

Bestuur bij grote projecten

Rekenkamercommissie

De rol van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur bij de ontwikkeling en realisatie van grote projecten



rwzi Nieuwveer



Deltadigitaal



Chaamse Beken

Onderzoek van de Rekenkamercommissie

14 juni 2011

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.1.1. Focus op grote projecten	4
1.2. Doel van het onderzoek	4
1.3. Leeswijzer	4
2. Onderzoeksvragen en normenkader	6
2.1. Onderzoeksvragen	6
2.2. Normenkader	7
2.2.1. A. Beleid aanpak projecten	8
2.2.2. B. Betrokkenheid bestuur bij projecten	8
2.2.3. C. Risico's bij projecten	8
2.2.4. D. Informatievoorziening over projecten	8
2.2.5. E. Evaluatie van projecten	9
2.2.6. F. Werking in de praktijk	9
3. Bevindingen	10
3.1. A. Beleid aanpak projecten	10
3.1.1. Onderscheid tussen projecten en activiteiten	11
3.1.2. Fasen projecten	12
3.1.3. Rollen, taken en verantwoordelijkheden in projecten	13
3.2. B. Betrokkenheid bestuur bij projecten	14
3.2.1. Betrokkenheid bij projecten van het Algemeen Bestuur	14
3.2.2. Betrokkenheid bij projecten van het Dagelijks Bestuur	15
3.3. C. Risico's bij projecten	16
3.4. D. Informatievoorziening over projecten	17
3.5. E. Evaluatie van projecten	17
4. F. Werking in de praktijk	18
4.1. Chaamse Beken	18
4.1.1. Toetsing aan de normen	20
4.2. Renovatie rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) Nieuwveer	22
Projectbeschrijving	22
4.2.1. Toetsing aan de normen	24
4.3. Deltadigitaal	26

4.3.1. Projectbeschrijving	26
4.3.2. Toetsing aan de normen	28
4.4. Bestuurlijke informatievoorziening en mandaatbesluit	30
5. Conclusies en aanbevelingen	34
5.1. A. Beleid aanpak projecten	35
5.2. B. Betrokkenheid bestuur bij projecten	36
5.3. C. Risico's bij projecten	36
5.4. D. Informatievoorziening over projecten	37
5.5. E. Evaluatie van projecten	37
A. Geïnterviewde personen	39
B. Geraadpleegde documenten	40
6. Bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur	42
7. Nawoord van de Rekenkamercommissie	43

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

- 01 Waterschappen voeren voortdurend grote projecten uit. Veel van deze projecten zijn complex en kennen aanzienlijke financiële belangen. Besluitvormingsmomenten en mijlpalen binnen projecten strekken zich vaak uit over een lange periode. Projecten blijken, eenmaal gestart, in de praktijk de neiging te hebben steeds omvangrijker te worden. Projecten hangen met elkaar samen of hebben een relatie met andere beleidsdossiers waardoor het domein lastig is af te bakenen.

1.1.1. Focus op grote projecten

- 02 In dit rekenkameronderzoek ligt de focus op grote projecten. Daarbij is een grens van 3 miljoen euro aan investeringen aangehouden om te bepalen of een project 'groot' is. Er zijn projecten onderzocht die in de periode 2007 tot en met 2010 zijn afgerond.

1.2. Doel van het onderzoek

- 03 Met het oog op de bestuurlijke, financiële en maatschappelijke impact van veel grote projecten van het waterschap Brabantse Delta en de daarmee gepaard gaande risico's, heeft de rekenkamercommissie besloten onderzoek naar de ontwikkeling en uitvoering van grote projecten uit te voeren.
- 04 Rekenkameronderzoek is om van te leren. Hoewel de aanbevelingen van de rekenkamercommissie primair zijn gericht aan het Algemeen Bestuur, kunnen het Dagelijks Bestuur en de ambtelijke organisatie ook hun voordeel doen met de resultaten van rekenkameronderzoek. Rekenkameronderzoek speelt daarnaast een belangrijke rol bij de externe verantwoording van het functioneren van het waterschap aan de maatschappelijke organisaties, bedrijven en inwoners van het gebied. Doel van zowel de interne als de externe werking van het onderzoek is ervan te leren. Dit geldt zowel voor het Algemene en Dagelijkse Bestuur als de ambtelijke organisatie. De Rekenkamercommissie verricht in ieder geval geen 'afrekenonderzoek'.
- 05 Dit rekenkameronderzoek biedt inzicht in de wijze waarop het Algemeen Bestuur invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende taken en het Dagelijks Bestuur van het waterschap Brabantse Delta invulling geeft aan zijn taken ten aanzien van de ontwikkeling en uitvoering van grote projecten.
- 06 Het onderzoek is ook bedoeld om een foto te maken van de uitvoeringspraktijk van grote projecten. Het onderzoek resulteert in conclusies en aanbevelingen voor de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur bij de ontwikkeling en uitvoering van (grote) projecten.

1.3. Leeswijzer

- 07 Dit rapport volgt voor een belangrijk deel de structuur van de onderzoeksvragen, zoals deze in het volgende hoofdstuk zijn geformuleerd. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen en het normenkader. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de context, de spelregels en het beleid voor de uitvoering van projecten beschreven. Het

vierde hoofdstuk geeft de bevindingen per onderzoeksvraag voor drie projecten aan en een aparte paragraaf over de informatie aan het algemeen bestuur. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen.

2. Onderzoeksvragen en normenkader

2.1. Onderzoeksvragen

08 De Rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hanteert het waterschap Brabantse Delta een beleid voor de aanpak van projecten en zo ja hoe ziet dit beleid er in grote lijnen uit (o.a. systemen en procedures) en hoe is het beleid tot stand gekomen?
2. Hoe organiseert het waterschap Brabantse Delta zijn projecten?
3. Op welke wijze worden projecten in de praktijk uitgevoerd?
4. Op welke wijze worden het Dagelijks en Algemeen Bestuur betrokken bij de start, uitvoering en afsluiting van projecten?
5. Hoe worden het Dagelijks en Algemeen Bestuur geïnformeerd over de voortgang, resultaten en risico's van projecten?
6. Op welke wijze worden projecten geëvalueerd en hoe wordt de effectiviteit gemeten (toetsing aan doelstellingen project)?
7. In hoeverre wijkt de uitvoering van projecten af van het geformuleerde beleid en wat zijn hiervoor de verklaringen?
8. Welke verbeteringen zijn, vanuit het perspectief van de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur van het waterschap Brabantse Delta, gewenst in het beleid en de uitvoering van (grote) projecten?

09 De onderzoeksvragen vertonen een logisch geheel en zijn in Figuur 1 als schakels weergegeven. Bij de schakels van de cyclus is telkens aangegeven welke onderzoeksvragen beantwoord worden. In het beantwoorden van de onderzoeksvragen wordt onderscheid gemaakt tussen het beleid zoals het is vastgesteld (schakels A t/m E in de cyclus) en de wijze waarop het in de praktijk functioneert (schakel F in de cyclus). Dat gebeurt aan de hand van de bestudering van drie projecten.

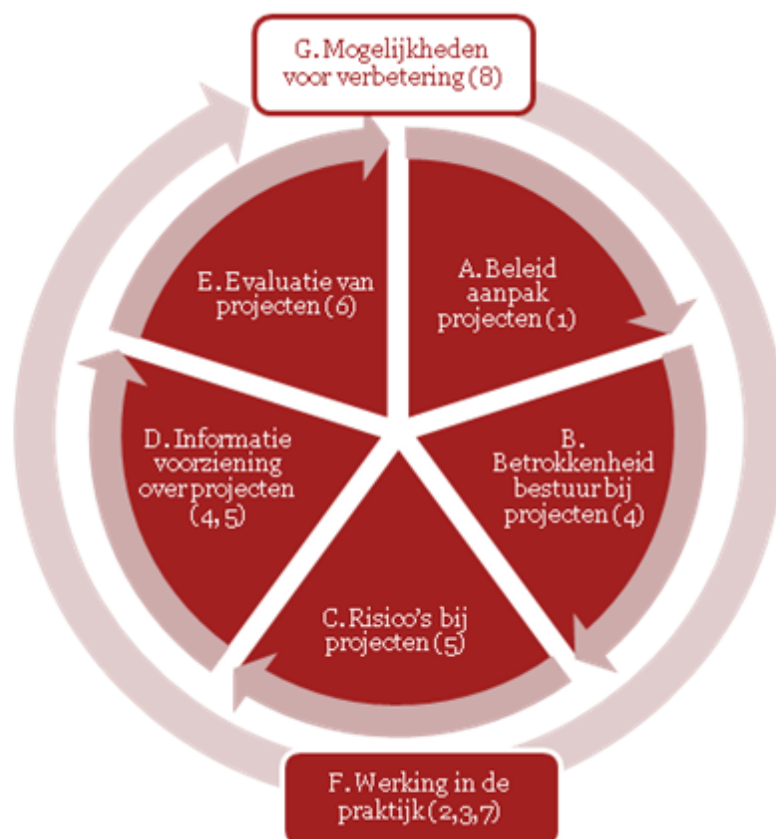
10 Schakel A heeft betrekking op het beleid dat is vastgesteld ten aanzien van de wijze waarop door het waterschap met projecten wordt omgegaan. Dit zijn de 'spelregels' van het projectmatig werken. Deze spelregels hebben betrekking op zaken als verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatievoorziening, maar ook op de betrokkenheid van het Algemeen en Dagelijks Bestuur bij projecten. De spelregels zijn het startpunt van het onderzoek.

11 Schakel B gaat over de wijze waarop het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur daadwerkelijk betrokken worden bij projecten. Dit heeft met name betrekking op de start en afronding van projecten.

12 Schakel C heeft betrekking op de wijze waarop risico's zijn ingeschat in het project en worden gemanaged.

13 Schakel D heeft betrekking op de wijze waarop de informatievoorziening rondom de projecten is georganiseerd, onder meer voortgang en risico's bij de start van het project, tijdens het project en bij de afronding.

- 14 Schakel E ziet op de wijze waarop projecten na afronding worden geëvalueerd op het behalen van doelstellingen van projecten en de lessen die geleerd zijn uit de projecten. De uitkomsten van de evaluatie kunnen aanleiding zijn voor het aanpassen van de spelregels rondom projecten (schakel A), de inhoud van het beleid of gerapporteerd worden aan het Algemeen Bestuur ter kennisneming over de mate waarin doelstellingen behaald zijn.
- 15 In schakel F wordt de werking van de spelregels in de praktijk getoetst, aan de hand van de bestudering van drie projecten.



Figuur 1: De onderzoeksvragen vormen een cyclus met schakels.

- 16 De schakels zijn weliswaar niet geheel volgtijdelijk, maar kennen een grote mate van onderlinge afhankelijkheid. Dit betekent dat indien aan één of meerdere schakels niet of onvoldoende invulling wordt gegeven, de toegevoegde waarde van de andere schakels ook afneemt of zelfs nihil wordt. Het onderzoek geeft inzicht welke schakels extra aandacht behoeven.

2.2. Normenkader

- 17 Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen, hanteert de Rekenkamercommissie normen die zij direct of indirect heeft vastgesteld op basis van wettelijke kaders en de beleidskaders van het waterschap Brabantse Delta. De normen zijn per schakel en zoveel mogelijk positief opgesteld.
- 18 Dit onderzoek bevat geen juridische toets, noch wordt in het kader van dit onderzoek een accountantsverklaring afgegeven. De rekenkamercommissie is ervan uitgegaan dat de door het waterschap Brabantse Delta verstrekte gegevens inhoudelijk juiste informatie bevatten.

2.2.1.A. Beleid aanpak projecten

- 19 Schakel A heeft betrekking op het beleid van het waterschap Brabantse Delta. De wijze waarop projecten en programma's worden aangepakt dient vastgelegd te zijn in beleid en vervolgens nader uitgewerkt in handleidingen voor de opzet en uitvoering van grote projecten.

Schakel	Norm
A. Beleid aanpak projecten	Het waterschap Brabantse Delta heeft beleid, geoperationaliseerd in handleidingen, voor de opzet en uitvoering van grote projecten

2.2.2.B. Betrokkenheid bestuur bij projecten

- 20 Schakel B heeft betrekking op de wijze waarop het Algemeen en Dagelijks Bestuur betrokken worden bij de opzet, uitvoering en afronding van projecten. Daarbij is het van belang dat er afspraken hieromtrent zijn vastgelegd in het beleid c.q. projectplannen.

Schakel	Norm
B. Betrokkenheid bestuur bij projecten	Er zijn afspraken vastgelegd op welke wijze het Algemeen en Dagelijks Bestuur zijn betrokken bij de opzet, uitvoering en afronding van grote projecten.

2.2.3.C. Risico's bij projecten

- 21 Schakel C heeft betrekking op de risico's die projecten met zich meebrengen. Het is van belang dat er afspraken zijn vastgesteld omtrent de wijze waarop risico's worden ingeschat en gemanaged. In de projectplannen dient aandacht te worden besteed aan de projectrisico's en de beheersingsmaatregelen die hiervoor getroffen zijn.

Schakel	Norm
C. Risico's bij projecten	Er zijn afspraken vastgelegd op welke wijze risico's worden ingeschat en gemanaged. In de projectplannen wordt aandacht besteed aan de risicoanalyse en beheersingsmaatregelen.

2.2.4.D. Informatievoorziening over projecten

- 22 Schakel D heeft betrekking op de wijze waarop het Algemeen en Dagelijks Bestuur worden geïnformeerd over de voortgang, resultaten en risico's van projecten. In de projectplannen dient hieraan aandacht besteed te worden, specifiek voor het project.

Schakel	Norm
D. Informatievoorziening over projecten	Er zijn afspraken vastgelegd op welke wijze het Algemeen en Dagelijks Bestuur worden geïnformeerd over voortgang, resultaten en risico's van projecten. In de projectplannen wordt aandacht besteed aan de wijze waarop het Algemeen en Dagelijks Bestuur geïnformeerd zullen worden over voortgang, resultaten en risico's.

2.2.5.E. Evaluatie van projecten

- 23 Schakel E heeft betrekking op de evaluatie van projecten. Het is van belang dat projecten worden geëvalueerd. Bij de evaluatie van het beleid wordt nagegaan of de beoogde doelstellingen zijn behaald. Op basis van de resultaten van het de evaluatie kan het beleid, waar het project onderdeel van is, verbeterd worden.

Schakel	Norm
E. Evaluatie van projecten	De grote projecten worden geëvalueerd en de resultaten van de evaluatie worden gebruikt om verbeteringen door te voeren.

2.2.6.F. Werking in de praktijk

- 24 De afspraken die in beleid worden vastgelegd, dienen in de praktijk nageleefd te worden. Door deze afspraken te toetsen aan de hand van een selectie van grote projecten, ontstaat een beeld over de mate waarin grote projecten conform het vastgestelde beleid worden uitgevoerd.

Schakel	Norm
F. Werking in de praktijk	De grote projecten worden conform het vastgestelde beleid uitgevoerd.

3. Bevindingen

- 25 In dit hoofdstuk worden de bevindingen gerapporteerd. De bevindingen worden gerapporteerd per schakel. De bevindingen hebben betrekking op de periode van 2007 tot en met 2010.
- 26 Voordat de bevindingen die direct zijn te relateren aan de normen worden genoemd is een korte schets van de context op zijn plaats. Uit onze gesprekken blijkt dat er in de periode voor 2009 veel nadruk lag op de uitvoering (“meters maken”). Het Algemeen Bestuur volgde in de meeste gevallen de voorstellen van het Dagelijks Bestuur, nam genoegen met een informatievoorziening op hoofdlijnen en stond op grote afstand van de ambtelijke organisatie. De werkwijze daarvoor was overigens vastgelegd in de notitie bestuurlijk functioneren 2005 en werd op 5 januari 2005 door het AB vastgesteld.
- 27 Met het aantreden van het nieuwe bestuur in 2009 is een nieuwe bestuurscultuur geïntroduceerd. De besluitvorming door het Algemeen Bestuur en het “spel” tussen Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en ambtelijke organisatie hebben een meer politieke dimensie gekregen. In het bestuursakkoord van het huidige bestuur wordt ingezet op consolidatie. Er is meer aandacht voor professionalisering en formalisering van de (voorbereiding op de) besluitvorming, de prioriteitstelling en de verantwoording. Het Dagelijks Bestuur heeft (voor het eerst) in 2009 portefeuillehouders aangewezen die ondersteund door het management en de projectleiders de informatievoorziening aan de Algemeen Bestuur voorbereiden. Daarvoor was er in de periode 2005-2008 sprake van aandachtsveldhouders. Deze aandachtsveldhouders verzorgden in deze periode de informatievoorziening naar het AB en de bestuurlijke interactie met de partners en omgeving. Het huidige portefeuilleoverleg is bedoeld om in te spelen op de politiek-bestuurlijke gevoeligheden en hiermee rekening te houden bij de voorbereiding van de besluitvorming door het Algemeen Bestuur. Alhoewel het waterschapsbestuur nog steeds is ingericht op grond van het monistisch stelsel, is het bestuur van het waterschap toch meer op een gemeentebestuur gaan lijken.

3.1.A. *Beleid aanpak projecten*

- 28 Bij schakel A wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
A. Beleid aanpak projecten	Het waterschap Brabantse Delta heeft beleid, geoperationaliseerd in handleidingen, voor de opzet en uitvoering van grote projecten

- 29 Het waterschap Brabantse Delta heeft beleid vastgesteld voor de opzet en uitvoering van (grote) projecten. Dit beleid is vastgelegd in de Leidraad Projectmatig Werken uit 2007. In de leidraad zijn de uitgangspunten van het beleid geoperationaliseerd. De belangrijkste afspraken zijn hieronder opgenomen. Eerst volgt een korte voorgeschiedenis en context van deze leidraad.

Korte voorgeschiedenis en context leidraad projectmatig werken

- 30 Het waterschap Brabantse Delta is ontstaan uit een fusie van meerdere waterschappen in 2004. Bij deze fusie bleek dat het Hoogheemraadschap een leidraad projectmatig werken had. Na de fusie is deze leidraad van het Hoogheemraadschap 1 op 1 meegegaan in de nieuwe organisatie.

Dat betekende dat een deel van de medewerkers ervaring had met de leidraad en dat een ander deel er weinig "feeling" mee had. De afdelingshoofden van "Bouwzaken" (technische projecten) en "Ontwerp + Realisatie" (groene projecten) constateerden daarom dat een breder draagvlak gewenst was. Er zijn toen bijeenkomsten voor de gebruikers georganiseerd en de leidraad kreeg na besprekingen in een ambtelijke werkgroep een gewijzigde vorm in 2007. Daarbij werd toen gepland om de handleiding periodiek te herzien.

- 31 Als achtergrond zij verder vermeld dat in 2004 de sector watersystemen meer dan 200 projecten en projectjes kende. Vaak werden deze projecten door één medewerker behandeld en moest één medewerker meerdere projecten afhandelen. Dit bracht ook een grote administratieve last met zich mee. Het MT heeft toen, met instemming van het AB en DB, per 1 januari 2005 deze projecten gebundeld tot 20 grote integrale gebiedsgerichte projecten en per project een projectmanager aangesteld. Er werden toen voor dit doel 5 projectmanagers aangetrokken. Ook werd per project een DB-ambassadeur benoemd. Afsproken werd verder dat per project kredietaanvragen werden gedaan, en dus niet per deelproject. De gedachte was ook om per project een projectteam te vormen met als doel de integraliteit te bevorderen en versnippering tegen te gaan.
- 32 Tijdens dit onderzoek bleek dat in het najaar van 2010 opnieuw een werkgroep actief is om de leidraad kritisch te bekijken en te komen tot een nieuwe leidraad. De nieuwe versie is begin 2011 gereed en daardoor nog niet voor dit onderzoek beschikbaar.
- 33 Onderwerpen waar de interne werkgroep vooral naar heeft gekeken is het onderscheid tussen activiteiten en projecten. De huidige leidraad kent alleen het onderscheid tussen activiteiten en projecten. Grotere gebiedsprojecten kennen bijvoorbeeld vaak forse deelprojecten, zoals de aanleg van een natuurgebied. Het is lastig een dergelijk groot deelproject (een term die de leidraad 2007 niet kent) slechts als een activiteit te behandelen. Een ander onderwerp waar de werkgroep aandacht aan heeft besteed is het belang van het projectteam. In de leidraad 2007 wordt telkens één persoon gekoppeld aan één activiteit. Daardoor komt een meer integrale benadering door het hele team minder uit de verf in de leidraad. Tenslotte heeft de werkgroep ook kritisch gekeken naar de ondersteunende sjablonen van onder andere het projectplan, de adviesnota (met bijbehorend investeringsbesluit en toetsingslijst) en de evaluatie.

3.1.1. Onderscheid tussen projecten en activiteiten

- 34 Bij het waterschap Brabantse Delta wordt onderscheid gemaakt tussen projecten en activiteiten. Een project is het geheel van één of meer samenhangende activiteiten die worden uitgevoerd om een doelstelling te realiseren. Voor projecten geldt het volgende:
 - Een project is zelfstandig opgenomen in het Investeringsplan;
 - Voor een project wordt krediet aangevraagd;
 - Een project is het laagste niveau waarop het bestuur wordt geïnformeerd.
- 35 Wanneer een project is opgedeeld in delen die samenhangen maar in zekere mate op zichzelf staan worden deze delen activiteiten genoemd. Een activiteit wordt uitgevoerd in een project om bij te dragen aan het projectdoel. Voor een activiteit worden kosten en urenramingen gemaakt zoals dat voor een project gebeurt. Een activiteit wordt echter niet opgenomen in het Investeringsplan en er wordt niet apart krediet voor aangevraagd. In het financiële systeem wordt een deel van het projectbudget gereserveerd voor een activiteit. (bron: Leidraad Projectmatig Werken, 2007).

36 Als er samenhang is tussen op te lossen problemen en/of doelstellingen dan worden activiteiten waarin de problemen of doelstellingen worden aangepakt zoveel mogelijk geclusterd in één project. Het doel hiervan is voordelen te behalen op het gebied van efficiëntie, kosten en kwaliteit. Clustering van activiteiten kan vanuit diverse invalshoeken, enkele voorbeelden zijn:

- (Geografische) gebiedsvisies ontwikkelen en het verbeterplan wat daaruit ontstaat als basis te nemen voor het aantal projecten;
- Grootschalig onderhoud aan installaties/infrastructuur (bron o.a. OBS of een masterplan) kan thematisch in een aantal projecten (integraal) aangepakt
- Alle werkzaamheden en ingrepen in een productie-eenheid van een installatie als één integraal project te definiëren;
- Grootschalige nieuwbouwprojecten in een complexe omgeving.

37 Er wordt onderscheid gemaakt tussen instandhoudingsinvesteringen en ontwikkelingsinvesteringen. Instandhoudingsinvesteringen zijn die investeringen die nodig zijn om de bestaande infrastructuur op orde te houden om daarmee de bestaande taak op hetzelfde niveau te kunnen blijven uitvoeren. De productbeheerders zijn de opdrachtgevers voor instandhoudingsprojecten. Ontwikkelingsinvesteringen zijn die investeringen die nodig zijn om nieuwe doelstellingen te kunnen realiseren. De opdrachtgevende verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingsinvesteringen werd hoger in de organisatie gelegd, namelijk op het niveau van de beleidsveldbeheerder. Eén van de doelen was een beter aanspreekpunt te vormen voor de DB-ambassadeur.

3.1.2. Fasen projecten

38 Het waterschap onderkent in projecten een aantal fasen. Door een project in fasen te verdelen kan een project beter op een beheerste en efficiënte manier worden uitgevoerd. In elke fase worden keuzes gemaakt waarmee de projectdoelen strakker worden gedefinieerd en oplossingsmogelijkheden verder worden afgebakend. Hierdoor kan na elke fase de planning en raming van het project worden aangescherpt. In Figuur 2 zijn de fasen en de documenten waarover beslissingen genomen worden, opgenomen.



Figuur 2: Fasen en beslissingen in projecten.

39 In de initiatiefase wordt de keuze gemaakt om "iets" als een activiteit apart of samen met andere activiteiten in een project aan te pakken. Vervolgens worden in de definitiefase alle haalbare eisen aan het projectresultaat gespecificeerd. In de ontwerpfase wordt de te realiseren uitvoering/oplossing gekozen en uitgewerkt. De gekozen uitvoering wordt voorbereid (voorbereidingsfase) zodat de realisatiefase goed kan verlopen. In de nazorgfase wordt een project afgerond en wordt de verantwoordelijkheid voor het projectresultaat overgedragen aan beheer.

3.1.3. Rollen, taken en verantwoordelijkheden in projecten

40 In de Leidraad Projectmatig Werken is een overzicht opgenomen van de verdeling van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van medewerkers binnen projecten. Deze zijn per fase opgenomen. Opdrachtgevers zijn per definitie géén lid van het projectteam. Zij hebben een nadrukkelijke rol aan de voorkant (het opstellen van het projectstartdocument (PSD) en het projectplan) en worden tijdens de uitvoering geïnformeerd door de projectleider. Projectleiders zijn de opdrachtnemers van projecten. Het projectgroeplid staat na een duidelijke afstemming over de opdracht aan de lat om e.e.a. binnen de scope, tijd en middelen tot stand te brengen.

In Tabel 1 is een overzicht van de fasen in projecten opgenomen met per fase de doelen, resultaten, acties, verantwoordelijkheden en instemming.

Tabel 1: Doelen, resultaten, acties, verantwoordelijkheden en instemming per projectfase.

Fase	Doel van de fase	Faseresultaten	Acties	Verantwoordelijke	Instemming van	
Initiatie	Formuleren van probleemstelling, het doel en kostenindicatie	Projectstart document	Initiatieven aandragen	Iedereen	Beleidsveld beheerder	
			Initiatieven voorleggen aan SMT	Opdrachtgever		
			Besluit of een initiatief	Beleidsveld beheerder		
			Opstellen projectstart document	Opdrachtgever		Beleidsveld beheerder
			Projectleider benoemen	Projectleider		Afdelingshoofd
Project opnemen in het Investeringsplan	Opname van het plan in het Investeringsplan	Project invoeren in de projecten-database	Opdrachtgever			
Definitie	Formuleren van het beoogde projectresultaat	Projectplan (scope, planning, raming)	Opstellen van projectplan	Projectleider	Opdrachtgever	
			Verkrijgen van voorbereidings- of uitvoerings-krediet	Aanvraag krediet op route sturen		Opdrachtgever
			Samenstellen projectgroep	Projectgroep		Afdelingshoofd
Ontwerp	Keuze uit oplossings-varianten	Ontwerpplan / programma van eisen	Uitwerken van varianten en kiezen voor een oplossing om het projectdoel te realiseren	Projectgroeplid	Opdrachtgever, projectleider	
			Beheer- en onderhoudsplan	Projectgroeplid	Opdrachtgever, projectleider	

Fase	Doel van de fase	Faseresultaten	Acties	Verantwoordelijke	Instemming van
		Definitief plan		Projectleider	Opdrachtgever
	Verkrijgen uitvoerings-krediet	Uitvoerings-krediet (indien dat niet al na definitiefase is gebeurd)	Aanvraag uitvoeringskrediet op route sturen	Opdrachtgever	
Voorbereiding	Vorbereiden van de realisatie	Contract en aanbestedingsstukken		Projectleider	Projectleider
Realisatie	Realiseren van het project	Opdracht-verstrekking aan marktpartijen		Projectgroeplid	Projectleider
	Acceptatie van het projectresultaat door de opdrachtgever	Proces verbaal oplevering		Projectgroeplid	Projectleider, opdrachtver
Nazorg	Afwikkeling van het project	Evaluatierapport	Opstellen evaluatierapport, financieel afsluiten, afsluiten uren in registratie-systeem	Projectgroeplid	Projectleider, opdrachtgever

3.2.B. Betrokkenheid bestuur bij projecten

41 Bij schakel B wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
B. Betrokkenheid bestuur bij projecten	Er zijn afspraken vastgelegd op welke wijze het Algemeen en Dagelijks Bestuur zijn betrokken bij de opzet, uitvoering en afronding van grote projecten.

42 Het Algemeen Bestuur heeft in 2008 de 'Verordening op de uitgangspunten voor het beleid, voor het beheer en voor de inrichting van de beleids- en verantwoordingsfunctie van waterschap Brabantse Delta' (hierna Verordening), vastgesteld. In deze Verordening zijn afspraken vastgelegd over beleidsvoorbereiding en –verantwoording binnen het waterschap.

3.2.1. Betrokkenheid bij projecten van het Algemeen Bestuur

- 43 In de Waterschapswet is opgenomen dat het Algemeen Bestuur bevoegdheden kan overdragen aan het Dagelijks Bestuur, tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen overdracht verzet. Bevoegdheden die niet kunnen worden overgedragen zijn het vaststellen of wijzigen van de begroting en de rekening (art 83, lid 2, sub a en b).
- 44 Het Algemeen Bestuur stelt een programma-indeling vast, welke wordt opgenomen in het bestuursprogramma (art.3 Verordening). De programma's vormen de kaders waarbinnen projecten moeten worden gerealiseerd. Het Algemeen Bestuur heeft in een besluit van 3

december 2008 de volgende bevoegdheden verstrekt aan het Dagelijks Bestuur (o.a. ex art.9 Verordening):

- Het verlenen van voorbereidingskredieten tot € 1,0 miljoen per investering, waarbij het voorbereidingskrediet niet hoger mag zijn dan 10% van de geraamde projectkosten in het Investeringsplan;
- De uitvoering van de instandhoudingsinvesteringen die zijn opgenomen in het Investeringsplan en waarvan de geraamde uitgaven niet meer dan € 3 miljoen per investering bedragen;
- Het af- en overschrijven tussen (gemandateerde) instandhoudingsinvesteringen tot maximaal 20% van het in het Investeringsplan opgenomen bedrag per investering;
- De geraamde uitgaven van een door het Algemeen Bestuur geautoriseerd krediet voor een ontwikkelingsinvestering met 10% te overschrijden zonder toestemming vooraf van het Algemeen Bestuur indien deze mutaties passen binnen het vastgestelde beleid;
- Het af- en overschrijven van door het Algemeen Bestuur geautoriseerde kredieten van de activiteiten, die deel uitmaken van een gebiedsgericht project;
- Een overschrijding van geautoriseerde netto-kosten te dekken uit het bedrag voor onvoorzien uit de begroting (red. dit betreft de exploitatiebegroting en niet projecten);
- De netto-kosten van een programma met 10% van de netto-kosten te overschrijden zonder toestemming vooraf van het Algemeen Bestuur indien de middeleninzet past binnen het vastgestelde beleid en indien de hiervoor benodigde financiële ruimte elders binnen de begroting kan worden gevonden.

45 Het Algemeen Bestuur is bij projecten betrokken door middel van het Investeringsplan, welke hij jaarlijks vaststelt. Het investeringsplan is onderdeel van de jaarlijks vast te stellen kadernota. Kredieten worden als zij de grenzen van het mandaatbesluit overschrijden, aangevraagd bij het Algemeen Bestuur. Voor ontwikkelingsinvesteringen is geen mandaat afgegeven, daarvoor dient dus altijd een uitvoeringskrediet bij het AB aangevraagd te worden. Het Algemeen Bestuur wordt verder geïnformeerd aan de hand van de managementletters, via de internetsite van het waterschap en de jaarrapportages en in geval van escalatie bij overschrijding van bovengenoemde grenzen.

3.2.2. Betrokkenheid bij projecten van het Dagelijks Bestuur

46 Het Dagelijks Bestuur is belast met de uitvoering van de beslissingen van het Algemeen Bestuur (art. 84 Waterschapswet) en de leden van het Dagelijks Bestuur zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan het Algemeen Bestuur verantwoording verschuldigd voor het door het Dagelijks Bestuur gevoerde bestuur. Zij geven het Algemeen Bestuur mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen voorzover het verstrekken daarvan niet in strijd is met het openbaar belang (art.89, Waterschapswet). Het Dagelijks Bestuur legt verantwoording af over het bereiken van beleidsdoelen. Het Dagelijks Bestuur biedt jaarlijks bevindingen over de beleidsuitvoering in het voorgaande begrotingsjaar en mogelijke kaders voor het beleid in de komende begrotingsjaren aan het Algemeen Bestuur aan (art.4 Verordening).

47 Het Dagelijks Bestuur laat jaarlijks een investeringsplan opstellen. Er wordt een planning opgesteld van de investeringen waarvan de start en/of de uitvoering verwacht wordt in het volgende jaar en de daaropvolgende vier jaren. In dit overzicht zijn opgenomen de raming van de investeringsuitgaven en van de aan de investeringen gerelateerde inkomsten (art.6, lid 2 Verordening).

- 48 Het Dagelijks Bestuur zorgt voor het per programma (of beleidsveld) verzamelen en vastleggen van gegevens over de maatregelen die getroffen zijn en prestaties die geleverd worden, de doelstellingen en effecten die bereikt worden en de netto-kosten die gemaakt worden. Het Dagelijks Bestuur zorgt er voor dat de netto-kosten van de programma's en de investeringsuitgaven, zoals geautoriseerd door het Algemeen Bestuur, niet worden overschreden (art.8 Verordening).
- 49 Het Dagelijks Bestuur heeft een actieve informatieplicht en informeert het Algemeen Bestuur zo spoedig mogelijk indien de realisatie van het beleid in betekende mate afwijkt van hetgeen in de begroting is opgenomen (art.10, lid 1 Verordening). Het Dagelijks Bestuur informeert het Algemeen Bestuur door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van het beleid dat in de begroting is opgenomen en over de uitvoering van investeringen, waarbij de inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. In de rapportages dienen afwijking van betekende mate, zowel wat betreft de middeleninzet, de maatregelen die getroffen en prestaties die geleverd worden, als de doelstellingen en effecten die bereikt worden, onderbouwd te worden (art.10, lid2-4 Verordening).
- 50 In de Leidraad Projectmatig werken is de rol van het Algemeen en Dagelijks Bestuur beperkt opgenomen. Uit de interviews is gebleken dat de opdrachtgevers, projectmanagers en projectleiders in het reguliere portefeuillehouderoverleg de verantwoordelijke bestuurder over de voortgang op de hoogte brengen. Het gesprek gaat tevens over de politiek-bestuurlijke voortgang, omstandigheden en obstakels en over de interactie met betrokkenen en omgeving. Daarnaast worden zij geïnformeerd in het geval van escalatie bij overschrijding van de in projectdocumenten gestelde grenzen. Daarnaast wordt het dagelijks bestuur en algemeen bestuur elk kwartaal geïnformeerd over de projecten door een kwartaalrapportage, waarin de afwijkingen van het laatst vastgestelde investeringsplan worden gerapporteerd.

3.3.C. Risico's bij projecten

- 51 Bij schakel C wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
C. Risico's bij projecten	Er zijn afspraken vastgelegd op welke wijze risico's worden ingeschat en gemanaged. In de projectplannen wordt aandacht besteed aan de risicoanalyse en beheersingsmaatregelen.

- 52 In het format van het projectplan dat tijdens de definitiefase wordt opgesteld is een paragraaf risico's opgenomen. In het format van de adviesnota aan het management zijn niet apart risico's opgenomen, maar wel een paragraaf waarin een beoordeling wordt gevraagd van de financiële gevolgen, de juridische gevolgen, de personele gevolgen en de overige gevolgen. Uit de instructies blijkt dat hiermee ook de risico's worden bedoeld.
- 53 Het format van de adviesnota aan het Dagelijks Bestuur bevat dezelfde paragraaf met financiële, juridische, personele en overige gevolgen.
- 54 Mededelingen aan het Algemeen Bestuur bevatten een samenvatting van de adviezen aan management en Dagelijks Bestuur. Risico's zijn daarbij geen apart onderdeel in het format, maar kunnen wel in de samenvatting of toelichting terugkomen. Het projectplan wordt vastgesteld door de interne opdrachtgever en gaat niet naar DB of AB.

55 Er zijn geen verdere werkinstructies over de wijze waarop risico's moeten worden ingeschat en gemanaged.

3.4.D. Informatievoorziening over projecten

56 Bij schakel D wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
D. Informatievoorziening over projecten	Er zijn afspraken vastgelegd op welke wijze het Algemeen en Dagelijks Bestuur worden geïnformeerd over voortgang, resultaten en risico's van projecten. In de projectplannen wordt aandacht besteed aan de wijze waarop het Algemeen en Dagelijks Bestuur geïnformeerd zullen worden over voortgang, resultaten en risico's.

57 Uit het hiervoor beschreven mandaat van het Algemeen Bestuur aan het Dagelijks Bestuur blijkt ook wanneer het Algemeen Bestuur om besluiten gevraagd dient te worden, namelijk telkens wanneer de situatie de grenzen van het verstrekte mandaat overschrijdt.

3.5.E. Evaluatie van projecten

58 Bij schakel E wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
E. Evaluatie van projecten	De grote projecten worden geëvalueerd en de resultaten van de evaluatie worden gebruikt om verbeteringen door te voeren.

59 De handreiking projectmatig werken voorziet in een evaluatie in de nazorgfase.

4. F. Werking in de praktijk

60 Bij schakel F wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
F. Werking in de praktijk	De grote projecten worden conform het vastgestelde beleid uitgevoerd.

61 Aan de hand van de norm zijn drie projecten getoetst. De projecten zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- De projecten zijn grote projecten, met een investeringsbudget van meer dan 3 miljoen euro;
- De projecten zijn nog niet eerder onderdeel geweest van een onderzoek;
- De projecten zijn bij de start van het onderzoek afgerond;
- De projecten zijn verspreid over de typologieën projecten die het waterschap onderkent:
 - Gebiedsprojecten van watersystemen;
 - Projecten van zuiveringsbeheer en
 - Bedrijfsvoeringsprojecten

62 Op basis van deze criteria zijn de volgende drie projecten geselecteerd:

1. Chaamse Beken (gebiedsproject van watersystemen, natuurontwikkeling)
2. Rioolwaterzuivering Nieuwveer (Projecten van zuiveringsbeheer)
3. Deltadigitaal (bedrijfsvoeringsproject).

4.1. Chaamse Beken

63 Het project Chaamse Beken is een belangrijk project in het Bestuursprogramma 2004-2008. Het project betreft een groot aantal activiteiten in een gebied dat ligt in de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda en Gilze en Rijen.

64 In 2006 heeft de Landinrichtingscommissie Baarle-Nassau het waterschap gevraagd om voor de natuuronderdelen van de landinrichting de verdere planuitwerking én uitvoering over te nemen. De landinrichtingscommissies hebben onvoldoende capaciteit en middelen ter beschikking om de uitvoering op te pakken. Daarom is in overleg met waterschap en provincie (als opdrachtgever van de landinrichtingscommissies) gezien welke taken door het waterschap overgenomen kunnen worden. Zo is o.a. het trekkerschap voor het deelproject (activiteit) "Vijf deelgebieden" in 2006 bij het waterschap gekomen. In totaal heeft het waterschap voor 6 deelprojecten in het gebied een trekkende rol gehad.

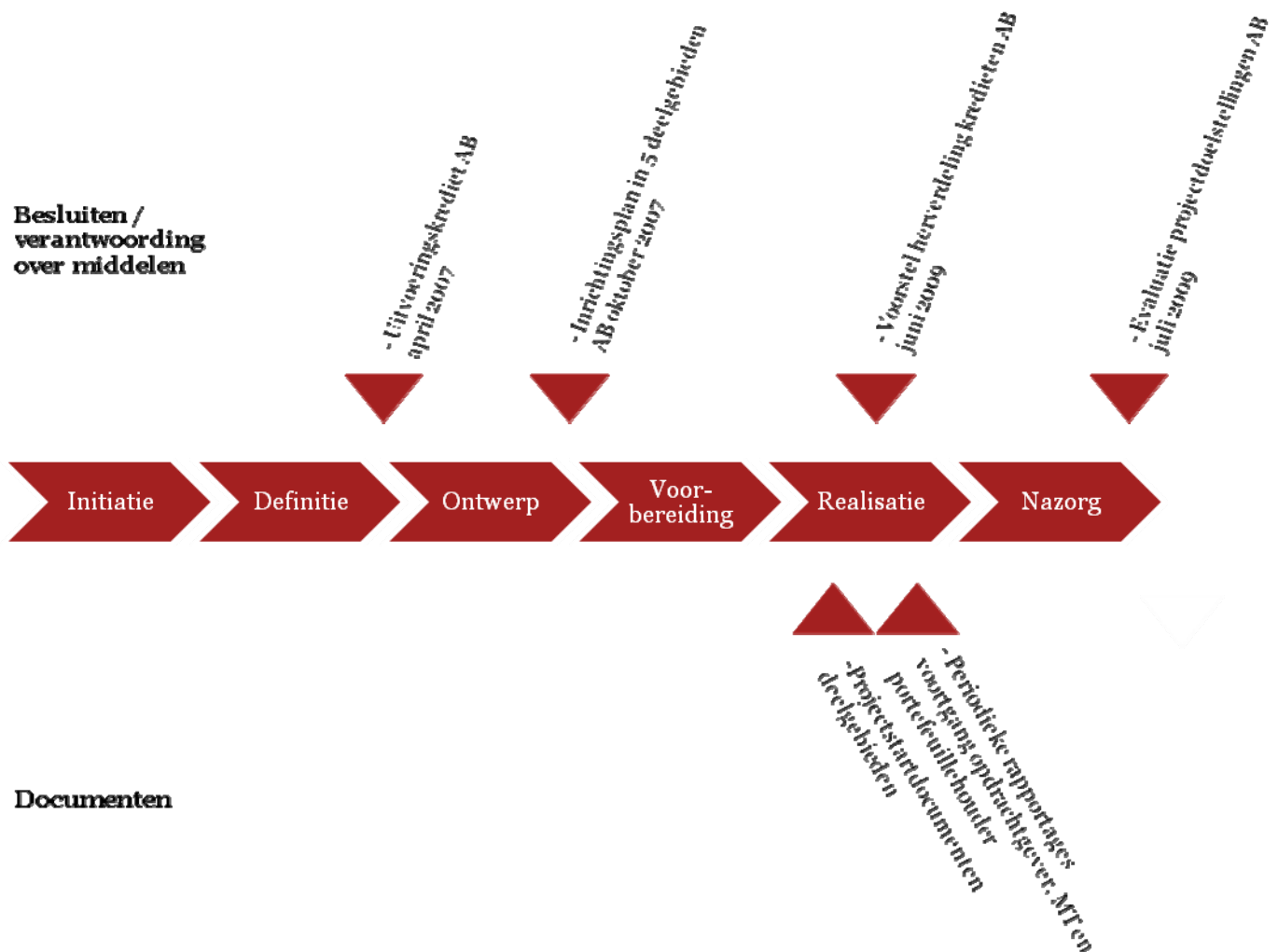
65 Er is daarbij een inrichtingsplan opgesteld wat valt binnen het project Chaamse Beken. Dit inrichtingsplan bevat de stroomgebieden van het Chaamse bekenstelsel, Strijbeekse Beek en van de Bavelse Leij. Voor het gebied zijn waterdoelstellingen geformuleerd. Een groot deel van het projectgebied ligt in het landinrichtingsproject Baarle-Nassau; een kleiner deel ligt in landinrichting Ulvenhout-Galder.

Doelen en beoogde resultaten

66 Het project richt zich op de bestrijding van verdroging, het herstel van natte natuurparels, het herstel van beken, waterberging, venherstel en de realisatie Ecologische Verbindingszones.

Tijdslijn

67 In Figuur 3 is de tijdslijn van het verloop van het project weergegeven. Daarbij zijn de besluiten en verantwoording over middelen en de belangrijkste documenten die zijn opgesteld opgenomen. Daar waar een AB-besluit is aangegeven heeft ook overleg in de AB-commissie plaatsgevonden (o.a. uitvoeringskrediet in AB-commissie 14 maart 2007, inrichtingsplan in AB-commissie 12 september 2007).



Figuur 3: Tijdslijn project Chaamse Beken

4.1.1. Toetsing aan de normen

Betrokkenheid bestuur

- 68 Het Algemeen Bestuur heeft op 4 april 2007 een krediet van € 8.742.000,- beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van het project Chaamse Beken in de periode 2006-2008. Bij het besluit wordt uitgegaan dat € 4.206.000,- wordt gedekt door subsidies en bijdragen van derden.
- 69 Het Algemeen Bestuur is als volgt formeel betrokken bij het project Chaamse Beken:
- Kredietaanvraag op basis van het investeringsplan (2007), vaststelling door Algemeen Bestuur;
 - Inrichtingsplannen, vaststelling door Algemeen Bestuur;
 - Managementrapportages, per kwartaal informatievoorziening Algemeen Bestuur over voortgang project.
- 70 Conform de gemaakte afspraken wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd op het niveau van het totale projectgebied (Chaanse Beken). Het Algemeen Bestuur heeft geen gedetailleerde inzage, bijvoorbeeld via de managementrapportages, in de diverse deelprojecten die onderdeel uitmaken van het project Chaamse Beken. Alleen via de Inrichtingsplannen, die het Algemeen Bestuur formeel moet vaststellen, is inzicht op deelprojectniveau te verkrijgen. De wijze waarop de informatie gepresenteerd wordt roept de vraag op of leden van het Algemeen Bestuur van deze mogelijkheid gebruik maken en of deze inrichtingsplannen zich hier voor lenen. Het Algemeen Bestuur heeft nooit expliciet aangegeven aan welke informatie behoefte bestaat om het project Chaamse Beken en de daar onder vallende deelprojecten goed te kunnen volgen. De projectleiders zeggen dit ook niet te missen. De voorkeur van de ambtelijke organisatie gaat uit naar het op hoofdlijnen informeren van het Algemeen Bestuur. Deze werkwijze heeft zich in het verleden bewezen en bevordert de slagkracht van de organisatie.
- 71 De kredietaanvraag van 2007 is globaal van opzet, ook gelet op de omvang van het investeringsbudget (€ 8,7 mln.). Het Algemeen Bestuur heeft het voorstel als hamerstuk aangenomen. De beperkte breedte en diepgang van de onderbouwing van de kredietaanvraag pasten in de manier van werken in de vorige bestuursperiode 2004-2008. De ambities waren groot en de budgetten waren beschikbaar. Er zijn in die periode veel, nieuwe, omvangrijke en veelal complexe projecten in uitvoering genomen.
- 72 Verondersteld mag worden dat een kredietaanvraag voor een project als de Chaamse Beken (2007) er anno 2011 anders zou uitzien. De portefeuillehouder zou zich er nadrukkelijker mee bemoeien. Het Algemeen Bestuur verwacht nu meer onderbouwing van de gevraagde budgetten en de dekking. Het Algemeen Bestuur verwacht ook dat het voorstel een duidelijke relatie heeft met het totale meerjarig investeringsprogramma. Het Algemeen Bestuur kijkt nadrukkelijker naar de kerntaken van het waterschap en de mogelijkheden van cofinanciering. Taken die voorheen automatisch door het waterschap werden opgepakt (bijvoorbeeld natuurbeheer) worden kritisch tegen het licht gehouden en niet kerntaken worden aan andere partijen overgelaten (b.v. gemeenten, provincie, natuurorganisaties).
- 73 In de kredietaanvraag voor het project Chaamse Beken (2007) vallen, naast de al eerder gedane constatering dat de inhoud globaal van aard is, de volgende zaken op:

- De doelstellingen van het project zijn vertaald in concrete, meetbare resultaten (b.v. 1.050 ha. verdrogingsbestrijding, 20 km beekherstel, 25 ha. waterberging). De onderbouwing van deze te realiseren resultaten ontbreekt. De resultaten worden ook niet in perspectief geplaatst.
- De kredietaanvraag bevat geen plan van aanpak waarin bijvoorbeeld een fasering van de activiteiten is opgenomen. Ook een projectorganisatie ontbreekt.
- De begroting is zeer summier. De kosten zijn verdeeld over de deelprojecten, niet over categorie kosten (b.v. organisatie, financiering, grondaankoop, installatie, advies).
- De consequenties van bepaalde investeringen en activiteiten voor de exploitatiekosten van bijvoorbeeld onderhoud zijn niet in de aanvraag opgenomen.
- Uit de kredietaanvraag is niet op te maken hoe de kosten gedekt zullen worden. In het besluit is te lezen dat wordt uitgegaan van bijna 50% (€ 4,2 mln.) dekking door subsidies en bijdragen derden. Of deze bijdragen zijn toegezegd en gegarandeerd is niet duidelijk.

Risico's

- 74 Het Algemeen Bestuur is wat betreft de risico's van het project Chaamse Beken alleen (summier) geïnformeerd via de kredietaanvraag en de inrichtingsplannen. Daarna niet meer. In de Managementrapportages 2007-2009 zijn de risico's van het project Chaamse beken niet ter sprake gekomen.
- 75 De risico's worden summier beschreven. Er wordt met name ingegaan op de juridische risico's en risico's ten aanzien van grondposities. Over financiële, bestuurlijke en technische risico's wordt niet gesproken.

Informatievoorziening

- 76 In de aanvraag is een passage opgenomen over terugkoppeling aan het Algemeen Bestuur over de voortgang. Het Algemeen Bestuur zal via de managementrapportage periodiek op de hoogte worden gehouden van de voortgang van de projecten (doelrealisatie, planning, financiën en bestuurlijke risico's). Tevens kan door het Algemeen Bestuur de website worden geraadpleegd. Tot slot wordt toegezegd dat alle uit te werken inrichtingsplannen, inclusief begrotingen, ter vaststelling aan het Algemeen Bestuur zullen worden voorgelegd. Uit navraag blijkt dat met de hier genoemde website de algemene website van Brabantse Delta wordt bedoeld. Het is geen apart instrument om het Algemeen Bestuur te informeren over de voortgang van de projecten.
- 77 De managementrapportage is een belangrijk instrument om het Algemeen Bestuur te informeren over de financiële en inhoudelijke voortgang van de projecten. De doelstelling van de managementrapportage is het bestuur op een beknopte en overzichtelijke manier te informeren over de financiële en inhoudelijke voortgang van de projecten (bron: Managementrapportage 2008-1). Er wordt gerapporteerd op basis van het principe van management by exception. In de rapportage wordt eerlijk opgemerkt dat deze wijze van rapporteren de indruk kan wekken dat er weinig te melden is. De rapportage beperkt zich tot die zaken die in belangrijke mate positief of negatief afwijken (financieel of inhoudelijk) van de prognoses in de begroting. De vraag is of deze wijze van rapporteren het Algemeen Bestuur voldoende inzichten oplevert om zijn toezichthoudende rol goed in te vullen. De ambtelijke organisatie is tevreden over de huidige manier van rapporteren en wil deze graag continueren.
- 78 Het project Chaamse Beken komt als project niet zichtbaar terug in de managementrapportages. Alleen in een bijlage wordt aan de hand van "stoplichten" (summier) ingegaan op de stand van zaken van de individuele projecten. De Managementrapportage geeft bijna nooit aanleiding voor

het Algemeen Bestuur om vragen aan het Dagelijks Bestuur te stellen. De Managementrapportages worden voor kennisgeving aangenomen.

Evaluatie van projecten

- 79 Op 15 juli 2009 zijn bestuurlijke projectevaluatie aangeboden, waarin een evaluatie van een van de activiteiten van het project Chaamse Beken is opgenomen. Het betreft de evaluatie van de activiteit Voorbos / Broekloop. Binnen dit project zijn maatregelen genomen ten behoeve van het herstel van de natte natuurplek. Daarnaast is onder meer de Broekloop ecologisch ingericht. In dit document wordt de samenvatting van de resultaten van het project beschreven, de wijze waarop het project beëindigd en afgesloten is, en een evaluatie van het project.
- 80 Uit de evaluatie blijkt dat geen afwijkingen in de gerealiseerde doelen is opgetreden. De activiteit is door slecht weer en vertraagde levering van faunapassages 3 maanden later opgeleverd. De werkelijke kosten van de activiteit bedroegen € 781.875, terwijl er een krediet van € 800.000 verstrekt was. Dat betekent een afwijking van € 18.125 (-2%). Daarnaast blijkt er meer subsidie verstrekt te zijn dan begroot. Waar deze subsidie uit opgebouwd is en door wie deze verstrekt is, is niet opgenomen.
- 81 In het document wordt een korte evaluatie van het project gegeven. Deze hebben betrekking op teamsamenstelling, samenwerking met derde partijen, communicatie, verwerving van subsidie en relatie met subsidiënten en grondverwerving. Uit de evaluatie komen weinig tot geen lessen voor de toekomst of de rest van het project naar voren.

4.2. Renovatie rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) Nieuwveer

Projectbeschrijving

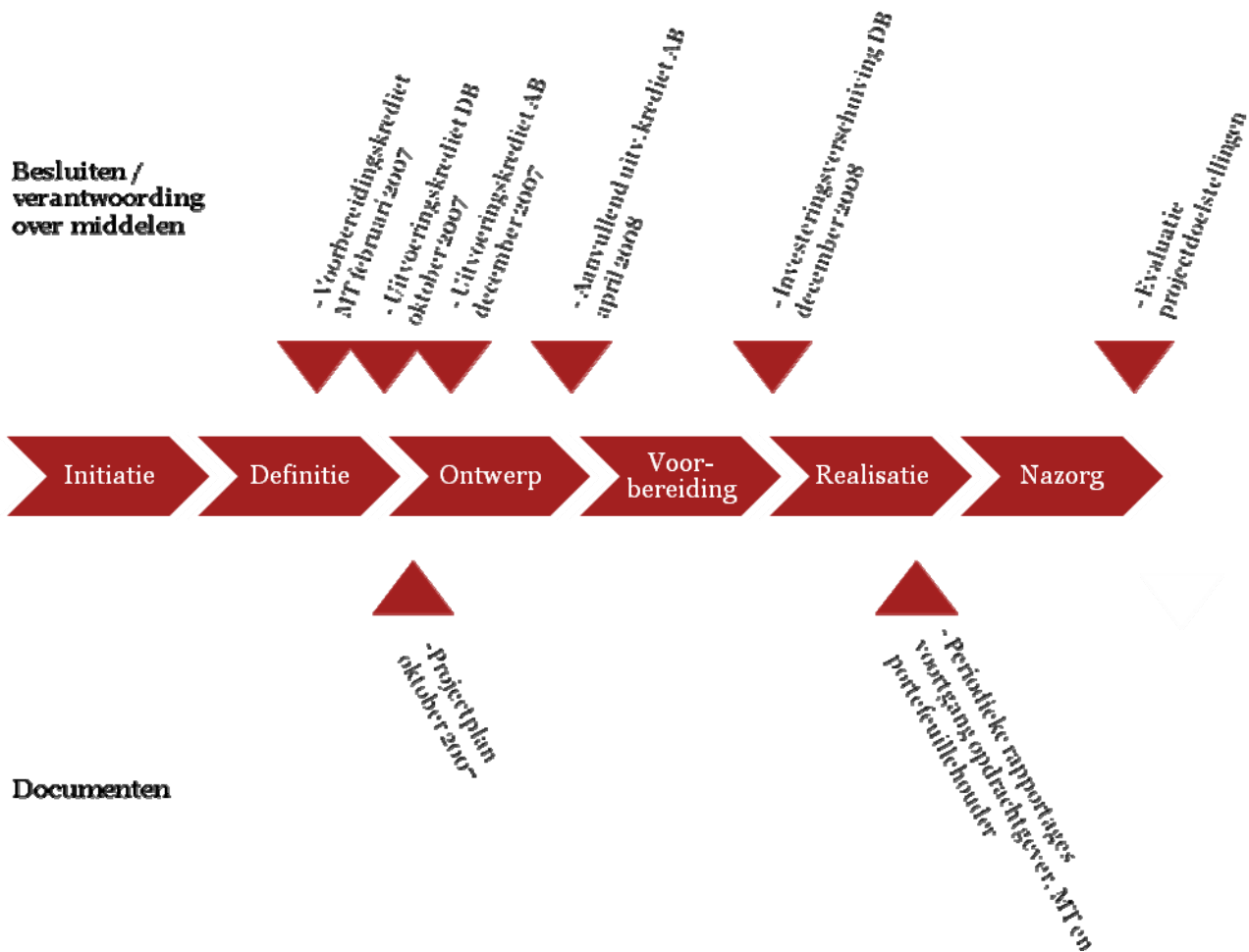
- 82 De rioolwaterzuiveringsinstallatie Nieuwveer is een belangrijke installatie die jaarlijks circa 30 miljoen kubieke meter afvalwater zuivert. Het afvalwater is onder andere afkomstig uit Breda en wordt na zuivering geloosd op het Hollandsch Diep. Het ontvangwerk en de zandvang van de rwzi behoeven renovatie in 2007.
- 83 Nadat het water in de ontvangkelder is aangekomen wordt het door vier grote vijzels en een pomp opgevoerd om door fijnroosters te gaan en door de zandvang geleid te worden. Het zand komt terecht in zandcontainers en wordt afgevoerd. Daarna komt het water in de eerste trap (A-tank) van het verdere zuiveringsproces. Het project heeft betrekking op deze eerste fase.

Doelen en beoogde resultaten

- 84 Het project heeft als doel het ontvangwerk aan de oorspronkelijke functionele eisen te laten voldoen, goed bedienbaar en betrouwbaar te maken en zodanig te renoveren dat er weer een onderhoudsarme periode van 10 jaar ontstaat. Verder dient het project aan arbo-eisen en wettelijke milieueisen te voldoen.

Tijdslijn

- 85 In Figuur 4: Tijdslijn project renovatie rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) Nieuwveer is de tijdslijn van het verloop van het project weergegeven. Daarbij zijn de besluiten en verantwoording over middelen en de belangrijkste documenten die zijn opgesteld opgenomen.



Figuur 4: Tijdslijn project renovatie rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) Nieuwveer

- 86 In februari 2007 wordt het project ingediend en vastgesteld. Het plan voorziet in afronding in februari 2008 en afronding van de nazorg in april 2008. Er wordt een voorbereidingskrediet door het Management (beleidsveldbeheerder) toegekend van € 97.500,-.
- 87 In oktober 2007 wordt het Dagelijks Bestuur gevraagd een uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen van € 2.250.000 ten behoeve van de uitvoering. Daarbij wordt tevens aangegeven dat de raming meer dan 20% afwijkt van het bedrag in het Investeringsplan (IP), daar was een bedrag van € 1.615.000 opgenomen. Conform de afgesproken regels wordt in december 2007 het Algemeen Bestuur gevraagd in te stemmen met het uitvoeringskrediet. Dit komt ook aan de orde in de AB-commissie Beheer en Onderhoud van 14 november 2007.
- 88 In april 2008 wordt het Algemeen Bestuur gemeld dat de aanbesteding tegenviel. Er wordt een aanvullend krediet gevraagd van € 360.000,-. Dit komt ook aan de orde in de AB-commissie Beheer en Onderhoud van 12 maart 2008.
- 89 Bij de uitvoering blijken meer renovatiewerkzaamheden nodig te zijn. Het Dagelijks Bestuur wordt in december 2008 voorgesteld in te stemmen met een verschuiving van € 400.000,- (15%). Uit de voetnoot van deze adviesnota blijkt dat dit ten laste gaat van het project renovatie beluchtingselementen rwzi Bath.

-
- 90 Het project wordt in mei 2009 afgerond en zijn alle gerenoveerde onderdelen in bedrijf. In juni 2010 ontvangt het Algemeen Bestuur een evaluatie van het project.

4.2.1. Toetsing aan de normen

Betrokkenheid bestuur

- 91 Zoals uit de hierboven beschreven chronologie blijkt is het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur op de afgesproken beslismomenten betrokken. De betrokkenheid heeft bijna altijd een financiële reden. Er is een uitvoeringskrediet nodig, een aanvullend krediet en een verschuiving in investeringen. In het geval van een aanvullend krediet is het Algemeen Bestuur geïnformeerd in het geval van de verschuiving binnen het investeringsplan is het Dagelijks Bestuur geïnformeerd. Alleen in het geval van de evaluatie was er geen financiële reden om het Algemeen Bestuur te informeren.
- 92 De nota's aan het Dagelijks Bestuur en ook aan het Algemeen Bestuur zijn kort en bondig, meestal 2-3 pagina's. Het voorblad geeft een korte samenvatting en het advies. De adviesnota geeft een inleiding, vraagstelling, strategie, beoordeling en communicatieparagraaf. Daarmee wordt een korte essentie van het project gegeven, zonder veel technische omschrijvingen en uitweidingen. In het geval van deze renovatie bestonden deze technische beschrijvingen overigens uit vele honderden pagina's.

Risico's

- 93 Door ingenieursbureau Haskoning is voor dit project een studie gedaan naar risico's (risicoinventarisatie en evaluatie). Daarvan wordt in het projectplan en ook in de stukken aan het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur geen melding gemaakt. Het projectplan (febr. 2007) noemt als risico's de geuremissie en een lopende studie die mogelijk aan dit project raakt (Optimalisatiestudie van het Afvalwater Systeem).
- 94 In de nota's aan het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van eind 2007 wordt vervolgens aangegeven dat het project niet gevoelig is voor de uitkomsten van de optimalisatiestudie. Gedurende 2007 werden modulaire uitbreidingsmogelijkheden voor de rwzi vastgesteld, waarbij de bestaande onderdelen blijven bestaan. Daarmee werd het renovatieproject inhoudelijk niet meer afhankelijk van de uitkomsten van de optimalisatiestudie. De geuremissie wordt niet meer genoemd. Er wordt in deze nota's verder op gewezen dat de renovaties worden uitgevoerd aan een in bedrijf zijnde zuivering. Uitgelegd wordt dat dit risico's met zich brengt en dat gewerkt wordt met een tijdelijke pompinstallatie en dat voldaan kan blijven worden aan de eisen van de vergunningverlener.
- 95 Uit de evaluatie blijkt dat er tijdens de uitvoering twee andere risico's van belang bleken. Dit waren de beschikbaarheid van specifieke kennis en ervaring met dit type renovatiewerk en de technische staat van de vijzels. Het evaluatierapport gaat hierop duidelijk en transparant in en er worden ook 9 aanbevelingen gedaan om van de opgedane ervaringen te leren.

Informatievoorziening

- 96 Uit de hierboven beschreven tijdslijn blijkt de feitelijke informatievoorziening aan het SMT, Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur. Ambtelijke geldt de afspraak dat gerapporteerd wordt over projecten van meer dan € 500.000,-. Dit gebeurt ieder kwartaal door de projectendatabase

te vullen met gegevens over doelrealisatie, geld en tijd. Jaarlijks is deze informatie de basis voor het investeringsplan. Dit investeringsplan gaat ter vaststelling naar het Algemeen Bestuur. Per investering geeft dit plan summier informatie, circa twee regels per investering. Intern wordt per regel in het investeringsprogramma een gestandaardiseerd projectstartdocument (PSD) bijgehouden waarvoor de opdrachtgever verantwoordelijk is. Daarnaast is de database de basis voor de managementrapportage. De managementrapportage gaat kort in op afwijkingen en financiële en inhoudelijke voortgang van projecten. De nadruk ligt op de afwijkingen.

97 Ook voor dit project is op de hierboven beschreven wijze de database gevuld, blijkt uit de gevoerde gesprekken.

Evaluatie van projecten

98 In juni 2010 is een evaluatie van het project opgesteld. De projectleider heeft daartoe een eerste concept geschreven en dit besproken met het projectteam van het waterschap. Daarnaast werd de evaluatie besproken in het sectormanagementteam en is de evaluatie besproken met de externe toezichthouder op de uitvoering. Een verkorte versie is aangeboden aan het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur.

99 Een leerpunt was de aanbesteding. Er bleken slechts twee inschrijvers te zijn en beide inschrijvingen zaten fors boven de raming. Uit het gesprek met de projectleider en de rapportage blijkt dat er toen gekozen is voor een onderhandelingsprocedure (volgens ARW 2005). Daarbij worden alle inschrijvers dezelfde vragen gesteld om tot een gewijzigde aanbidding te komen. Essentie was dat het oorspronkelijk vrij strikt opgezette bestek werd gewijzigd in een bestek waarbij de aannemer meer vrijheid kreeg met een eigen en mogelijk goedkopere aanpak te komen. Deze onderhandelingsprocedure heeft het oorspronkelijke bedrag van de overschrijding teruggebracht van ruim € 750.000,- naar € 360.000,-. De onderhandelingsprocedure werd zelden gebruikt, maar deze ervaring toont aan dat het zeker voordeel kan opleveren. De bruikbaarheid hangt wel sterk af van het aantal inschrijvers. Een gelijktijdige onderhandeling voeren met bijvoorbeeld 50 aannemers is praktisch niet uitvoerbaar. In dit geval met twee concurrerende aannemers bleek het wel goed te werken. Het alternatief zou zijn geweest een nieuw bestek te maken en de gehele aanbesteding over te doen of geen onderhandelingsprocedure te starten en de overschrijding te accepteren.

100 Een ander leerpunt betrof de vervangen van de vijzels. De reparatie/renovatie van de vijzels bleek een klus die specifieke expertise vereist en zorgde voor vertraging en extra benodigd budget. Omdat nieuwe vijzels een lange levertijd kennen, was dit tijdens de lopende renovatie geen optie meer. Als leerpunt wordt aangegeven dat soms eerder vooraf overwogen dient te worden tot complete vervanging van het onderdeel over te gaan.

101 Verder is tijdens het proces veel geleerd over "sluiproutes" van het afvalwater. Aanbevolen wordt deze routes in beeld te brengen in het productiehandboek.

102 De evaluatie heeft nog andere leerpunten in beeld gebracht in het kader van techniek en bedrijfsvoering die in het kader van dit onderzoek niet allemaal herhaald worden. De lessen zijn zeer transparant beschreven. De evaluatie eindigt met vervolgacties. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat hieraan ook later aandacht is besteed. Er is geen rapportage beschikbaar waaruit blijkt of alle aanbevelingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

103 De evaluatie werd opgesteld direct na afronding van het project. Omdat verschillende evaluaties gebundeld worden, is pas een jaar later de evaluatie aangeboden aan het Algemeen Bestuur.

4.3. Deltadigitaal

- 104 Het project Deltadigitaal is onderdeel van het bredere traject Deltawerken en in het leven geroepen ten tijde van de voorbereiding op de nieuwe huisvesting op het complex Bouvigne. In deze nieuwe locatie is het uitgangspunt dat werkplek- en tijdonafhankelijk gewerkt moet kunnen worden. Bovendien hebben medewerkers een zeer beperkte ruimte voor fysieke documentenopslag. Digitaal werken is daarvoor een randvoorwaarde (o.a. Visienota digitaal werken).

4.3.1. Projectbeschrijving

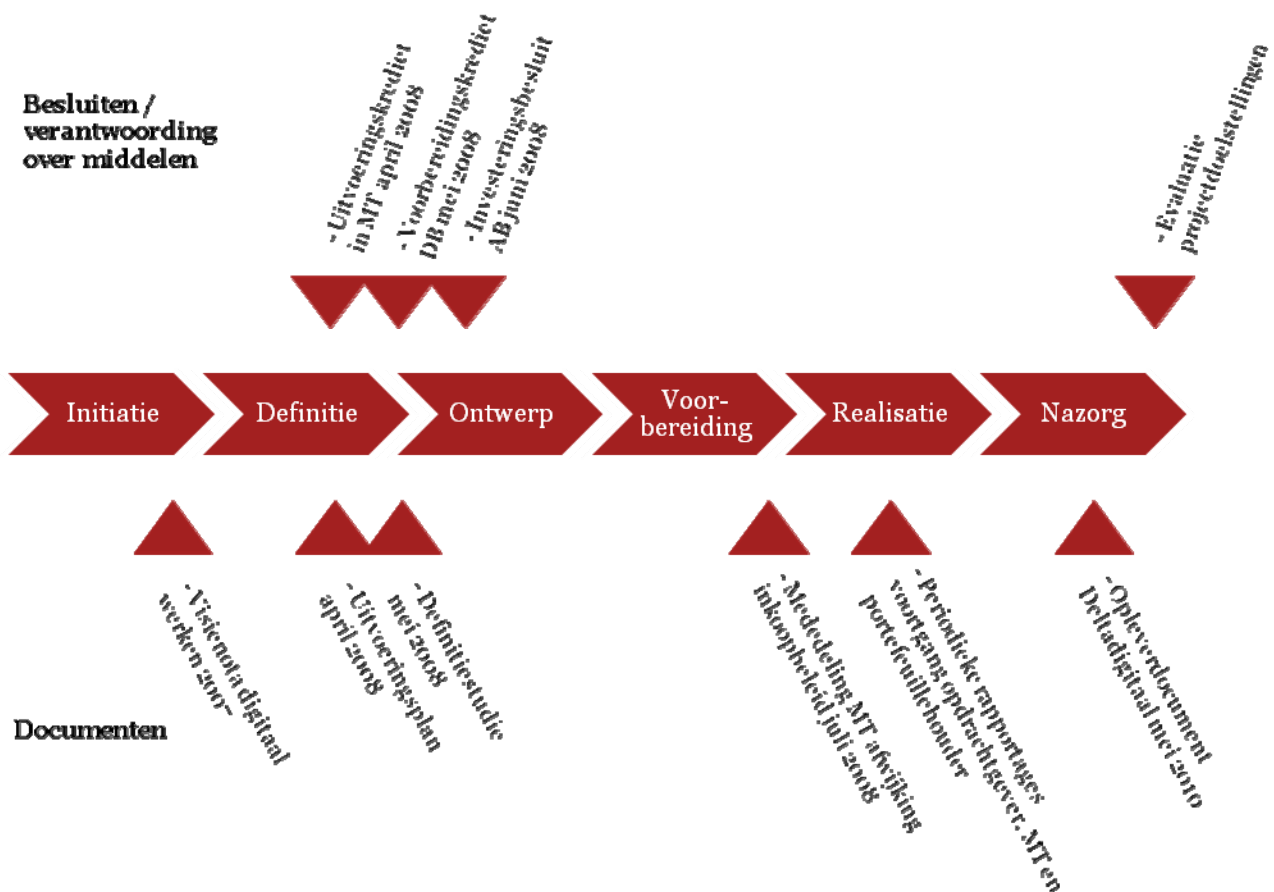
- 105 Het project Deltadigitaal heeft als doel een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van de organisatie. Digitalisering moet het mogelijk maken om flexibeler te gaan werken en ruimte te besparen in het nieuwe kantoor in Bouvigne. Digitaal werken heeft eveneens tot doel de slagvaardigheid in de processen te verbeteren. Deltadigitaal beoogt dat alle medewerkers van het waterschap in de nieuwe huisvesting digitaal over hun documenten kunnen gaan beschikken en digitaal met deze documenten kunnen gaan werken (o.a. Uitvoeringsplan Deltadigitaal).

Doelen en beoogde resultaten

- 106 Doelstellingen van het project zijn in de visienota digitaal werken als volgt beschreven:
1. **Digitaal archiveren:** Na afhandeling van een werkproces is een dossier digitaal gearhiveerd, zodat medewerkers het kunnen raadplegen via hun eigen werkplek (digitaal archiveren). Dit betekent dat bij de start van het werkproces/project alle relevante documenten ten minste digitaal zijn opgeslagen in het Document Management Systeem (CORSA).
 2. **Documentrouting:** Alle documenten (post, e-mails, kaarten, enz) binnen de organisatie zijn digitaal opgeslagen, zodat deze voor iedereen met de juiste autorisatie op de eigen werkplek zijn te raadplegen. De post wordt dan digitaal naar de medewerkers verstuurd (document routing).
 3. **Digitaal werken door koppeling CORSA aan andere bedrijfsapplicaties:** Met name de documenten uit het nieuwe financiële systeem, belastingsysteem, personeelssysteem en IRIS dienen op één plaats voor medewerkers aan te maken en toegankelijk te zijn (koppeling applicaties). De geïntegreerde applicatie suite (GAS) zal op termijn eveneens gekoppeld worden. Het zorgt ervoor dat de medewerker de benodigde documenten niet meer vanuit de verschillende applicaties moet benaderen, maar nog slechts vanuit één applicatie.
- 107 Bij de start van het project is een overzicht gemaakt van externe en interne ontwikkelingen die impact (kunnen) hebben op Deltadigitaal, waaronder Deltawerken / nieuwbouw, WaterschapsInformatieArchitectuur, het Waterschapshuis, het Programma Andere Overheid en e-Government. Deze ontwikkelingen zijn bepalend voor de richting van het project Deltadigitaal.
- 108 Om de doelstellingen te realiseren zijn de op te leveren resultaten per afdeling opgenomen. Deze resultaten hebben betrekking op digitaal archiveren, documentrouting en opschoning van de fysieke archieven op de afdelingen. Daarnaast is een groot aantal algemene resultaten opgenomen. Deze hebben betrekking op de implementatie van Corsas als Document Management Systeem, de selectie van een Document Structuur Plan (DSP), opleiding en instructie van medewerkers, digitalisering van processen, procedures voor opslag van materiaal en het beschikbaar maken van voorzieningen voor medewerkers (Uitvoeringsplan Deltadigitaal).

Tijdslijn van het project Deltadigitaal

- 109 In Figuur 5: tijdslijn project Deltadigitaal, is de tijdslijn van het verloop van het project Digitaal weergegeven. Daarbij zijn de besluiten en verantwoording over middelen en de belangrijkste documenten die zijn opgesteld opgenomen.
- 110 Het project is in 2007 gestart met een vooronderzoek. Het opleverdocument is opgesteld in mei 2010. Het project is 3 maanden uitgelopen. De initiële planning voor oplevering was 1 januari 2010. Doordat tijdens de realisering door voortschrijdend inzicht extra opdrachten zijn meegenomen, was oplevering op 1 april 2010 noodzakelijk en aanvaardbaar (Evaluatie van projectdoelstellingen project Deltadigitaal).



Figuur 5: Tijdslijn project Deltadigitaal.

4.3.2. Toetsing aan de normen

Betrokkenheid bestuur

- 111 Het Algemeen Bestuur is als volgt formeel betrokken bij het project Deltadigitaal:
- Kredietaanvraag (juni 2008), vaststelling, tevens besproken in de AB-commissie Bestuur en Middelen van 4 juni 2008;
 - Evaluatie projectdoelstellingen (2010).
- 112 Het Dagelijks Bestuur is als volgt betrokken bij het project Deltadigitaal:
- Voorbereidingskrediet (mei 2008), vaststelling door Dagelijks Bestuur;
 - Periodiek overleg met portefeuillehouder door opdrachtgever;
 - Evaluatie projectdoelstellingen (2010).
- 113 Conform de gemaakte afspraken is het Algemeen Bestuur geïnformeerd over het bredere project Deltawerken en het daarvoor randvoorwaardelijke project Deltadigitaal. Er is een kredietaanvraag ingediend, waar de definitiestudie en het uitvoeringsplan onderdeel van geweest zijn. Deze zijn door het Algemeen Bestuur vastgesteld. Het staat niet vast dat leden van het Algemeen Bestuur ook daadwerkelijk kennis hebben genomen van de inhoud van de bijlagen. Bij het project betrokken medewerkers geven aan dat het reguliere bestuurlijke proces is doorlopen. Door de opdrachtgever is aan de projectleider de opdracht gegeven een uitvoeringsplan en definitiestudie op te stellen. Deze zijn in het managementteam uitvoerig besproken. Door het managementteam is een positief advies op de aanvraag van een uitvoeringskrediet aan het Dagelijks Bestuur gegeven. Het Dagelijks Bestuur heeft op 13 mei 2008 een uitvoeringskrediet van € 110.000 beschikbaar gesteld. Vervolgens is de aanvraag volgens geïnterviewden besproken in het Dagelijks Bestuur en de Algemeen Bestuurscommissie Bestuur en Middelen. Beide hebben een positief advies gegeven. Het Algemeen Bestuur heeft in navolging van deze adviezen het uitvoeringskrediet beschikbaar gesteld. Het Algemeen Bestuur heeft nooit expliciet aangegeven aan welke informatie behoefte bestaat om het project Deltadigitaal te kunnen volgen. De projectleiders zeggen dit ook niet te missen. De voorkeur van de ambtelijke organisatie gaat uit naar het op hoofdlijnen informeren van het Algemeen Bestuur. Deze werkwijze heeft zich in het verleden bewezen en bevordert de slagkracht van de organisatie.
- 114 De kredietaanvraag van 2008 is globaal van opzet, ook gelet op de omvang van het uitvoeringskrediet (€ 3.160.000). Het Algemeen Bestuur heeft het voorstel als hamerstuk aangenomen, zo blijkt uit de interviews. In de kredietaanvraag voor het project Deltadigitaal vallen, naast de al eerder gedane constatering dat de inhoud globaal van aard is, de volgende zaken op:
- De doelstellingen van het project zijn samengevat in een zestal uitgangspunten, waarin de kern van het project is samengevat. De beoogde besparingen zijn geraamd op € 3.000.000;
 - De kredietaanvraag bevat geen plan van aanpak waarin bijvoorbeeld een fasering van de activiteiten is opgenomen. Ook informatie over de projectorganisatie ontbreekt, het projectplan wordt vastgesteld door de interne opdrachtgever;
 - Er wordt aangegeven dat er in het Informatieplan reeds € 1.540.000 voor de tot dan toe bekende projecten was begroot. Of deze middelen ook daadwerkelijk eerder zijn

toegekend, wordt niet vermeld. In de aanvraag wordt daaraan € 1.600.000 aan kosten toegevoegd. Deze kosten zijn verdeeld over categorieën als inhuur externen, projectvoorlichting, automatisering;

- In de kredietaanvraag zijn de juridische, personele en MVO gevolgen opgenomen. Daarnaast is een communicatieparagraaf opgenomen.

Risico's

- 115 Het Algemeen Bestuur is wat betreft de risico's van het project Deltadigitaal (summer) geïnformeerd via de kredietaanvraag en het uitvoeringsplan en de definitiestudie. Daarna niet meer. In de managementrapportages 2008-2010 is het project Deltadigitaal niet ter sprake gekomen.
- 116 In het uitvoeringsplan zijn de risico's opgenomen, daarin is eveneens opgenomen dat een risicologboek wordt bijgehouden. Tijdens de interviews is inzage verschaft in dit risicologboek. Daaruit blijkt dat geïdentificeerde risico's voortdurend worden geactualiseerd en dat indien nieuwe risico's optreden deze worden toegevoegd aan het logboek. Het project is ook intern gericht, dit maakt dat bestuurlijke en politieke risico's beperkt zijn. De geïdentificeerde risico's hebben met name betrekking op de complexiteit van de techniek en acceptatie van de organisatie.

Informatievoorziening

- 117 In de aanvraag voor krediet is geen passage opgenomen over terugkoppeling aan het Algemeen Bestuur over de voortgang. Uit de interviews en de bestudeerde documenten is niet gebleken dat het Algemeen Bestuur ten tijde van het project geïnformeerd is over de voortgang van het project. De managementrapportage is een belangrijk instrument om het Algemeen Bestuur te informeren over de financiële en inhoudelijke voortgang van de projecten. Er wordt gerapporteerd op basis van het principe van management by exception. De rapportage beperkt zich tot die zaken die in belangrijke mate positief of negatief afwijken (financieel of inhoudelijk) van de prognoses in de begroting.
- 118 Uit de interviews is gebleken dat het managementteam en de portefeuillehouder periodiek zijn geïnformeerd over de voortgang. Bij de interviews is aangegeven dat binnen het waterschap de afspraak geldt dat het Algemeen Bestuur alleen geïnformeerd wordt op het niveau van bedrijfsvoeringsprojecten, als er politieke of bestuurlijke risico's optreden dan wel dat er grote overschrijdingen dreigen plaats te vinden.

Evaluatie van projecten

- 119 Na de afronding van het project Deltadigitaal is door Perficio op 10 mei 2010 het document 'Opleverdocument Deltadigitaal waterschap Brabantse Delta' opgesteld. In dit document worden de resultaten van het project beschreven, de wijze waarop het project beëindigd en afgesloten is, en een evaluatie van het project.
- 120 In deze evaluatie wordt ingegaan op de acceptatie, beheersbaarheid van de producten, de gehanteerde aanpak en leerpunten voor de toekomst. De belangrijkste positieve punten zijn:
- Enthousiasme van het projectteam;
 - De aandacht en draagvlak van het MT zijn goed geweest;
 - Hoewel de oorspronkelijke planning niet gehaald is, is de uitloop van drie maanden acceptabel.

121 De belangrijkste kritiekpunten zijn:

- Het managen van projectgrenzen is lastig geweest;
- Bij de voorbereiding is het niet gelukt de impact van Deltadigitaal voldoende over te brengen op de organisatie;
- De implementatie van Document Structuurplannen per afdeling is een zoektocht geweest.

122 Daarnaast is een 'Evaluatie van projectdoelstellingen project Deltadigitaal' opgesteld door de projectleider. In deze memo wordt ingegaan op de uiteindelijke kosten van het project. In deze memo is opgenomen dat het project door te sturen op tijd geld en kwaliteit binnen de geplande kosten is gebleven. Het verstrekte krediet was € 3.126.000, de werkelijke kosten waren lager: € 3.114.105,50. De absolute afwijking bedraagt € 11.894,50. In het interview met de opdrachtgever en de projectleider is gebleken dat dit positieve saldo is ontstaan doordat een deel van kosten die beoogd waren in het nieuwe project, gedragen zijn door ICT in het kader van het overall project Deltawerken, waar Deltadigitaal een uitwerkingsonderdeel van is. Bijvoorbeeld voor nieuwe schermen voor pc's. De nieuwe schermen zijn door ICT betaald en waren in het kader van Deltawerken eveneens in de begroting meegenomen. Er was dus sprake van een dubbeling binnen het Overall project Deltawerken.

4.4. Bestuurlijke informatievoorziening en mandaatbesluit

123 Zoals hiervoor al werd aangegeven is er in December 2008, dus voor het aantreden van het nieuwe algemeen bestuur, een besluit genomen over diverse situaties waarin het Algemeen Bestuur het Dagelijks Bestuur bevoegdheden verleent. De Waterschapswet geeft aan dat het Algemeen Bestuur de jaarlijkse begroting en de jaarrekening dient vast te stellen. Die bevoegdheid kan dus niet aan het Dagelijks Bestuur worden overgedragen. Voor andere (financiële) bevoegdheden kan mandaat aan het Dagelijks Bestuur worden verleend door het Algemeen Bestuur.

124 In het kader van dit rekenkameronderzoek heeft een gesprek plaatsgevonden met leden van het Algemeen Bestuur. Tijdens dit gesprek zijn de gemandateerde bevoegdheden besproken en is ook gekeken naar de consequenties, zowel daadwerkelijke als ook theoretische consequenties, van ieder besluit. Dezelfde afspraken zijn ook besproken met de concerncontroller. Onderstaand worden de afspraken van het mandaatbesluit van december 2008 per afspraak geanalyseerd.

125 Het Algemeen Bestuur heeft in een besluit van 3 december 2008 de volgende bevoegdheden verstrekt aan het Dagelijks Bestuur (o.a. ex art.9 Verordening):

- Het verlenen van voorbereidingskredieten tot € 1,0 miljoen per investering, waarbij het voorbereidingskrediet niet hoger mag zijn dan 10% van de geraamde projectkosten in het Investeringsplan;
- De uitvoering van de instandhoudingsinvesteringen die zijn opgenomen in het Investeringsplan en waarvan de geraamde uitgaven niet meer dan € 3 miljoen per investering bedragen;
- Het af- en overschrijven tussen (gemandateerde) instandhoudingsinvesteringen tot maximaal 20% van het in het Investeringsplan opgenomen bedrag per investering;

- De geraamde uitgaven van een door het Algemeen Bestuur geautoriseerd krediet voor een ontwikkelingsinvestering met 10% te overschrijden zonder toestemming vooraf van het Algemeen Bestuur indien deze mutaties passen binnen het vastgestelde beleid;
- Het af- en overschrijven van door het Algemeen Bestuur geautoriseerde kredieten van de activiteiten, die deel uitmaken van een gebiedsgericht project;
- Een overschrijding van geautoriseerde netto-kosten te dekken uit het bedrag voor onvoorzien uit de begroting (n.b. dit gaat over de exploitatiebegroting en niet over projecten);
- De netto-kosten van een programma met 10% van de netto-kosten te overschrijden zonder toestemming vooraf van het Algemeen Bestuur indien de middeleninzet past binnen het vastgestelde beleid en indien de hiervoor benodigde financiële ruimte elders binnen de begroting kan worden gevonden.

1. Het verlenen van voorbereidingskredieten tot € 1,0 miljoen per investering, waarbij het voorbereidingskrediet niet hoger mag zijn dan 10% van de geraamde projectkosten in het Investeringsplan;

- 126 In algemene zin geldt dat voorbereidingskredieten in een aantal gevallen technisch noodzakelijk zijn en dat de investering reeds in het investeringsplan is opgenomen. Bij veel technisch complexe projecten zijn de voorbereidingskredieten nodig om voorbereidende studies te betalen. Pas na deze studies is dan helder of er keuzemogelijkheden zijn, hoe het project uitgevoerd moet gaan worden en wat de mogelijke uiteindelijke kosten zullen zijn. Voorbereidingskredieten die hoger zijn dan € 1,0 miljoen komen weinig voor. Het Dagelijks Bestuur heeft verder besloten dat voorbereidingskredieten van minder dan € 100.000,- door de MT-leden beschikbaar gesteld mogen worden, mits passend in het investeringsplan. In een bijlage bij de kwartaalrapportages is een overzicht opgenomen van beschikbaar gestelde voorbereidingskredieten.
- 127 Er zijn ook projecten denkbaar, waarbij al vooraf keuzes gemaakt moeten worden. Bijvoorbeeld bij de opdracht voor een eerste onderzoek waarbij meerdere scenario's of varianten mogelijk zijn. In die gevallen krijgt het Algemeen Bestuur deze keuzes niet te zien en kan er ook geen besluit over worden genomen in het Algemeen Bestuur. Wordt een variant vervolgens verder uitgewerkt met behulp van het beschikbaar gekomen voorbereidingskrediet dan is het lastig deze variant alsnog te verwerpen. Er is immers al geld aan uitgegeven. Om dergelijke scenario's te voorkomen is het mogelijk vooraf bij dergelijke projecten een korte startnotitie te bespreken. Deze startnotitie dient dan in beeld te brengen welke keuzes mogelijk zijn voorafgaand aan de besteding van het voorbereidingskrediet.

2. De uitvoering van de instandhoudingsinvesteringen die zijn opgenomen in het Investeringsplan en waarvan de geraamde uitgaven niet meer dan € 3 miljoen per investering bedragen

- 128 Voor de instandhoudingsinvesteringen kleiner dan € 3,0 miljoen maakt het Dagelijks Bestuur jaarlijks aan het begin van het jaar een overzicht. Het Dagelijks Bestuur geeft in dit overzicht kort per project weer: naam van het project, benodigde budget, doel/omschrijving, en tijdstip gereed (in bedrijf). Dit overzicht wordt gevoegd bij de kadernota in het voorjaar en toegezonden aan het Algemeen Bestuur ter vaststelling. Het Algemeen Bestuur ziet na goedkeuring vervolgens de uiteindelijke eindevaluatie, tenzij er bijzondere afwijkingen zijn te melden.

3. Het af- en overschrijven tussen (gemandateerde) instandhoudingsinvesteringen tot maximaal 20% van het in het Investeringsplan opgenomen bedrag per investering;

- 129 Binnen het onder 2 omschreven lijstje mag vervolgens worden geschoven tussen de instandhoudingsinvesteringen tot maximaal 20% van de investering. De afspraak geldt niet voor

investeringen buiten dit kader. Naar schatting komt het schuiven op deze manier 2 tot 3 keer per jaar voor.

- 130 Geconstateerd wordt dat de combinatie van beide afspraken wel gaat om een fors bedrag van enkele tientallen miljoenen aan instandhoudingsinvesteringen. De verantwoording en verklaring van een eventuele over- of overschrijding van het investeringsbedrag wordt gegeven op het moment dat de eindevaluatie wordt vastgesteld. Door de Algemeen Bestuur-leden wordt daarbij opgemerkt dat de prikkel om te leren van deze onder- of overschrijdingen wordt weggenomen. Een denkbaar alternatief is dat een verwachte overschrijding van het krediet wordt gemeld aan het Algemeen Bestuur en dat tegelijk om een aanvullend krediet wordt gevraagd.

4. De geraamde uitgaven van een door het Algemeen Bestuur geautoriseerd krediet voor een ontwikkelingsinvestering met 10% te overschrijden zonder toestemming vooraf van het Algemeen Bestuur indien deze mutaties passen binnen het vastgestelde beleid;

- 131 De bovenstaande regel maakt het mogelijk zonder verdere besluitvorming in het Algemeen Bestuur door te gaan met een project wanneer de geraamde overschrijding niet hoger is dan 10%. Het Algemeen Bestuur zal deze overschrijding bij de eindevaluatie op een later tijdstip verantwoord en toegelicht zien. In de kwartaalrapportages zal het betreffende project in rood worden aangeduid, om aan te geven dat een overschrijding aan de orde is. Kijkend naar enkele kwartaalrapportages gaat het om 3-4 projecten op een totaal van circa 30-35 projecten.
- 132 De respondenten van het Algemeen Bestuur geven aan dat 10% van een groot project een groot bedrag kan zijn. Het Algemeen Bestuur vergaderde voor 2009 éénmaal per kwartaal, nu is dat maandelijks. Daarbij is er de ene maand een opiniërende vergadering en de volgende maand een besluitvormende vergadering. Recent is echter besloten dat ook tijdens de opiniërende vergadering besluiten genomen kunnen worden als daar aanleiding toe is. Daarmee wordt de mogelijke vertraging van een project aanzienlijk bekort door besluitvorming in het Algemeen Bestuur bij een overschrijding. Algemeen Bestuur-leden geven verder aan dat het besluit indruist tegen het budgetrecht van het Algemeen Bestuur, er wordt immers meer uitgegeven dan waar vooraf toestemming voor is verkregen.

5. Het af- en overschrijven van door het Algemeen Bestuur geautoriseerde kredieten van de activiteiten, die deel uitmaken van een gebiedsgericht project;

- 133 Binnen gebiedsgerichte projecten mogen mee- en tegenvallers worden opgevangen binnen dezelfde projectbegroting. Ook hier dienen deze verschuivingen verklaard te worden in de eindevaluatie. De gesproken Algemeen Bestuur-leden hebben met deze regel weinig moeite, omdat het gaat om één project met per saldo ongewijzigde projectdoelstellingen en een ongewijzigd projectbudget.

6. Een overschrijding van geautoriseerde netto-kosten te dekken uit het bedrag voor onvoorzien uit de begroting;

- 134 De afspraken 1 t/m 5 gingen over projecten. Deze afspraak gaat over de exploitatiebegroting. De post onvoorzien is ieder jaar ongeveer € 450.000,-. Bij het vaststellen van de begroting geeft het Algemeen Bestuur deze post als het ware in handen van het Dagelijks Bestuur om daarmee onvoorziene en éénmalige kosten te dekken. Verantwoording geschiedt in de jaarrekening en de

beschikkingen om uitgaven te dekken uit onvoorzien worden ook vermeld in de kwartaalrapportages.

- 135 Algemeen Bestuur-leden geven aan dat zaken zo lang onopgemerkt kunnen blijven en geven aan toestemming vooraf van het Algemeen Bestuur per uitgave logischer te vinden.

7.De netto-kosten van een programma met 10% van de netto-kosten te overschrijden zonder toestemming vooraf van het Algemeen Bestuur indien de middeleninzet past binnen het vastgestelde beleid en indien de hiervoor benodigde financiële ruimte elders binnen de begroting kan worden gevonden.

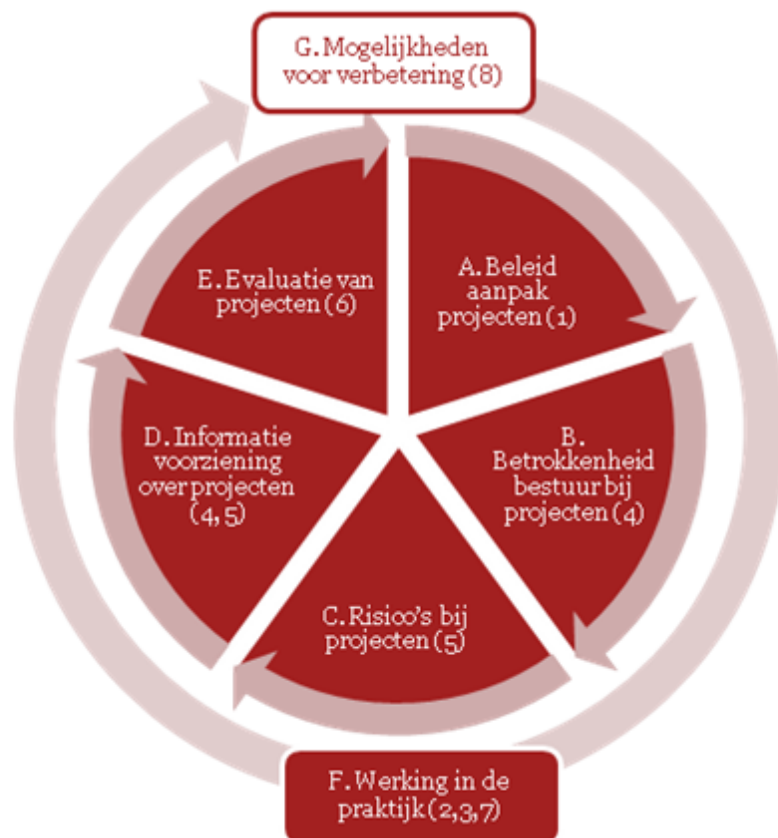
- 136 Ook deze afspraak ziet op de reguliere bedrijfsvoering en maakt het mogelijk te schuiven tussen beleidsvelden door het Dagelijks Bestuur. Hierbij is wel aangegeven dat het moet gaan om vastgesteld beleid, er mag dus geen nieuw beleid mee gefinancierd worden.
- 137 De Algemeen Bestuur-leden vinden dat hiermee de kaderstellende en controlerende taak niet goed mogelijk is. Het zou voor het Algemeen Bestuur transparanter zijn als bij onderschrijdingen van een programma de middelen naar de algemene middelen vloeien en dat het Algemeen Bestuur vaststelt waar dit geld vervolgens aan besteed gaat worden. Omgekeerd zou bij een dreigende overschrijdingen een voorstel van het Dagelijks Bestuur voorgelegd dienen te worden hoe de begroting gewijzigd zou moeten worden.
- 138 In algemene zin wordt door de Algemeen Bestuur-leden aangegeven dat het samenstel/de optelsom van afspraken de controlerende rol van het Algemeen Bestuur niet goed mogelijk maakt. Het Algemeen Bestuur kan op deze wijze het leerproces, waar nodig, ook niet stimuleren.

5. Conclusies en aanbevelingen

139 In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Dit onderzoek werd gestart met de volgende onderzoeksvragen:

1. Hanteert het Waterschap Brabantse Delta een beleid voor de aanpak van projecten en zo ja hoe ziet dit beleid er in grote lijnen uit (o.a. systemen en procedures) en hoe is het beleid tot stand gekomen?
2. Hoe organiseert het Waterschap Brabantse Delta zijn projecten?
3. Op welke wijze worden projecten in de praktijk uitgevoerd?
4. Op welke wijze worden het Dagelijks en Algemeen Bestuur betrokken bij de start, uitvoering en afsluiting van projecten?
5. Hoe worden het Dagelijks en Algemeen Bestuur geïnformeerd over de voortgang, resultaten en risico's van projecten?
6. Op welke wijze worden projecten geëvalueerd en hoe wordt de effectiviteit gemeten (toetsing aan doelstellingen project)?
7. In hoeverre wijkt de uitvoering van projecten af van het geformuleerde beleid en wat zijn hiervoor de verklaringen?
8. Welke verbeteringen zijn, vanuit het perspectief van de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur van het Waterschap Brabantse Delta, gewenst in het beleid en de uitvoering van (grote) projecten?

140 De onderzoeksvragen vertonen een logisch geheel en zijn in Figuur 6 als schakels weergegeven. Bij de schakels van de cyclus is telkens aangegeven welke onderzoeksvragen beantwoord worden. In het beantwoorden van de onderzoeksvragen wordt onderscheid gemaakt tussen het beleid zoals het is vastgesteld (schakels A t/m E in de cyclus) en de wijze waarop het in de praktijk functioneert (schakel F in de cyclus). Dat is gebeurd aan de hand van de bestudering van drie projecten. De bevindingen uit de schakels A t/m E vormen daarbij het uitgangspunt.



Figuur 6: De onderzoeksvragen vormen een cyclus met schakels.

141 De rode draad in de conclusies en aanbevelingen is dat het Algemeen Bestuur beperkt wordt geïnformeerd tijdens projecten. Informatievoorziening gebeurt met name bij de start en afronding van projecten en op de momenten dat budgetten worden overschreden. In de onderzochte grote projecten wordt echter gewerkt zoals is afgesproken in de diverse beleidsstukken, zoals de Verordening, mandaatbeschikking en de Leidraad projectmatig werken. Bij de drie onderzochte projecten zijn de spelregels bekend bij de betrokken ambtenaren en worden deze in grote mate nageleefd. De vraag die zich hierbij voordoet is echter wel of de spelregels die zijn afgesproken passen bij de controlerende en kaderstellende rol die het Algemeen Bestuur wenst.

142 Op basis van de schakels van de cyclus van Figuur 6 worden hierna de conclusies beschreven, de conclusies zijn gebaseerd op de documentanalyse en de toetsing van de projecten in de praktijk. Bij elke schakel zijn de aanbevelingen opgenomen. Onder schakel G zijn de meer algemene aanbevelingen voor verbetering opgenomen.

5.1. A. Beleid aanpak projecten

143 Bij schakel A wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
A. Beleid aanpak projecten	Het Waterschap Brabantse Delta heeft beleid, geoperationaliseerd in handleidingen, voor de opzet en uitvoering van grote projecten

144 Het Waterschap heeft een handleiding voor het omgaan met projecten vastgesteld. Tijdens dit rekenkameronderzoek werd gewerkt aan een nieuwe handleiding. Deze was echter nog niet beschikbaar voor dit onderzoek. De conclusies en aanbevelingen kunnen aanvullingen bevatten op deze handleiding.

Aanbeveling 1: Ga na of de aanbevelingen uit dit onderzoek tot aanvullingen of aanpassingen van de nieuwe handleiding projectmatig werken dienen te leiden.

5.2. B. Betrokkenheid bestuur bij projecten

145 Bij schakel B wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
B. Betrokkenheid bestuur bij projecten	Er zijn afspraken vastgelegd op welke wijze het Algemeen en Dagelijks Bestuur zijn betrokken bij de opzet, uitvoering en afronding van grote projecten.

146 Naast de aangegeven handleiding heeft het Algemeen Bestuur in december 2008 een belangrijk geheel van afspraken gemaakt waarbij het Dagelijks Bestuur op een aantal terreinen vooral financiële bevoegdheden heeft gekregen. Zoals hiervoor al is aangegeven worden deze afspraken in de onderzochte projecten goed nageleefd. De vraag is echter of de afspraken zelf nog wel voldoen. Uit een analyse per afspraak en een gesprek met enkele Algemeen Bestuur-leden valt af te leiden dat in ieder geval een aantal Algemeen Bestuur-leden vindt dat de optelsom van deze afspraken hun kaderstellende en controlerende rol frustreren. Verder wordt opgemerkt dat de afspraken niet passen bij een lerende organisatie. De afspraken zijn gemaakt in december 2008 en het nieuwe Algemeen Bestuur is in 2009 aangetreden.

147 Uit het onderzoek van de drie projecten blijkt dat de informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur voor een groot deel financieel gedreven is. Vaak gaat het om het aanvragen, wijzigen of aanvullen van een krediet. Met de afgesproken mandaatregels leidt dat tot een summier informatievoorziening, waarbij er ook voor grote projecten vaak lange periodes zijn dat het Algemeen Bestuur het project niet kan volgen.

Aanbeveling 2: Stel nieuwe regels op die de gewenste kaderstellende en controlerende rol van het nieuwe Algemeen Bestuur versterken.

5.3. C. Risico's bij projecten

149 Bij schakel C wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
C. Risico's bij projecten	Er zijn afspraken vastgelegd op welke wijze risico's worden ingeschat en gemanaged. In de projectplannen wordt aandacht besteed aan de risicoanalyse en beheersingsmaatregelen.

150 De afspraken over het vastleggen, inschatten en managen van risico's zijn summier aangeduid in de handleiding en de daaronder liggende formats. Opvallend in de drie projecten is dat er wel risico-analyses worden opgesteld. In de bestuurlijke rapportages, zowel naar het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur, worden deze risico-analyses echter niet of nauwelijks genoemd. Het actief volgen van de risico's is bij één project (Delta Digitaal) geconstateerd. In zijn nieuwjaarstoespraak voor 2011 refereerde de Dijkgraaf overigens aan de noodzaak het proces- en risicomanagement in de organisatie te versterken.

Aanbeveling 3: Geef in handleidingen en rapportageformats meer uitvoerig en expliciet aan dat bij ieder project een risicoparagraaf inclusief voorgestelde beheersmaatregelen moet worden opgesteld en gemonitord en bijgesteld gedurende de uitvoering van het project.

5.4. D. Informatievoorziening over projecten

152 Bij schakel D wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
D. Informatievoorziening over projecten	Er zijn afspraken vastgelegd op welke wijze het Algemeen en Dagelijks Bestuur worden geïnformeerd over voortgang, resultaten en risico's van projecten. In de projectplannen wordt aandacht besteed aan de wijze waarop het Algemeen en Dagelijks Bestuur geïnformeerd zullen worden over voortgang, resultaten en risico's.

153 Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening over projecten, onder andere in de handleiding. Verder speelt de projectendatabase een belangrijke rol. Deze database voorkomt vele aparte projectadministraties en is de basis voor de kwartaalrapportages en daarnaast voor de begroting en de jaarrekening. De database geeft per project een projectnummer, een omschrijving, het doel van het project, het investeringsbedrag (totaal en per jaar), de startdatum en de einddatum (datum in bedrijfning).

154 In de kwartaalrapportages staat informatie over afwijkingen van de projecten in doel, tijd of geld. Daarbij wordt voor afwijkingen de kleur rood gebruikt. Alleen de projecten met een budget hoger dan € 500.000,- worden vermeld.

Aanbeveling 4: Betrek bij het opstellen van de nieuwe regels (aanbeveling 2) ook een meer integrale informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur.

5.5. E. Evaluatie van projecten

156 Bij schakel E wordt de volgende norm gehanteerd.

Schakel	Norm
E. Evaluatie van projecten	De grote projecten worden geëvalueerd en de resultaten van de evaluatie worden gebruikt om verbeteringen door te voeren.

157 De handreiking projectmatig werken voorziet in een evaluatie in de nazorgfase. Deze evaluaties worden in de praktijk in de door ons onderzochte projecten ook opgesteld en leveren vaak heldere aanbevelingen op, bijvoorbeeld op het gebied van samenwerking met derden.

158 De evaluaties worden nadat ze zijn opgesteld besproken in het MT en gebundeld aangeboden aan het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur. Dit levert in de praktijk een enigszins onoverzichtelijk geheel aan evaluaties op. Algemeen Bestuur-leden geven aan het lastig te vinden hierin een rode draad te ontdekken en meestal worden ook geen besluiten gevraagd. Een oplegnotitie waarin de belangrijkste lessen en verbeteringen worden aangegeven ontbreekt.

159 De evaluaties worden ambtelijke besproken in het projectteam. Het projectteam valt na de evaluatie echter uit elkaar. Daarmee is het projectteam geen “bewaker” van de aanbevelingen en is opvolging niet geborgd. Voor praktische aanbevelingen is daardoor niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Soms bewaakt het betrokken afdelingshoofd de uitvoering van de aanbevelingen. Echter niet alle aanbevelingen betreffen het functioneren van de eigen afdeling. Dit leidt ertoe dat niet zonder meer geleerd wordt van waardevolle lessen die getrokken zijn uit projecten.

Aanbeveling 5: Stel een oplegnotitie op waarin de belangrijkste lessen en verbeterpunten uit de projectevaluaties worden toegelicht en waarin indien nodig besluiten aan het Dagelijks Bestuur en/of Algemeen Bestuur worden voorgelegd.

Aanbeveling 6: Geef bij projectevaluaties consequent aan wie de uitvoering van de aanbeveling op zich dient te nemen en laat het Management dit vaststellen, zodat de uitvoering is geborgd.

A. Geïnterviewde personen

163 Ten behoeve van dit onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Peter van Rhee, projectleider Delta Digitaal;
- Marie-José van Overveld, opdrachtgever Delta Digitaal;
- Kasper Nipius, projectleider Renovatie RWZI Nieuwveer (nu hoofd bouwzaken);
- Peter Janssen, projectleider Chaamse Beken
- Louis van den Broek, concerncontroller
- Bart Poppelaars, lid Algemeen Bestuur
- Nol Verdaasdonk, lid Algemeen Bestuur
- Cecile Franssen, lid Algemeen Bestuur

B. Geraadpleegde documenten

164 Ten behoeve van dit onderzoek zijn de volgende documenten geraadpleegd:

- Waterschap Brabantse Delta. (2007). Leidraad projectmatig werken.
- Bestuursprogramma 2005-2008, Besturen met een eigen stijl
- Notitie bestuurlijk functioneren 2005
- Besprekingsverslag AB-commissie Beleid en Investerings van 14 maart 2007 en 12 september 2007
- Besprekingsverslag AB-commissie Beheer en Onderhoud 12 maart 2008
- Besprekingsverslag AB-commissie Bestuur en Middelen 4 juni 2008
- Uitvoeringsbesluit dagelijks bestuur 20 januari 2009

Delta Digitaal

- Waterschap Brabantse Delta. (2008). Adviesnota aan het Algemeen Bestuur. Aanvraag UVK Project Deltadigitaal.
- Waterschap Brabantse Delta. (2008). Agendapunt vergadering managementteam van 22 april 2008. Aanvraag uitvoeringskrediet Project Delta Digitaal.
- Waterschap Brabantse Delta. (2008). Agendapunt vergadering Dagelijks Bestuur van 13 mei 2008. Aanvraag UVK Project Delta Digitaal.
- Waterschap Brabantse Delta. (2008). Definitiestudie Deltadigitaal. Waterschap Brabantse Delta.
- Waterschap Brabantse Delta. (2008). Investeringsbesluit project Deltadigitaal.
- Waterschap Brabantse Delta. (2008). Mededeling voor het managementteam van 1 juli 2008. Onderwerp: afwijking op het inkoopbeleid.
- Waterschap Brabantse Delta. (2008). Managementsamenvatting definitiestudie.
- Waterschap Brabantse Delta. (2008). Uitvoeringsplan Deltadigitaal Waterschap Brabantse Delta.
- Waterschap Brabantse Delta. (2008). Visienota digitaal werken. Project Deltadigitaal. Fase vooronderzoek.
- Waterschap Brabantse Delta. (2008). Verordening op de uitgangspunten voor het beleid, voor het beheer
- en voor de inrichting van de beleids- en verantwoordingsfunctie van Waterschap Brabantse Delta.
- Waterschap Brabantse Delta. (2010). Bestuursprogramma 2009-2012. Solide, betrouwbaar, betaalbaar.
- Waterschap Brabantse Delta. (2010). Evaluatie van projectdoelstellingen project Deltadigitaal.
- Perficio managementondersteuning. (2010). Opleverdocument Deltadigitaal Waterschap Brabantse Delta.

RWZI Nieuwveer

- Advies aan SMT, VBK project 1075, renovatie ontvangwerk en zandvang rwzi Nieuwveer, 14 februari 2007
- Projectplan Brabantse Delta voor RWZI Nieuwveer, februari 2007
- Royal Haskoning, Renovatie ontvangwerk en zandverwijdering RWZI Nieuwveer, 14 september 2007 (concept)


-
- Aanvraag Dagelijks Bestuur uitvoeringskrediet rwzi Nieuwveer, 23 oktober 2007
 - Aanvraag aanvullend krediet RWZI Nieuwveer, 2 april 2008
 - Advies Dagelijks Bestuur investeringsverschuiving RWZI Nieuwveer, 2 december 2008
 - Projectevaluatie rapport 1075, RWZI Nieuwveer, 2009
 - Mededeling Algemeen Bestuur evaluatie RWZI Nieuwveer, 9 juni 2010

Chaamse Beken

- Aanvraag uitvoeringskrediet gebiedsgericht ontwikkelingsproject Chaamse Beken, 4 april 2007
- Adviesnota aan het AB, inrichtingsplan 5 deelgebieden Chaamse Beken, 3 oktober 2007
- Besluit AB vaststelling inrichtingsplan 5 deelgebieden, 3 oktober 2007
- Notitie verdrogingsbestrijding Chaamse Bossen, 1 augustus 2008
- Notitie landinrichting Noord Ulicoten, 1 december 2007
- Bijlage 2 bij managementrapportage 2008-1
- Managementrapportage 2008-1
- Bijlage overzicht herverdeling kredieten per project, nummer 09100-1899
- AB-nota, herverdeling kredieten 12 juni 2009
- Besluitenlijst AB, 4 april 2007
- Toetsingslijst ontwikkelingsinvestering Chaamse Beken, 2007-04
- Investeringsbesluit Chaamse Beken, februari 2007
- Adviesnota aan Algemeen Bestuur inzaken projectevaluaties, inclusief bijlage Chaamse Beken, 15 juli 2009

6. Bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur



Rekenkamercommissie waterschap Brabantse
Delta
Postbus 5520
4801 DZ BREDA


Uw schrijven van : 18 april 2011
Uw kenmerk : 11AOUT0192
Zaaknummer : 11.ZK04823
Ons kenmerk : 11UT004078
Barcode : 
Behandeld door : de heer mr. A. Merks
Doorkiesnummer : 076 564 10 62
Datum : 3 mei 2011
Verzenddatum : 7 mei 2011

Onderwerp: bestuurlijke reactie onderzoeksrapport "Bestuur bij grote projecten"

Geachte commissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het eerste rapport van de rekenkamercommissie "Bestuur bij grote projecten". Bij brief van 17 maart 2011 hebben wij u een door de ambtelijke organisatie opgestelde technische reactie gestuurd, dat wil zeggen een controle op feitelijke onjuistheden en feitelijke onvolledigheden. In deze brief delen wij u ons bestuurlijk gevoel over het rapport mee.

Wij merken op blij te zijn dat in de onderzochte grote projecten is gebleken dat gewerkt wordt zoals afgesproken in de diverse beleidsstukken en dat de spelregels bij de ambtenaren bekend zijn en in grote mate worden nageleefd. De door het algemeen bestuur vastgestelde kaders en het geheel van regelingen blijken dus goed te werken en te worden nageleefd.

In paragraaf 141 concludeert u dat de rode draad in de conclusies en aanbevelingen is dat het algemeen bestuur beperkt wordt geïnformeerd tijdens projecten. De hoofdvraag is of er voldoende middelen van informatievoorziening zijn en zo ja, of deze dan goed benut worden door zowel de leden van het algemeen bestuur als de organisatie? Dit hoofdpunt wordt in het rapport vertaald in 6 aanbevelingen. Wij gaan hieronder op uw aanbevelingen in.

Beleid aanpak projecten

Het traject om te komen tot een nieuwe handleiding projectmatig werken heeft parallel gelopen aan uw onderzoek. De handleiding is inmiddels afgerond. Het voornemen van de directie is deze handleiding op 1 juli 2011 van kracht te laten worden. Wij nemen evenwel de aanbeveling (aanbeveling 1) over om parallel aan de bestuurlijke behandeling van uw rapport te bekijken of de aanbevelingen uit dit onderzoek nog tot aanvullingen op de nieuwe handleiding dienen te leiden dan wel tot extra accenten in het implementatietraject zoals bijvoorbeeld bij de training van de medewerkers op gebruik van de nieuwe handleiding.

Betrokkenheid bestuur bij projecten en informatievoorziening over projecten

Binnen het waterschap heeft het algemeen bestuur een kaderstellende en controlerende rol en bestuurt dus op hoofdlijnen. Het dagelijks bestuur voert de besluiten van het algemeen bestuur uit en rapporteert hierover. Onder besturen wordt verstaan het stellen van doelen, het beschikbaar stellen van geld om die doelen te verwezenlijken en controleren of de doelen zijn behaald binnen de vastgestelde kaders en regels. Onlangs is deze lijn nog eens bevestigd in het fractievoorzitterscollectief. Hierbij past volgens ons ook de bestaande mandaatregeling en wij nemen uw aanbeveling (nummer 2) om hierover nieuwe regels op te stellen dan ook niet over. Waar wij wel graag naar willen kijken is of de informatievoorziening voldoende op de rol van het algemeen bestuur is afgestemd (aanbeveling 4) en hoe wij het algemeen bestuur kunnen helpen deze informatie optimaal te gebruiken bij de uitoefening van haar bestuurlijke taak.

Zoals u tot ons genoegen constateert, zijn er behoorlijk wat middelen van informatievoorziening richting het algemeen bestuur die conform eerdere afspraken ook worden gehanteerd. Er is een standaard aantal informatiebronnen zoals de kadernota, begroting, managementletters, projectevaluaties en de jaarrekening. Ondanks deze vaste informatiebronnen constateert u dat het algemeen bestuur met name bij grote, langdurige projecten tussentijds het project vaak niet kan volgen (paragraaf 147). In overleg met het algemeen bestuur, bijvoorbeeld via het fractievoorzitterscollectief, zal het dagelijks bestuur kijken hoe de bestaande instrumenten beter kunnen worden benut en of er dan nog aanvullende informatiebronnen nodig zijn.

Risico's bij grote projecten

Het dagelijks bestuur kan zich vinden in deze aanbeveling (aanbeveling 3). Ondanks de constatering dat de spelregels voor uitvoering van grote projecten bekend zijn en over het algemeen goed worden nageleefd, beseffen wij dat er altijd risico's blijven aan projecten en dat het belangrijk is om daarop zowel bij aanvang als gedurende de looptijd van het project goed te kunnen sturen. De nieuwe handleiding projectmatig werken voorziet overigens in het verbeteren van de kwaliteit van het risicomanagement.

Evaluatie van projecten

Ook in deze aanbevelingen (aanbevelingen 5 en 6) kan het dagelijks bestuur zich vinden. Het dagelijks bestuur zal de ambtelijke organisatie verzoeken om voortaan bij toezending van projectevaluaties aan het dagelijks en algemeen bestuur in de bijbehorende nota of mededeling stil te staan bij de belangrijkste lessen en verbeterpunten en eventuele voor te leggen bestuurlijke besluiten. Ook zal daarbij worden benoemd wie de borging van aanbevelingen op zich neemt.

Tot slot willen wij aangeven dat wij het belangrijk vinden dat het algemeen bestuur haar werk zo goed mogelijk kan uitvoeren. Uw onderzoeksrapport draagt daaraan bij. Daarom willen wij u hartelijk danken voor het door u verrichte werk en het heldere onderzoeksrapport met relevante aanbevelingen.

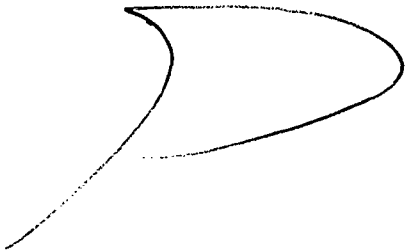
Hoogachtend,
Het dagelijks bestuur,
De dijkgraaf

J.A.M. Vos

De secretaris-directeur



ir. H.T.C. van Stokkom



7. Nawoord van de Rekenkamercommissie

Zaaknr. : 10.ZK38152

Kenmerk : 11AOIT0022

Barcode : 

Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met instemming kennis genomen van de bestuurlijke reactie op ons rekenkameronderzoek "Bestuur bij grote projecten". Het Dagelijks Bestuur is terecht blij met de conclusie dat beleid en spelregels grotendeels worden nageleefd. Verder wordt aangegeven dat met 5 van de 6 aanbevelingen wordt ingestemd. Het Dagelijks Bestuur geeft daarbij op een aantal punten ook al aan dat met de uitvoering van aanbevelingen is begonnen of op welke wijze hieraan uitvoering gegeven zal worden.

Het Dagelijks Bestuur wil de bestaande regels rond grote projecten, zoals afgesproken in de mandaatregeling, niet aanpassen. De rekenkamercommissie heeft echter wel geconstateerd dat de combinatie van afspraken in dit kader de controlerende rol van het Algemeen Bestuur bij grote projecten bemoeilijkt. Vanzelfsprekend is het aan het Algemeen Bestuur om te besluiten of onze aanbevelingen worden overgenomen.

Wij hopen met dit onderzoek een bijdrage te hebben geleverd aan de versterking van het bestuur bij grote projecten.

Hoogachtend,
Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta



Waterschap Brabantse Delta
Postbus 5520, 4801 DZ Breda
T 076 564 10 00 F 076 564 10 11
info@brabantsedelta.nl
www.brabantsedelta.nl