



Waterschap Veluwe

Rekenkamercommissie

Secretariaat:
Postbus 4142
7320 AC Apeldoorn
[T] (055) 527 24 01
[E] secretariaat.SMO@Veluwe.nl

**Beheers- en
onderhoudsplannen**

Datum 17 januari 2011
Opgemaakt door Rekenkamercommissie
Waterschap Veluwe

Waterschap Veluwe

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en achtergrond van het onderzoek	3
2.	Doel onderzoek	3
3.	Centrale vraagstelling	3
4.	Onderzoeksvragen	4
5.	Normenkader	4
6.	Uitwerking normenkader	5
7.	Onderzoeksopzet	6
8.	Feitenrelaas	6
9.	Bevindingen	16
10.	Beantwoording van de centrale vragen	21
11.	Conclusies	25
12.	Aanbevelingen	26
13.	Reactie college van dijkgraaf en heemraden	27

Waterschap Veluwe

1. Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

Onder meer op basis van suggesties voor onderwerpen voor onderzoek van de kant van het algemeen bestuur van Waterschap Veluwe heeft de Rekenkamercommissie aan de hand van het door haar vastgestelde onderzoeksprotocol in haar vergadering van 24 augustus 2009 besloten onderzoek te doen naar de kaderstellende en controlerende taak van het algemeen bestuur (AB) bij Beheers- en Onderhoudsplannen. Beheers- en Onderhoudsplannen (BOP's) worden opgesteld in het kader van beekherstelprogramma's.

In 1984 en 1985 is een groot aantal sprengen en beken in waterschapsverband gebracht en zijn met de provincie en het ministerie van LNV afspraken gemaakt over een programma van achterstallig onderhoud en ontwikkeling en herstel van in potentie aanwezige waarden. Vanaf 1985 is een aantal beekherstelprojecten uitgevoerd. In dat kader zijn een aantal specifieke Beheers- en Onderhoudsplannen opgesteld.

In 2000 is een voorstel aan het algemeen bestuur voorgelegd, waarin een nieuwe werkwijze en een ambitieus programma voor planvorming bij beekherstel vanaf 2000 dat in 2010 voltooid moet zijn, geformuleerd zijn. Op 26 april 2000 stemt het algemeen bestuur in met het voorstel 'Rol uitgangspuntennotities bij beekherstelprojecten en het programma 2000'. In dit voorstel is opgenomen: 'de nieuwe wijze van integrale aanpak van de voorbereiding van beekherstel (...) om te komen tot een zo veel mogelijk gecombineerde aanpak van beekherstel en –sanering'.

Onderdeel van de specifieke aanpak is dat een Beheers- en Onderhoudsplan (BOP) wordt opgesteld, per gebied, op basis van inventariserend milieukundig onderzoek en een locatiespecifieke Uitgangspuntennotitie. Dat BOP wordt eerst voorlopig vastgesteld door het college van dijkgraaf en heemraden, doorloopt een inspraakprocedure, wordt vervolgens definitief vastgesteld door het algemeen bestuur en moet tenslotte worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.

Tegelijk met het voorstel heeft het algemeen bestuur ingestemd met de planning van de voorbereiding van de aanpak van een 17-tal projecten, waarvoor op basis van eerdergenoemde uitgangspuntennotitie een Beheers- en Onderhoudsplan wordt opgesteld en in uitvoering gebracht.

Uit een eerste dossieronderzoek ontstaat het beeld dat met deze nieuwe aanpak de doelstellingen van Beheers- en Onderhoudsplannen zich verbreden: waar voorheen de plannen sterk geënt waren op WBB-doelstellingen (Wet Bodembescherming) lijken doeleinden die samenhangen met een meer integrale visie op waterbeheer een grotere rol te gaan spelen bij de uitwerking van BOP's.

2. Doel onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is drieledig:

- het algemeen bestuur handvatten aanreiken voor zijn kaderstellende en controlerende taak bij grote integrale projecten zoals deze Beheers- en Onderhoudsplannen;
- het toetsen/beoordelen van de door het algemeen bestuur gestelde kaders bij de Beheers- en Onderhoudsplannen;
- voor zover dit mogelijk is het algemeen bestuur inzicht verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze Beheers- en Onderhoudsplannen.

3. Centrale vraagstelling

Om bovengenoemde doelstellingen van het onderzoek te realiseren zijn de volgende centrale vragen geformuleerd:

Waterschap Veluwe

- Hoe geeft het algemeen bestuur inhoud aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het beekherstelprogramma en de Beheers- en Onderhoudsplannen die daaruit voortvloeien?
- Geeft het college van dijkgraaf en heemraden op zodanige wijze uitvoering aan zijn beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taak ten aanzien van beekherstel en de projecten op basis van Beheers- en Onderhoudsplannen die daaruit voortvloeien, dat het algemeen bestuur op basis daarvan zijn kaderstellende en controlerende taken kan vervullen?
- Kunnen er uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid en doeltreffendheid van (enkele geselecteerde) Beheers- en Onderhoudsplannen?

4. Onderzoeksvragen

Om de centrale vragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke doelen zijn verwoord in het beekherstelprogramma en in de daarop gebaseerde Beheers- en Onderhoudsplannen; zijn in elk afzonderlijk programma algemene en bijzondere doelen geformuleerd?
2. Welke kaders stelt het algemeen bestuur aan de afzonderlijke Beheers- en Onderhoudsplannen als het gaat om:
 - a. inhoudelijke doelstellingen;
 - b. financiële doelstellingen;
 - c. organisatorische en samenwerkingsdoelstellingen?
3. Op welke wijze controleert het algemeen bestuur de uitvoering van het vastgestelde beleid als het gaat om:
 - a. rapportagemomenten van behaalde doelen;
 - b. financiële verslaglegging;
 - c. voortgang in de samenwerking en de daarbij geregelde verantwoordelijkheden?
4. Hoe geeft het college van dijkgraaf en heemraden vorm aan de uitvoering van het beekherstelprogramma als het gaat om:
 - a. het voorleggen aan het algemeen bestuur van de afzonderlijke Beheers- en Onderhoudsplannen ter besluitvorming;
 - b. de uitvoering van het vastgestelde beleid in de afzonderlijke Beheers- en Onderhoudsplannen (doelmatigheid);
 - c. de verantwoording over de uitvoering van de vastgestelde BOP's.
5. Hoe vindt monitoring plaats, wat wordt gemeten en welk inzicht verschaffen de gegevens omtrent het resultaat van de BOP's?

5. Normenkader

Voor het vaststellen van de bevindingen is het nodig voor dit onderzoek een normenkader aan te geven. Dit normenkader richt zich op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de verschillende stappen in het proces van het beekherstelprogramma en de afzonderlijke BOP's:

- a. De kaderstellende taak:
 - inhoudelijke doelstelling;
 - financiële doelstelling;
 - organisatorische en samenwerkingsdoelstelling.
- b. Het besluitvormingsproces bij de projecten.

Waterschap Veluwe

- c. De informatievoorziening aan het algemeen bestuur, de samenwerkingspartners, de belanghebbenden.
- d. De voorbereiding en uitvoering van de controlerende taak.
- e. Het resultaat: worden de doelstellingen gehaald binnen de afgesproken tijd voor de afgesproken middelen.

6. Uitwerking normenkader

Ten behoeve van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie de volgende normen geformuleerd.

- a. Wat betreft de kaderstellende taak:
 - Er zijn op eenduidige en op consistente wijze doelstellingen (inhoudelijk, financieel en organisatorisch) geformuleerd.
 - De geformuleerde doelstellingen kunnen getoetst worden of te wel ze zijn meetbaar.
 - Er is een eenduidige raming van de kosten en opbrengsten van het beleid in de beleidsperiode waaraan de ontwikkelingen getoetst kunnen worden.
 - Er is vastgelegd hoe de organisatie van de projecten is, welke partijen betrokken zijn bij de realisatie van het beleid en op welke wijze samenwerking zal plaatsvinden.
- b. Wat betreft het besluitvormingsproces en de organisatie en procedures:
 - Er is eenduidige regelgeving hoe projecten worden ingericht, welke procedures gevolgd worden, welke partijen bij de uitvoering betrokken zijn en welke financiële randvoorwaarden gelden bij de uitvoering, zodat de uitvoering van het beekherstelbeleid daaraan getoetst kan worden.
- c. Wat betreft de informatievoorziening:
 - Bij de beleidsvoorbereiding is vastgelegd hoe de kaderstellende nota is ingericht.
 - Bij de vaststelling van Beheers- en Onderhoudsplannen is eenduidig vastgelegd op welke wijze dossiervorming over de realisatie zal plaatsvinden, wanneer periodiek gerapporteerd zal worden over de voortgang van het project en welke kosten daarmee gemoeid zijn, en in welke mate de geformuleerde doelstellingen van het beekherstelbeleid gerealiseerd worden (kwaliteit van uitvoering).
 - De evaluatiemomenten over het verloop van de projecten zijn vastgelegd (kwaliteit van uitvoering).
- d. Wat betreft de controlerende taak:
 - Het algemeen bestuur controleert of de informatie over de voortgang van het beekherstelbeleid op de afgesproken wijze binnen de afgesproken termijnen plaatsvindt en controleert of de uitvoering gebeurt overeenkomstig de vastgestelde regelgeving (rechtmatig), overeenkomstig het vastgelegde financiële kader (doelmatig), en of de uitvoering, inclusief de evaluatie, leidt tot het beoogde resultaat (doeltreffend).
 - De uitkomsten van de evaluatie worden gebruikt om het vastgestelde beleid zonedig te herzien.
- e. Wat betreft het resultaat:
 - de geformuleerde doelstellingen zijn bereikt.
 - De kosten zijn in overeenstemming met de goedgekeurde begroting.
 - De uitvoering is binnen de tijdsplanning gebleven.

Waterschap Veluwe

7. Onderzoeksofzet

Voorafgaand aan het eigenlijke onderzoek is een vooronderzoek verricht om tot een selectie te kunnen komen van drie Beheer- en Onderhoudsplannen die voor nader onderzoek in aanmerking zouden komen. Bij de selectie is gekeken of de te onderzoeken BOP's informatie bevatten over de volgende elementen: doelstellingen, kosten, organisatie, besluitvorming en resultaten.

Vanwege de opzet om zo mogelijk ook tot een uitspraak te komen over de resultaten moest de selectie worden gemaakt uit BOP's die al enige tijd geleden tot uitvoering waren gekomen. In het vooronderzoek zijn een viertal Beheer- en Onderhoudsplannen nader bekeken die geschikt leken voor het eigenlijke onderzoek. Criteria die een rol hebben gespeeld bij de selectie zijn: een vertegenwoordiging van zowel stedelijk gebied als platteland, agrarisch gebied en natuur, gecompliceerd versus minder gecompliceerd, lang traject versus minder lang traject. Het doel was om tot een mix te komen van plannen waar zoveel mogelijk elementen in vertegenwoordigd waren. In de Rekenkamercommissie is naar aanleiding van het vooronderzoek vooral discussie gevoerd over de keuze tussen het BOP cluster Wenumse beken en het BOP cluster Eperbeken. Uiteindelijk is de keuze gevallen op het BOP cluster Wenumse beken vanuit de idee dat de gang van zaken rond de Eperbeken minder representatief was voor de gang van zaken bij andere BOP's. Na het vooronderzoek is gekozen voor de volgende BOP's in het eigenlijke onderzoek:

- Herstelplan Winkewijert
- BOP cluster Wenumse beken
- BOP cluster Volenbeek.

8. Feitenrelaas

8.1. Inleiding

In het feitenrelaas zullen de drie Beheers- en Onderhoudsplannen afzonderlijk worden beschreven. Daaraan voorafgaand wordt aandacht besteed aan de notitie: 'Rol uitgangspuntennotities bij beekherstelprojecten en het programma 2000' omdat in deze notitie, die op 26 april 2000 door het algemeen bestuur is vastgesteld, gekozen wordt voor een gezamenlijke aanpak van de BOP's en waarin ook de procedure is vastgelegd die de BOP's doorlopen. Vanaf dat moment wordt aan BOP's volgens dat stramien gewerkt, daarvoor werden BOP's afzonderlijk behandeld en was er geen sprake van uniformiteit. De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen achterhalen wat de aanleiding was voor de gewijzigde aanpak. Mogelijk heeft tijdsdruk (het beekherstel programma moest in 2010 gereed zijn) hierbij een rol gespeeld.

Notitie: 'Rol uitgangspuntennotities bij beekherstelprojecten en het programma 2000' (vastgesteld door het algemeen bestuur op 26 april 2000).

In de notitie is gekozen voor een nieuwe aanpak van beekherstelprojecten, waarin de projecten in een strak schema worden geplaatst, dat in 2010 moet zijn afgerond. De bedoeling van de 'nieuwe aanpak' is onder meer om de programmering van beekherstel en WBB-saneringen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. (Gebleken is dat bij sommige beekherstelprojecten sprake is van forse bodem- en oeververvuiling waardoor sanering noodzakelijk is.)

In het voorstel wordt een procedure en planning voorgesteld voor het programma tot 2010 en wordt voorgesteld de voorbereiding van beekherstelprojecten op flexibele wijze te laten plaatsvinden door het programma jaarlijks in de

Waterschap Veluwe

meerjarenbeleidsbegroting te actualiseren en in het algemeen bestuur te laten vaststellen.

In de notitie wordt een aantal algemene doelstellingen van beekherstel vastgelegd. Daarnaast wordt in de notitie beschreven welke betekenis voor de inrichting moet worden toegekend aan de functie van watergangen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:

- basisniveau;
- verspreid waardevolle wateren;
- wateren van het hoogste ecologisch niveau.

Per niveau wordt aangegeven wat daarvan de uitgangspunten zijn voor de inrichting en het beheer van het waterhuishoudkundig systeem en er worden een aantal algemene uitgangspunten vastgelegd.

Daarnaast zijn in de notitie een aantal locatiespecifieke uitgangspunten per beek vastgelegd en wordt voor inventariserend waterbodem- en oeveronderzoek en voor het laten opstellen van BOP's een voorbereidingskrediet van f 450.000,-- vastgelegd.

(Daarvoor werd voor elk afzonderlijk beekherstelproject het algemeen bestuur middels een plan van aanpak gevraagd een krediet voor het opstellen van een BOP beschikbaar te stellen, waarbij nadere kaderstelling kon plaats vinden.)

Met het vaststellen van deze notitie wordt besloten de voorbereiding van beekherstelprojecten alleen jaarlijks in de meerjarenbeleidsbegroting aan de orde komt en dat volgens de vastgestelde procedure er door het algemeen bestuur geen nadere kaderstelling van het BOP zal plaatsvinden dan nu in de notitie is vastgelegd. Aan het eind van de planvormingsfase, nadat het definitieve plan in de inspraak is geweest wordt het BOP door het algemeen bestuur van het waterschap vastgesteld.

8.2. Herstelplan Winkewijert

Het herstelplan Winkewijert is opgesteld door bureau 'De groene ruimte' in opdracht van Waterschap Oost-Veluwe en is gedateerd op 29 februari 1996.

De provincie Gelderland had Waterschap Oost-Veluwe de verplichting opgelegd om voor de Winkewijert een Beheers- en Onderhoudsplan op te stellen. Deze verplichting is gebaseerd op een provinciale verordening waarin staat dat voor beken en sprengen op de Veluwe deze plannen moeten worden opgesteld en gerealiseerd. Vanwege de wateroverlast in de woonwijken De Cloese en De Bouwhof is het beheers- en Onderhoudsplan (BOP) van de Winkewijert in de planning naar voren gehaald.

Waterschap Oost-Veluwe is verantwoordelijk voor de afvoer van het water en heeft ervoor gekozen het water uit De Bouwhof via de Winkewijert af te voeren.

Hiervoor moest De Winkewijert opnieuw geschikt gemaakt worden voor de afvoer van water.

Doelstellingen van het plan

Het herstelplan Winkewijert kent een viertal doelstellingen:

1. het beperken van de wateroverlast;
2. het verhogen van de cultuurhistorische waarden;
3. het verhogen van de landschappelijke waarden;
4. het verhogen van de natuurwaarden.

Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende 'randvoorwaarden voor het herstel':

Ad 1: hydrologisch:

- de beek dient het water, dat in de Bouwhof wordt opgepompt ter voorkoming van wateroverlast, af te voeren;
- de beek dient zomer en winter watervoerend te zijn;
- De Winkewijert dient na herstel te voldoen aan de volgende eisen:

Waterschap Veluwe

- de stroomsnelheid mag maximaal 70 cm/s bedragen;
- er is een onderhoudsverplichting en de beek dient bereikbaar te zijn voor dit onderhoud (waarschijnlijk 2x per jaar grotendeels met de hand uitgevoerd onderhoud);
- eventuele oeverbeschoeiing dient milieuvriendelijk te zijn

Ad 2: cultuurhistorisch:

- de bedding van de beek dient na herstel op de oorspronkelijke locatie te liggen;
- de beek dient waterhoudend te zijn.

Ad 3: landschappelijk:

- de beek dient herkenbaar te zijn in het landschap;
- opgeleide delen van de beek dienen een wallichaam met beplanting te hebben;
- de bodem en de oever van de beek dienen 'natuurlijk' te zijn.

Ad 4: natuur:

- de beek dient na herstel te voldoen aan de eisen die gesteld worden aan 'waardevol natuurwater' (deze waarde is niet aan de Winkewijert toegekend maar wordt wel haalbaar geacht en daarom als streefbeeld voor de Winkewijert gebruikt);
- op lange termijn dient de Winkewijert deel uit te maken van het grotere systeem van (spreng)beken en de Griff.

Daarnaast zijn er ook randvoorwaarden ten aanzien van de recreatie toegevoegd:

Ad. 5: recreatief:

- de Winkewijert heeft een recreatieve belevingswaarde, maar er komen geen wandelpaden en andere recreatieve voorzieningen binnen het tracé van beek en wallen;
- waar nodig zullen voorzieningen getroffen worden om de recreatie te geleiden.

Doelsoorten

Het streefbeeld voor natuur is nader uitgewerkt met de opsomming van een aantal doelsoorten. Dit zijn een aantal planten- en diersoorten die na herstel van de beek op redelijke termijn verwacht kunnen worden en een indicatie zijn voor 'waardevolle waternatuur'. ('Of ze daadwerkelijk zullen voorkomen is niet met zekerheid te voorspellen. Wel wijst het voorkomen van meerdere doelsoorten op een geslaagd herstel van het ecosysteem').

Doelsoorten Winkewijert:

Hogere planten:	drijvende waterweegbree, duizendknoopfonteinkruid, paarbladig goudveil.
Zoogdieren:	franjestart, waterspitsmuis
Vogels:	ijsvogel
Reptielen:	ringslang
Vissen:	eekprik, bempje
Libellen:	bruine korenbout.

Voor het herstelplan worden drie alternatieven gepresenteerd, waarbij het eerste alternatief het volledig herstel van de oude loop is en de andere twee een gedeeltelijk herstel van de oude loop voorstellen met een 'kortsluiting' tussen de oude delen. Ook wordt een uitvoering voorgesteld in twee fasen, waarbij de 1^e fase het herstel van de sprengen en de bovenbeek behelst en de 2^e fase het herstel of aanleg van de onderbeek (afhankelijk van het gekozen alternatief) .

Waterschap Veluwe

In juni 1996 wordt het conceptherstelplan door het dagelijks bestuur in de inspraak gebracht. Door de insprekers wordt voorkeur uitgesproken voor alternatief 1 (= herstel van de volledige oude loop) en realisering ineens en niet in twee fasen. Na overleg met de gemeente Apeldoorn en de subsidiënten (provincie en rijk) blijkt het vervolgens mogelijk om aan deze wens tegemoet te komen.

Op 14 oktober 1996 wordt door het Gecombineerd College besloten het plan uit te voeren volgens alternatief 1 zonder fasering.

Een knelpunt voor de uitvoering van het project is het eigendom van de sprengen, dit is particulier bezit. In april 1998 zijn onderhandelingen gaande over de aankoop door het waterschap. Probleem bij de onderhandelingen is dat in dit gebied een bouwkaavel ligt waarvan het de bedoeling is dat dit aan de gemeente verkocht gaat worden maar waarover de onderhandelingen moeizaam verlopen. De rest van de beek (dus uitgezonderd de sprengen) is eigendom van de gemeente en zal te zijner tijd aan het waterschap worden overgedragen. Op 24 juni 1998 stemt het algemeen bestuur in met het beschikbaar stellen van een uitvoeringskrediet voor het herstelplan van f 1.526.000,- (incl. BTW).

Ten aanzien van het in eigendom verkrijgen van de sprengen wordt dan gesteld dat het voor de uitvoering van het totale plan niet noodzakelijk is dat het waterschap de ondergrond van de sprengen aankoopt. Omdat de sprengen de status hebben van A-watergang moeten (op grond van de wet) eigenaren gedogen dat het waterschap werkzaamheden uitvoert aan A-watergangen.

Het algemeen bestuur stemt in met het bestek en met openbare aanbesteding op 25 juni 1998. Bij de evaluatie van het project (Evaluatie MT-opdracht, 8 juli 2003) wordt aangegeven dat het project volgens planning is verlopen en dat de taakstelling zowel kwantitatief (herstellen van de gedempte beek, beperken wateroverlast) als kwalitatief (cultuurhistorisch herstel, recreatief ontsluiten en meer natuurwaarden) conform verwachting geslaagd zijn. (Verdere details over de realisatie van de doelstellingen worden niet vermeld.) De gerealiseerde kosten zijn iets lager dan begroot.

8.3. Cluster Wenumse beek

De cluster Wenumse beken bestaat uit de Wenumse beek (inclusief Meibeek), de Papegaaibeek en de Koningsbeek (inclusief Paleispark).

In het Waterhuishoudingsplan van de Provincie Gelderland hebben de Wenumse beek en de Koningsbeek de functie 'te beschermen waardevol water'. De Papegaaibeek heeft deze functie niet. Voorafgaand aan de opstelling van het opstellen van het Beheers- en Onderhoudsplan is in 1999 het Plan van Aanpak Cluster Wenumse beek opgesteld. Dit Plan van Aanpak is opgesteld door Bureau Hemmen in nauw overleg met een begeleidingsgroep van de verschillende partijen die ook een rol spelen bij de realisatie van het BOP, Waterschap Veluwe, de provincie Gelderland, het rijk middels DLG (Dienst Landelijk Gebied), de gemeente Apeldoorn, en de Stichting tot behoud van de Veluwse Sprengen en Beken. In deze begeleidingsgroep zijn de belangrijkste overwegingen en keuzes besproken die ten grondslag liggen aan het BOP. Daarna is het Plan van Aanpak voorgelegd aan een klankbordgroep met vertegenwoordigers van groeperingen die belangen hebben in het gebied. 'De gemaakte opmerkingen zijn in het Plan verwerkt'. Het Plan van Aanpak Cluster Wenumse beek is op 23 februari 2000 vastgesteld in het algemeen bestuur.

8.3.1. Het BOP Cluster Wenumse beek

Het BOP van de cluster Wenumse beek is gedateerd mei 2001 en opgesteld door Ecoplan natuurontwikkeling.

Belangrijk element in de planvorming is een opwaardering van de beken zodat deze een grotere ecologische waarde krijgen. 'Vanwege de grote cultuurhistorische waarde

Waterschap Veluwe

van de beken is het noodzakelijk het behoud en herstel van de cultuurhistorische waarde af te wegen tegen de (potentiële) natuurwaarde van de beken’.

‘Over het algemeen wordt uitgegaan van de huidige situatie of de situatie die zich in een tijdsbestek van circa 10 jaar kan voordoen’.

In het BOP worden streefbeelden voor de verschillende beken die deel uit maken van het plan vast gelegd.

Streefbeeld Wenumse beek :

Algemeen: Een ecologisch waardevolle beek waarbij de aanwezige cultuurhistorische elementen zijn behouden. De ecologische verbindingfunctie van de beek is optimaal ontwikkeld.

Kenmerken streefbeeld:

- permanent watervoerend met een stroomsnelheid van ca. 0.2- 0.4 m/s;
- de beek staat in verbinding met de gerenatureerde Grift;
- de kwaliteitsparameters voldoen aan de normen van de ecologische klasse 3 of 4;
- barrières voor de fauna zijn verwijderd waardoor migratie tot aan de bovenloop mogelijk is;
- langs de benedenloop zijn moeraszones en poelen aanwezig, de beekloop wordt begeleid door opgaande beplanting;
- De Wenumse watermolen is bedrijfsklaar (incidenteel in gebruik), gevoed door de Wijert;
- ook de overige cultuurhistorische elementen, zoals de Rotterdamse kopermolen en de beekwallen zijn behouden;
- langs de beek zijn diverse begeleidend wandelpaden voor extensief gebruik;
- de door het waterschap beheerde zone is minimaal 3 meter breed, waar mogelijk breder.

Dit streefbeeld wordt op verschillende locaties verder uitgewerkt in te nemen maatregelen: herstel watervoerendheid zuidelijke sprengkoppen, watervoerendheid zuidtak, verminderen incidentele wateroverlast, natuurlijke ontwikkeling met cultuurhistorische elementen van landgoederen Rotterdamse kopermolen en Eikenhorst, migreerbaarheid realiseren door vervanging stuw door cascade, afsluiten verlaat naar Papegaaibeek, koppeling aan de Grift, verbeteren duikers, aanleg beplanting, herstel beekprofiel, sanering waterbodems en taluds, verlagen maaiveld en aanleg poelen, recreatief medegebruik Rotterdamse kopermolen via wandelroute.

Streefbeeld Papegaaibeek

Algemeen: het ontwikkelen van grotere ecologische waarden in zowel de bovenloop als de benedenloop. De wens is om de aanwezige ecologische potenties verder te ontwikkelen (die potenties zijn: lage ligging en aanwezigheid van kwel) en om een grens te vormen tegen stedelijke/industriële ontwikkeling van Apeldoorn.

Kenmerken streefbeeld

- continu watervoerend (in de zomer kleinere, in de winter grotere afvoer);
- de monding van de Papegaaibeek wordt aangesloten op de Grift;
- de kwelzones worden beheerd met het oog op realisatie van natte natuurdoeltypen;
- in boven- en benedenloop heeft natuurontwikkeling in combinatie met herdimensionering plaatsgevonden;
- de benedenloop is geaccentueerd door beekbegeleidend opgaande beplanting;
- de door het waterschap beheerde zone bedraagt minimaal 75 cm. en bij voorkeur 3 meter of meer.

Waterschap Veluwe

Het streefbeeld wordt uitgewerkt in verschillende maatregelen: aanleggen poelen en moerasstroken, verbeteren duikers, afkoppelen verlaat vanaf de Wenumse beek, aansluiting op de Grift, aanleggen beplanting, verwijderen beschoeiing, herprofilen beek, aanleggen bufferstroken, landschapsbeleving versterken.

Streefbeeld Koningsbeek

Algemeen: Integratie van de beek in de noordelijke bebouwingsrand van Apeldoorn, dit moet zorgen voor een fraaie overgang van stedelijk naar landelijk gebied.

Kenmerken streefbeeld:

- de beek is permanent watervoerend met een stroomsnelheid van circa 0.2 – 0.4 m/s;
- de ecologische waarde van de beek wordt verder ontwikkeld (waardevol water);
- herdimensionering t.b.v. natuurontwikkeling en het tegengaan van wateroverlast wordt gerealiseerd;
- het nu overkluisde traject (duikers) wordt bovengronds gehaald (voorwaarde voor verdere ontwikkeling);
- barrières voor migratie van waterorganismen worden opgeheven en de landschappelijke inbedding wordt vergroot;
- streven naar de ontwikkeling van beekbegeleidende bloemrijke oevers;
- de historische betekenis van de beek wordt benadrukt;
- het waterschap streeft naar een zone van minimaal 3 m. voor uitvoering van het beheer;
- de sprengen en het gedeelte binnen het Paleispark worden gehandhaafd als cultuurhistorische elementen;
- in overleg met de eigenaar zal gezocht worden naar een meer natuurlijke watervoorziening en een duurzamere inrichting van de sprengen en vijvers.

Het streefbeeld wordt uitgewerkt in maatregelen: verminderen waterwinning, bevorderen infiltratie, verwijderen stuwen, opheffen overkluizing, ontwikkelen nieuw tracé, aanplanten houtwal verbeteren landschapsbeleving.

Monitoring maatregelen

Ten behoeve van monitoring zijn de streefbeelden op de volgende wijze meetbaar gemaakt:

Macrofauna: levensgemeenschap karakteristiek voor stromende wateren, klasse 4 volgens de meetlat Gelderland (= water van het hoogste ecologisch niveau, HEN).

Chemie: het totaal-fosfaatgehalte en totaal-stikstofgehalte en het elektrisch geleidingsvermogen moeten lager zijn dan anno 2000. De MTR van de 4^e nota waterhuishouding moet gehaald worden.

Vegetatie: de vegetaties van de nieuw aan te leggen kwelbiotopen dient voor tenminste 25% van de oppervlakte te bestaan uit kwelvegetaties (met kwelindicatoren als holpijp en dotterbloem) en voor hooguit 25% uit ruigesoorten.

Meting: In het jaar voorafgaand aan de uitvoering wordt de uitgangssituatie macrofauna en chemie gemeten.

In het jaar 0 uitvoering vastleggen van de feitelijke nieuwe situatie door middel van foto's.

In jaar 1 meten van macrofauna, chemie en de vegetatie floristisch (= vastleggen bijzondere soorten).

In jaar 3 meten van de macrofauna, de chemie en de vegetatieontwikkeling.

In jaar 5 idem met vastleggen middels foto's.

In jaar 5 evaluatie.

Waterschap Veluwe

Bestuurlijke behandeling

Op 28 november 2001 wordt het BOP cluster Wenumse beek behandeld in het algemeen bestuur. Voorafgaand van februari tot en met april 2001 is de inspraakperiode geweest en samen met het BOP wordt ook de inspraaknota behandeld en vastgesteld. Aan het algemeen bestuur wordt gevraagd:

- de inspraaknota vast te stellen;
- in te stemmen met de voorgestelde wijzigingen, zoals verwoord in de inspraaknota en het Beheers- en onderhoudsplan Cluster Wenumse beek vast te stellen
- een krediet van f 400.000,-- (€ 181.512) van de meerjarenbegroting 2002-2006 gereserveerde f 2.100.000,-- beschikbaar te stellen voor de verdere voorbereiding van de uitvoering (voor voorlichting en communicatie, voor de aankoop van gronden en voor het opstellen van het bestek).

De verwachting is dat najaar 2002 de aanbesteding van het bestek zal plaatsvinden en in 2003 gestart zal worden met de uitvoering.

Op 14 januari 2004 besluit het college van dijkgraaf en heemraden om het BOP Wenumse beken te splitsen in drie fasen vanwege ernstige waterbodempollutie en oeververontreiniging rondom en benedenstrooms van de Rotterdamse kopermolen. Op 23 juni 2004 besluit het algemeen bestuur om een uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de eerste fase van € 420.000,--. Het werk zal worden gegund als de subsidiebeschikking van rijk en provincie binnen is. Voor de fasen 2 en 3 resteert volgens de meerjarenbegroting € 570.000,--.

Op 28 juni 2006 wordt het algemeen bestuur een notitie aangeboden waarin het algemeen bestuur gevraagd wordt voor de 2^e fase van herstel en herinrichting van de cluster Wenumse beek een uitvoeringskrediet van € 425.000,-- ter beschikking te stellen.

De voorbereiding van de 2^e fase is op dat moment (juni 2006) grotendeels afgerond. De 2^e fase omvat de midden- en benedenloop van de Papegaaibeek en alle overige A-wateren binnen de cluster. De 3^e fase omvat het WBB- gedeelte van de Wenumse beek. De Koningsbeek is een apart onderdeel binnen de cluster en wordt samen met de gemeente Apeldoorn heringericht in 2008. (Eigenlijk zou dit dus als 4^e fase kunnen worden aangeduid.)

Het algemeen bestuur besluit het krediet van € 425.000,-- te verlenen.

In de toelichting blijkt dat de reservering in de meerjarenbegroting voor de fasen 2 en 3 niet bestaat uit de eerder genoemde € 570.000,-- maar bestaat uit € 250.000,-- die voor 2006 op de begroting staat plus € 520.000,-- die in de meerjarenbegroting 2007-2010 staat. In totaal dus € 770.000,--. Voor fase 3 resteert dan nog € 345.000,--. In de notitie wordt in de financieel-economische paragraaf ook aandacht besteed aan de extra onderhoudskosten die gepaard gaan met het BOP (de extra kosten worden geraamd op € 3.300,-- per jaar voor de 2^e fase).

Op 27 september 2006 wordt het algemeen bestuur gevraagd voor de uitvoering van de sanering van het vervuilde deel van de Wenumse beek een uitvoeringskrediet van € 2.145.000,-- ter beschikking te stellen (deze kosten worden deels gesubsidieerd). Volgens de planning zal de uitvoering van de sanering starten in november 2006 en medio 2007 gereed zijn. De vergadering besluit conform het voorstel.

In de vergadering van 27 juni 2007 bij de behandeling van de meerjarenbegroting 2008-2012 spreekt de heer Aalbers namens de categorie ingezetenen zijn zorg uit dat de BOP's van sprengen en beken telkens slechts gedeeltelijk worden uitgevoerd.

Waterschap Veluwe

'Het vergroten van de betrokkenheid van belanghebbenden zal nuttig en noodzakelijk zijn om het succes van de BOP's te verhogen. Aanpassing van de huidige werkwijze is reeds verkennend besproken. Wij pleiten voor verkenning van de mogelijkheid om belanghebbenden niet alleen te betrekken in de voorbereidingsfase maar ook in de fase van besluitvorming en uitvoering.'

In een reactie op de beschouwing zegt de dijkgraaf: 'Het is een zorgpunt dat slechts 50-60% van de doelstellingen van de BOP's gerealiseerd kunnen worden. Dit heeft met name te maken met grondverwerving. De betrokkenheid van burgers zal vergroot moeten worden. Wellicht zal het strategisch grondaankoopbeleid hieraan bij kunnen dragen'. In de vergadering van 2 juli 2008 bij de bespreking van de Voortgangsrapportage 2007 merkt de heer Aalbers op dat ten aanzien van beekherstel nog enorm veel te doen is: 'BOP's worden vastgesteld, maar de realisering blijft achter'. Hij dringt er op aan om in de komende Buraps tot 2013 steeds op de hoogte te worden gehouden van de voortgang. Gediscussieerd wordt over eventuele onteigening bij moeizame grondverwerving. De dijkgraaf geeft aan dat 'vrijwilligheid het uitgangspunt is bij grondverwerving, maar dat het algemeen bestuur er mee ingestemd heeft dat onteigening als uiterste middel gebruikt kan worden. Dit is gelukkig nog niet voorgekomen'.

Inmiddels is besloten de uitvoering van de laatste fase van het BOP Wenumse beken (de Koningsbeek) uit te stellen. Aanleiding om deze fase uit te stellen was het opstellen van een visie voor het Waterplan van de gemeente Apeldoorn. Er zijn gesprekken gevoerd met de provincie over het uitstel om de subsidie veilig te stellen. De uitvoering zal nu in de periode 2011/2012 plaats vinden. Niet duidelijk is of het algemeen bestuur over dit uitstel is geïnformeerd.

8.4. Cluster Volenbeek

Op 26 april 2000 wordt in het algemeen bestuur de notitie 'Uitgangspunten cluster Volenbeek' besproken (notitie niet bij de stukken). Hieraan voorafgaand is in de klankbordgroep op 18 november 1999 de discussie gegaan over verlanding of uitgraven van de sprengen van de Volenbeek en het al dan niet watervoerend krijgen van de beek. Een ander belangrijk discussiepunt is het al dan niet combineren van het project met de aanleg van een Ecologische Verbindings Zone (EVZ). Dit laatste is een taak van de gemeente.

Voorafgaand aan behandeling in het algemeen bestuur is de notitie besproken in de Commissies Water en F.B.A. en deze hebben beide ingestemd met de notitie.

Bij de behandeling in het algemeen bestuur op 26 april 2000 komen bovengenoemde discussiepunten echter opnieuw aan de orde. Gerefereerd wordt aan weerstand van agrariërs in het gebied tegen de aanleg van een ecologische verbindingzone. Ook worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het laten verlanden van de sprengkoppen.

De voorliggende notitie wordt gekwalificeerd als een onvoldragen stuk. De categorie ingezetenen in het algemeen bestuur stelt voor dat het stuk door het college teruggenomen wordt, hetgeen tenslotte gebeurt.

Op 28 juni 2000 komt de uitgangspuntennotitie in aangepaste vorm opnieuw aan de orde (de gewijzigde uitgangspuntennotitie wordt na hoofdelijke stemming met een aantal stemmen tegen vastgesteld op 28 juni 2000).

In deze notitie wordt voorgesteld om:

- in afwijking van wat in de eerste uitgangspuntennotitie is opgenomen, bij het opstellen van het BOP ervan uit te gaan dat de kop van de spreng van de Volenbeek opgeschoond zal worden, waarbij in het BOP nog een afweging gemaakt zal worden ten aanzien van de effecten van de verdroging,
- vast te stellen dat de verplichting om een BOP op te stellen in principe los staat van de taak van de gemeente Putten om een ecologische verbindingzone te realiseren

Waterschap Veluwe

tussen het Veluws natuurgebied en het Nuldernauw, maar dat tijdens de voorbereiding en de uitvoering van het BOP zoveel mogelijk afstemming zal plaats vinden met de gemeente Putten.

8.4.1. Plan van aanpak Cluster Volenbeek (23 mei 2000)

Doelstellingen

Hoofddoelstelling: Instandhouding van bestaande waarden, herstel en ontwikkeling van potentiële waarden, rekening houdend met hydrologische, ecologische, economische, cultuurhistorische, landschappelijke en recreatieve belangen.

Doelstellingen per deelaspect:

- **waterhuishouding:** het in kwalitatieve en kwantitatieve zin optimaal beheren van het grond- en oppervlaktewater, gelet op de functie van het gebied;
- **ecologie:** het in stand houden en zo mogelijk verder ontwikkelen van aan bronnen en beken gebonden levensgemeenschappen;
- **economie:** behoud van de ontwaterende en afwaterende functie van de beek alsmede van de actuele en potentiële gebruikswaarden;
- **cultuurhistorie:** het aangeven van de functies met cultuurhistorische grondslag en waar gewenst deze in standhouden of herstellen;
- **landschap:** het handhaven van bestaande waarden en zo mogelijk ontwikkelen van landschappelijke belevingswaarden;
- **recreatie:** het zoneren van recreatief mede gebruik van de beek en de directe omgeving.

Daarnaast worden twee richtinggevende doelstellingen geformuleerd:

- Bij verdere planvorming moet rekening gehouden worden met de ontwikkelingen in het realiseren van de Gelderse Ecologische Verbindingszones (EVZ).
- Voor het beekstelsel streven naar de functie "water voor natuur van het hoogste ecologisch niveau (HEN).

Streefbeeld

Het streefbeeld wordt samengevat in de volgende uitgangspunten:

- waterhuishoudkundige inrichting volgens criteria van functie 1-gebied (water voor landbouw);
- geen maatregelen nemen die een ontwikkeling naar een functie V-water (water van het hoogste ecologisch niveau) in de weg staan;
- permanente stroming van het beektracé Schoonderbeek- Kronkel en een deel van de Volenbeek herstellen door het opschonen van de beekloop;
- aanleg van een natte ecologische verbindingzone (EVZ) type 'das/kamsalamander' over het tracé Volenbeek-Kronkel;
- versterken van de kwelvegetaties in gebieden waar kwelindicatoren zijn;
- oude beeklopen direct ten westen van de spoorlijn herstellen;
- houtwallen onderhouden/herstellen en beukenbos bij de sprengkoppen van de Schoonderbeek uitdunnen;
- beide beeksystemen (Schoonderbeek en Volenbeek) migreerbaar maken.

Vanaf juni 2000 werkt een projectgroep samen met bureau Oranjewoud en bureau Hemmen aan het BOP Volenbeek. Op 21 december 2000 wordt het in de klankbordgroep besproken en wordt er op grote lijnen mee ingestemd.

Op 16 januari 2001 wordt het ontwerp, voorafgaand aan de voorlichtings- en inspraakperiode voorgelegd aan de commissie Water met de vraag om voorlopig in te stemmen met het ontwerp en akkoord te gaan met de start van de voorlichting en inspraak in maart 2001.

Waterschap Veluwe

Bij het voorstel is tevens een overzicht gevoegd van de verwachte toename van de onderhoudskosten als gevolg van de uitvoering van het BOP.

8.4.2. BOP cluster Volenbeek

Het BOP van de cluster Volenbeek is gebaseerd op de uitgangspunten zoals die genoemd zijn in het Plan van Aanpak. De uitgangspunten worden op de volgende wijze verder uitgewerkt:

Waterhuishoudkundig: afstemmen op het landbouwkundig belang:

- het handhaven van de huidige ontwateringsdiepte;
- het wegnemen van wateroverlast en eventuele tekorten.

Aanvullend: het wegnemen van knelpunten kunstwerken en optimaliseren onderhoudssituatie

Optimaliseren ecologische waarden:

- herstel van watervoerendheid;
- verbetering van migratiemogelijkheden;
- vergroten kansen voor ecologisch waardevolle oevers.

Cultuurhistorische en landschappelijke aspecten:

- aandacht voor enkele voormalige cultuurhistorisch waardevolle beeklopen;
- aandacht voor landschappelijk waardevolle beplanting, oude beekwallen hebben vaak ook cultuurhistorische waarde.

Onderhoud:

- als resultante van bovenstaande inrichtingswensen.

Bijstelling legger en monitoring:

De wenselijkheid om (delen van) de waterlopen als A-watergangen te gaan beschouwen en als zodanig te beheren. Via monitoring nagaan in hoeverre getroffen maatregelen effect hebben gehad.

De bovenstaande uitgewerkte uitgangspunten zijn vervolgens vertaald naar maatregelen

Monitoring

Om te kunnen volgen of de maatregelen "succesvol" zijn geweest is het van belang om te kunnen meten of er een ontwikkeling gaande is naar het streefbeeld.

Streefbeeld:

Macrofauna: levensgemeenschap karakteristiek voor stromende wateren, klasse 4 volgens de meetlat Gelderland (= water van het hoogste ecologisch niveau, HEN).

Chemie: het totaal-fosfaatgehalte en totaal-stikstofgehalte en het elektrisch geleidingsvermogen moeten lager zijn dan anno 2000. De MTR (maximaal toelaatbaar risiconiveau) van de 4^e nota waterhuishouding moet gehaald worden.

Vegetatie: de vegetaties van de nieuw aan te leggen kwelbiotopen dient voor tenminste 25% van de oppervlakte te bestaan uit kwelvegetaties (met kwelindicatoren als holpijp en dotterbloem) en voor hooguit 25% uit ruigtesoorten.

Meting: In het jaar voorafgaand aan de uitvoering wordt de uitgangssituatie macrofauna en chemie gemeten.

In het jaar 0 (uitvoering vastleggen van de feitelijke nieuwe situatie door middel van foto's.

Waterschap Veluwe

In jaar 1 meten van macrofauna, chemie en de vegetatie floristisch (= vastleggen bijzondere soorten).

In jaar 3 meten van de macrofauna, de chemie en de vegetatieontwikkeling.

In jaar 5 idem met vastleggen middels foto's.

In jaar 5 evaluatie.

Bestuurlijke behandeling

Op 27 juni 2001 wordt het BOP cluster Volenbeek behandeld in het algemeen bestuur. Voorafgaand van februari tot en met april 2001 is de inspraakperiode geweest en samen met het BOP wordt ook de inspraaknota behandeld en vastgesteld.

Aan het algemeen bestuur wordt gevraagd:

- de inspraaknota vast te stellen;
- in te stemmen met de voorgestelde wijzigingen, zoals verwoord in de inspraaknota en het Beheers- en onderhoudsplan Cluster Volenbeek;
- een krediet van f 200.000,-- (€ 90.800) van de meerjarenbegroting 2002-2006 gereserveerde f 680.000,-- beschikbaar te stellen voor de verdere voorbereiding van de uitvoering (voor voorlichting en communicatie, voor de aankoop van gronden en voor het opstellen van het bestek).

Op 23 juni 2004 komt een voorstel omtrent de uitvoering van het BOP Volenbeek in het algemeen bestuur aan de orde. De realisatie gaat vanwege beperkte medewerking in het gebied op een aantal punten aanzienlijk afwijken van het in 2001 goedgekeurde BOP. De belangrijkste verschillen zijn:

- aanleg nieuw tracé: 0 meter in plaats van de geplande 300 meter;
- aanleg retentie: 0,6 ha in plaats van de geplande 1 ha;
- verbreden: 300 meter in plaats van de geplande 2.900 meter.

Toch blijken de uitvoeringskosten ongeveer overeen te komen met de voor de uitvoering gereserveerde kosten in de meerjarenbegroting. Volgens de toelichting is in de meerjarenbegroting al rekening gehouden met de wijzigingen in het oorspronkelijke BOP.

Het algemeen bestuur besluit het gereserveerde krediet van € 475.000,-- beschikbaar te stellen. Dit in de meerjarenbegroting gereserveerde bedrag wijkt wel aanmerkelijk af van nog resterende bedrag uit de meerjarenbegroting van 2001 (f 480.000,--!).

9. Bevindingen

9.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zullen eerst de onderzoeksvragen (deelvragen) aan de orde komen waarna tenslotte de centrale onderzoeksvragen behandeld zullen worden.

9.2. Beantwoording van de onderzoeksvragen (deelvragen)

Onderzoeksvraag:

Welke doelen zijn verwoord in het beekherstelprogramma en in de daarop gebaseerde Beheers- en Onderhoudsplannen; zijn in elk afzonderlijk programma algemene en bijzondere doelen geformuleerd?

Norm:

- Er zijn op eenduidige en op consistente wijze doelstellingen (inhoudelijk, financieel en organisatorisch) geformuleerd.
- De geformuleerde doelstellingen kunnen getoetst worden of te wel ze zijn meetbaar.

Waterschap Veluwe

Bevinding:

De doelstellingen van de Beheers- en Onderhoudsplannen zijn eerst in algemene termen in daarna meer uitgewerkt nauwkeurig omschreven, waarbij opvalt dat met name voor het oudste plan- De Winkewijert de inhoudelijke doelstellingen gedetailleerd omschreven zijn.

Bij alle drie de BOP's zijn de inhoudelijke doelstellingen vastgelegd in een streefbeeld dat toetsbaar is.

De financiële en organisatorische doelstellingen zijn in het BOP niet eenduidig vastgelegd (wat mogelijk te maken heeft met het lange termijn traject dat moet leiden tot de realisatie). De financiële aspecten van BOP's komen via reserveringen in de meerjarenbegroting bij het algemeen bestuur ter sprake maar echte duidelijkheid over de kosten komt pas op het moment van aanbesteden, waarbij moet worden aangetekend dat ook tijdens de uitvoering er nog wijzigingen in de kosten optreden, die worden gemeld in de Burap's.

Aan de norm wordt ten dele voldaan.

Onderzoeksvraag:

Welke kaders stelt het algemeen bestuur aan de afzonderlijke Beheers- en Onderhoudsplannen als het gaat om:

- d. Inhoudelijke doelstellingen
- e. Financiële doelstellingen
- f. Organisatorische en samenwerkingsdoelstellingen?

Norm:

- Er zijn op eenduidige en op consistente wijze doelstellingen (inhoudelijk, financieel en organisatorisch) geformuleerd.
- De geformuleerde doelstellingen kunnen getoetst worden of te wel ze zijn meetbaar.
- Er is een eenduidige raming van de kosten en opbrengsten van het beleid in de beleidsperiode waaraan de ontwikkelingen getoetst kunnen worden.
- Er is vastgelegd hoe de organisatie van de projecten is, welke partijen betrokken zijn bij de realisatie van het beleid en op welke wijze samenwerking zal plaats vinden.

Bevinding:

Bij de beantwoording van de vorige onderzoeksvraag is al aangegeven dat de inhoudelijke doelstellingen op eenduidige en consistente wijze zijn geformuleerd, maar dat dit niet geldt voor de financiële en organisatorische doelstellingen.

De inhoudelijke doelstellingen zijn in het BOP vertaald in meetbare, toetsbare doelstellingen (bijvoorbeeld aantallen meters oeververbreding, permanent watervoerend met een vastgelegde stroomsnelheid e.d.).

Er is geen eenduidige raming van de kosten en opbrengsten op het moment dat het BOP in het algemeen bestuur wordt vastgesteld. In april 2000 wordt een notitie besproken in beide commissies en in het algemeen bestuur waarin een overzicht wordt gegeven van alle in uitvoering zijnde en voorgenomen beekherstelprojecten met een tijdplanning voor de vaststelling van de verschillende BOP's en de daarbij geraamde kosten (de notitie: 'Rol uitgangspuntennotities bij beekherstelprojecten en het programma 2000'). Voor de totale kosten van een BOP is een reservering opgenomen in de meerjarenbegroting, maar dit zijn bruto kosten, waarvan 60 tot 75% niet voor rekening van het waterschap komen maar voor rekening van Rijk en Provincie middels subsidies. Daar komt bij dat de bedragen die in de meerjarenbegroting gereserveerd staan in de loop der jaren veranderen zonder dat duidelijk is hoe die veranderingen tot

Waterschap Veluwe

stand komen. Meer duidelijkheid over de kosten komt doorgaans pas enkele jaren na de vaststelling van het BOP op het moment van aanbesteden. Wanneer het BOP in fasen uitgevoerd wordt pas aan het eind van het traject duidelijk wat de financiële consequenties zijn. Ook de organisatorische aspecten van het Bop zijn bij vaststelling slechts ten dele duidelijk.

In het programma 2000 wordt aangegeven wanneer naar verwachting de verschillende BOP's zullen worden vastgesteld. In hoeverre dit programma in een later stadium is bijgesteld en of het algemeen bestuur hierover is geïnformeerd is onduidelijk.

Na vaststelling wordt het uitvoeringstraject gestart en wordt duidelijk welke partijen wel of niet mee willen werken aan het project, hetgeen kan leiden tot aanzienlijke aanpassing van het oorspronkelijke plan met alle consequenties van dien.

Aan de norm wordt ten dele voldaan.

Onderzoeksvraag:

Op welke wijze controleert het algemeen bestuur de uitvoering van het vastgestelde beleid als het gaat om:

- a. rapportagemomenten van behaalde doelen;
- b. financiële verslaglegging;
- c. voortgang in de samenwerking en de daarbij geregelde verantwoordelijkheden.

Norm:

Wat betreft de controlerende taak:

Het algemeen bestuur controleert of de informatie over de voortgang van het beekherstelbeleid op de afgesproken wijze binnen de afgesproken termijnen plaatsvindt en controleert of de uitvoering gebeurt overeenkomstig de vastgestelde regelgeving (rechtmatig), overeenkomstig het vastgelegde financiële kader (doelmatig), en of de uitvoering, inclusief de evaluatie, leidt tot het beoogde resultaat (doeltreffend).

- De uitkomsten van de evaluatie worden gebruikt om het vastgestelde beleid zonodig te herzien.

Bevinding:

In het BOP zijn geen rapportagemomenten vastgelegd anders dan dat na 5 jaar een evaluatie van het BOP op basis van de in het BOP vastgelegde monitoring zal plaatsvinden. Aan de informatie die in de Burap's aan het algemeen bestuur verstrekt wordt kan niet worden vastgesteld of de gestelde doelen gerealiseerd zijn.

Ook de financiële verslaglegging is beperkt. In de Burap's wordt alleen aangegeven waar in de uitvoering wijzigingen zijn opgetreden ten opzichte van het oorspronkelijk bestek en wat dit betekent aan meer en minder werk, maar een totaaloverzicht per project is niet beschikbaar. Ook ten aanzien van de voortgang ontbreekt het aan informatie. Op geen van de genoemde aspecten kan het algemeen bestuur in voldoende mate invulling geven aan zijn controlerende taak.

Aan de norm wordt niet voldaan.

Onderzoeksvraag:

Hoe geeft het college van dijkgraaf en heemraden vorm aan de uitvoering van het beekherstelprogramma als het gaat om:

- het voorleggen aan het algemeen bestuur van de afzonderlijke Beheers- en Onderhoudsplannen ter besluitvorming;
- de uitvoering van het vastgestelde beleid in de afzonderlijke Beheers- en Onderhoudsplannen (doelmatigheid);
- de verantwoording over de uitvoering van de vastgestelde BOP's.

Waterschap Veluwe

Norm:

Wat betreft het besluitvormingsproces en de organisatie en procedures:

- Er is eenduidige regelgeving hoe projecten worden ingericht, welke procedures gevolgd worden, welke partijen bij de uitvoering betrokken zijn en welke financiële randvoorwaarden gelden bij de uitvoering, zodat de uitvoering van het beekherstelbeleid daaraan getoetst kan worden.

Wat betreft de informatievoorziening:

- Bij de beleidsvoorbereiding is vastgelegd hoe de kaderstellende nota is ingericht, op welke wijze de inspraak geregeld is en aan welke overige informatie het algemeen bestuur behoefte heeft. Bij de vaststelling van Beheers- en Onderhoudsplannen is eenduidig vastgelegd op welke wijze dossiervorming over de realisatie zal plaatsvinden, wanneer periodiek gerapporteerd zal worden over de voortgang van het project en welke kosten daarmee gemoeid zijn, en in welke mate de geformuleerde doelstellingen van het beekherstelbeleid gerealiseerd worden (kwaliteit van uitvoering).
- De evaluatiemomenten over het verloop van de projecten zijn vastgelegd (kwaliteit van uitvoering).
-

Bevinding:

Ten aanzien van de besluitvorming:

Het besluitvormingsproces verloopt voor de drie onderzochte plannen niet identiek. Voor de **Winkewijert** is onder begeleiding van een breed samengestelde werkgroep een plan opgesteld met drie alternatieven dat in twee fasen kon worden uitgevoerd. Het plan is door het dagelijks bestuur (van Oost-Veluwe) in de inspraak gebracht waarbij door de insprekers de voorkeur werd uitgesproken voor ongefaseerde uitvoering van alternatief 1. Na overleg met de gemeente Apeldoorn en de subsidieverstrekkers (rijk en provincie) is aan deze wens van insprekers tegemoet gekomen en heeft het gecombineerd college van het waterschap op 14 oktober 1996 besloten het plan op deze wijze uit te voeren.

Op 24 juni is het bestek voorgelegd aan het algemeen bestuur en heeft het algemeen bestuur besloten het uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen.

Voor de cluster **Wenumse beken** wordt door een extern bureau een plan van aanpak opgesteld in nauw overleg met een begeleidingsgroep van verschillende betrokken partijen.

Het Plan van Aanpak wordt vervolgens voorgelegd aan een klankbordgroep met vertegenwoordigers van groeperingen die belangen hebben in het gebied. De opmerkingen van deze klankbordgroep worden in het plan van aanpak verwerkt. Het Plan van aanpak is vervolgens op 23 februari 2000 in het algemeen bestuur vastgesteld. Kort daarop heeft het algemeen bestuur op 26 april 2000 besloten tot een nieuwe wijze van integrale en gecombineerde aanpak van beekherstel. Daarin staat de uitvoering van de cluster Wenumse beek gepland voor 2002/2003.

Vervolgens is door een extern bureau het BOP Wenumse beken opgesteld, waarna na de inspraakperiode in het voorjaar van 2001 het BOP Wenumse beken door het algemeen bestuur wordt vastgesteld op 28 november 2001.

De verwachting is dat eind 2002 de aanbesteding van het bestek zal plaats vinden.

Op 14 januari 2004 besluit het college van dijkgraaf en heemraden het BOP onder te verdelen in 3 fasen en op 24 juni 2004 wordt door het algemeen bestuur het uitvoeringskrediet beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de eerste fase.

Voor de cluster **Volenbeek** wordt op 26 april 2000 (in dezelfde vergadering waarin wordt besloten tot de nieuwe gecombineerde aanpak) de uitgangspuntennotitie 'Uitgangspunten cluster Volenbeek' besproken.

Waterschap Veluwe

(NB: De hier gevolgde procedure is in afwijking van de procedure zoals die voorgesteld wordt in de nieuwe aanpak, waarbij de uitgangspuntennotitie alleen aan de orde komt in de projectgroep en de klankbordgroep, waarna een BOP wordt opgesteld dat na voorlopige vaststelling door het college van dijkgraaf en heemraden wordt voorgelegd aan de commissie Water, waarna het inspraaktraject gestart kan worden. In de nieuwe procedure komt een BOP pas na de inspraakprocedure voor het eerst op de agenda van het algemeen bestuur).

Hier komt de uitgangspuntennotitie dus wel op de agenda van het algemeen bestuur en daarbij wordt de notitie als onvoldragen gekwalificeerd en na discussie door het college teruggenomen.

Op 28 juni 2000 komt de notitie in aangepaste vorm terug in het algemeen bestuur en wordt na hoofdelijke stemming in het algemeen bestuur vastgesteld.

Op 27 juni 2001 wordt het BOP Volenbeek na de inspraakprocedure in het voorjaar van 2001 vastgesteld in het algemeen bestuur.

Op 23 juni 2004 wordt vervolgens het uitvoeringskrediet op basis van het opgestelde bestek beschikbaar gesteld.

Geconcludeerd wordt dat de wijze waarop in het algemeen bestuur besluitvorming plaats vindt over de inhoud van het plan bij de drie onderzochte plannen verschilt en ook afwijkt van de procedure zoals die in de notitie over de nieuwe aanpak die in april 2000 is vastgesteld.

Volgens deze procedure wordt de inhoud van het BOP na voorlopige goedkeuring door het college van dijkgraaf en heemraden alleen voorgelegd aan de commissie Water om vervolgens het inspraaktraject in te gaan. Daarna vindt formele vaststelling plaats in het algemeen bestuur.

Geconcludeerd wordt ook dat niet helder is hoe de besluitvorming over kosten van het plan verlopen. Enerzijds wordt in de meerjarenbeleidsbegroting het programma jaarlijks geactualiseerd en worden de bedragen in de meerjarenbegroting daarop aangepast.

Vraag is of met de goedkeuring van de meerjarenbegroting ingestemd wordt met de kosten voor beekherstel zoals die daarin geraamd zijn (en dus veelvuldig aangepast worden). Probleem daarbij dat geen zicht is op de kosten zoals die voor rekening komen van het waterschap, omdat het om bruto kosten gaat waar voor een flink deel subsidies van derden tegenover staan. Zicht op de werkelijke kosten is er pas op het moment dat aanbesteding plaats vindt en het algemeen bestuur gevraagd wordt het uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen. Dan is het bestek gereed en is de subsidiebeschikking binnen.

Aan de norm wordt in beperkte mate voldaan.

Ten aanzien van de verantwoording:

Informatie over de voortgang wordt door het college van dijkgraaf en heemraden verstrekt middels de Burap. Deze informatie is globaal. Middels een gekleurd blok en een beknopte toelichting wordt aangegeven hoe de voortgang zich verhoudt tot het programma zoals aangegeven in de meerjarenbeleidsbegroting. Daarnaast wordt per onderdeel aangegeven waar afgeweken wordt van het oorspronkelijk bestek en wat dat betekent voor de kosten.

Omdat een totaaloverzicht per project ontbreekt is het op basis van deze informatie niet mogelijk te controleren in hoeverre doelstellingen, zowel inhoudelijk als financieel gerealiseerd worden.

Omdat bovendien geen afspraken zijn vastgelegd over periodieke rapportage over de voortgang en deze ook niet plaats vindt is de verantwoording over de uitvoering onvoldoende voor het algemeen bestuur om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren.

Waterschap Veluwe

Aan de norm wordt in beperkte mate voldaan.

Onderzoeksvraag:

Hoe vindt monitoring plaats, wat wordt gemeten en welk inzicht verschaffen de gegevens omtrent het resultaat van de BOP's.

Norm:

Bij de vaststelling van Beheers- en Onderhoudsplannen is eenduidig vastgelegd op welke wijze dossiervorming over de realisatie zal plaatsvinden, wanneer periodiek gerapporteerd zal worden over de voortgang van het project en welke kosten daarmee gemoeid zijn, en in welke mate de geformuleerde doelstellingen van het beekherstelbeleid gerealiseerd worden (kwaliteit van uitvoering).

- De evaluatiemomenten over het verloop van de projecten zijn vastgelegd (kwaliteit van uitvoering).

Wat betreft het resultaat:

- de geformuleerde doelstellingen zijn bereikt;
- de kosten zijn in overeenstemming met de goedgekeurde begroting;
- de uitvoering is binnen de tijdsplanning gebleven.

Bevinding:

Wat betreft de monitoring:

In de BOP's is vastgelegd op welke wijze monitoring plaats dient te vinden, maar er is niet vastgelegd op welke wijze daarover gerapporteerd zal worden, met uitzondering van de bepaling dat 5 jaar na uitvoering een evaluatie zal worden opgesteld.

Op dit moment zijn geen monitoringsgegevens gepresenteerd aan het algemeen bestuur aan de hand waarvan conclusies kunnen worden getrokken over het bereiken van de geformuleerde doelstellingen. Ook is van de onderzochte projecten geen evaluatie beschikbaar. Op dit punt ontbreekt de informatie die nodig is voor het algemeen bestuur om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren.

Aan de norm wordt niet voldaan

Wat betreft het resultaat:

Op grond van interviews van belanghebbenden blijkt dat over het algemeen positief geoordeeld wordt over de resultaten, met de kanttekening dat helaas slechts een deel van de oorspronkelijke plannen gerealiseerd konden worden als gevolg van beperkte medewerking. In hoeverre de kosten in overeenstemming zijn met de vastgestelde begroting is moeilijk aan te geven omdat niet duidelijk is wanneer er formeel sprake is van goedkeuring. Als die formele goedkeuring gedefinieerd wordt als goedkeuring van de meerjarenbegroting, dan wijzigen die kosten met de tijd en wijken aanzienlijk af van de oorspronkelijk genoemde bedragen. Ook uitspraken over de uitvoering in relatie tot de tijdsplanning zijn afhankelijk van de definitie van de planning. Wanneer dat gerelateerd wordt aan de planning op het moment van aanbesteden dan lijkt realisatie redelijk de planning te volgen. Wanneer het gerelateerd wordt aan de het programma zoals dat in 2000 geformuleerd is dan is sprake van aanzienlijke achterstand in de realisatie.

Het is in beperkte mate mogelijk een oordeel te geven over het resultaat.

10. Beantwoording van de centrale vragen

Hoe geeft het algemeen bestuur inhoud aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het beekherstelprogramma en de Beheers- en Onderhoudsplannen die daaruit voortvloeien?

Waterschap Veluwe

Bevinding:

Hoewel het proces van kaderstelling voor de drie onderzochte BOP's niet identiek verloopt kan wel worden geconcludeerd dat, op het moment dat de plannen ter besluitvorming worden voorgelegd aan het algemeen bestuur, in alle drie de plannen de **inhoudelijke doelstellingen** helder zijn geformuleerd en zijn vastgelegd in een streefbeeld.

Ten aanzien van de **financiële implicaties** van de plannen schiet de kaderstelling tekort. Op het moment van besluitvorming is slechts in beperkte mate duidelijk wat de financiële consequenties van het plan zijn.

De onduidelijkheid over de financiële impact van het BOP heeft verschillende oorzaken:

1. Onduidelijk is op welk moment de feitelijke besluitvorming over de kosten plaats vindt. Voorafgaand aan de besluitvorming in het algemeen bestuur is in de meerjarenbegroting al een (indicatief) bedrag opgenomen voor de verschillende BOP's. Bij de vaststelling van het BOP in het algemeen bestuur wordt gelijktijdig aan het algemeen bestuur gevraagd een deel van dit gereserveerde bedrag beschikbaar te stellen voor het uitvoeringstraject. Niet duidelijk is of met de vaststelling van de meerjarenbegroting ook is ingestemd met de omvang van het bedrag dat voor de uitvoering van de verschillende BOP's is geraamd. Bovendien blijken de gereserveerde bedragen in de loop der tijd in omvang te wijzigen zonder dat duidelijk is waar dat besloten is.
2. De in de meerjarenbegroting geraamde kosten van de verschillende BOP's zijn bruto kosten die uiteindelijk voor een flink deel niet door het waterschap worden betaald.
3. In veel gevallen worden in BOP's in het uitvoeringstraject aanzienlijke wijzigingen aangebracht onder meer als gevolg van beperkte medewerking van betrokkenen in het gebied (grondeigenaren), waardoor de kosten ook anders uitvallen. Ook ten aanzien van de **organisatorische implicaties** schiet de kaderstelling tekort. Op het moment van vaststelling van het BOP wordt gestart met het uitvoeringstraject waarbij wel een indicatie gegeven wordt van het tijdstip waarop gestart zal worden met de feitelijke uitvoering maar deze is meer dan eens van beperkte voorspellende waarde gebleken. Pas op het moment van aanbesteding (enkele jaren later) wordt dit duidelijk. Het blijkt dat op het moment van besluitvorming onvoldoende duidelijk is over de financiële en organisatorische consequenties. Bovendien is ook niet vastgelegd op welke wijze gerapporteerd zal worden over de uitvoering van het traject. Daarmee is onvoldoende gewaarborgd dat het algemeen bestuur zijn contolerende taak ten aanzien van de gemaakte afspraken kan uitvoeren.

Geeft het college van dijkgraaf en heemraden op zodanige wijze uitvoering aan zijn beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taak ten aanzien van beekherstel en de projecten op basis van Beheers- en Onderhoudsplannen die daaruit voortvloeien, dat het algemeen bestuur op basis daarvan zijn kaderstellende en controlerende taken kan vervullen?

Bevinding:

Ten aanzien van de beleidsvoorbereidende taak:

De taak waar het college van dijkgraaf en heemraden voor gesteld staat in het beleidsvoorbereidingstraject is uitermate lastig omdat van hen gevraagd wordt het besluitvormingstraject zodanig in te richten dat op het moment van besluitvorming voldoende informatie beschikbaar is niet alleen over de inhoud van het voorgestelde

Waterschap Veluwe

beleid, maar ook over de daarmee samenhangende kosten en de wijze waarop het beleid zal worden uitgevoerd. Deze informatie moet bovendien zodanig gekwantificeerd zijn dat het voldoende aanknopingspunten biedt voor het algemeen bestuur om in het vervolgtraject te kunnen controleren dat bij de uitvoering de afgesproken doelstellingen gerealiseerd worden.

Het betreft hier de kwaliteit van de kaderstelling op het moment dat het algemeen bestuur een BOP ter vaststelling krijgt voorgelegd. Afgezet tegen het door de Rekenkamercommissie geformuleerde normenkader schiet die kwaliteit op enkele punten tekort.

1. In eerste instantie is er geen vaste procedure voor het proces van kaderstelling. Vanaf 2000 is die vaste procedure er wel.
2. Ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen is de kaderstelling helder, ten aanzien van de financiële en organisatorische aspecten schiet de kaderstelling tekort. Deels is dit het gevolg van de complexiteit van de projecten, waarbij samengewerkt wordt met verschillende partijen in een project met een lange looptijd, waardoor gedurende het proces zich wijzigingen voordoen die vooraf niet te voorzien waren. In de kaderstelling is onvoldoende aangegeven hoe dergelijke wijzigingen worden ingepast in het besluitvormingstraject. Ook is in de kaderstelling onvoldoende vastgelegd hoe de rapportage van de projecten zal plaatsvinden ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen met de afgesproken middelen in de afgesproken tijd. Hierdoor ontbreekt het kader dat moet waarborgen dat het algemeen bestuur zijn controlerende taak naar behoren kan invullen.

Ten aanzien van de beleidsuitvoerende taak:

De vraag spitst zich toe op de wijze waarop het algemeen bestuur geïnformeerd wordt door het college van dijkgraaf en heemraden over de uitvoering van de BOP's. Er worden verder geen uitspraken gedaan over andere aspecten van de uitvoering door het college van dijkgraaf en heemraden.

De Rekenkamercommissie wil benadrukken dat zij geen reden heeft om aan de kwaliteit daarvan te twifelen. Wel constateert de Rekenkamercommissie dat de informatie verstrekking aan het algemeen bestuur over de voortgang van de BOP's op een aantal punten niet aan de vooraf gestelde normen voldoet, waardoor het algemeen bestuur onvoldoende in staat gesteld wordt zijn controlerende taak uit te oefenen. Dat betekent dat niet alleen bij de kaderstelling te weinig aandacht besteed is aan de informatieverstrekking, maar dat ook in de praktijk deze niet op alle punten aan de normen voldoet.

Na de vaststelling van een BOP in het algemeen bestuur komt het BOP inhoudelijk pas weer in het algemeen bestuur aan de orde op het moment dat het bestek gereed is en het algemeen bestuur gevraagd wordt een krediet beschikbaar te stellen voor de aanbesteding.

Na de aanbesteding is het algemeen bestuur voor informatie over de voortgang aangewezen op de Burap. In de Burap wordt niet over de BOP's afzonderlijk gerapporteerd maar wordt aangegeven of het programma in grote lijnen op schema ligt. Voorts wordt in de Burap aangegeven waar afgeweken wordt van het bestek en wat dat betekent voor het beschikbaar gestelde budget. Omdat deze informatie alleen betrekking heeft op de afwijking van het bestek en niet gepresenteerd wordt in een totaal overzicht is het naar de mening van de Rekenkamercommissie voor AB-leden niet mogelijk om de ontwikkelingen ten aanzien van de realisatie en de daaraan gekoppelde kosten in de tijd te volgen. Op dit punt is de verstrekte informatie onvoldoende voor het vervullen van de controlerende taak.

Een ander punt waar de informatieverstrekking tekort schiet is ten aanzien van de informatie die voortkomt uit de monitoring van de projecten. Bij de vaststelling van de

Waterschap Veluwe

BOP's is ook besloten op welke wijze gegevens zullen worden verzameld over de resultaten. In het monitoringsprogramma is gedetailleerd vastgelegd welke gegevens op welk tijdstip zullen worden verzameld en eveneens is vastgelegd dat vijf jaar na de uitvoering het resultaat zal worden geëvalueerd. Voor zover bekend bij de Rekenkamercommissie zijn deze monitoringsgegevens niet verwerkt in toegankelijke informatie waaruit het AB een beeld zou kunnen krijgen van de mate waarin de inhoudelijke doelstellingen gerealiseerd worden. Ook heeft de Rekenkamercommissie niet kunnen vaststellen dat de geprogrammeerde evaluatie na vijf jaar heeft plaats gevonden en gepresenteerd is aan het algemeen bestuur. Ook op dat punt schiet de informatieverstrekking (op basis van het vastgelegde programma) te kort.

Kunnen er uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid en doeltreffendheid van (enkele geselecteerde) Beheers- en Onderhoudsplannen?

Bevinding:

Zoals bij beantwoording van de vorige vraag al is gememoreerd is bij de vaststelling van de BOP's ook een monitoringsprogramma vastgesteld en een evaluatiemoment na vijf jaar op grond waarvan uitspraken gedaan zouden kunnen worden over de doeltreffendheid van de BOP's. Helaas zijn deze monitoringsgegevens niet beschikbaar en heeft de Rekenkamercommissie geen evaluatie aangetroffen van de onderzochte BOP's op basis van de vijf jaar lange monitoring.

Het is voor de Rekenkamercommissie daarom niet mogelijk op basis van vastgestelde resultaten uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook de provincie Gelderland die een groot deel van de kosten voor zijn rekening neemt (waarvan een deel geld dat door het rijk beschikbaar is gesteld) heeft nooit een poging ondernomen om de projecten inhoudelijk te evalueren. Om tot een oordeel te komen over de doelmatigheid en doeltreffendheid heeft de Rekenkamercommissie gesproken met verschillende betrokken partijen en deze naar hun oordeel gevraagd over de resultaten die met de betreffende BOP's gerealiseerd zijn.

De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat alle betrokken partijen positief tot zeer positief oordelen over het resultaat, waarbij dan de kanttekening geplaatst wordt dat het jammer is dat van de oorspronkelijke BOP's slechts een deel (gesproken wordt over 50 à 60%) uiteindelijk gerealiseerd wordt. Dit laatste punt is ook in het algemeen bestuur aan de orde geweest op 27 juni 2007 bij de behandeling van de meerjarenbegroting. In die vergadering spreken zowel AB-leden als de dijkgraaf hun zorg uit over het slechts gedeeltelijk realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen en daarbij wordt de relatie gelegd met grondverwerving. Het strategisch grondbeleid zou kunnen bijdragen aan een hoger percentage realisatie. De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen welke actie ondernomen is op basis van deze discussie en op welke wijze het strategisch grondbeleid heeft bijgedragen aan een hogere realisatie. Ook heeft de Rekenkamercommissie niet kunnen vaststellen dat er op systematische wijze onderzocht is op welke wijze het percentage realisatie verhoogd zou kunnen worden.

Wel heeft de Rekenkamercommissie vernomen dat vanuit de ambtelijke organisatie het overlegproces met betrokkenen in het gebied is aangepast (in een eerder stadium, nog voordat de ideeën zijn uitgewerkt, wordt het gesprek aangegaan) met het oogmerk de medewerking van betrokkenen te vergroten en daarmee een groter deel van de doelstellingen te realiseren.

Waterschap Veluwe

11. Conclusies

1. In het traject van opstelling en uitvoering van BOP's geeft het algemeen bestuur slechts in beperkte mate inhoud aan zijn kaderstellende rol. Voor een deel is dat terug te voeren op het gecompliceerde en langdurige proces dat doorlopen wordt, waarbij het proces beïnvloed wordt door andere partijen. De Rekenkamercommissie realiseert zich dat dit de kaderstelling niet eenvoudig maakt maar is niettemin van oordeel dat deze - met name op het financiële vlak - te kort schiet. Er is geen eenduidig besluitvormingstraject over de te maken kosten van de BOP's op basis waarvan het algemeen bestuur haar controlerende taak op dit vlak kan uitoefenen. Er is geen eenduidige afspraak op welk moment besluitvorming plaats vindt over de te maken kosten en hoe besluitvorming plaats vindt over eventuele wijzigingen en de daarmee samenhangende wijzigingen in de kosten.
Voorafgaand aan de feitelijke besluitvorming over een BOP in het algemeen bestuur is voor het betreffende BOP al een reservering in de meerjarenbeleidsbegroting op basis van een raming opgenomen. Bij de vaststelling van het BOP in het algemeen bestuur wordt tegelijkertijd gevraagd om een deel van deze reservering beschikbaar te stellen voor de verdere uitwerking. In de eerste plaats is onduidelijk of met het instemmen met de meerjarenbeleidsbegroting ook is ingestemd met de geraamde kosten van het betreffende BOP. In de tweede plaats blijkt na beschikbaar stelling van een deel van de reservering het resterende bedrag op de meerjarenbegroting in de loop der jaren te wijzigen zonder dat direct traceerbaar is waar die wijzigingen door veroorzaakt worden. Een overzicht van de oorspronkelijk geraamde kosten en de eventuele wijzigingen op basis van later genomen besluiten ontbreekt. Daar komt bij dat genoemde bedragen vaak bruto bedragen zijn die voor een belangrijk vanwege subsidieverstrekking door derden niet voor rekening van het waterschap komen. Naar het oordeel van de Rekenkamercommissie is het op basis van deze onduidelijke financiële kaderstelling voor het algemeen bestuur niet mogelijk om in het uitvoeringstraject haar controlerende taak op dit punt uit te voeren.
Daarnaast zijn er naar het oordeel van de Rekenkamercommissie bij de kaderstelling onvoldoende heldere afspraken gemaakt over de wijze waarop in het traject informatieverstrekking aan het algemeen bestuur over de realisatie van de afgesproken doelstellingen in de afgesproken tijd tegen de afgesproken kosten zal plaats vinden.
Op grond van het bovenstaande is de Rekenkamercommissie ten aanzien van BOP's onvoldoende zijn controlerende taak uitvoert (en kan uitvoeren).
2. De wijze waarop het college van dijkgraaf en heemraden inhoud geeft aan haar *beleidsvoorbereidende* taak voldoet wat betreft de formulering van de doelstellingen aan de normen zoals die door de Rekenkamercommissie hieraan gesteld zijn, maar schiet op het punt van de financiële besluitvorming tekort (zoals bij conclusie 1 is aangegeven). Ook is in de beleidsvoorbereidende fase onvoldoende aandacht besteed aan de wijze waarop in het uitvoeringstraject de informatieverstrekking aan het algemeen bestuur zal plaats vinden, waardoor deze onvoldoende in staat is zijn controlerende taak uit te oefenen.
3. Ten aanzien van de wijze waarop het college van dijkgraaf en heemraden inhoud geeft aan haar *beleidsuitvoerende* taak spreekt de Rekenkamercommissie alleen een oordeel uit over de informatie verstrekking aan het algemeen bestuur. Naar het

Waterschap Veluwe

oordeel van de Rekenkamercommissie is deze informatieverstrekking onvoldoende, waardoor het algemeen bestuur onvoldoende in staat is zijn controlerende taak te aanzien van BOP's uit te voeren. Inhoudelijk kan het algemeen bestuur die taak niet uitvoeren omdat de monitoringsgegevens (in het BOP is voor 5 jaar vastgelegd hoe de ontwikkeling van macrofauna, vegetatie, chemische samenstelling van het water, stroomsnelheid e.d. gemeten gaan worden om te kunnen vaststellen in welke mate het streefbeeld gerealiseerd wordt) niet aan het algemeen bestuur gepresenteerd worden, waardoor deze zich geen oordeel kan vormen of de doelstellingen inhoudelijk gerealiseerd worden. Financieel kan het algemeen bestuur zijn controlerende taak onvoldoende uitoefenen omdat, zoals eerder aangegeven, de kaderstelling onvoldoende helder is.

4. Ten aanzien van de *doelmatigheid en de doeltreffendheid* concludeert de Rekenkamercommissie dat deze niet op basis van gemeten resultaten kan worden vastgesteld (omdat de resultaten van de 5 jaar monitoring niet bekend zijn) maar dat andere betrokken partijen daarover positief oordelen.

Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat verschillende BOP's slechts voor een deel zijn uitgevoerd. Wanneer voor een aantal BOP's achteraf vastgesteld moet worden dat slechts 50 of 60% van de voorgenomen maatregelen gerealiseerd zijn, dan zal dat aanmerkelijk van invloed zijn op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het voorgenomen beleid.

De doeltreffendheid wordt beïnvloed in die zin dat het onwaarschijnlijk is dat alle geformuleerde doelstellingen in die situatie gerealiseerd zullen worden en de doelmatigheid wordt negatief beïnvloed omdat het onwaarschijnlijk is dat de ontbrekende maatregelen in een later stadium tegen dezelfde kosten (met dezelfde subsidie) gerealiseerd kunnen worden.

De Rekenkamercommissie constateert dat hoewel het bestuur op de hoogte blijft van het feit dat een aanmerkelijk deel van het voorgenomen beleid in het uitvoeringstraject niet gerealiseerd werd, dit niet heeft geleid tot een structurele maatregelen of onderzoek naar mogelijke maatregelen om een hoger realisatiepercentage te komen en daarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten.

12. Aanbevelingen

1. Stel heldere regels op over de wijze waarop besluitvorming over de kosten en wijzigingen in die kosten plaatsvindt zodat het algemeen bestuur over een eenduidig en adequaat kader beschikt om haar controlerende taak op dit gebied uit te kunnen voeren.
2. Maak heldere en eenduidige afspraken over de momenten en de wijze waarop het algemeen bestuur geïnformeerd wordt over de voortgang van BOP's, zodanig dat het algemeen bestuur hiermee in staat is zijn controlerende taak uit te voeren. De informatie moet zodanig in een kader geplaatst zijn dat duidelijk is hoe deze zich verhoudt tot de gemaakte afspraken.
3. Plaats de gegevens die in de loop der jaren via monitoring verworven zijn in een overzicht en plaats die in het kader van de in het BOP vastgelegde beleidsafspraken.
4. Maak werk van de evaluaties die in BOP's zijn aangekondigd, zodat daar lering uit getrokken kan worden.

Waterschap Veluwe

5. Onderzoek of er structurele mogelijkheden zijn om het percentage realisatie van BOP's naar het niveau te krijgen dat noodzakelijk is om de doelstellingen te realiseren (mogelijk is het gewenst in de planvorming rekening te houden met uitval) en onderzoek of er mogelijkheden zijn om voor BOP's die slechts gedeeltelijk gerealiseerd zijn aanvullende maatregelen te treffen om alsnog de doelstellingen van beleid te realiseren (zo mogelijk in overleg met mogelijke subsidieverstrekkers).

13. Reactie college van dijkgraaf en heemraden

13.1. Reactie college van dijkgraaf en heemraden

Het college van dijkgraaf en heemraden heeft de rapportage van de rekenkamercommissie inzake het onderzoek 'Beheers- en Onderhoudsplannen' behandeld in de vergadering van 22 december 2010. Onderstaand zijn de bevindingen weergegeven.

Geconstateerd wordt dat de Rekenkamercommissie bij de drie onderzochte BOP's diep in de materie is gedoken en een goed doorwrocht rapport heeft opgeleverd.

De Rekenkamercommissie concludeert in het rapport dat het college van dijkgraaf en heemraden aan haar beleidsvoorbereidende taak voldoet maar echter ten aanzien van de financiële besluitvorming te kort schiet. Het college van dijkgraaf en heemraden onderschrijft deze conclusie voor wat betreft de financiële besluitvorming niet. In de onderzoeksperiode werden wijzigingen in de meerjareninvesteringen jaarlijks toegelicht in de meerjarenbeleidsbegroting. In de afgelopen jaren heeft het algemeen bestuur meer ingezet op sturen op hoofdlijnen, met investeringsramingen per programma. Het college van d&h is hierbij het bevoegd gezag. Tussentijds wordt gerapporteerd middels de bestuursrapportages (buraps).

In diverse opeenvolgende meerjarenbeleidsbegrotingen veranderen de opgenomen geraamde kosten per BOP. Dit is het gevolg van voortschrijdend inzicht. Deze wijzigingen worden echter niet expliciet verwoord en toegelicht. In feite geldt deze constatering voor meer onderwerpen. Het is mede daarom gewenst om deze conclusie met bijbehorende aanbeveling (aanbeveling 1) over te nemen en in de volgende meerjarenbeleidbegroting e.e.a. aan wijzigingen toe te lichten.

De Rekenkamercommissie concludeert vervolgens dat het college te kort schiet in de informatieverstrekking aan het algemeen bestuur t.a.v. haar beleidsuitvoerende taak. Dit klopt voor wat betreft de onderzochte BOP's. Inmiddels is de werkwijze daarop aangepast. Bij de huidige werkwijze bij het opstellen van een BOP wordt reeds enige jaren tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering een raamplan opgesteld en vastgesteld door het algemeen bestuur. Hieraan gekoppeld zijn concrete prestatie-indicatoren, gemeten in bijvoorbeeld oppervlakte en/of lengte. Uitvoering van dit raamplan vraagt een langere doorlooptijd. Er worden in de loop der tijd deelprojecten gerealiseerd als er kansen zijn. Dit leidt uiteindelijk tot een hoger percentage realisatie van BOP.

De stand van zaken van deze prestatie-indicatoren worden drie maal per jaar gerapporteerd in de Burap. Met deze aanpak zijn inmiddels aanbeveling 2 en 5 gerealiseerd.

Waterschap Veluwe

Als laatste concludeert de Rekenkamercommissie dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van een BOP niet vastgesteld kan worden door het algemeen bestuur wegens het ontbreken van evaluaties van de monitoringsresultaten. Ook deze conclusie is terecht. Het accent van de ambtelijke organisatie heeft de afgelopen jaren vooral gelegen in de beleidsvoorbereiding en –uitvoering en zijn de monitoringsgegevens vooral intern gebruikt. Momenteel wordt gewerkt aan de evaluaties om de Plan-Do-Check-Act cyclus rond te maken (PDCA-cyclus). Hiervan kunnen de eerste evaluatierapportages in 2011 verwacht worden. Hierdoor is dan ook uitvoering gegeven aan aanbeveling 3 en 4. Wel moet hierbij bedacht worden dat de monitoring van een BOP een periode van 9 jaar beslaat en daarna rapportage plaatsvindt.

13.2. Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie neemt met genoeg kennis van de waardering die het college van dijkgraaf en heemraden uitspreekt voor het rapport en de positieve reactie van het college van d&h op het merendeel van de conclusies en aanbevelingen die op basis van het onderzoek zijn geformuleerd.

Op een enkel punt uit de reactie van d&h wil de Rekenkamercommissie reageren. Het eerste punt betreft de conclusie in het rapport dat het college van d&h in zijn beleidsvoorbereidende taak ten aanzien van de financiële besluitvorming te kort schiet. Het college van d&h onderschrijft die conclusie niet, waarbij zij stelt dat het algemeen bestuur stuurt op hoofdlijnen met investeringsramingen per programma. De Rekenkamercommissie heeft begrip voor deze keuze, gelet op de langdurige en onzekere trajecten die de BOP's doorlopen. Dat mag naar de mening van de Rekenkamercommissie echter niet inhouden dat het algemeen bestuur afziet van zijn kaderstellende taak aangezien dan de basis zou ontbreken op grond waarvan het algemeen bestuur zijn controlerende taak kan uitoefenen. De Rekenkamercommissie gaat uit van de norm dat het financieel besluitvormingstraject zodanig is ingericht dat te allen tijde duidelijk is voor het algemeen bestuur welke beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden en welke financiële afspraken daaraan op enig moment gekoppeld zijn. Alleen dan kan het algemeen bestuur zijn controlerende taak waar maken. Dat stelt hoge eisen aan het besluitvormingstraject en het informatietraject, waaraan de noodzakelijke transparantie thans ontbreekt. De Rekenkamercommissie ziet daarom met voldoening dat het college dat inziet en wel de aanbeveling (1) onderschrijft die op basis van de conclusie geformuleerd is.

Ten aanzien van de conclusie over de informatieverstrekking geeft het college aan dat in de afgelopen jaren al veel verbeterd is en dat op dit punt al aan de aanbevelingen wordt voldaan middels een raamplan waarin concrete prestatie-indicatoren zijn vastgelegd. De Rekenkamercommissie ziet dit als een goede ontwikkeling maar is van oordeel dat daarmee nog niet volledig aan de aanbevelingen 3 en 5 is voldaan. Met behulp van de prestatie-indicatoren wordt inzichtelijk gemaakt in welke mate de plannen gerealiseerd worden, maar dit leidt niet noodzakelijkerwijs tot een hoger slagingspercentage. Een nader onderzoek naar mogelijkheden om tot een hoger realisatiepercentage te komen (aanbeveling 5) blijft daarom relevant. Bovendien dient niet alleen inzichtelijk te zijn of de prestatie-indicatoren (oppervlakte, lengte) gerealiseerd zijn maar ook of de achterliggende beleidsdoelstellingen (waterkwaliteit, flora, fauna) gerealiseerd worden. De komende evaluaties op basis van de monitoringsgegevens moeten daar uitsluitsel over geven.

Waterschap Veluwe

Bijlage 1
Geïnterviewden in het kader van onderzoek 'Beheers- en Onderhoudsplannen'
door de heer A.H. van Drooge en mevrouw mr. drs. F.J.R. de Boer

Naam	Organisatie
De heer B.J. Aalbers	Waterschap Veluwe Lid algemeen bestuur
De heer H. Beekhuis	Waterschap Veluwe Hoofd afdeling Onderhoud
De heer B. Derksen	Waterschap Veluwe Destijds verantwoordelijke aandachtsveldhouder Winkewijert
De heer D. ten Hoven	Provincie Gelderland
De heer A. Koot	Waterschap Veluwe Stroomgebiedcoördinator afdeling Planvorming
De heer P.R. Massink	Waterschap Veluwe Hoofd afdeling Planvorming
Mevrouw H. Rossingh	Gemeente Apeldoorn
De heer A.G.E. Smits	Waterschap Veluwe Hoofd sector Middelen en Ondersteuning
De heer J. van de Velde	Stichting tot Behoud van de Veluwse Sprengen en Beken (voorzitter)