘de roos’ aan de hand van een risicomatrix (concept)*.
- Waterschap Hollandse Delta. (2020b). *Veiligheidsmonitor aan de hand van ‘de roos’*.
- Watersystemen. (2019, juni 27). *Keuzestrategie en werkpakket Watersystemen* [Presentatie]. Werkatelier Watersystemen met VV.

## Bijlage 1. Adviezen uit rapporten Arcadis, BMC en IV Infra

rapport	advies
BMC	Ontwikkel de strategie / de ambitie van het Waterschap en verbind deze met leidende bedrijfswaarden (m.a.w. waardoor laten wij ons leiden bij het realiseren van deze ambities?)
BMC	Betrek het college vroegtijdig bij ontwikkelingen en leg het college alternatieven met bijbehorende consequenties voor, waaruit gekozen kan worden. Hierbij is het van belang dat bestuur bestuurt en dat management de organisatie leidt. Dat betekent transparantie en een heel goede informatievoorziening. Het bestuur kan hierdoor het management aanspreken in haar rol.
BMC	Neem ook de Verenigde Vergadering mee in het nut en de noodzaak. Ga het gesprek aan vanuit de inhoud, ook over risiconiveaus en de mogelijke consequenties.
BMC	Spreek met het bestuur af waarover, hoe en wanneer gerapporteerd wordt. Gebruik deze rapportages als onderlegger voor periodiek overleg over de voortgang.
BMC	Veranker veiligheidsdoelstellingen bestuurlijk en operationaliseer deze naar tactisch en operationeel niveau; maak concreet wat wel en niet moet worden gedaan op de werkvloer.
BMC	Ga werken met een lange termijn onderhouds- en investeringsplanning, vertaal deze financieel en maak ze onderdeel van de begroting.
BMC	Maak het aansturingsmodel, de structuur, de taken, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden scherper.
BMC	Zorg voor de verdere implementatie van assetmanagement met de bijbehorende bevoegdheden en budgetten. Dit proces moet wel begeleid worden om te zorgen dat de nieuwe rollen en verantwoordelijkheden door iedereen goed worden begrepen. Wat Sluisjesdijk betreft kan daarbij aan drie varianten worden gedacht:
BMC	<p>verder doorvoeren van de matrixorganisatie (+) zoals ingezet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- met een meer zuivere inhoudelijk technische lijn en hiërarchische lijn gericht op de personele kwaliteit en kwantiteit</li> <li>óf een variant met assetmanagement boven de operationele afdelingen langs (dus T ipv +); waarbij de leidinggevende op Sluisjesdijk integraal zowel de hiërarchische als ook de inhoudelijk aansturende taken hebben die voortkomen uit de afspraken met assetmanagement;</li> <li>óf de organisatie weer 'terugkantelen' naar integraal dedicated en (ook inhoudelijk) verantwoordelijke leidinggevend en dedicated medewerkers voor onderhoud, projecten, KAM e.d.</li> </ul>
BMC	Zorg voor één integraal systeem voor onderhoud en vernieuwing/ investering. Registreer of iets gereed is. Maak het mogelijk om integrale overzichten te maken voor een bepaalde periode: 'Wat vindt wanneer plaats op de plant?' Zorg ervoor dat er integrale afweging plaatsvindt op wat wanneer kan of moet plaatsvinden, met welke prioriteit en welke medewerkers daarbij betrokken moeten worden.
BMC	Bewaak alle afspraken en acties met betrekking tot Sluisjesdijk integraal en rapporteer periodiek per locatie. Ook als het gaat om werkzaamheden vanuit andere teams op die locatie (zoals projecten en assetmanagement).
BMC	Leg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering neer op de locatie en stuur enkel op afwijkingen in de uitvoering ten opzichte van de plannings.
BMC	Vertaal de doelstellingen op het gebied van veiligheid naar het tactisch en operationeel niveau: stel hiervoor KPI's op.
BMC	Vertaal 'technische taal' naar 'management- en bestuurlijke taal'.

BMC	Zorg dat er een actuele en volledige beschrijving is van de processen en de installatie (incl. uniforme codering). Maak duidelijke procesafspraken.
BMC	Borg de veiligheid met meetsystemen.
BMC	Formuleer bedrijfswaarden: wat zijn de waarden die de organisatie leiden in de uitvoering van missie en visie.
BMC	Stuur en intervenueer sterker op samenwerking, eigenaarschap en goede escalatiemogelijkheden.
BMC	Stimuleer kritisch vermogen, elkaar durven en mogen bevragen, het nemen van verantwoordelijkheid en eigenaarschap.
BMC	Geef leidinggevend en medewerkers ruimte en verantwoordelijkheid; ook om fouten te maken, kwetsbaarheid te tonen, te klankborden met hogere leidinggevend en te leren. Dit vraagt om een andere leiderschapsstijl dan tot op heden.
BMC	Begeleid dit proces bijvoorbeeld met een Management Development traject om met elkaar te werken aan een gezamenlijke basis voor leiderschap en sturing te definiëren. Het is verstandig om dit extern te laten begeleiden.
BMC	Betrek ook de relatie tussen bestuur en organisatie in dit proces.
BMC	Organiseer ondersteuning bij veranderingsprocessen, die besluiten naar de organisatie concreet maakt, aanjaagt, monitort en najaagt; gericht op realisatie van die besluiten.
BMC	Versterk de technische kennis. Bijvoorbeeld het aanstellen van een Chief Technology Officer of een Chief Engineer zou een oplossing hiervoor kunnen zijn.
BMC	Betrek medewerkers in de totale afstemming van procesvoering, beheer en onderhoud en de vervangings- en onderhoudsprojecten.
BMC	Wees duidelijk over gemaakte keuzes en ga hierover in gesprek met medewerkers.
BMC	Kijk kritisch naar de verhouding tussen interne medewerkers en externen (mede met het oog op kennisbehoud).
BMC	Investeer in de kennis bij de huidige en nieuwe medewerkers.
BMC	Maak duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is voor het systeem.
BMC	Baken taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk af: wie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de explosieveiligheid?
BMC	Plan in afstemming met de beschikbare en benodigde capaciteit. Stem de toegestane formatie af met de benodigde capaciteit voor het gehele werkpakket, waaronder: onderhoud, projecten, werkvoorbereiding, wachtdiensten, procesbeschrijving, tekenwerk, applicatiebeheer, KAM-taken, risicomangement, aansturing en achtervang bij eventuele ziekte en verlof.
BMC	Voer strategische personeelsplanning in.
IV infra	Zet een helder assetmanagementkader op (samp).
IV infra	Afwegingen tussen prestaties, risico's en kosten
IV infra	Updaten onderhoudsrapportages en FMECA's.
IV infra	Houdt rekeningen met grootschalige vervangingen
IV infra	ALM studies zijn voor langetermijn, bedenk iets voor korte termijn
IV infra	Werkorders blijven liggen of worden niet afgesloten. Maximo beter gebruiken hierbij
IV infra	Gebrek aan behoeften en belangen van collega's. Dit leidt tot beperkt vertrouwen. Er is te weinig feedback.

IV infra	Werk alle info in Maximo bij, zodat Maximo gebruikt kan worden waar het voor bedoeld is: de aorta van de AM organisatie.
Arcadis	Verbeteren aandacht voor risico's
Arcadis	Op basis van de organisatiescan kan geconcludeerd worden dat het slecht is gesteld met de effectiviteit van de organisatie. Dit komt voort uit het feit dat het management niet in-control is.
Arcadis	Belangrijke punten waarop slecht wordt gescoord zijn taken/rollen en verantwoordelijkheden en betrokkenheid van het management.
Arcadis	Op basis van de ontvangen informatie vanuit het waterschap kan geconcludeerd worden dat het 'redelijk' geregeld is met het vergunningensysteem binnen de organisatie. Belangrijk aandachtspunt: Het is niet duidelijk wie de vergunningen en stukken beheert en waar deze worden opgeslagen.

## Bijlage 2. Geïnterviewden

Naam medewerker	Functie
J. Wieme	Assetmanager waterketen
A. Schouten	Assetmanager watersysteem
R. Vissers	Directeur
V. Bergsma	Directeur bedrijfsvoering
E. Benda	Hoofd P&O
R. de Moor	Informatiemanager
E. Jongmans	Secretaris Directeur
G. de Jong	Senior P&O Adviseur
J. Kevenaar	Teamleider onderhoud zuiveringen
R. Bakker	Verantwoordelijke assetmanagement
P. Schakel	Verantwoordelijke veiligheid
E. Benda	Verantwoordelijke veiligheid
B. van Leeuwen	Verantwoordelijke voor opstellen voortgangrapportage
R. van Woerkom	Verantwoordelijke voor opstellen voortgangrapportage
P. Milovic	(voormalig) directeur
G. Vis van Heemst	(voormalig) projectleider Veiligheid