

Bundel van de Verenigde Vergadering van 15 maart 2021

Agenda extra VV 11 maart 2021 met uitloop naar 15 maart 2021

Bijlage: Vastgestelde Agenda extra VV 11 maart 2021 met mogelijke verlenging op 15 maart 2021

Bijlage: Rapport de heer Hans Andersson 15-03-2021

Bijlage: Vervolgopdracht de heer Peter van der Velden

DATUM donderdag 11 maart 2021 /
met mogelijke verlening op maandag 15 maart 2021 van 19.00 tot 21.00 uur
AAN leden van Verenigde Vergadering
VERGADERING Verenigde Vergadering
TIJDSTIP 19.00 – 21.00 uur
PLAATS digitale vergadering



AGENDA Verenigde Vergadering d.d. 11 maart 2021

- 1.a. Opening
- 1.b. Aanwezigheid/verhinderingen
- 1.c. Loting
2. Vaststellen agenda
3. Uitkomsten onderzoek verbeteren bestuurscultuur en versterken bestuurskracht door de heer H. Andersson
Geen vergaderstukken
4. Vervolgopdracht verbeteren bestuurscultuur en versterken bestuurskracht aan de heer P.A.C.M. van der Velden
Vergaderstukken worden nagezonden
5. Sluiting

Waterschap Hollandse Delta

Uitsluiting leidt tot verziende bestuurscultuur



Hans Andersson

15 maart 2021

Hans Andersson

office@hansandersson.nl | 06 - 25 16 75 39

Inhoudsopgave

1 INLEIDING.....	1
1.1 AANLEIDING	1
1.2 OPDRACHT	2
2 AANPAK	3
2.1 INFORMATIE	3
2.2 CONDITIES INTERVIEWS.....	3
3 BESTUURLIJKE SITUATIE WSHD IN RETROSPECTIEF.....	5
3.1 INLEIDING	5
3.2 VOORGAANDE COLLEGES.....	6
3.3 BESTUURSKRACHT.....	6
3.4 INCIDENT SLUISJESDIJK ALS KATALYSATOR	8
3.5 REACTIE OP DE RAPPORTEN.....	8
3.6 NIEUW COLLEGE NA VERKIEZINGEN.....	9
4 ONDERZOEK NAAR DE HUIDIGE BESTUURLIJKE SITUATIE	11
4.1 INLEIDING	11
4.2 REALISATIEGRADEN INVESTERINGEN	12
4.3 SAMENWERKING	13
4.4 MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	15
4.5 CONSEQUENTIES BESTUURLIJKE SITUATIE VOOR DE AMBTELIJKE ORGANISATIE.....	17
4.6 EXTERN OPTREDEN.....	18
4.7 INTEGRITEIT	18
5 CONCLUSIES	20
5.1 INLEIDING	20
5.2 HUIDIGE COLLEGE: MEER EN MEER ONWERKBARE SITUATIE	20
5.3 VV EN COLLEGE	21
5.4 GEMEENSCHAPPELIJKE VISIE EN KOERS 2030	21
5.5 INTEGRITEITSCODE	21
6 VOORTMODDEREN OF DOORBRAAK?	22
6.1 VOORTMODDEREN.....	22
6.2 DOORBRAAK IN DE VERHOUDINGEN: INTERIM-COLLEGE	22
6.3 TOT SLOT	23
BIJLAGE 1 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	25
BIJLAGE 2 OVERZICHT COLLEGE DIJKGRAAF EN HEEMRADEN WSHD	27
BIJLAGE 3 DOCUMENTEN EN INFORMATIE	29

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De dijkgraaf heeft de leden van de Verenigde Vergadering (VV) op 18 december 2020 op de hoogte gesteld van zijn kijk op het bestuurlijk functioneren van het Waterschap Hollandse Delta (WSHD). Zijn visie stoelt op waarnemingen gedurende de zes maanden die hij in functie is. Hij constateert het volgende:¹

- Een gebrek aan onderling vertrouwen in de bestuurlijke organen van het waterschap
- Een bestuurlijke cultuur met als kenmerken: onderlinge uitsluiting, beschuldiging van de ander en een gebrek aan zelfreflectie
- Een stroeve samenwerking tussen dagelijks bestuur (D&H), VV en ambtelijke organisatie met als gevolg te weinig maatschappelijk rendement van het waterschap

Daarvoor werd er in de werkconferentie van de VV op 10 en 11 september 2020 al uitgebreid aandacht besteed aan de problemen met de bestuurscultuur van het waterschap.² Een analyse van de situatie leidde tot een aanpak voor verbeteringen en afspraken over vier verbeterpunten.

1. Versterk de gemeenschappelijke visie en formuleer een strategie Koers 2030
2. Verbeter het samenspel van VV, college en ambtelijke organisatie aan de hand van vijf prioriteiten:
 - functie en koers
 - toekomstige positie WSHD
 - stelsel van vergaderen en commissies
 - kaders stellen
 - omgangsvormen en vertrouwen
3. Verhoog de effectiviteit van het college
4. Herzie de integriteitscode en breng die tot leven

De dijkgraaf geeft als zijn visie op de situatie dat deze afspraken wellicht aanknopingspunten tot verbetering kunnen bieden. Echter niet zodanig, dat er volgens hem in de VV in de breedte vertrouwen ontstaat dat er uit deze aanpak een echte verbetering van de bestuurscultuur en de bestuurskracht van WSHD zal ontstaan.

Na overleg tussen de dijkgraaf en de commissaris van de Koning in Zuid-Holland is daarom besloten een externe deskundige voor te stellen, die een nadere analyse maakt van de huidige bestuurlijke situatie. Het voornemen is op basis van de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek te vervolgen met een verkenning van de oplossingen.

¹ In een reactie op de concept-rapportage tekent een heemraad aan geen gebrek aan vertrouwen bij de heemraden te ervaren.

² In reactie op de concept-rapportage tekent een VV-lid aan: het ging meer om een promotiedag om de Bob-structuur van vergaderen in te voeren en discussie van vrouwen die zich onveilig voelen in het algemeen bestuur. Ook is met het verhogen van de effectiviteit van het college meteen begonnen.

1.2 Opdracht

In de VV van 18 december jl. is besloten tot het opdragen van een extern onderzoek en het daarna in te zetten vervolgtraject.

Afgesproken is om te rapporteren aan de VV. De dijkgraaf treedt, als voorzitter van de VV, op als gedelegeerd opdrachtgever.

De opdracht voor het onderzoek naar de bestuurscultuur en bestuurskracht van WSDH is als volgt geformuleerd:

- Stel een diepgravende analyse (sterkten, zwakten, kansen, bedreigingen) op van de bestuurlijke situatie van het WSHD
- Geef op basis van deze analyse oplossingsrichtingen aan, beoordeel of de vier afgesproken verbeterpunten toereikend zijn en geef advies over de uitvoering

Kort voor de jaarwisseling naar 2021 is Hans Andersson op aangeven van de CdK gevraagd om het onderzoek uit te voeren. Na acceptatie van de opdracht heeft hij voor de organisatie van het onderzoeksproces afspraken gemaakt met de dijkgraaf, de secretaris-directeur van de ambtelijke organisatie en het afdelingshoofd bestuurlijke en juridische zaken (procesbegeleider). Naast praktische afspraken over de uitvoering van het onderzoek zijn condities overeengekomen die gebruikelijk zijn bij dit type bestuurlijk gevoelige onderzoeken.³

Begin januari 2021 kon een vliegende start gemaakt worden met het onderzoek. Voor informatieverzameling, interne verslaglegging, analyse en opstelling van de rapportage heeft Hans Andersson ondersteuning gekregen van Rob van de Lustgraaf en Bianca Breumelhof.

³ De condities zijn opgenomen in 2 Aanpak.

2 Aanpak

2.1 Informatie

Het onderzoek moet zich in de eerste plaats kunnen baseren op een volledig beeld van stukken waarin de ontwikkeling van bestuurlijke situatie is te volgen. Ten behoeve van het onderzoek heeft WSHD een uitgebreide reeks documenten geleverd (zie bijlage 3).

Naast bestudering en analyse van deze stukken baseren wij ons voor diepgang en context van de (belangrijkste) gebeurtenissen op interviews. Daarvoor is een breed scala van betrokkenen benaderd (zie bijlage 1). In hoofdlijnen zijn ze in te delen in de volgende categorieën.

- Dijkgraaf en Heemraden (D&H; college)
- fractievoorzitters en leden VV, steunfractie-leden
- secretaris-directeur en directieleden
- afdelingshoofden uit de organisatie, die participeren in portefeuillehoudersoverleggen
- voorzitter van de Rekenkamer Commissie van WSHD
- externe partners/toezichthouders van WSHD, zoals HID RWS, directeur AWV/min I&M, cdK

Zonder uitzondering bleken alle uitgenodigden bereid om zich door de onderzoeker(s) te laten interviewen.⁴ Ondanks bezwarende omstandigheden als gevolg van de Corona-pandemie is de medewerking bij de planning bijzonder soepel geweest, zowel bij de fysieke als digitale gesprekken.

Bijzondere dank gaat uit naar WSHD voor de geleverde organisatorische en praktische ondersteuning.

2.2 Conditie interviews

Interviews naar de bestuurlijke situatie op een bepaald moment in de ontwikkeling van een uitvoeringsorganisatie als een waterschap zijn delicaat. De diepgang/kwaliteit van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende conclusies/aanbevelingen worden in hoge mate bepaald door de bereidheid van alle betrokkenen om tijdens het interview in alle openheid ervaringen naar voren te brengen.

Onze professionele code impliceert de vertrouwelijkheid van het gesprek te garanderen en te borgen. In de rapportage zijn geen uitspraken te herleiden tot individuele interviews. Oordelen van de onderzoekers zijn steeds gebaseerd op meerdere en een veelheid van bronnen uit de interviews. Verslagen of aantekeningen zijn voor eigen gebruik van onderzoekers en zijn alleen voor het team toegankelijk.

Aan het begin van elk interview zijn deze afspraken over en weer bevestigd.

Op 11 maart 2021 zijn de conclusies uit het concept-rapport gedeeld in een vertrouwelijke bijeenkomst van de Verenigde Vergadering (VV). Op de dag daarna beschikten de leden van

⁴ Er zijn 66 mensen geïnterviewd. In reactie op de concept-rapportage hebben sommigen laten weten, dat ze het betreuren dat er niet meer externe partners/stakeholders zijn geïnterviewd. Ook het ontbreken van de oud-dijkgraven en secretaris-directeuren wordt genoemd.

de VV voor 's morgens 10:00 uur over de tekst van het concept-rapport. De leden van de VV hadden vervolgens tot 13 maart 13:00 uur de tijd om hun vragen en reacties op het concept-rapport kenbaar te maken. Daarvan hebben velen gebruik gemaakt.

Op alle vragen en opmerkingen heb ik persoonlijk een antwoord gegeven aan betrokken VV-(steun-)leden. Als er aanleiding was tot tekstuele wijzigingen is dat in het antwoord aan de betreffende VV-(steun-)leden aangegeven.

3 Bestuurlijke situatie WSHD in retrospectief

3.1 Inleiding

WSHD is op 1 januari 2005 ontstaan uit de samenvoeging van de waterschappen Brielse Dijkkring, Goeree Overflakkee, de Groote Waard, IJsselmonde en een deel van het Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden. Binnen de 102.400 ha liggen 13 Zuid-Hollandse gemeenten met bijna 375.000 huishoudens.

De kengetallen uit de begroting 2021 tonen het volgende overzicht:

Gebied WSHD omvat		Gebied WSHD omvat	
Primaire Watergangen (km)	1.908	Afvalwaterzuiveringsinstallaties (aantal)	20
Secundaire Watergangen (km)	5321	Rioolgemalen (aantal)	66
Oppervlaktegemalen (aantal)	581	Productie biogas (miljoen m3)	4
Sluizen (keer- en schutsluizen (aantal)	18	Slibvergistingsinstallaties (aantal)	1
Automatische stuwen (aantal)	252	Lengte rioolpersleidingen (km)	200
Stuwen (aantal)	1.658	Gebiedsontsluitingswegen 80 km/uur (km)	43
Peilvakken (praktijkpeilgebieden, aantal)	771	Erftoegangswegen 60km/uur (km)	1.190
Lengte primaire waterkeringen (km)	348	Vrijliggende fietspaden (km)	352
Lengte regionale waterkeringen (km)	410		

De aantallen verhullen enigszins de uitersten, die het gebied kenmerken. WSHD beheert zowel zoet als brak en zout water. Staat met het ene been in een stedelijke omgeving met één van de hoogste urbanisatiegraden met daarbij behorende cultuuropvattingen en bestuurlijke tradities. En staat met het andere been in een ruraal gebied met andere cultuuropvattingen en bestuurlijke tradities. Met in de historie de Watersnoodramp van 1953, die nog steeds vers verankerd is in de collectieve herinnering van Nederland en in het bijzonder bij de inwoners van het gebied. Uit de kengetallen blijkt ook dat WSHD in het gebied ook wegen en fietspaden beheert waar bij de grote meerderheid van Nederlandse waterschappen al geruime tijd geen sprake meer van is.

De begroting 2021 kent bijna 205 miljoen euro aan uitgaven over 4 hoofdprogramma's.

Programma's	x 1 mln euro	Inkomsten	x 1 mln euro
Sterke dijken	29,8	Watersysteemheffing	82,9
Voldoende en schoon water	50,8	Zuiveringsheffing	80,4
Zuiveren van afvalwater	73,8	Wegenheffing	11,7
Veilige wegen en fietspaden	21,2	WHW-gelden (wegen)	8,0
Handhaving, belasting, bestuur, et cetera	29,2	Inzet reservers	3,7
		Overige opbrengsten	18,1
	204,8		204,8

Er is sprake van een grillig verloop van de toekomstige bruto-investeringen. De begroting laat zien dat er in 2020 58,7 mln en in de jaren 2021-2025 respectievelijk 50,5 mln, 104,8 mln, 87,5 mln, 52,6 mln en 33,8 mln aan bruto-investeringen gepland zijn.

Op de geplande en gerealiseerde investeringen in de periode 2017 t/m 2020 komen we in hoofdstuk 4 nog terug.

De organisatie groeit naar verwachting van 605 naar ruim 630 fte in 2021.⁵ De fte's zijn verdeeld over 4 afdelingen voor het primair proces (gemiddeld 345 fte) en 9 stafafdelingen (gemiddeld 261 fte). Naast de driekoppige directie is sprake van een domein Veiligheid. Medio 2020 is een wijziging van de organisatiestructuur ingezet.⁶

3.2 Voorgaande colleges

In bijlage 2 staat een overzicht van de colleges van dijkgraaf en heemraden van WSHD tussen 2005 en 2019 (aan het huidige college is hoofdstuk 4 gewijd). Ook is er te zien op welke fracties uit de Verenigde Vergadering (VV) de diverse colleges steunen.

Een belangrijke gebeurtenis, zelfs als kantelpunt te beschouwen, heeft plaats in de zomer van 2007. Er is sprake van een personele wisseling: Hans Kalle voor Piet Kome voor ingezetenen district West. Het terugtreden van Piet Kome houdt verband met een ernstige conflictsituatie binnen het college en in de VV.

Dat conflict, en de naweeën daarvan bij volgende collegevormingen, heeft vergaande gevolgen voor het bestuurlijk functioneren van WSHD. Uit de bijlage blijkt dat de latere Waterschapspartij Hollandse Delta met Piet Kome in de gelederen vanaf 2009 geen vertegenwoordiging meer kreeg in het college. Waar voorheen sprake was van afspiegeling van geledingen zien we vanaf 2009 colleges met krappe meerderheden in de VV. Er is sprake van uitsluiting van een van de grootste fracties in het db binnen een vergaand politiek versnipperd WSHD.

Dat duurde tot 2019, toen de Waterschapspartij Hollandse Delta als grootste fractie het voortouw nam bij de personele samenstelling van het huidige college. We komen daarop terug.

3.3 Bestuurskracht

Het duurt enige jaren totdat een fusieorganisatie goed gaat draaien.⁷

Mede naar aanleiding van suggesties van het ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (13 juli 2010) dient mevrouw E.J. Slachter bij de behandeling van de programmabegroting 2011 (25 november 2010) een motie in om een bestuurskrachtonderzoek uit te voeren. In de winter van 2013 herhaalt zij dat met een initiatiefvoorstel (14 februari resp. 6 maart 2013). In een bijeenkomst van de fractievoorzitters van 10 september 2014 wordt op de rapportages ingegaan; de voorzitter van dat overleg constateert dat:

- de bestuurskracht groeit
- doelstellingen meer smart geformuleerd dienen te worden door het college
- besturen op hoofdlijnen van belang is en in jezelf moet zitten en dus ook een opgave is voor ieder individueel VV-lid zelf.

⁵ Zie begroting 2021 p. 103.

⁶ Zie notitie wijziging en doorontwikkeling organisatiestructuur WSHD, 24 juni 2020. Zie BMC, Onderzoek naar de effecten van de fusies van waterschappen in de provincie Zuid-Holland, 1 december 2010

⁷ In meer generieke zin heeft de provincie Zuid-Holland in de loop der jaren de ingezette fusieprocessen van waterschappen in het gebied van de provincie laten evalueren.

Deze positieve boodschap contrasteert nogal met de constatering van organisatieadviesbureau WagenaarHoes van medio 2017 op de werkconferentie ‘Op weg naar een Bestuurskrachtiger WSHD’.⁸

Naast positieve opmerkingen over verhoudingen, sterke mensen, samenwerking en professionalisering ambtelijke organisatie worden er harde noten gekraakt (zie tekstkader).

Over VV (citaten)

- Er is een gewapende vrede tussen coalitie & oppositie
- Fracties zoeken elkaar niet of nauwelijks; een heel aantal mensen kennen elkaar niet eens/nauwelijks
- Aantal VV-leden is ongemotiveerd (zien het als ‘een leuke hobby’ of als ‘een mooie bijverdienste’ ..)
- De rolinvulling van sommige steunfractieleden en ontbrekende binding met hun fractie werkt vertragend en geeft last in besluitvormingsproces
- Over het algemeen zijn de commissies te technisch (vraag-antwoord) en te weinig inhoudelijk (discussie, delen van perspectieven, debat)
- We doen in de VV de commissievergadering nog eens dunnetjes over
- Discussies in de commissies/VV over stoeptegels en merk tractoren waarmee wordt gemaaid
- Oude koeien uit de sloot blijven hier altijd een rol spelen
- 150 vragen over 1 VV-stuk, spelfouten benoemen, lang gezeur over notulen ... is dat een manier om je achterban te laten zien dat je actief bent geweest?
- Er worden in de commissies/VV vaak vragen gesteld uit persoonlijke interesse, niet vanuit de rol van de VV en als fractielid
- We kunnen als VV niet sturen. Specialisten/technici zijn de baas in huis; VV heeft geen idee wat ze besluit
- WSHD is een functionele organisatie met relatief weinig speelruimte; 95% ligt vast. Sommige VV-leden pakken te veel ruimte.
- De VV is (veelal) overbodig. Zelfreflectie door de VV is nagenoeg onmogelijk.
- Er zijn geen gedeelde mores over wat de rol van de VV zou moeten zijn
- VV is reactief: besluit over wat ze krijgt aangeboden, nauwelijks motie/amendementen, ook weinig partij-idealen, etc.

Over D&H (citaten)

- D&H is een groep van 5 individuen en zou meer één moeten zijn
- D&H is als carbon: het kopieert dingen tussen de ambtenarij en het bestuur
- Sommige Heemraden kunnen goed kletsen
- D&H zijn soms ook wel ‘carrière-gangers’

Over ambtelijke organisatie (citaten)

- Ambtenarij is niet in staat om goed onderbouwde oordeelsvorming tot stand te brengen: je moet deskundige zijn om het te begrijpen
- Ambtenarij heeft -excusez- schijt aan de VV
- We moeten middelen en doelen als VV wel blijven onderscheiden, en daar ligt ook een opgave voor de ambtelijke organisatie
- Op de vraag ‘wie heeft het voor het zeggen bij HD?’ een olijk antwoord: Arnoud

Bron Wagenaar/Hoes, 5 mei 2017

Op dezelfde werkconferentie presenteert de rekenkamercommissie onderzoeksresultaten naar aanleiding van de Kader Richtlijn Water. Kort samengevat komt het erop neer dat de VV onvoldoende inzicht heeft en krijgt in de voortgang en realisatie van de kant van D&H. Afwijkingen van de geplande route worden niet voorzien van toelichtingen over de oorzaken.

⁸ Zie WagenaarHoes, Op weg naar een Bestuurskrachtiger WSHD, 5 mei 2017. Zij hebben globaal ‘hetzelfde gespreksrondje’ gemaakt als dit onderzoek, zie hoofdstuk 2 Aanpak.

De laatste opmerking in het tekstkader is overigens veelzeggend, blijkt uit nogal wat interviews. De toenmalige secretaris-directeur stuurde de organisatie met harde hand aan. Dominant was financiële beheersing van de organisatie ten einde zo laag mogelijke belastingtarieven te hoeven doorbelasten. De angst om fouten te maken en daarop te worden afgerekend zat er in de organisatie flink in.

3.4 Incident Sluisjesdijk als katalysator

In 2018 is sprake van een incident in de zuiveringsinstallatie van Sluisjesdijk. Ooit tijdens de bouw een paradepaardje als installatie, inmiddels behept met de sporen van veroudering en veel achterstallig onderhoud. De arbeidsinspectie legt de installatie weliswaar niet stil, maar WSHD ervaart het incident als een grote, uitslaande brand. De veiligheid lijkt ernstig in het geding. Onderzoek is geboden.

De reactie van WSHD krijgt onder andere vorm in een stroom van rapporten. Achter elkaar verschijnen:

- juni 2018, Arcadis, Quick scan Sluisjesdijk: onderzoek naar veiligheidsniveau en veiligheidscultuur op de installatie
- september 2018, IV Infra, Beoordeling bevindingen onderhoud rioolwaterzuiveringsstelsels WSHD (eindrapport): met ambtelijke organisatie op objectieve wijze inzicht verkrijgen in de status quo van het uitgevoerde onderhoud aan de 20 installaties
- 21 november 2018, BMC, Sterker de toekomst in: onderzoek naar de organisatie en werkcultuur van het Slibverwerkingsbedrijf Sluisjesdijk
- 14 januari 2019, Arcadis, GAP analyse waterschap Hollandse Delta: onderlegger om te komen tot een plan van aanpak om de veiligheid binnen het waterschap Hollandse Delta te verbeteren.
- 14 januari 2019, Arcadis, Beslisdocument Veiligheid 2019, Veiligheid voorop! Op basis van de bevindingen uit de onderlegger ontwikkelt Arcadis een Plan van Aanpak (inclusief actielijst), bestuurlijke mijlpalen en antwoorden, de governance van het dossier Veiligheid, het benoemen van risico's.

3.5 Reactie op de rapporten

De bestuurlijke reactie op de rapporten van 19 maart 2019 liegt er niet om. De in het beslisdocument veiligheid 2019 voorgestelde maatregelen worden inhoudelijk bijna allemaal overgenomen. De uitzondering is de organisatiestructuur: de voorgestelde traditionele harkstructuur vindt WSHD haaks staan op de integrale aanpak van de veiligheidscultuur. Derhalve is de bestuurlijke aansturing hetzelfde gelaten; ambtelijk worden de diverse activiteiten organisatiebreed vormgegeven:

- onderzoek en overzicht
- taskforce en quick wins
- lange termijn oplossingen
- cultuur.

We zien als (1) bestuurlijke opdrachtgever het college van D&H, (2) een stuurgroep veiligheid met een (externe) kwartiermaker en de directeur en (3) projectsturing op te onderscheiden projecten.

Het tijdpad met mijlpalen loopt van maart 2019 (beslissen), rapportage quick wins (april 2019, veiligheid op trede 2 (= voldoen aan normen) in juli 2019, integrale veiligheidsmonitor

november 2019, tot en met programmaplan veiligheid 2021-2023 om trede 3 (= gewenst niveau) in 2023.

Het geld is geregeld en de risicoparagraaf (inclusief beheermaatregelen) is scherp geformuleerd.

Wellicht hebben de rapporten en de bijbehorende besluitvorming aanleiding gegeven voor personen op sleutelposities om zich te (her)bezinnen. In ieder geval ontstonden er spanningen. Hoe het ook moge zijn, de dijkgraaf en de secretaris-directeur vertrekken. Daarna is er, mede op dat niveau, sprake van een aantal personele wisselingen. Het leidt tot een instabiele situatie aan de top van WSHD.

Dijkgraaf	Periode	Secretaris-directeur	Periode
Daan Monster	jan 2005-juli 2005	Joop van Gerdingen (Secr)	jan 2005-nov 2007
Jan Geluk	juli 2005-juli 2017	John van den Hoonaard (AD)	jan 2005-nov 2007
Ingrid de Bondt	juli 2017-maart 2019	Arnoud van Vliet (SD)	jan 2008-april 2019
Gerard Doornbos	maart 2019-mei 2020	Eric Jongmans (SD)	april 2019-sept 2020
Jan Bonjer	mei 2020-	Simone Steendijk (SD)	sept 2020-

Pijnlijk is vooral het vertrek van dijkgraaf Ingrid de Bondt na een korte periode. Hals over kop moest -zelfs met een beroep op en met hulp van de commissaris van de Koning- in de vacature worden voorzien. Het leidde tot benoeming van interim-dijkgraaf Gerard Doornbos. Ook wordt de daarvoor al met een conflict vertrokken Arnoud van Vliet vervangen door een interim-secretaris-directeur, Eric Jongmans.

3.6 Nieuw college na verkiezingen

In maart 2019 zijn de verkiezingen voor het bestuur van het waterschap. Er is sprake van een verschuiving in de verhoudingen.

Opvallend is hoe eensgezind de inhoudelijke opgave VV-breed wordt opgepakt in verschillende werkgroepen:

- Basis op orde (later: Huis op Orde)
- Externe Samenwerking
- Interne Samenwerking
- Bestuurlijke Vernieuwing.

Op die manier lijkt er een inhoudelijke, brede consensus tot stand te komen.

De personele collegevorming die bijna van de één op de andere dag door de leider van de Waterschapspartij Hollandse Delta wordt aangekondigd, beschouwen vele betrokkenen als een overval. In de werkwijze met de aanpak van de werkgroepen ten behoeve van het bestuursbrede programma waren er andere verwachtingen gewekt.

Het zet de verhoudingen in de VV en met name de relatie tussen het nieuwgevormde college en de niet bij de collegevorming betrokken partijen in de VV meteen op scherp.

De portefeuilles van de gekozen heemraden en de dijkgraaf staan in het volgende schema. Wanneer alleen de achtergrond van de nieuwe heemraden als referentie wordt genomen, steunen zij op 17 van de in totaal 30 zetels in de VV.

Jan Bonjer	dijkgraaf	bestuurlijke vernieuwing, calamiteiten zorg, communicatie, dienstverlening, digitale transformatie, juridische zaken, Organisatieontwikkeling, personeel en organisatie, toezicht en handhaving, vergunningverlening
Johan van Driel, ongebouwd	1e loco	deltaprogramma, klimaatadaptie, kaderrichtlijn water, ruimtelijke adaptie, selectiecommissie nieuwe dijkgraaf, transitie wegen, waterbeheerprogramma, watersystemen, gebiedsportefeuille: Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht aanspreekpunt voor waterschap Rivierenland
Leo Stehouwer, CDA/SGP	2e loco	afvalwaterzuivering, asset lifecycle management, circulair, cultureel erfgoed, duurzaamheid, educatie, energietransitie, onderhoud rioolwaterzuiveringen, regionale transitie strategieën, samenwerking afvalwaterketen gebiedsportefeuille: Hoeksche Waard aanspreekpunt voor waterschap Brabantse Delta
Piet Kome, WHD	3e loco	aanpassing belastingstelsel, assetmanagement, basis op orde, eigendommenbeleid, financiën, inkoopbeleid, veiligheid wegen Ridderkerk gebiedsportefeuille: Voorne-Putten aanspreekpunt voor hoogheemraadschap Delfland
Marjo van Maurik, gebouwd	4e loco	Delta-programma algemeen, dijkleger, hoogwaterbeschermingsprogram, muskusrattenbestrijding, omgevingswet, public affairs, waterkeringen gebiedsportefeuille: Goeree Overflakkee aanspreekpunt voor waterschap Scheldestromen
Petra van Nes, WHD	5e loco	groenbeleid, innovatie, recreatie, wegen excl. Overdracht wegen Ridderkerk gebiedsportefeuille: Albrandswaard, Barendrecht, Drechtsteden, Ridderkerk, Rotterdam Aanspreekpunt voor hoogheemraadschap Schieland, Krimpenerwaard

4 Onderzoek naar de huidige bestuurlijke situatie

4.1 Inleiding

De gang van zaken ten aanzien van de personele collegevorming heeft diepe sporen achtergelaten. In het vorige hoofdstuk zagen we al dat hierbij niet alleen de laatste collegevorming een rol speelt, maar ook de vorige. Met de succesvolle verkiezingsuitslag van 7 zetels kon de Waterschapspartij Hollandse Delta in 2019 het voortouw nemen en, met steun van de geborgde zetels (minus geborgd natuur) en het CDA, de uitkomst bepalen. Sommigen zien hierin een (persoonlijke) revanche op eerdere uitsluitingen.

Het leidde in ieder geval tot sterk gepolariseerde verhoudingen in de VV. Dat verklaart ook waarom er volgens nogal wat betrokkenen geen sprake is van een open debat in de VV. Het is meer het innemen van standpunten bijvoorbeeld dat voorstellen niet voldoende zijn onderbouwd. Ook wordt er flink op de persoon gespeeld en niet op de bal. Een substantieel deel van de VV heeft geen vertrouwen in het college. De college leverende partijen houden het college in de lucht. Als de vlam weer eens in de pan slaat, ontstaat een status quo met vaste meerderheden en minderheden (feitelijk coalitie versus oppositie).

Gelukkig zijn er ook positieve uitzonderingen op ‘grote’ onderwerpen. De opvallende eensgezindheid in de besluitvorming rond Huis op Orde is daarvan het beste voorbeeld. In de gepolariseerde verhouding in de VV is dit zonder meer een huzarenstukje te noemen. Zichtbaar is ook dat dan (1) het bijbehorende investeringsprogramma van Huis op Orde en (2) de aanpassing van procedures om investeringsbeslissingen te kunnen versnellen (meer ruimte voor college en apparaat) hun vruchten afwerpen. De nogal kritische RKC op 24 februari 2020 meldt slechts een paar maanden later, in november 2020, voortgang en verbetering (maar het kan op sommige punten uiteraard nog beter). Kortom, de urgentie om het waterschap uit de knel van achterstalligheden te helpen werkt bindend

Deze ingewikkelde bestuurlijke verhoudingen, die te vaak de kop opsteken, zijn op zichzelf al voldoende voor een smeulende veenbrand. Daar komt nog een factor bij, die als olie op het vuur werkt, te weten: een fundamenteel verschil over de taakopvatting van het waterschap. Hierbij zijn twee lijnen te onderscheiden.

De eerste wil zich concentreren op de traditionele taken van het waterschap. In dat kader ziet men het als hoofdpoging om vooral het Huis op Orde te krijgen. Het is een doorn in hun oog, dat er niet aan de normen wordt voldaan, laat staan als waterschap op het gewenste niveau te functioneren. Die taak is al ambitieus en kostbaar genoeg; daar kan niet veel (of niets) meer bij.

De tweede lijn ziet de ambities in Huis op Orde als basis en wil daarenboven nieuwe uitdagingen en ambities aangaan. Daarbij wordt ingezet op de verschillende routekaarten (ruimtelijke adaptie, energieneutraal 2030, circulair en duurzaam, omgevingswet, innovatie).⁹ De maatschappelijke opgaven zijn groter dan de traditionele taken. De noodzaak is om nu te investeren om er niet later (te laat) achter te komen dat WSHD op essentiële punten de boot heeft gemist.

Niet altijd is er sprake van een diepe kloof tussen beide lijnen: alle warme gevoelens bij de ambities van de toekomst en de maatschappelijke opgaven ten spijt ligt de prioriteit

⁹ Zie Maat op Klimaat van 31 januari 2019.

desgevraagd toch vooral bij het Huis op Orde krijgen, omdat nu eenmaal niet alles tegelijk kan.

Tenslotte is er ook nog sprake van een achterhoedegevecht. Een aantal leden van de VV is ervan overtuigd dat het binnenhalen van de politiek in het waterschapbestuur leidt tot voortdurende polarisatie in de bestuurlijke verhoudingen. Bij hen bestaat nog steeds de wens tot ontpolitiseren en terugkeer naar het functionele bestuur van voorheen, waar deskundigheid en techniek de boventoon voerden. Met zakelijke verhoudingen, waarin over lastige bestuurlijke onderwerpen van het waterschap in hun ogen makkelijker besluiten konden worden genomen.

4.2 Realisatiegraden investeringen¹⁰

WSHD bungelde in 2019 in de waterspiegel van de Unie van Waterschappen onderaan voor wat betreft de realisatiegraden van investeringen. Onder andere via besluitvorming rond het programma Huis op Orde probeert het huidige college daar ingrijpende verbetering in aan te brengen.

jaar 2020							
bruto investeringen	begroot	bruto	bijgesteld	verschil	gerealiseerd	% oorspronkelijk	% bijgesteld
Waterveiligheid	2079		2745	666	€ 1.744	84%	64%
Voldoende en schoon Water	24299		13086	-11213	€ 9.367	39%	72%
Waterketen	28797		15117	-13680	€ 12.884	45%	85%
Wegen	13198		21454	8256	€ 19.071	144%	89%
Bestuur & Organisatie	9020		8951	-69	€ 8.634	96%	96%
Totaal	77393		61353	-16040	€ 51.700		

Het spreekt vanzelf dat de aanmerkelijke bijstelling van het investeringsprogramma leidt tot substantieel hogere realisatiegraden (de lucht is eruit gehaald). Maar in de volgende tabel zien we dat het huidige college ten opzichte van de periode 2017-2019 hogere ambities weet waar te maken.

Reële investeringen					
/jaar x 1000	2017	2018	2019	gem 17-19	2020
Waterveiligheid	€ 11.262	€ 5.169	€ 2.071	€ 6.167	€ 1.744
Voldoende en schoon Water	€ 20.694	€ 11.140	€ 5.395	€ 12.410	€ 9.367
Waterketen	€ 2.916	€ 5.000	€ 9.839	€ 5.918	€ 12.884
Wegen	€ 697	€ 4.871	€ 6.932	€ 4.167	€ 19.071
Bestuur & Organisatie	€ 54	€ 88	€ 1.213	€ 452	€ 8.634
Totaal	€ 35.623	€ 26.268	€ 25.450	€ 29.114	€ 51.700

De totale realisatie is het dubbele van 2019. Wel dient opgemerkt te worden dat de stijging zich niet over de hele linie voordoet. Vooral bestuur & organisatie, wegen¹¹ en waterketen

¹⁰ Alle basisgegevens in deze paragraaf zijn afkomstig uit Burap-2 uit 2020 en een recente presentatie aan het college van WSHD. Wel zijn er bewerkingen toegepast door onderzoekers.

¹¹ De bestuurlijke onduidelijkheden over het al dan niet overdragen van wegen in beheer van WSHD (en de consequenties daarvan voor bestuur, organisatie en partners) komen uitvoering aan de orde in het onderzoek van de Rekenkamercommissie WSHD, Wegbeheer of weg ermee?, 24 februari 2021.

komen goed uit de verf; de programma's voldoende en schoon water respectievelijk waterveiligheid minder.

Vanuit het perspectief van dit onderzoek is niet te beoordelen of en in hoeverre de ingrijpende bijstellingen van 2020, evenals de genoemde achterblijvende realisatiegraden gevolgen hebben voor (het veilig functioneren van) de beheerde assets.

4.3 Samenwerking

Het college van D&H

Binnen het college is sprake van dominant politiek leiderschap, waar andere collegeleden zich niet aan kunnen onttrekken. Kenmerkend is bovendien een onorthodoxe, directe stijl, die -ook voor de directe collega's- onvoorspelbare ad hoc elementen bevat. De beslissende positie bij de personele collegevorming heeft geleid tot een kwalitatief onevenwichtige bezetting van de portefeuilles van de heemraden. Het dossier wegen waarover door de VV in de vorige bestuursperiode een helder besluit was genomen is vanwege de politiek inhoudelijke opvattingen van de Waterschapspartij Hollandse Delta een sterk omstreden onderwerp geworden. Door een gebrek aan bestuurlijke regie is het een 'hoofdpijn dossier' geworden, zodanig dat een gedeelte van de portefeuille (overdracht van de wegen) moest worden overgenomen door de collega heemraad, die tevens de positie van eerste loco-dijkgraaf vervuld.¹²

Politieke dominantie, onorthodoxe stijl en een enkel omstreden dossier behoeven het bestuurlijk functioneren van het college van D&H niet zodanig te beïnvloeden dat het niet werkbaar zou zijn. Er is echter meer aan de hand. Er is sprake van een gebrek aan open onderlinge bestuurlijke verhoudingen en samenwerking. Dit uit zich op verschillende manieren, variërend van een stevige clash tot non-interventie gedrag. Niet alleen intern binnen het college leiden de tegenstellingen tot moeilijk hanteerbare bestuurlijke gevolgen. Ook extern is er in een aantal gevallen sprake van een soms uitermate zwak optreden of het niet houden aan onderling gemaakte afspraken die een adequate bestuurlijke regie vanuit het waterschap schaadt. Het ontstane onderlinge wantrouwen dient zich het heftigst aan als er beschuldigingen worden geuit waarbij de persoonlijke integriteit in twijfel wordt getrokken.

Dit is de diepere laag waarop de bevindingen/aanbevelingen in de recente teamscan van het college door bureau Berenschot geïnterpreteerd moeten worden.

De belangrijkste ontwikkelpunten die uit de teamscan naar voren zijn gekomen zij, betreffen de bestuurlijke competentie **oordeelsvorming** en de teamkwaliteit **samenwerking**. De ontwikkelbehoefte ten aanzien van de competentie oordeelsvorming ligt met name op het vlak van *strategisch inzicht* en *visievorming*. De uitdaging voor het college ligt bij het innemen van een overkoepelend perspectief en het ontwikkelen van een lange termijnvisie. Ten behoeve van het samenwerkingsvermogen behoeft de onderlinge *communicatie* en het creëren van *synergie* tussen heemraden verbetering. Het verdient aanbeveling om onderling afspraken te maken over hoe men als college wil samenwerken en hoe men elkaar wil versterken.

Bron: Berenschot, samenvatting teamscan, aanbevelingen

Ook de bevinding dat strategisch inzicht en visievorming op de eigen domeinen niet of onvoldoende van de grond komen, is verklaarbaar. Nog belangrijker dan het vermogen daartoe is de inschatting van de beperkte politieke ruimte binnen het college om er echt aan te kunnen trekken. Natuurlijk zullen beleidsafdelingen de opgedragen documenten, plannen en

¹² Zie ook rekenkamercommissie WSHD, Wegbeheer of weg ermee?, 24 februari 2021.

routekaarten produceren. Of die echt handen en voeten zullen krijgen in de uiteindelijke besluitvorming is in de gegeven situatie moeilijk te voorspellen. In een van de volgende paragrafen komen we daarop terug.

Feitelijk constateren wij dat er ten tijde van ons onderzoek sprake is van dusdanig gegroeide onderlinge verhoudingen dat er steeds meer sprake is van een onwerkbaar bestuurlijke situatie binnen het college. Tijdens de interviews wordt gewezen op de behaalde successen ten aanzien van de hen toegewezen domeinen. Daarbij wijzen enkele heemraden er ook op dat er onder dit college sprake is van het behalen van hogere realisatiegraden van het investeringsprogramma dan onder het vorige college. Wij hebben tijdens ons onderzoek kennisgenomen van de door hen naar voren gebrachte optimistische kijk op de samenwerking en bestuurlijke resultaten van het college van D&H.

Voor ons is dit geen aanleiding om tot een andere bevinding te komen ten aanzien van de scan van Berenschot. Gezien de politieke dominantie, het ad-hoc gedrag en het aanwezige onderlinge wantrouwen verwachten wij niet dat er de komende tijd een verbetering zal ontstaan. De gezamenlijke bestuurlijke regie en gezamenlijke bestuurlijke kwaliteiten van het huidige college schieten ernstig tekort.

College en VV

De verhoudingen tussen college en VV zijn te typeren als een smeulende veenbrand. Soms lijkt die onder controle, maar op onverwachte momenten laait die weer op. Dit heeft niet alleen te maken met de huidige periode maar ook met de vorige, waar uitsluiting over en weer diepe wonden heeft geslagen.

Het is in de gegeven verhoudingen een bijzondere prestatie te noemen dat Huis op Orde in grote gemeenschappelijkheid door alle betrokkenen tot stand is gebracht. Maar als de voortgang in de realisatie niet vlekkeloos verloopt, zal dat opnieuw een zwaar wissel trekken op de politieke situatie binnen de VV. We zien die dreiging terug op momenten waarop – minder of meer transparant – het college rapporteert over de voortgang en voornemens.

Ook in het (dramatische) verloop van de tweedaagse conferentie Verenigde Vergadering WSHD in Renesse op 10 en 11 september 2020 keert het bovenstaande beeld terug (zie tekstkader).

- Positieve stemming en welwillendheid om er samen aan te gaan werken (dag 1), maar ook onderdeel van een gekend politiek spel dat de positiviteit weer grotendeels teniet doet gaan. Het lijkt erop dat de cultuur van omgaan met elkaar in de VV, zodanig is verankerd in het gedrag dat een positievere en andere wijze van werken kwetsbaar is. Er hoeft maar weinig te gebeuren of we vervallen in “oud gedrag”. De zware emoties die zichtbaar waren bij een aantal leden op vrijdagochtend is ook een zuivere indicatie van de teleurstelling en de hoop dat het anders zou kunnen.
- De mate waarin beoordeelend en veroordelend over anderen en andere groepen wordt gesproken staat inclusiviteit ernstig in de weg. Met andere woorden: samenwerken en verantwoordelijkheid nemen, bijvoorbeeld in je rol als lid van de VV, is lastig als je je mede VV-leden met al hun plussen en minnen niet kan accepteren. (...)
- We hoorden ook het eenvoudigweg afwijzen van de ander, bijvoorbeeld het College. Als dan een politieke oplossing -zoals wegstemmen- niet haalbaar is, dan heeft het weinig zin om de resterende zittingsperiode in deze houding te blijven hangen.
- We denken gezien te hebben dat er voldoende energie en creativiteit bij de VV-leden aanwezig is, om met vertrouwen aan de toekomst te werken. Met andere woorden: het zit er prima in, nu nog de weg vinden om dat er ook uit te laten komen.

Vervolg tekstkader

- We hebben gezien dat inhoud inspireert en verbindt.
- Het is heel plezierig om te horen dat er veel vertrouwen is in de Dijkgraaf en zijn ideeën. Nu is het wel zaak om te beseffen dat ook vast de Dijkgraaf zijn grenzen kent en binnen afzienbare tijd resultaten wil zien van zijn gedachten en inzet.
- Er is weinig gesproken over de ambtelijke ondersteuning en het ambtelijke apparaat. Daar is ook een hele klus te klaren als het gaat om samen met de VV de toekomst in te gaan. De net aangestelde SD verdient heel veel steun om daaraan te werken.
- De inzet voor de tweedaagse was in feite apolitiek. We hebben de VV een beetje als een groot bestuursteam beschouwd en dat is het natuurlijk niet. Voor ons wel de vraag of deze benadering ook een volgende keer de juiste is, of dat het toch realistischer is het politieke te laten prevaleren.

Bron: Verslag Tweedaagse conferentie Verenigde Vergadering WSHD, Renesse 10 en 11 september 2020, par 2.7. Waarnemingen Rob Wagenaar en Ida Wildeboer

De laatste opmerking vat eigenlijk de meeste voorgaande samen. Wie naar WSHD wil kijken als een a-politiek bestuursteam komt bedrogen uit. Het waterschap is in het diepste wezen op dit moment een sterk gepolariseerde bestuurlijke organisatie. Een voorbeeld hiervan: de gemoederen liepen op enig moment na de tweedaagse zo hoog op dat de voorzitters van de geborgde fracties gebouwd en ongebouwd kenbaar maakten te overwegen een motie van wantrouwen richting een drietal collegeleden in te dienen.

Risico voor de toekomst

Met die smeulende veenbrand loopt WSHD een groot risico. Zoals dit college gevormd is als reactie op het vorige, kan na nieuwe verkiezingen het volgende college weer een reactie zijn op het huidige. Daarmee belandt het bestuur wellicht in een vicieuze cirkel van bij voortduring gepolariseerde verhoudingen.

4.4 Maatschappelijke opgaven

In 2010/11 wordt de routekaart afvalwaterketen, een visiebrochure met een blik vooruit tot 2030 opgesteld. Het document komt tot stand in een brede samenwerking tussen Unie van Waterschappen, AgentschapNL van het ministerie van economische zaken en VNG. De routekaart moet invulling geven aan de innovatieparagraaf van het onderdeel waterketen in het bestuursakkoord water. Een functionaris van WSHD maakte deel uit van de projectgroep die betrokken was bij de ontwikkeling van het document.

Op een uitdagende manier stelt het document opgaven en innovaties aan de orde. Een breed scala passeert de revue: grondstoffen, energie, nuttig water, bebouwde omgeving, industrieel gebied, grondgebonden industrie en landelijk gebied. Diverse publicaties van de Unie van Waterschappen getuigen daarna steeds nadrukkelijker van de nieuwe opgaven (bovenop de bestaande, traditionele), waarvoor waterschappen zich op dit moment en in de zeer nabije toekomst gesteld zien.

De toon verandert in de loop der tijd van ‘zou ik eens goed over na denken’ in ‘vluchten kan niet meer’. Het energieakkoord van het kabinet Rutte III getuigt daar ook van.¹³

¹³ Zie ook de kernachtige beschrijving van de gewijzigde context waarin waterschappen hun taken moeten uitvoeren in het rapport van de adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen, Geborgd gewogen, 5 juni 2020.

Natuurlijk is de thematiek niet aan WSHD voorbijgegaan. In januari verscheen -nog onder het vorige college- Maat op Klimaat met het voorstel van verschillende routekaarten.

- Routekaart ruimtelijke adaptie
- Routekaart Energieneutraal 2030
- Routekaart Circulair en Duurzaam
- Routekaart Omgevingswet
- Routekaart Digitalisering
- Routekaart Innovatie
- Startnotitie Assetmanagement.

De bedoeling is om in de Routekaart de ambities van Maat op Klimaat uit te werken naar hoofddoelen, concrete subdoelen, maatregelen, tempo/agenda/mijlpalen en consequenties voor financiering.

Bron: Maat op Klimaat, 31 januari 2019.

Er zijn aanknopingspunten in het bestuursprogramma 2019-2020 om op de verschillende sporen verder te gaan. Wel wordt in paragraaf 6.2, bestuurlijke vernieuwing/knelpunten, al gevreesd voor te weinig ruimte om aandacht te besteden aan de langere termijn agenda.

Is er voldoende ruimte om langere termijn agenda in te brengen?

Als knelpunt is genoemd de lange-termijnagenda van het waterschap. Zeker bij onderwerpen zoals de klimaatadaptie en het circulair werken is het niet alleen belangrijk om doelen te formuleren (zoals energieneutraal in 2030) maar ook hoe dat gehaald moet worden. Wordt daar voldoende over gesproken? Welke rol speelt het college hierin en welke rol heeft de VV? Zeker gezien de lange termijn moet er voldoende tijd genomen worden voor een goede beeldvorming, alvorens tot oordeelsvorming en besluitvorming over te gaan (conform BOB-model)

Bron: Bestuursprogramma 2019-2023, 27 november 2019, p. 23

De ambtelijke organisatie is met de verschillende routekaarten druk in de weer. Er wordt regelmatig over gesproken en naar gevraagd, zoals is af te leiden uit de agenda.

De vraag is echter: komt er ook echt iets van de grond?

Hier is scepsis op zijn plaats. Die houdt verband met de bestuurlijke situatie, zie eerdere hoofdlijnen uit inleiding van 4.1 (taakopvatting) en de hierna beschreven kenmerken van de organisatie.

In de eerste plaats domineert in het college de focus op het dagelijks werk in plaats van de ontwikkeling van een strategische visie op nieuwe opgaven en de hoofdlijnen daarvan. Noch de politieke ruimte noch de mentale antennes lijken in het college aanwezig om de nieuwe opgaven daadkrachtig op te pakken.

In de tweede plaats ligt de focus op de uitvoering van Huis op Orde en de bijbehorende inhaalrace om achterstalligheden in assets en de organisatie aan te pakken. Het inweven van de nieuwe uitdagingen kan het tempo van de inhaalrace schaden (met alle politieke consequenties van dien, zie eerder) en dat wil men niet.

In de derde plaats is de organisatie zich er erg van bewust, dat

- men loyaal en goed is in het ontwikkelen van plannen, routekaarten, et cetera en die ter besluitvorming aanbieden
- maar zwak is in het beleggen van eigenaarschap, oppakken en consequent/consistent uitvoeren.

Daarbij wordt onder andere gewezen naar de gang van zaken rond de meerjareninvesteringsprogramma's. Hoewel de realisatie van het investeringsprogramma in paragraaf 4.2 in 2020 verbetert, hing WSHD in 2019 nog onderaan het lijstje van de waterspiegel met realisatiegraden. Ook de hoogte van het investeringsprogramma is in vergelijking met andere waterschappen in de waterspiegel van de Unie van Waterschappen, met name gezien de complexiteit van de opgaven (groot aantal oude installaties) zeker niet ambitieus te noemen.

De organisatie kan alleen meters maken als de bestuurlijke regie en sturing (eigenaarschap) op de dossiers ingrijpend wordt herzien (mandaat, politieke ruimte, ondersteuning), alsmede ervaren projectleiding gericht op uitvoering (inclusief inweven in bestaande vernieuwing-, vervanging- en onderhoudsschema's) wordt ingezet. Anders loopt het vast na het planvormingsproces.

Dat kan overigens alleen maar wanneer een fundamentele discussie over de taakopvatting van het waterschap in relatie tot de nieuwe maatschappelijke opgaven een voldoende draagvlak heeft opgeleverd.

4.5 Consequenties bestuurlijke situatie voor de ambtelijke organisatie

Er is gesproken met de afdelingshoofden, die participeren in PFO-overleggen. Betrokkenen beoordelen de bestuurlijke situatie als lastig/helpt niet. Typeringen als onwerkbaar of onmogelijk vallen zelden. Met verwijzing naar het monistische model in het waterschap en de bestuurlijke historie bestaat er niet de illusie dat -desgevraagd- personele wisselingen een belangrijke verbetering gaan opleveren.

De ingewikkelde situatie met de VV en tekortschietende regie en sturing vanuit het college worden in de ambtelijke organisatie beaamd.

Zowel gevraagd als ongevraagd kijken betrokkenen in het apparaat ook kritisch naar het eigen functioneren.

Er is sprake van een uiterst loyale ambtelijke organisatie die zich volop wil inzetten voor WSHD. Dat geldt ondanks het soms ingewikkelde bestuurlijke vaarwater, 3 dijkgraven en 3 secretarissen-directeur in 2 ½ jaar.

Echter: wanneer we vragen naar oplossingsrichtingen en het toekomstperspectief signaleren we bij betrokkenen een gelatenheid en/of bezorgdheid en/of somberheid over de route naar beter.

Overigens, van trots vervuld, en soms verbaasd, vertellen sommigen wel over de nieuwe aantrekkingskracht van WSHD voor personeel van buiten ('vroeger waren we de plek waar je het laatst heen wilde; nu willen ze graag: van net-afgestudeerden tot ervaren krachten van andere waterschappen. Kennelijk zijn we inmiddels de organisatie, waar bijzondere dingen gebeuren').

4.6 Extern optreden

In oktober 2019 rapporteert bureau Blauw een stakeholder-onderzoek. Online-kwantitatief en kwalitatief zijn stakeholders benaderd met vragen over de samenwerking met WSHD.

Hoofdconclusies

Stakeholders zien het Waterschap Hollandse Delta als een organisatie met een sterke focus op de praktische en projectmatige uitvoering van haar kerntaken. Stakeholders die op een praktisch en operationeel niveau samenwerken typeren de relatie in het algemeen als prettig en constructief.

Stakeholders op bestuurlijk en managementniveau vinden dat het waterschap haar taken en de uitvoering daarvan te eenzijdig opvat. Ze zien een in zichzelf gekeerde procedurele organisatie die onvoldoende open staat voor structurele samenwerking en een duurzame relatie. Daarbij vinden ze dat het waterschap onvoldoende de verbinding zoekt op belangrijke maatschappelijke thema's en daarmee haar verantwoordelijkheid ontloopt.

En voorts worden nader toegelicht:

- te veel focus op kerntaken
- te weinig aandacht voor duurzame relaties
- het waterschap ontloopt haar maatschappelijke rol.

Deze beoordeling slaat natuurlijk op een situatie die onder het vorige college is ontstaan.¹⁴ De vraag is of het huidige college in staat is om dit patroon te doorbreken.

De in het voorgaande beschreven bestuurlijke situatie legt een flinke hypotheek op het externe optreden. In interviews wordt gesproken over verwarrende situaties, waarbij verschillende heemraden van WSHD een rol spelen. Terwijl de buitenstaanders wachten op invulling van een gezaghebbende maatschappelijke rol, is het waterschap intern niet klaar om die rol voortvarend op te pakken. Belangrijk is ook, als WSHD, in te zetten op welk netwerken er maatschappelijk (het meest) van belang zijn en het gezag van het waterschap vergen.

4.7 Integriteit

Bewaking van bestuurlijke integriteit is nodig bij achterbannen en andere derden die voor besluiten in een door hun gewenste richting proberen te lobbyen. Bestuurlijke sensitiviteit in het netwerk kent legio uitwerkingen, die in de bestuurlijke en ambtelijke praktijk -onbedoeld- tot spannende situaties kunnen leiden.

Tijdens het onderzoek zijn geen concrete signalen verkregen over integriteitskwesties. Wel is er een aantal keren gesproken over het ingewikkelde grijze gebieden tussen politiek-bestuurlijk netwerken, ..., informeren en raadplegen achterban, ..., cliëntelisme.

De huidige integriteitscode van WSHD dateert uit 2008. Bij navraag bestaat er geen traditie of afspraak hoe deze code in -onverhoopte- gevallen is te activeren. Daarom is het niet denkbeeldig dat er in het college, de VV of de organisatie verschillende denkbeelden leven over (borging van) integer gedrag en handelen.¹⁵

¹⁴ Een lid van het vorige college geeft in reactie op het concept-rapport aan zich hier niet in te herkennen.

¹⁵ Dit thema/onderwerp was geagendeerd voor een informatieve VV-bijeenkomst en is ook later als thema benoemd tijdens de VV-najaarsconferentie. Vanwege agendadrukke en andere prioriteiten werd het onderwerp

Natuurlijk gaat het niet om de code maar het feitelijke gedrag van betrokkenen; papier is immers geduldig. Daarom is het voor WSHD van belang om de actualisering van de code niet te beperken tot aanpassing op papier, maar te gaan voor een compleet programma voor alle betrokkenen in al hun mogelijke rollen.

De beste trainingen gaan uit van -mogelijk zelf aangedragen- praktijkvoorbeelden van betrokken bestuurders, VV-leden en ambtenaren, waarbij de dilemma's voor alle betrokkenen indringend aan de orde komen.¹⁶ Dat stelt de hele organisatie in staat om een helder, breed gedragen beeld te ontwikkelen over wit-grijs-zwart gebied, evenals het activeren van het protocol in gevallen van vermoedens omtrent niet integer gedrag en/of handelen. Op voorhand willen wij erop wijzen dat het veel energie vraagt om zo'n trainingsprogramma met elkaar te doorlopen en, van tijd tot tijd, actueel te houden.

Bij de Vereniging Nederlandse Gemeente is een faciliteit (BING) ontwikkeld om organisaties te trainen, die over een bij de tijd en geactualiseerd integriteitsbeleid willen beschikken. Ook de Gemeente Amsterdam kent een Bureau Integriteit Amsterdam (BIA) met uitgebreide ervaring met integriteitstrainingen, in bepaalde gevallen ook beschikbaar voor externe organisaties. Voorts zien we bij collega-waterschappen recente voorbeelden, zoals bij De Dommel, al dan niet geprikkeld door incidenten. Het is raadzaam om na te gaan, welke ervaringen met het doorlopen van integriteitsprogramma's bij collega-waterschappen zijn opgedaan; wat het vergt van alle geledingen van een waterschapsorganisatie, welke lessen er zijn te trekken uit de doorlopen trainingen (de do's en don'ts), et cetera.

steeds doorgeschoven in de planning. Vanuit de huidige programmering is dit thema voor de voorjaarsconferentie 2021 gepland.

¹⁶ In het grijze gebied kunnen zich immers nogal wat kwesties voordoen, waarbij VV-leden zich door belanghebbenden voor een karretje hebben laten spannen, die voor ambtelijk betrokkenen spanning opleveren om professioneel 'de rug recht te houden'.

5 Conclusies

5.1 Inleiding

WSHD heeft in de vorige en huidige collegeperiode al heel veel geïnvesteerd in scans, onderzoeksrapporten en conferenties over het eigen bestuurlijk-politieke functioneren. Daarin vallen vaak harde oordelen, blijkt uit het voorgaande.

Als er al zoveel, zo niet alles, openlijk voor betrokkenen op tafel ligt, waarom ziet de nieuw aangestelde dijkgraaf zich zes maanden na zijn aantreden dan genoodzaakt zo'n zware conclusie te trekken? Terwijl iedereen vol goede moed zes maanden eerder de schouders er onder ging zetten. En juist het momentum wil aangrijpen om de combinatie nieuwe dijkgraaf/nieuwe secretaris-directeur tot een succes te maken.

Waarom constateert de kersverse dijkgraaf zo snel een bestuurscrisis en neemt hij zijn verantwoordelijkheid door er een diepgaand extern onderzoek naar te laten doen? Hoe kan de zaak op zo'n korte termijn opnieuw ontsporen?

Dan moet er toch iets grondig mis zijn, en dat is ook zo.

5.2 Huidige college: meer en meer onwerkbaar situatie

In hoofdstuk 3 staat een beschrijving opgenomen van belangrijke momenten in de vorige collegeperiode.¹⁷ De huidige bestuursperikelen staan niet op zichzelf. Zij vloeien ook logisch voort uit de politieke uitsluiting van eerder.

Het huidige college is bijna halverwege zijn bestuursperiode.

In mei 2020 is de nieuwe dijkgraaf en in september daarna de nieuwe secretaris-directeur aangetreden. Zij zijn onder lastige Corona-omstandigheden met hun werkzaamheden begonnen.¹⁸

In het college constateren wij thans in ons onderzoek grote problemen, die leiden tot een meer en meer onwerkbaar bestuurlijke situatie.

Deze worden veroorzaakt door:¹⁹

- dominant politiek leiderschap van de leider van de Waterschapspartij Hollandse Delta, dat voor andere betrokkenen op momenten onvoorspelbaar is en/of ad hoc gedrag oplevert
- onderlinge samenwerking met dubbele agenda's, geen open bestuurlijke verhoudingen
- waardoor meer en meer wantrouwen groeit, clashes ontstaan en aanstootgevende verwijten over persoonlijke integriteit opdoemen
- een kwalitatief onevenwichtige bezetting van portefeuilles, non-interventiegedrag om incidenten en clashes te voorkomen

¹⁷ Begin 2019 slaan de harde feiten uit de rapporten van Arcadis, IV Infra en BMC in als een bom. Toenmalige collegeleden erkennen dat ze een negatief oordeel vellen over de geleverde prestaties ('schrobbering'). Hetzelfde geldt voor de beschreven lage realisatiegraden van het investeringsprogramma in 2019 en verhoudingen tussen college en VV in een werkconferentie in mei 2017. Overigens, rapportages wijzen op een substantiële verhoging van de realisatiegraad van het investeringsprogramma onder dit college.

¹⁸ In reactie op het concept-rapport tekent een heemraad aan: Het lijkt mij een ongelijk speelveld, omdat het functioneren van de dijkgraaf en de secretaris-directeur in deze niet benoemd wordt.

¹⁹ In reactie op het concept-rapport geven twee heemraden aan zich niet in de navolgende opsomming te herkennen.

- gebrekkige politieke antennes c.q. gebrekkig politiek gezag naar collega's, VV en externen. Collegeleden hebben last van elkaar, lopen elkaar voor de voeten, waardoor ook het gezag van het college extern wordt geschaad.

5.3 VV en college

Tussen college en VV en binnen de VV is sprake van een verziekte bestuurscultuur. De oorzaken liggen in een lange historie van partijen en hun dominante voortrekkers die elkaar uitsluiten. Soms lijkt de situatie aan de oppervlakte onder controle. Onverwacht en onvoorspelbaar laaien tegenstellingen op. Het zijn improductieve clashes waarbij men ongenadig tekeergaat richting andere partijen en personen.²⁰

Zolang er niets fundamenteel verandert in de onderlinge verhoudingen is het onwaarschijnlijk dat nieuwe bezweringsformules (ander stelsel van vergaderen en functioneren van commissies, voorstellen voor omgangsvormen) het gewenste effect hebben. Daarvoor is het gegroeide wantrouwen van meer dan een decennium van elkaar uitsluiten te groot.

5.4 Gemeenschappelijke visie en Koers 2030

De focus ligt overwegend op de korte termijn en op de realisatie van het -breed gedragen- Huis op Orde (= het inhalen van grote achterstanden in onderhoud/vervanging/vernieuwing van assets²¹ en organisatie van WSHD). Bredere maatschappelijke doelen verzanden in nota's zonder duidelijk perspectief op realisatie (ontbreken van bestuurlijk eigenaarschap, concrete mijlpalen en goed ingerichte uitvoeringsorganisatie). Deze keuze voor bredere maatschappelijke doelen en klimaat is niet alleen ingegeven door de bestuurlijke situatie en aangetroffen achterstanden. Hij komt ook door een politiek verschil van opvatting over de kerntaken van een waterschap.

Buiten Huis op Orde is het onwaarschijnlijk dat er onder het huidige gesternte een gedragen gemeenschappelijke bestuurlijke visie tot stand komt. Lukt het wel om een koers 2030 in een bestuurlijke nota op te stellen dan kan het zijn dat er een mooie schijn van verwachtingen mee gewekt wordt. In de huidige verziekte bestuurscultuur lijkt WSHD extern niet in staat er een effectief en voldoende toekomstgericht maatschappelijk rendement mee teweeg te brengen.²²

5.5 Integriteitscode

Er zijn geen concrete aanwijzingen aangetroffen voor schendingen op het vlak van integriteit. Wel wordt gesproken over de grenzen van het grijze gebied.

Actualisering van de integriteitscode en -protocollen, gesteund door praktische training van alle geledingen is een professionele noodzaak, die WSHD volop dient aan te pakken.

²⁰ De beschreven gang van zaken op werkconferenties en tijdens VV-vergaderingen illustreert de veenbrand, die plotseling kan opblazen.

²¹ Assets = beheerd areaal aan wegen, dijken/waterschapswerken, kunstwerken, et cetera en alle (eenvoudige, complexe tot zeer complexe) installaties.

²² In reactie op de concept-rapportage merkt een heemraad op, dat er de nodige positieve ontwikkelingen zijn te melden: onze toekomstvisie 2030-2050, onze blik op klimaat en de klimaatveranderingen, onze afspraken met diverse stakeholders zijn contractueel vastgelegd. Vervolgens: Onze vooruitstrevende rapporten zijn niet genoemd, zoals Dijken op orde, peer reviews, digitaal twintig, proeven Hedwigepolder, Feijenoord, Maas Delta tunnel, Zoet Grevelingen zoom meer; projecten lopen tot 2050. Deze stakeholders zijn niet gehoord over ons functioneren.

6 Voortmodderen of doorbraak?

6.1 Voortmodderen

Het voorgaande laat zien dat WSHD een zekere resistentie heeft opgebouwd voor harde conclusies over de bestuurscultuur, onderlinge verhoudingen en achterstallig onderhoud. De organisatie in totaliteit lijkt tot dusverre onvoldoende in staat zich op de gegroeide bestuurscultuur te herbezinnen, laat staan te verbeteren. Het risico is groot dat dit zich blijft herhalen.

De gegroeide, verziekte verhoudingen door wederzijdse uitsluiting over meerdere bestuursperioden heen, heeft ernstige gevolgen voor het functioneren van WSHD.

Er is geen perspectief op:

- een breed geformuleerde, in de VV gedragen, uitvoering van de lange termijn agenda
- regie en bestuurskracht om op redelijke termijn te komen tot een gewenst niveau van de assets en een adequaat beheer daarvan
- vasthouden en succesvol werven van bestuurlijk en ambtelijk talent.

6.2 Doorbraak in de verhoudingen: interim-college

Hoe te voorkomen dat dit rapport er één wordt in een lange reeks?

In WSHD dient een inhoudelijke en personele doorbraak tot stand te komen.

Zodanig dat deze de opmaat wordt voor nieuwe verhoudingen in de volgende bestuursperiode. Dat kan alleen als de hoofdrolspelers in het huidige college en in de huidige VV het overkoepelend belang laten prevaleren boven de verstarde onderlinge verhoudingen tussen partijen en personen op dit moment.

Dit betekent:

- erkenning van de problemen in/met het huidige college, evenals de onderliggende oorzaken daarvan (als team, als personen)
- erkenning van de verziekte bestuurscultuur tussen college en VV, alsmede de onderliggende oorzaken daarvan (vooral: de lange historie van elkaar uitsluiten).

De koers dient op de korte termijn gericht te worden op een nieuw samen te stellen interim-bestuur gedurende de resterende zittingsperiode, dat breed gedragen wordt door de VV. Dit vraagt van alle partijen in de VV de bereidheid tot een fundamentele herbezinning.

Tijdens deze periode van interim-bestuur dienen de huidige hoofdrolspelers de verleiding te weerstaan om (zelfs niet op de achtergrond) aan de touwtjes te blijven trekken. Dat lukt alleen als hun fracties, samen met alle leden van de VV, zich daar sterk voor willen maken en betrokkenen willen steunen om bij te dragen aan de verbetering van het bestuursklimaat. Het interim-bestuur kan niet per omgaande de historische gegroeide verhoudingen in een keer ten goede keren. Het wantrouwen is niet met een luttel knip van de vingers verdwenen. Het verkeer tussen college en (oppositie in de) VV zou baat hebben bij een goed geoliede scharnier tussen college, ambtelijke organisatie en (oppositie in de) VV. Daarbij denken wij

aan een griffie-achtige rol, zoals die ook na de dualisering in provincies en gemeenten hun nut hebben bewezen.²³

Hier spreken we bewust over *griffie-achtige rol*. Het kan nooit een kopie zijn van de situatie bij gemeenten en provincies. Immers, in het bestuur van waterschappen is sprake van monisme (en geen dualisme). Het pleidooi voor deze rol is vooral ingegeven door het feit, dat het in deze fase van WSHD cruciaal is om extra aandacht te besteden aan het verkeer tussen de diverse geledingen: optimale borging van onpartijdigheid, objectiviteit, transparantie en souplesse. Ophanging aan de voorzittersrol (en de inmiddels gewijzigde manier van vergaderen) ligt dan voor de hand. Het is raadzaam om ook vanuit die positie te onderzoeken of en in hoeverre er draagvlak binnen de VV voor is.

In een zoveel mogelijk gedepolariseerde sfeer is -naast het zakelijk en zorgvuldig beheer- de opdracht aan dit interim-college geformuleerd in de voorgestelde verbeterpunten, met name:

- het organiseren van regie en bestuurskracht om beheerde assets op een redelijke termijn, bij voorkeur 2023, op het -door technici geformuleerde- gewenste niveau te brengen
- een breed geformuleerde, in de VV gedragen, uitvoering van de lange termijn agenda in de vorm van koers 2030
- onder leiding van de dijkgraaf te onderzoeken of er binnen de VV behoefte is en draagvlak bestaat voor het inrichten van een griffie-achtige rol die als scharnierpunt tussen bestuur (VV, college) en ambtelijke organisatie kan gaan functioneren.

Er is alleen succes te boeken op deze sporen als aan de noodzakelijke voorwaarde van een doorbraak in de verhoudingen tijdens dit interim-bestuur *voor een aantal jaren* wordt voldaan. Voor toekomstige bestuurlijke prestaties van het waterschap en de fundamentele doorbraak in de verhoudingen is voor de volgende periode bovendien een ingrijpende personele verversing en instroom van nieuw politiek/bestuurlijk talent nodig.

Dit is een verantwoordelijkheid van de politieke partijen en van de toeleverende organisaties van de geborgde zetels. Bij het werven, selecteren en samenstellen van de kandidatenlijsten voor de waterschapsverkiezingen van 2023 zou dit criterium van nieuw politiek bestuurlijk talent een belangrijke overweging dienen te worden. Dit moet bij de collegevorming bijdragen aan minder gepolariseerde verhoudingen, zodat de geschiedenis van uitsluiting over en weer zich niet opnieuw kan herhalen.

6.3 Tot slot

Kort samengevat achten wij voor het oplossen van de bestuurscrisis de volgende stappen van belang:

1. Erkenning van:
 - de geleidelijk gegroeide onwerkbare verhoudingen in het huidige college
 - een verziende bestuurscultuur tussen college en VV.
2. Vorming van een nieuw samengesteld, in de VV breed gedragen interim-college, dat in een zoveel mogelijk gedepolariseerde en zakelijke sfeer onder leiding van de nieuwe dijkgraaf de resterende zittingsperiode gaat werken aan de vier geformuleerde verbeterpunten.

²³ Zie over de ontwikkeling van de griffierrol Vereniging van griffiers, De (rechts)positie van de griffie(r) anno 2018, maart 2018.

Een absolute voorwaarde is dat de hoofdrolspelers in het huidige college en in de huidige VV het overkoepelend belang van WSHD laten prevaleren boven de verstarde onderlinge verhoudingen tussen partijen en personen op dit moment.

3. Om het verkeer tussen VV, college en ambtelijke organisatie beter te regelen is het nodig een griffie-achtige rol onder leiding van de dijkgraaf te onderzoeken, die als goed geolied scharnierpunt tussen bestuur (VV, college) en ambtelijke organisatie moet gaan functioneren.
4. Een verkenner aan te stellen met als opdracht om na te gaan of, hoe en op welke termijn deze aanbevelingen ten aanzien van college en VV zijn te realiseren.
5. In te zetten op personele vernieuwing en scouting van bestuurlijk talent voor de volgende bestuursperiode
6. Alle inspanningen van alle geledingen in WSHD moeten gericht zijn op een doorbraak van de vicieuze cirkel in de onderlinge verhoudingen tussen partijen en personen. Dus bij de totstandbrenging van het interim-college en in de toekomst na de verkiezingen in 2023 géén uitsluitingen meer!

Bijlage 1

Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Bianca Bax	Afdelingshoofd Beheer en Operatie
Henk van den Berg	Steunfractielid - CDA
Albert-Jan van den Berg	Steunfractielid - SGP
Vincent Bergsma	Directeur
Jan Bonjer	Dijkgraaf
Terry van Ditmars	Steunfractielid - VVD
Dirk Doornbos	VV-lid - Gebouwd
Johan van Driel	Heemraad - Ongebouwd
Arjan Driesprong	HID RWS
Henk van der Drift	Fractievoorzitter - Gebouwd
Jantien Fröling-Kok	Fractievoorzitter - ChristenUnie
Christa Groshart	Steunfractielid - Natuurterreinen
André Hengeveld	Voorzitter RKC
Wim de Jong	Fractievoorzitter - SGP
Gerrit de Jong	Steunfractielid - ChristenUnie
Hans Kalle	Fractievoorzitter - Waterschapspartij Hollandse Delta
Aad van Kempen	VV-lid - Gebouwd
John Kevenaar	Afdelingshoofd Zuiveren en Onderhoud
Joost Kievit	Steunfractielid - Natuurterreinen
Ies Klok	Fractievoorzitter - Natuurterreinen
Dick Klok	Steunfractielid - CDA
Piet Kome	Heemraad - Waterschapspartij Hollandse Delta
Hans Kooijman	Afdelingshoofd Regie en Assetmanagement
Fatih Kumas	VV-lid - Waterschapspartij Hollandse Delta
Adrie Kweekel	VV-lid - Groep Wagemakers-Kweekel
Lieke van der Linden	Steunfractielid - PvdA
Titus Livius	Directeur Algemeen Waterbeleid en Veiligheid, min. I&M
Reyer Lucas	Steunfractielid - Water Natuurlijk
Marjo van Maurik	Heemraad - Gebouwd
Richard Moerenhout	Afdelingshoofd Projecten & Uitvoering
Ferry Molendijk	Concerncontroller
Anne Mollema	Fractievoorzitter - Water Natuurlijk
Petra van Nes	Heemraad - Waterschapspartij Hollandse Delta
Frank van Oorschoot	Fractievoorzitter - VVD
Leen Overwater	VV-lid - Waterschapspartij Hollandse Delta
Theo Peeterman	Steunfractielid - VVD
Paul Peeters	Afdelingshoofd Financiën
Fred Prins	Steunfractielid - AWP niet politiek wel deskundig
Cicilia Rijdsdijk	Steunfractielid - Waterschapspartij Hollandse Delta
Cok Sas	Fractievoorzitter - PvdA
Piet Schakel	Afdelingshoofd Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving
Andy Schellen	Afdelingshoofd Advies en Automatisering
Ineke Schippers	Afdelingshoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken
Wim Sjoukes	VV-lid - Waterschapspartij Hollandse Delta

Jaap Smit
Bert Staat
Henk Steehouwer
Simone Steendijk
Leo Stehouwer
Lies Struik
Ria de Sutter
Matthijs Tak
Ronald Tol
Kees Trouw
Conny Verbaas
Johan Verbeek
Johan Vermeulen
Henk Vierhuis
Roland Vissers
Hans Waals
Harry Wagemakers
Arie Wesdorp
Hennie Wiersma
Branco Winkels
Monique van Winsen
Fokke van Zeijl

Commissaris van de Koning
Steunfractielid - SGP
Vervangend Fractievoorzitter - Hollandse Delta Natuurlijk
Secretaris-directeur
Heemraad – CDA & SGP
Fractievoorzitter - Ongebouwd
tijdelijk VV-lid - Hollandse Delta Natuurlijk
VV-lid - Ongebouwd
VV-lid - Waterschapspartij Hollandse Delta
VV-lid - Ongebouwd
VV-lid - VVD
Steunfractielid - PvdA
Voorzitter OR
Afdelingshoofd Afdelingshoofd Beleid en Plannen
Directeur
Senior Bestuursadviseur
Fractievoorzitter - Groep Wagemakers-Kweekel
Steunfractielid - Waterschapspartij Hollandse Delta
VV-lid PvdA
Fractievoorzitter - CDA
Steunfractielid - AWP niet politiek wel deskundig
Fractievoorzitter - AWP niet politiek wel deskundig

Bijlage 2

Overzicht College Dijkgraaf en Heemraden WSHD

Zittingsperiode 2005 – 2008

Totaal 36 zetels, waarvan Ingezetenen 15 zetels (via personenstelsel)

Bebouwd 9 zetels, Ongebouwd 7 zetels en Bedrijfsgebouwd 5 zetels

Heemraad	Categorie	Loco	Portefeuille	VV 36 zetels
Hans Klepper	Gebouwd	1 ^e	Waterkeringen en Vergunningverlening	9
Piet Kome (tot juli 2007)	Ingezetenen District West		Wegen en Vaarwegen	
Hans Kalle (vanaf september 2007)	Ingezetenen District West		Wegen en Vaarwegen	15
Anneke van Veen (tot september 2008)	Ingezetenen District Oost		Middelen (incl. Lab)	
Dion Mouwen	Bedrijfsgebouwd		Waterzuivering	5
Bert Schelling	Ongebouwd		Waterhuishouding	7

Vanaf 2009: Wet modernisering waterschapsbestel

Via lijstenstelsel: (politieke) verenigingen

Het algemeen bestuur kent minimaal 18 en maximaal 30 leden. Het totaal aantal zetels voor de specifieke belangencategorieën agrariërs, bedrijven en eigenaren van natuurterreinen, de geborgde zetels, bedraagt ten minste 7 en ten hoogste 9 zetels, maar maximaal 8 bij een AB van 18 leden.

Waterschapsverkiezingen 2008 t/m 2019	Zetels 2019	Zetels 2015	Zetels 2009
Waterschap Hollandse Delta			
Ingezetenen	21	21	21
Waterschapspartij Hollandse Delta	7	6	4
VVD	2	2	3
PvdA	2	2	3
50PLUS	2	1	
CDA	2	3	3
Hollandse Delta Natuurlijk	2	1	1
Water Natuurlijk	1	2	3
SGP	1	2	3
ChristenUnie	1	1	1
Algemene Waterschapspartij	1		
Inwonersbelang-AWP		1	

Waterschapsverkiezingen 2008 t/m 2019	Zetels 2019	Zetels 2015	Zetels 2009	Categorie
Waterschap Hollandse Delta				
Geborgde zetels	9	9	9	
LTO Noord	4	4	4	Ongebouwd
Kamer van Koophandel	4	4		Bedrijfsgebouwd
KvK Rotterdam			4	Bedrijfsgebouwd
Vereniging van Bos- en Natuureigenaren (2008: Bosschap)	1	1	1	Natuurterreinen

Zittingsperiode 2009 – 2015

Totaal 30 zetels, waarvan 21 voor Ingezetenen (via -politieke- verenigingen) en 9 Geborgde zetels voor groeperingen met bovengemiddeld belang (4 Ongebouwd; 4 Bedrijfsgebouwd en 1 Natuur).

Heemraad	Fractie	Loco	Portefeuille	Aantal van de 30 zetels
Hans Klepper tot juni 2012	SGP	1e	Waterkeringen	3
Arnold van Eekhout	Bedrijfsgebouwd	2e	Financiën	4
Maarten van Hulst	PvdA		Zuiveren	3
Johan van Nieuwenhuijzen	VVD		Wegen (+ vanaf juni 2012: Waterkeringen)	3
Bert Schelling	Ongebouwd		Watersysteem	4

Zittingsperiode 2015 – 2019

Totaal 30 zetels, waarvan 21 voor Ingezetenen (via -politieke- verenigingen) en 9 Geborgde zetels voor groeperingen met bovengemiddeld belang (4 Ongebouwd; 4 Bedrijfsgebouwd en 1 Natuur).

Heemraad	Fractie	Loco	Portefeuille	Aantal van de 30 zetels
Arnold van Eekhout (tot januari 2016*)	Bedrijfsgebouwd	1 ^e	Financiën	4
Cok Sas (vanaf januari 2016)	PvdA	1e	Financiën en Duurzaamheid	2
Leo van Gelder	CDA	2e	Waterkeringen	3
Lies Struik	Ongebouwd		Watersysteem / Groenbeheer	4
Frank van Oorschoot	VVD		Zuiveren / Afvalwaterketen	2
Piet Robijn	ChristenUnie		Wegen	1
* vanaf januari 2016: adviseur college D&H				

Zittingsperiode 2019 – 2023

Totaal 30 zetels, waarvan 21 voor Ingezetenen (via -politieke- verenigingen) en 9 Geborgde zetels voor groeperingen met bovengemiddeld belang (4 Ongebouwd; 4 Bedrijfsgebouwd en 1 Natuur).

Heemraad	Fractie	Loco	Portefeuille	Aantal van de 30 zetels
Johan van Driel	Ongebouwd	1 ^e	Water en klimaat	4
Leo Stehouwer	CDA	2 ^e	Waterketen en Duurzaamheid	2
Piet Kome	WPHD	3 ^e	Financiën en Assetmanagement	
Petra van Nes	WPHD	5 ^e	Wegen en Groen	7
Marjo van Maurik	Bedrijfsgebouwd	4 ^e	Waterveiligheid en Omgevingswet	4

Bijlage 3

Documenten en Informatie²⁴

Adviescommissie geborgde zetels bij waterschapsbesturen, Geborgd gewogen, 5 juni 2020.

Arcadis, quick scan Sluisjesdijk: onderzoek naar veiligheidsniveau en veiligheidscultuur op de installatie, juni 2018.

Arcadis, GAP analyse waterschap Hollandse Delta: onderlegger om te komen tot een plan van aanpak om de veiligheid binnen het waterschap Hollandse Delta te verbeteren, 14 januari 2019.

Arcadis, beslisdocument veiligheid 2019, Veiligheid voorop! Op basis van de bevindingen uit de onderlegger ontwikkelt Arcadis een plan van aanpak (inclusief actielijst), bestuurlijke mijlpalen en antwoorden, de governance van het dossier veiligheid, het benoemen van risico's, 14 januari 2019.

ASI, Rob Wagenaar en Ida Wildeboer, verslag Tweedaagse conferentie Verenigde Vergadering Waterschap Hollandse Delta, Renesse, 10 en 11 september 2020.

Berenschot, Samenvatting Teamsan, Elsje Immink, oktober 2020.

Blauw, De stakeholder van waterschap Hollandse Delta aan het woord. Resultaten uit een online-kwantitatief en kwalitatief onderzoek onder stakeholders over de samenwerking met het Waterschap Hollandse Delta, oktober 2019.

BMC, Onderzoek naar de effecten van de fusies van waterschappen in de provincie Zuid-Holland, 1 december 2010.

BMC, Sterker de toekomst in: onderzoek naar de organisatie en werkcultuur van het Slibverwerkingsbedrijf Sluisjesdijk, 21 november 2018.

IV Infra, Beoordeling bevindingen onderhoud rioolwaterzuiveringsstelsels WSHD (eindrapport): met ambtelijke organisatie op objectieve wijze inzicht verkrijgen in de status quo van het uitgevoerde onderhoud aan de 20 installaties, september 2018.

Kalle, Hans & Wim de Jong, Henk vd Drift, Branco Winkels, Lies Struik, Brief over verbeterisporen, i.c. team-ontwikkelingstraject college, 30 september 2020.

Ondernemingsraad Waterschap Hollandse Delta, Open brief aan college en directie, 25 februari 2019, Brieven aan WOR-bestuurder van 24 december 2019, 7 juli 2020.

Publieke Sector Accountants, Managementletter 2020 Waterschap Hollandse Delta, 3 november 2020.

Rekenkamercommissie Waterschap Hollandse Delta, Presentatie onderzoeksresultaten n.a.v. Kaderrichtlijn Water, mei 2017.

²⁴ Exclusief vertrouwelijk ter beschikking gestelde documenten tijdens of na interviews.

Rekenkamercommissie Waterschap Hollandse Delta, Kaderstellende en controlerende rol van de VV inzake de Kaderrichtlijn Water (KRW), 20 juli 2017.

Rekenkamercommissie Waterschap Hollandse Delta, Voorgeschiedenis, kaders en risico's vernieuwing Technische Automatisering Watersysteem, 31 oktober 2017.

Rekenkamercommissie Waterschap Hollandse Delta, Onderzoek Waterkeringen, 27 september 2018.

Rekenkamercommissie Waterschap Hollandse Delta, Jaarverslagen en jaarplannen van 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020.

Rekenkamercommissie Waterschap Hollandse Delta, Huis op Orde inclusief HRM-aspecten, 24 februari 2020.

Rekenkamercommissie Waterschap Hollandse Delta, Brief aan fractievoorzitters over onderzoek Huis op Orde, 20 december 2019.

Rekenkamercommissie Waterschap Hollandse Delta, Beoordeling recente update Huis op Orde, 9 november 2020 en Reactie College hierop van 18 november 2020.

Rekenkamercommissie Waterschap Hollandse Delta, Wegbeheer of weg ermee?, Onderzoeksrapport Wegbeheer, Wouter van Riel & Filip den Eerzamen, 24 februari 2021.

Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Visiebrochure Afvalwaterketen tot 2030, Routekaart Afvalwaterketen, 2010/2011.

Unie van Waterschappen, Waterspiegel, diverse jaren vergelijking bedrijfsgegevens van WSHD tegenover andere waterschappen.

Vereniging van griffiers, De (rechts)positie van de griffie(r) anno 2018, maart 2018.

WagenaarHoes, Op weg naar een Bestuurskrachtiger WSHD, 5 mei 2017.

Waterschap Hollandse Delta, Integriteitscode, 2008.

Waterschap Hollandse Delta, Maat op klimaat. Op weg naar een veilige en schone toekomst, 31 januari 2019.

Waterschap Hollandse Delta, Bundel van de Verenigde Vergadering van 31 januari 2019.

Waterschap Hollandse Delta, Bundel van de College Dijkgraaf en Heemraden van 19 maart 2019.

Waterschap Hollandse Delta, Bestuursprogramma 2019-2023. Bestuurlijke agenda voor de bestuursperiode 2019-2023, 27 november 2019.

Waterschap Hollandse Delta, Begroting 2021, Meerjarenraming 2022-2025.

Waterschap Hollandse Delta, Jaarstukken 2019.

Waterschap Hollandse Delta, Wijziging en Doorontwikkeling organisatiestructuur WSHD, E. Jongmans, Vincent Bergsma, Roland Vissers, 24 juni 2020.

Waterschap Hollandse Delta, Oplegnotitie Burap-2020 over realisatiegraad.

Waterschap Hollandse Delta, Huis op Orde, alle stukken en besluitvorming op VV-vergaderingen tussen medio 2019 tot heden (inclusief versnelling investeringsproces van 12 februari 2020

Waterschap Hollandse Delta, Organigram, 1.2 20200619.

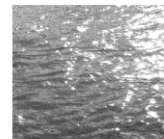
Waterschap Hollandse Delta, Overzicht personele samenstelling colleges en portefeuillevverdeling vanaf 2005, februari 2021.

Waterschap Hollandse Delta, Overzicht Dijkgraven en Secretarissen-Directeur vanaf 2005, februari 2021.

Waterschap Hollandse Delta, diverse recente afdelingsplannen.

Waterschap Hollandse Delta, Presentatie resultaat 2020, versie 22 februari 202.1

Waterschapswet.



waterschap
**Hollandse
Delta**

Onderwerp: Vervolgopdracht verbeteren bestuurscultuur en versterken bestuurskracht door de heer P.A.C.M. van der Velden

Babsnummer:

1. Gevraagd besluit

De heer P.A.C.M. van der Velden opdracht te geven om

- Te verkennen welke mogelijkheden er bestaan om uitvoering te geven aan het in het rapport "Waterschap Hollandse Delta; uitsluiting leidt tot verziekte bestuurscultuur" gegeven advies ten aanzien van de vorming en samenstelling van een interim-college dat breed gedragen wordt door de VV.
- Aan te geven welke resultaten dit interim-college dient te boeken in de komende twee jaar opdat in 2023 de bestuurlijke uitgangspositie van WSHD is verbeterd. Op basis van deze te bereiken resultaten zal worden bekeken aan welk profiel het nieuwe interim-college en de leden daarvan dienen te voldoen.
- Te verkennen welke verdere concrete interventies en maatregelen er zijn die leiden tot een productievere bestuurlijke samenwerking in de tweede helft van deze bestuursperiode. En daarbij te verkennen hoe deze kunnen worden ingezet door de VV.
- Te adviseren aan de VV over welk van deze interventies en maatregelen het meest passend lijken om de gewenste verbeteringen op het gebied van bestuurskracht en bestuurscultuur te realiseren.
- Uiterlijk eind april 2021 hierover een adviesrapport op te leveren aan de VV.

2. Probleemstelling - context

Op 18 december 2020 heeft de Verenigde Vergadering (de VV) van WSHD opdracht gegeven tot het doen van onderzoek naar de bestuurscultuur en de bestuurskracht binnen het waterschap. Op aanbeveling van de Commissaris van de Koning (CdK) doorlopen we een onderzoeks- en verkenningfase waarvoor de CdK twee kandidaat-opdrachtnemers aan de VV heeft aangedragen. In de vergadering van 18 december stemde de VV in met het geven van een opdracht aan achtereenvolgens de heer Andersson en de heer Van der Velden.

De op 18 december 2020 vastgestelde onderzoeksopdracht was:

1. Stel een diepgravende analyse op van de bestuurlijke situatie van waterschap Hollandse Delta.
2. Geef op basis van deze analyse oplossingsrichtingen aan, waarbij o.a. beoordeeld wordt of de vier geschetste verbeterensporen toereikend zijn en adviseer over de uitvoering hiervan.

Op 11 maart 2021 is door de heer Andersson een toelichting gegeven op zijn analyse en bevindingen. De VV- en steunfractieleiden zijn in beslotenheid geïnformeerd over zijn bevindingen.

Op hoofdlijnen heeft de onderzoeker, de heer Andersson de volgende conclusies:

- Meer en meer onwerkbaar situatie binnen het college;
- Een verziekte bestuurscultuur tussen college en VV.

De onderzoeker, de heer Andersson doet op hoofdlijnen de volgende aanbevelingen:

1. Erkenning van de geleidelijk gegroeide onwerkbaar verhoudingen in het huidige college en erkenning van de verziekte bestuurscultuur tussen college en VV.
2. Vorming van een nieuw samengesteld, in de VV- breed gedragen interim-college, dat in een gedepolariseerde¹ en zakelijke sfeer onder leiding van de nieuwe dijkgraaf de resterende zittingsperiode gaat werken aan de geformuleerde verbeterensporen.
3. Onderzoek onder leiding van de dijkgraaf een griffie-achtige rol om het verkeer tussen VV, college en ambtelijke organisatie beter te regelen.

¹ In het rapport wordt gesproken over depolitisering. Echter is in het Fractievoorzittersoverleg in aanwezigheid van de onderzoeker besproken dat "depolariserend" hierbij de lading beter dekt.

4. Stel een verkenner aan met als opdracht om na te gaan of, hoe en op welke termijn aanbevelingen ten aanzien van college en VV zijn te realiseren.
5. Zet in op personele vernieuwing en scouting van bestuurlijk talent voor de volgende bestuursperiode.
6. Geen uitsluitingen meer.

Het conceptrapport is op 12 maart fysiek, onder voorwaarde van geheimhouding, met de VV- en steunfractieleiden gedeeld. Zij hebben de mogelijkheid gekregen om daar tot 13 maart 2021, 13:00 uur op te reageren. Daarna is de definitieve versie van het rapport opgesteld en met de VV gedeeld. Daarmee is de eerste fase afgerond.

Met het voorliggende voorstel wordt de basis gelegd voor fase 2.

3. Beoogd effect en argumenten

Met dit besluit wordt beoogd om een heldere opdracht te formuleren voor de heer P.A.C.M. van der Velden, dat door de VV gedragen wordt.

4. Kernboodschap

De heer Hans Andersson stelt in zijn onderzoeksrapport onder meer vast dat er meer en meer een onwerkbaar situatie ontstaat binnen het college van dijkgraaf en heemraden. Ook signaleert hij een verziekte bestuurscultuur tussen college en Verenigde Vergadering en binnen de Verenigde Vergadering, die al een lange voorgeschiedenis heeft. Hij adviseert de Verenigde Vergadering daarom een interim-college aan te stellen, dat in een gedepolariseerde en zakelijke sfeer onder voorzitterschap van de nieuwe dijkgraaf de resterende zittingsperiode van het bestuur gaat werken aan eerder geformuleerde verbeterpunten. Deze bevindingen zijn het vertrekpunt van de tweede fase van het traject: de verkenning van oplossingsrichtingen en mogelijke verbetermaatregelen. Deze verkenning wordt de komende periode uitgevoerd door de heer Peter van der Velden.

5. Regelgeving en beleid

Waterschapswet, Reglement van Orde van de Verenigde Vergadering.

6. Historie – eerdere besluitvorming

Op 18 december 2020 heeft de VV van WSHD opdracht gegeven tot het doen van onderzoek naar de bestuurscultuur en de bestuurskracht binnen het waterschap.

Sinds het aantreden van het huidige college wordt door zowel de VV als het college ervaren dat de samenwerking verre van optimaal is.

Dijkgraaf Jan Bonjer is na zijn aantreden in mei 2020 met het bestuur van WSHD in gesprek gegaan over een strategisch bestuurlijk verbetertraject. Tijdens verschillende bijeenkomsten hebben de fracties onder meer geconstateerd dat een verbetering van de interne bestuurlijke verhoudingen noodzakelijk is. Daarom heeft de VV in december 2020 besloten een externe analyse en verkenning uit te laten voeren, om met de adviezen uit deze onderzoeken de bestuurscultuur te verbeteren en de bestuurskracht te versterken.

7. Financiën

De kosten voor de externe onderzoeks- en verkenningsfase vallen onder de reguliere post 'Bestuur' (post 6100000).

8. Duurzaamheid

Niet van toepassing.

9. Alternatieven

Niet van toepassing.

10. Organisatorische en personele consequenties / OR / GO

Niet van toepassing.

11. Risico- en beheersmaatregelen

Niet van toepassing.

12. Communicatie (in- en extern)

Dinsdag 16 maart:

- 1) Publiceren van nieuwsbericht op de **website** www.wshd.nl;
- 2) Publiceren van nieuwsbericht op **intranet**, met verwijzing naar website WSHD voor rapport van Hans Andersson;
- 3) Verzenden van het **persbericht** naar lokale media, met verwijzing naar de website WSHD voor het rapport van Hans Andersson;
- 4) Publicatie van **Twitterbericht**, met verwijzing naar nieuwsbericht op website WSHD.

13. Bekendmaking en vervolgprocedure

De opdracht aan de heer P.A.C.M. Van der Velden, zal bekend gemaakt worden via de website van WSHD, en zal tevens onderdeel zijn van de verslaglegging (digitaal en op schrift) van de betreffende VV. Naar aanleiding van het besluit over het voorstel zal een VV-bericht worden opgesteld.

14. Bevoegd orgaan

Verenigde Vergadering

15. Toelichting / kanttekeningen

Niet van toepassing.

16. Bijlagen

Geen



waterschap
**Hollandse
Delta**

Vergaderdatum: 15 maart 2021

Agendapunt : 4

BESLUIT VERENIGDE VERGADERING

Vervolgopdracht verbeteren bestuurscultuur en versterken bestuurskracht door de heer P.A.C.M. van der Velden

DE VERENIGDE VERGADERING VAN WATERSCHAP HOLLANDSE DELTA,

overwegende dat:

Op 18 december 2020 door de VV een besluit genomen is over de opdracht aan de heer Andersson en het vervolg daarop door de heer Van der Velden;

De analyse door de heer Andersson met betrekking tot de bestuurscultuur en bestuurskracht is uitgevoerd en een aantal conclusies heeft opgeleverd;

De heer Andersson in de extra VV van 11 maart 2021 in beslotenheid zijn conclusies heeft toegelicht;

De VV- en steunfractieleden daarna een fysieke kopie van het conceptrapport hebben ontvangen met de mogelijkheid daarop te reageren.

Het definitieve rapport op 15 maart 2021 met de VV- en steunfractieleden is gedeeld.

gelet op:

- artikel 77 Waterschapswet;

BESLUIT:

De heer P.A.C.M. Van der Velden opdracht te geven om:

- Te verkennen welke mogelijkheden er bestaan om uitvoering te geven aan het in het rapport gegeven advies ten aanzien van de vorming en samenstelling van een interim-college dat breed gedragen wordt door de VV.
- Aan te geven welke resultaten dit interim-college dient te boeken in de komende twee opdat in 2023 de bestuurlijke uitgangspositie van WSHD is verbeterd? Op basis van deze te bereiken resultaten zal worden bekeken aan welk profiel het nieuwe interim-college en de leden daarvan dienen te voldoen.
- Te verkennen welke verdere concrete interventies en maatregelen er zijn die leiden tot een productievere bestuurlijke samenwerking in de tweede helft van deze bestuursperiode. En daarbij te verkennen hoe deze kunnen worden ingezet door de VV.
- Te adviseren aan de VV over welk van deze interventies en maatregelen het meest passend lijken om de gewenste verbeteringen op het gebied van bestuurskracht en bestuurscultuur te realiseren.
- Uiterlijk eind april 2021 hierover een adviesrapport op te leveren.

Ridderkerk, 15 maart 2021

De Verenigde Vergadering voornoemd,

secretaris-directeur,

dijkgraaf,

S.J. Steendijk

J.F. Bonjer