

Rekenkamerrapport

Kosten en risico's grote projecten Waterschap
Rivierenland



Necker van Naem

Colofon:

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland, de heer Koos Kappert, ambtelijk secretaris

j.kappert@chello.nl

06-27528191

Onderzoekers:

Prof. dr. J. (Hans) Bossert

Drs. C. (Carlo) van Dijk

R.M. (Robert) Klaassen MSc

Dit rapport is opgemaakt conform de digitale toegankelijkheidseisen.

Inhoudsopgave

Colofon:	2
Bestuurlijke nota	5
<i>Onderzoeksverantwoording</i>	6
Conclusies en aanbevelingen	9
<i>Conclusies</i>	9
<i>Aanbevelingen</i>	11
Reactie van college van B&W	13
Nawoord opdrachtgever	14
Nota van bevindingen	15
1. Kaders en beleid voor projecten	16
1.1. <i>Het overkoepelende beleidskader</i>	16
1.2. <i>Kaders voor grote projecten</i>	19
1.3. <i>Controlling van grote projecten</i>	21
2. Kostenramingen en risicobeheersing	26
2.1. <i>Dijkversterking Wolferen-Sprok</i>	26
2.2. <i>Boezembemaling Overwaard</i>	33
2.3. <i>Overkoepelende bevindingen</i>	40
3. Lessen uit eerder onderzoek	41
3.1. <i>Het rekenkameronderzoek uit 2010</i>	41
3.2. <i>Het rekenkameronderzoek in HDSR</i>	43
3.3. <i>Het rekenkameronderzoek naar Centralisatie West</i>	47
4. Rolneming door AB en DB (CDH)	49
4.1. <i>Rolverdeling tussen AB en CDH</i>	49
4.2. <i>Informatievoorziening aan het AB</i>	50
4.3. <i>Wensen en initiatieven van het AB</i>	51
4.4. <i>Mogelijke verbeteringen</i>	55
Bijlage 1. Bronnen	58

<i>Schriftelijke bronnen</i>	58
<i>Gevoerde gesprekken</i>	58
Bijlage 2. Reviewkader	59

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Een aantal fracties in het algemeen bestuur van het waterschap heeft bij de rekenkamercommissie de behoefte kenbaar gemaakt om na te gaan op welke wijze het algemeen bestuur meer grip kan krijgen bij grote projecten. Directe aanleiding voor de fracties was dat ze bij het gebiedsprogramma Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (A5H) vraagtekens stelden bij de voor hun plotsklaps forse verhoging van de benodigde investeringen. Waar kwamen deze vandaan en vooral waarom komen deze nu pas aan het daglicht, terwijl er afgelopen jaren een uitvoerig en nauwgezet proces is opgezet?

Doelstelling en vraagstelling

Dit rekenkameronderzoek biedt inzicht aan het algemeen bestuur hoe het zelf invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende taken en hoe het dagelijks bestuur invulling geeft aan zijn taken ten aanzien van de ontwikkeling en uitvoering van grote projecten. De rekenkamercommissie wil zich met name richten op:

- / De wijze waarop kostenramingen worden onderbouwd en met welke onzekerheden dit gepaard gaat.
- / De wijze waarop het risicomanagement inzake het grote project is georganiseerd en hoe het in de praktijk functioneert.
- / De wijze waarop het algemeen bestuur mogelijkheid wordt geboden om invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende rol.
- / De rekenkamercommissie wil twee aanvullende aspecten meenemen in het onderzoek:
- / In 2010 heeft de rekenkamercommissie al een keer onderzoek gedaan naar sturing en kwaliteit van projecten. Daar is ingegaan op de sturing vanuit AB, de projectsturing van het DB en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de projecten. De doorwerking van deze aanbevelingen wordt meegenomen in dit onderzoek;
- / In 2020 heeft de rekenkamercommissie voor het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) een groot onderzoek gedaan naar sturing van grote projecten. De conclusies en aanbevelingen zijn uiteraard van toepassing op HDSR, maar kunnen volgens de commissie interessante lessen geven waar het AB van WSRL zijn voordeel mee kan doen.

De rekenkamercommissie heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe voert het waterschap Rivierenland zijn kostenramingen uit en beheerst het zijn risico's op het gebied van grote projecten en in hoeverre wordt het algemeen bestuur hierbij voldoende mogelijkheid geboden om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

1. Hoe ziet WSRL beleid voor de aanpak van specifieke projecten eruit en welke rol heeft het algemeen bestuur daarbij?
2. Hoe is het beleid voor de aanpak van specifieke projecten in grote lijnen uitgewerkt in systemen en procedures?
3. Zijn de financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's ten aanzien van grote projecten voldoende inzichtelijk gemaakt en worden ze voldoende beheerst?
4. Op welke manier komen kostenramingen van grote projecten tot stand en worden hierbij de onzekerheden voldoende inzichtelijk gemaakt voor bestuur en management?
5. Wordt het algemeen bestuur voldoende in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen bij de besluitvorming over het project?
6. Wordt het algemeen bestuur gedurende de uitvoering van het project adequaat geïnformeerd over de risico's en beheersmaatregelen?
7. Welke eventuele verbeteringen zijn, vanuit het perspectief van de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur, gewenst in het beleid en de uitvoering van grote projecten?
8. Welke ontwikkelingen op de deelaspecten begroten/kostenramingen, risicomanagement en samenspel tussen dagelijks en algemeen bestuur hebben er sinds het onderzoek in 2010 plaatsgevonden?
9. Welke lessen uit het rekenkameronderzoek naar grote projecten voor HDSR zijn relevant voor WSRL?

Uitvoering onderzoek

Op 25 augustus 2021 ging het onderzoek van start na een startgesprek met de concerncontroller en secretaris-directeur. De onderzoekswerkzaamheden bestonden uit een documentanalyse van beleidsdocumenten, een dossieranalyse van twee cases en een reeks interviews met betrokkenen. Een volledig overzicht van de gevoerde interviews is opgenomen in de bijlage. Daarnaast zijn de rapportages van de genoemde eerdere onderzoeken geanalyseerd. De onderzoekswerkzaamheden hebben plaatsgevonden in de periode september - november 2021.

Op 16 december 2021 is de nota van bevindingen voorgelegd aan de ambtelijke organisatie ten bate van ambtelijk wederhoor. De ambtelijke reactie is in de rapportage verwerkt en vervolgens zijn er conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De complete rapportage met conclusies en

aanbevelingen is in februari 2022 aangeboden aan het dagelijks bestuur ten bate van een bestuurlijke reactie. Het definitieve rapport is in april 2022 aangeboden aan het algemeen bestuur.

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit twee delen: de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bestaat uit de bovenstaande onderzoeksverantwoording, de conclusies en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie. De nota van bevindingen bestaat uit een viertal hoofdstukken:

1. Kaders en beleid voor grote projecten
2. Kostenramingen en risicobeheersing
3. Lessen uit eerder onderzoek
4. Rolneming door AB en DB

In de bijlagen zijn een overzicht met gevoerde gesprekken en een overzicht van gehanteerde bronnen opgenomen. Daarnaast is een toetsingskader in de bijlage opgenomen. Dit is ter referentie in dit onderzoek gehanteerd.

Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek zijn verschillende bevindingen gedaan over de wijze waarop grote projecten binnen het waterschap Rivierenland plaatsvinden, en specifiek over de wijze van kostenramingen en risicobeheersing. Over het algemeen kan gesteld worden dat het kader voor en de organisatie van grote projecten op orde is, maar dat er desondanks in de onderzochte projecten toch overschrijdingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van oorspronkelijke kostenramingen. Hoewel de rolverdeling tussen algemeen en dagelijks bestuur duidelijk is ingekaderd en het algemeen bestuur betrokken wordt middels periodieke informatievoorziening, heeft het algemeen bestuur het gevoel onvoldoende grip te hebben nadat eenmaal is besloten om een project uit te gaan voeren. In de conclusies wordt nader ingegaan op de verschillende deelaspecten van deze bevindingen, en in de aanbevelingen worden suggesties gedaan om hier verbeteringen in aan te brengen.

Conclusies

Het bestuurlijk, inhoudelijk en projectmanagementkader voor grote projecten is compleet

Het bestuurlijk kader voor grote projecten wordt in het waterschap Rivierenland gevormd door het bestuursakkoord en het waterbeheerprogramma. Hierin is opgenomen wat de bestuurlijke en beleidsmatige inspanningen gedurende de lopende bestuursperiode zijn – grote projecten vallen hier ook onder. Beleidsinhoudelijk gezien wordt het kader gevormd door programma's. In het geval van de onderzochte cases gaat het om het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en het gebiedsprogramma Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (A5H). Het bestuurlijk en inhoudelijk kader voor grote projecten is compleet en voorzien van een nadere invulling in uitgangspunten, doelstellingen, maatregelen en de wijze waarop het besluitvormingsproces plaatsvindt. Voor de organisatie van het projectmanagement, specifiek de kostenramingen en risicobeheersing, worden vaste richtlijnen en standaarden gebruikt. Voor zover de reikwijdte van dit onderzoek strekt zijn deze richtlijnen in de praktijk ook nageleefd.

De rolverdeling tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur is duidelijk ingekaderd

De genoemde stukken bieden ook een kader voor de rolverdeling tussen AB en DB (college van heemraden, CDH). Het AB stelt de kaders voor grote projecten (op advies van het CDH) en stuurt het CDH op de uitvoering van de projecten door de organisatie. Besluitvorming door het AB vindt met name plaats aan "de voorkant" van een project - bij het vaststellen van het projectplan en het budget. Vervolgens heeft het AB gedurende de voortgang van het project voornamelijk een controlerende taak: worden de (tussentijdse) doelen bereikt, vindt de uitvoering plaats binnen de gestelde kaders en vindt de uitvoering plaats op schema? In de praktijk probeert het AB dit te beoordelen aan de hand van de informatievoorziening van het

CDH. Het CDH informeert het AB over grote projecten via de B&V-cyclus driemaal per jaar; bij de twee bestuurlijke rapportages en in de jaarrekening. Het AB heeft echter een behoefte aan meer en duidelijker informatie, en heeft zelf de ervaring beperkt te kunnen bijsturen. Over de (inhoud van de) informatievoorziening zijn daarom onlangs op initiatief van een werkgroep van het AB nieuwe afspraken gemaakt met het CDH.

Kostenramingen en risicobeheersing komen volgens vaste systematiek tot stand

Voor het opstellen van kostenramingen en het inrichten van de risicobeheersing wordt bij grote projecten gebruik gemaakt van vaste systematiek. Deze methodieken zijn vastgelegd in de kaders en richtlijnen die het waterschap hanteert. Bij het opstellen van kostenramingen wordt een probabilistische wijze van ramingen gehanteerd. Hierbij wordt gewerkt met een bandbreedte met een gemiddelde raming. De risico's en onzekerheden worden meegenomen in de berekeningen. Bij iedere projectfase wordt de raming herijkt en wordt het aandeel van risico's en onzekerheden (en daarmee de bandbreedte) idealiter kleiner. Het risicomanagement is eveneens cyclisch ingericht. In iedere projectfase worden risico's (opnieuw) gedefinieerd en worden beheersmaatregelen bepaald. Deze beheersmaatregelen worden uitgewerkt in acties die gedurende het project worden gemonitord volgens een vaste, eenduidige methode.

De projectsystematiek is kwetsbaar waar het gaat om externe factoren

Hoewel de hierboven omschreven werkwijze duidelijk, systematisch en professioneel is, voorkomt dit niet dat zich tijdens een project onvoorziene omstandigheden voordoen. In beide onderzochte cases was dit het geval. Dit heeft met name te maken met externe omgevingsfactoren, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructurele omgeving, milieu en omwonenden. Hoewel er in het projectmanagement zeker aandacht is voor externe risico's, zijn in beide projecten externe omgevingsfactoren niet meegenomen in aanvankelijke ramingen. In beide gevallen heeft dit geleid tot een (forse) stijging van de te maken kosten.

Het algemeen bestuur is zoekende naar een goede invulling van zijn rol

Algemeen bestuursleden zijn op zoek naar een goede invulling van hun kaderstellende en controlerende rol. Na besluitvorming over het in gang zetten van een project is het algemeen bestuur sterk afhankelijk van de informatievoorziening door het CDH. De informatievoorziening over de grote projecten wordt door de AB-leden verschillend beoordeeld. In bepaalde gevallen zouden AB-leden graag eerder en diepgaander zijn geïnformeerd over de kostenramingen, zeker wanneer kosten hoger bleken uit te vallen dan oorspronkelijk geraamd. Daarbij vinden AB-leden dat voor hen niet goed inzichtelijk is wat het afwegingskader is om projecten te scoren volgens het stoplichtmodel. Het AB heeft afgelopen jaar het initiatief genomen om met een werkgroep te verkennen hoe de informatievoorziening over met name de risicobeheersing bij grote projecten kan worden verbeterd. Dit heeft geleid tot nieuwe en concretere afspraken met het CDH. Van mogelijkheden tot (bij)sturing heeft het AB slechts beperkt gebruik gemaakt. Bij het

gebiedsprogramma A5H heeft het AB met name in de beginfase een belangrijke (bij)sturende rol gehad. Hoewel voorstellen voor het uitvoeren van grote projecten in de commissievergaderingen in de regel uitgebreid worden besproken, besluit het AB meestal conform het advies van het CDH.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek zijn verschillende mogelijke verbeteringen aan te wijzen. Hierbij bouwen we voort op aanbevelingen uit eerdere rekenkameronderzoeken naar dit onderwerp in het waterschap Rivierenland (2010) en het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2020). De belangrijkste aanbevelingen geven wij hieronder weer. In de nota van bevindingen wordt een uitgebreid overzicht van de verschillende relevante aanbevelingen weergegeven.

Concretiseer de definitie van grote projecten

In het waterschap Rivierenland zijn criteria vastgesteld voor de mandatering van projecten door het AB. Deze worden impliciet gehanteerd als criteria voor wanneer een project al dan niet "groot" is. Het waterschap hanteert echter geen concrete expliciete definitie van wat een groot project is en wat hierbij komt kijken ten aanzien van projectmanagement en informatievoorziening. Bij grote projecten heeft het AB bijvoorbeeld behoefte aan een uitgebreidere informatievoorziening. Door duidelijker onderscheid te maken tussen 'reguliere' en grote projecten wordt zo meer duidelijkheid verschaft voor het AB.

Verwerk de punten van de werkgroep AB explicieter in afspraken met het CDH

Er is in 2021 een werkgroep van de commissie waterveiligheid opgericht om in beeld te brengen hoe de informatievoorziening aan het AB over grote projecten zou kunnen worden verbeterd, met name ten aanzien van de risico's. Hiervoor zijn verschillende voorstellen gedaan door de werkgroep. Overwogen kan worden om conform het advies van de werkgroep risico's uitgebreider te rapporteren, niet alleen in tabelvorm maar bijvoorbeeld in een tweejaarlijkse uitgewerkte informatiebrief of memo. Deze behoefte bestaat blijkens het gesprek met AB-leden nog steeds en zou kunnen worden ondervangen door dit standaard te doen. Op dit moment is dit voornemen niet opgenomen in de afspraken tussen AB en CDH.

Neem voortaan een afrondingsbesluit bij grote projecten

Beide cases uit dit onderzoek zijn nog lopend, maar bij andere projecten wordt niet altijd een afrondingsbesluit genomen. Het nemen van een afrondingsbesluit zou raadzaam kunnen zijn om toezicht en verantwoording voldoende te borgen en met name om ruimte te bieden voor evaluatie van (de uitvoering van) projecten, waarbij effecten en eventuele verbeterpunten voor volgende projecten worden meegenomen. Gezien de wensen die het AB heeft om goed

geïnformeerd en betrokken te worden bij projecten zou het AB hier ook een rol in kunnen krijgen.

Maak gebruik van standaard risico's, met meer aandacht voor externe risico's

Risico's worden op dit moment vooral per project gedefinieerd. Hoewel hierbij geput kan worden uit eerdere ervaring, kent het waterschap Rivierenland op dit moment geen referentiekader of checklist met standaard risico's en bijbehorende beheersmaatregelen die in vrijwel alle projecten een rol spelen. Denk daarbij aan technische risico's, maar ook aan bouwrisico's of managementrisico's. Op basis van zo'n checklist kan de organisatie per project nagaan welke risico's relevant zijn voor het project. Dit verkleint de kans dat bij de risico-afweging mogelijke relevante risico's niet worden meegenomen. Een checklist met risico's zou ook meer externe (omgevings-)risico's kunnen bevatten, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, milieu en omwonenden. Bepaalde externe risico's zijn immers voor ieder project of voor een bepaald type projecten stevast van toepassing.

Organiseer een jaarlijkse beeld- en oordeelsvormende bijeenkomst over grote projecten

In de B&V-cyclus bestaan er bij de bestuursrapportages en jaarrekening verschillende momenten waarbij wordt teruggeblikt op de voortgang en behaalde resultaten van de projecten en wordt vooruitgekeken naar verwachtingen voor de rest van het jaar of het komende jaar. Overwogen zou kunnen worden om voor grote projecten ieder jaar een aparte beeldvormende (thema)bijeenkomst te organiseren, waarbij kan worden teruggeblikt op het resultaat en vooruitgekeken naar verwachtingen voor de toekomst. Bij deze bijeenkomst zou ook ruimte kunnen worden ondergebracht voor een jaarlijkse evaluatie van de onderlinge rolverdeling tussen AB en DB bij specifieke projecten.

Organiseer een goede overdracht van de kennis over grote projecten aan het nieuwe AB

In het afgelopen jaar heeft een AB-werkgroep zich gebogen over de wijze waarop risicomanagement bij grote projecten plaatsvindt. De werkgroep is inmiddels "gepauzeerd". Een goede overdracht van opgebouwde kennis is echter van belang. Organiseer een goede overdracht van kennis over grote projecten voor het nieuwe AB. Een goed collectief geheugen is een belangrijke voorwaarde voor goede sturing door het AB. Veel nieuwe AB-leden weten vaak niet welke kaders er allemaal zijn en kunnen daardoor relevante informatie missen. Een plan van aanpak voor een gerichte overdracht van het huidige AB op het nieuwe AB in 2023 zou hierbij kunnen helpen. Wanneer hier in 2022 mee wordt gestart, is dit nog ruim op tijd.

Reactie van college van B&W

Nawoord opdrachtgever

Nota van bevindingen

1. Kaders en beleid voor projecten

In dit hoofdstuk staan de kaders voor omvangrijke projecten van het waterschap beschreven. Ook wordt besproken hoe het waterschap daarmee omgaat. Dit wordt in de context geplaatst van hoe het waterschap zich heeft ontwikkeld. Het hoofdstuk is daarmee een contexthoofdstuk van waaruit de rest van de nota van bevindingen kan worden gelezen. In dit hoofdstuk beantwoorden wij derhalve de volgende deelvragen.

1. Hoe ziet WSRL beleid voor de aanpak van specifieke projecten eruit en welke rol heeft het algemeen bestuur daarbij?
2. Hoe is het beleid voor de aanpak van specifieke projecten in grote lijnen uitgewerkt in systemen en procedures?

1.1. Het overkoepelende beleidskader

1.1.1. Het bestuursakkoord geeft de kaders

Het bestuurlijk kader voor grote projecten wordt in het waterschap Rivierenland gevormd door het bestuursakkoord en het waterbeheerprogramma. Het vigerende bestuursakkoord is geldig voor de bestuursperiode 2019-2023. Op hoofdlijnen geeft dit aan wat de bestuurlijke inspanningen binnen het waterschap in deze periode zijn. Zo is hierin bijvoorbeeld opgenomen dat wordt geïnvesteerd in "robuustheid van de regionale keringen" in de Alblasserwaard en in de Vijfheerenlanden (bron: Waterschap Rivierenland (2019). Bestuursakkoord, p. 6). Een uitwerking hiervan is het integrale gebiedsprogramma Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, waarover hieronder meer. In het bestuursakkoord is tevens benoemd hoe de bestuurlijke verhoudingen tussen Algemeen Bestuur (AB) en College van Dijkgraaf en Heemraden (CDH) eruit dienen te zien. Het AB heeft een kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van het CDH. Het CDH krijgt van het AB "ruimte en vertrouwen om binnen de vastgestelde kaders slagvaardig te handelen en waar geen kaders zijn deze agenderen". Daarbij heeft het CDH de taak om het AB goed te faciliteren om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen.

1.1.2. Het waterbeheerprogramma bepaalt het beleid

Het waterbeheerprogramma is het centrale (inhoudelijke) beleidsdocument van het Waterschap. Langs de bestuurlijke programma's Waterveiligheid, Watersysteem en Waterketen wordt hierin uitgemeten wat de inspanningen voor een periode van vijf jaar zijn. Zo wordt ten aanzien van het programma Waterveiligheid onder meer ingegaan op de keuring van de primaire waterkeringen in 2011. Hieruit is gebleken dat enkele primaire waterkeringen (dijken) niet aan de veiligheidseisen voldoen (bron: Waterschap Rivierenland (2015). Waterbeheerprogramma 2016-2021, p. 27). Naar aanleiding hiervan staan verschillende

maatregelen op de rol, waaronder dijkversterkingstrajecten en maatregelen in het kader van ruimte voor de rivier als verlaging van uiterwaarden. Bij de programma's Watersysteem en Waterketen worden maatregelen genoemd als respectievelijk het verbeteren van de waterafvoer in steden en het verminderen van het aantal waterzuiveringen. Op het moment van schrijven is het vigerende waterbeheerprogramma het programma 2016-2021. Eind 2021 zal het nieuwe waterbeheerprogramma voor de periode 2022-2027 worden vastgesteld (bron: Waterschap Rivierenland (2015). Waterbeheerprogramma 2016-2021).

1.1.3. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma initieert veel in Rivierenland

De meeste dijkversterkingsprojecten van het waterschap Rivierenland vallen binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Het HWBP is tot stand gekomen vanuit een samenwerking van Rijkswaterstaat met de 21 waterschappen in Nederland, met als hoofddoel om de dijken in Nederland toekomstbestendig(er) te maken (bron: HWBP (2021). [Wie we zijn en wat we doen](#)). Concreet wil het HWBP dat alle primaire waterkeringen (dijken) in Nederland in 2050 voldoen aan de veiligheidsnorm. Het HWBP is een voortschrijdend programma dat jaarlijks wordt geactualiseerd (bron: HWBP (2021). Kadernota programma 2023-2034, p.4). Het HWBP staat onder leiding van een programmadirectie die verschillende kaders meegeeft voor de uitvoering van projecten, waaronder handreikingen, richtlijnen, instructies en adviezen over de inrichting van projectfasen, grondverwerving en de daadwerkelijke uitvoering en projectmanagement van projecten (bron: Waterschap Rivierenland (2019). Eigendommenbeleid, p. 4; Waterschap Rivierenland (2019). Begroting 2020, p. 26). Het HWBP voorziet over het algemeen in 90 procent subsidiëring van de versterkingskosten van dijken die bij de veiligheidsbeoordeling zijn afgekeurd. Bij "innovatieve" projecten is 100 procent subsidiëring vanuit het HWBP mogelijk (bron: Waterschap Rivierenland (2019). Begroting 2020, p. 26).

1.1.4. Voor HWBP-projecten zijn ontwerppunten opgesteld

Het waterschap Rivierenland heeft voor het ontwerp van de HWBP-dijkversterkingsprojecten uniforme uitgangspunten opgesteld. Deze Ontwerppunten Primaire Waterkeringen (OPW) zijn voor het eerst opgesteld in 2016 naar aanleiding van de nieuwe veiligheidsnorm in de Waterwet. In 2019 zijn de OPW geactualiseerd en door het AB vastgesteld. Bij deze nieuwe OPW staan naast waterveiligheid ook maatschappelijke meerwaarde en ruimtelijke kwaliteit centraal als uitgangspunten bij HWBP-projecten. Ruimtelijke kwaliteit wordt als volgt gedefinieerd: "De dijk moet door derden te gebruiken zijn, de dijk moet voor dat gebruik aantrekkelijk ontworpen en ingericht zijn, en de dijk moet toekomstgericht zijn. Bovendien gaat het bij ruimtelijke kwaliteit [...] ook om de aansluiting op de omgeving en om de ruimtelijke kwaliteit van die omgeving." (bron: Waterschap Rivierenland (2019). Ontwerppunten Primaire Waterkeringen, p. 12). Maatschappelijke meerwaarde kent geen vaste definitie, maar een voorbeeld van maatschappelijke meerwaarde is het in stand houden van de biodiversiteit

(Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Ontwerputgangspunten Primaire Waterkeringen, p. 38).

In de OPW is ook uitgewerkt hoe binnen het waterschap bestuurlijke besluitvorming bij het ontwerp van HWBP-projecten plaatsvindt. Dit is uitgewerkt in een achttal fases. Het AB stelt de ontwerputgangspunten voor het specifieke project vast, evenals het definitieve projectplan. In

Ontwerpstappen verkennings- en planuitwerkingsfase	Opdrachtgever/ Directieraad	Bestuurlijke begeleidingsgroep	CDH	Commissie Waterveiligheid	Algemeen Bestuur
1. Plan van Aanpak	A		B		
2. Scope (incl. Meekoppelkansen en Ruimtelijk kwaliteitskader)	A	A	B		
3. Ontwerputgangspunten Primaire Waterkeringen	A	A	A	A	B
4. Bouwstenen → oplossingsrichtingen → alternatieven		A		A	
5. Notitie Reikwijdte & Detailniveau (MER-procedure)	A	A	B		
6. Voorkeursalternatief	A	A	B	A	
7. Ontwerp-Projectplan Waterwet	A	A	B		
8. Definitief Projectplan Waterwet (incl. Nota van Beantwoording)	A		A	A	B

de overige fases ligt besluitvorming bij het CDH. Dit kan in de volgende tabel worden weergegeven:

Figuur 1: Bestuurlijk besluitvormingsproces bij het ontwerp van HWBP-projecten. Bij "A" is het betreffende orgaan adviserend in de ontwerpstap, bij "B" besluitvormend.

Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Ontwerputgangspunten Primaire Waterkeringen, p. 19. Op het moment van schrijven staat een wijziging van dit besluitvormingsproces voor 2022 op de planning. Hierover dient nog bestuurlijke besluitvorming plaats te vinden.

1.1.5. Het gebiedsprogramma is de basis voor projecten in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Het waterschap Rivierenland heeft voor de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden een gebiedsprogramma opgesteld voor verbeteringen van het watersysteem. Het programma bestaat uit watersysteemmaatregelen en kadeversterkingen en is tot stand gekomen om in plaats van enkel dijkversterkingen een duurzamere en meer toekomstgerichte aanpak voor dit gebied te ontwikkelen (Bron: [Waterschap Rivierenland \(2021\). Gebiedsprogramma A5H](#)).

In de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat het huidige programma A5H tot stand is gekomen op basis van een vernieuwing van inzicht in het waterschap over watermanagement. Aanvankelijk lag de focus voor de toekomst van de Alblasserwaard op het versterken van aanwezige kades. De financiële opgave bleek echter hoog te zijn, waardoor het algemeen bestuur (AB) de vraag stelde of er niet fundamenteel anders naar dit onderwerp gekeken zou moeten worden. In plaats van de focus op kadeversterkingen zou moeten worden gekeken naar een meer toekomstbestendige oplossing. Als onderdeel van het gebiedsprogramma is een visie ontwikkeld op de herinrichting van de Alblasserwaard. Hier komen verschillende grotere en kleinere projecten uit voort die in de periode tot 2050 dienen te worden uitgevoerd. Op bestuurlijk niveau wordt het programma A5H aangestuurd door een stuurgroep. De stuurgroep bestaat uit bestuurders van het waterschap en coördineert de programmatische aanpak. Voor het project boezembemaling Overwaard is een bestuurlijke begeleidingsgroep opgericht. De bestuurlijke begeleidingsgroep is een extern bestuurlijk overleg tussen het waterschap, de gemeenten Hardinxveld-Giessendam en Molenlanden en provincie Zuid-Holland. Behalve als lid van de begeleidingsgroep zijn beide gemeenten betrokken als bevoegd gezag voor de eventuele omgevingsplannen en vergunningen en als beheerder van de openbare ruimte van de Alblasserwaard, aldus de Visie voor 2050 op het watersysteem in de Alblasserwaard.

1.2. Kaders voor grote projecten

1.2.1. Er zijn kaders voor projectmanagement

Binnen het waterschap Rivierenland zijn er kaders en richtlijnen aanwezig als basis voor de inrichting van het projectmanagement. In het projectmanagement wordt gebruik gemaakt van de IPM-methode van Rijkswaterstaat (Integraal Projectmanagement) voor kwaliteitsborging en risicobeheersing. In deze methode wordt onderscheid gemaakt tussen vijf processen: projectmanagement, projectbeheersing, omgevingsmanagement, technisch management en contractmanagement. Projectbeheersing is hierbij gericht op de integrale risico's bij een project, technisch management op de technische en organisatorische risico's en contractmanagement op de (externe) marktrisico's (Bron: Rijkswaterstaat (2021). [IPM-methode](#)). Deze methode geldt niet alleen voor de projecten die onder het HWBP vallen, maar is ook verwerkt in het handboek

projectmanagement dat door de organisatie wordt gehanteerd. Dit handboek is het meest recentelijk geüpdatet in 2020.

1.2.2. Er wordt gewerkt aan professionele sturing

Het waterschap Rivierenland maakt voor de uitvoering van en sturing op projecten gebruik van verschillende projectkaders, formats en werkwijzen. Naar aanleiding van een Gateway Review-rapport in 2019 waaruit aanbevelingen over governance, projectorganisatie en informatievoorziening zijn voortgekomen, is een projectplan opgesteld om de aanpak van projecten binnen het HWBP en A5H te professionaliseren. Dit project professionalisering programmasturing (PPS) is in mei 2020 van start gegaan en loopt door tot midden 2022 (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Projectplan professionalisering programmasturing). De verbetermaatregelen die onderdeel uitmaken van dit projectplan worden doorgevoerd binnen de individuele projecten. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het project moet leiden tot professionalisering van programmasturing. Het streven is om de implementatie van de nieuwe standaarden eind 2022 af te ronden (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Handboek projectmanagement, p. 15).

1.2.3. Er is geen eenduidige definitie van wat een groot project is

Binnen de organisatie van het waterschap wordt in de praktijk geen onderscheid gemaakt tussen grote projecten en andere projecten. Bij alle projecten wordt in basis gebruik gemaakt van dezelfde projectmanagementsystematiek. De projecten die onder het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) vallen moeten voldoen aan allerlei kaders en richtlijnen vanuit het landelijke Hoogwaterbeschermingsprogramma, maar dat geldt niet voor projecten die voor 100 procent door het waterschap worden gefinancierd, waaronder de Boezembemaling Overwaard. Wanneer een project echter als 'groot project' wordt aangemerkt, heeft dit met name consequenties voor mandatering en de rapportage aan het algemeen bestuur, die wat uitgebreider wordt.

1.2.4. Grote projecten worden gefaseerd uitgevoerd

Grote projecten worden gefaseerd uitgevoerd. Dat wil zeggen dat er in de voorbereiding en realisatie van projecten afgebakende fases worden onderscheiden in budgettering en besluitvorming. Voor de projecten binnen het HWBP wordt een driedelige fasering gehanteerd: een verkenningsfase, een planuitwerkingsfase en een realisatiefase. In de verkenningsfase wordt verkend welke mogelijke alternatieven of scenario's mogelijk zijn en wordt in overleg tussen beheerder en belanghebbenden een voorkeursalternatief (VKA) uitgewerkt, wat door het CDH wordt vastgesteld. Dit VKA wordt door de beheerder in de planuitwerkingsfase nader uitgewerkt in een projectplan conform de Waterwet dat eveneens door het AB wordt vastgesteld. In de realisatiefase wordt het project door de beheerder aanbesteed en vindt de

uitvoering van werkzaamheden plaats (Bron: HWBP (2021). [Scope HWBP en fasering projecten](#)). Voor projecten die niet binnen het HWBP vallen wordt blijkens gesprekken en documentatie eenzelfde projectfasering gehanteerd.

1.3. Controlling van grote projecten

1.3.1. Het budgetrecht bij grote projecten ligt bij het AB

Het budgetrecht bij grote projecten is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur. Voor de uitvoering van de begroting en overdracht van budgetbevoegdheden en – verantwoordelijkheden gelden volgens de regeling budgetbeheer de volgende op- en overdrachtmomenten (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Regeling budgetbeheer, pp. 6-7):

- / Algemeen Bestuur: Budgetrecht: vaststellen van de begroting en begrotingswijziging;
- / College van Dijkgraaf en Heemraden: Opdracht tot uitvoeren van de begroting met delegatie en mandaat van bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- / Budgethouders: Opdracht tot uitvoeren van de begroting met gedelegeerd mandaat van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

1.3.2. Mandatering is helder geregeld middels regelingen en criteria

Op basis van de Ambtelijke bevoegdhedenregeling Waterschap Rivierenland zijn bevoegdheden voor het verrichten van (privaatrechtelijke) (rechts)handelingen door het College van Dijkgraaf en Heemraden gemandateerd aan de secretaris-directeur en overige medewerkers. Het budgetrecht van voorzieningen wordt rechtstreeks verleend aan de betreffende productverantwoordelijke budgethouder bij de besluitvorming door het Algemeen Bestuur over de instelling van een voorziening. Het budgetrecht van een investeringsproject wordt rechtstreeks bij de kredietverlening verleend aan de budgethouder van het betreffende investeringsproject. De regeling budgetbeheer bevat verder bepalingen ten aanzien van de aanwijzing en de bevoegdheden van budgethouders, tijdelijke vervanging of wijziging van budgethouders, de overdracht van bevoegdheden en verantwoording. Budgethouders houden hun leidinggevenden op de hoogte over de voortgang van projecten en rapporteren hierover in de bestuursrapportages en jaarrekening (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Regeling budgetbeheer, p. 19).

1.3.3. Het AB mandateert in de regel de projecten aan het CDH

Het AB kan op basis van bepaalde criteria kiezen om projecten niet te mandateren. Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek naar grote projecten in 2010 worden hiervoor

overwegingscriteria gehanteerd. Op basis van deze criteria zou een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen wat een groot project is en wat niet. De criteria zijn de volgende:

- / er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
- / het waterschap draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
- / er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
- / er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of voor het waterschap aan verbonden;
- / er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- / er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturing- en uitvoeringsproces.

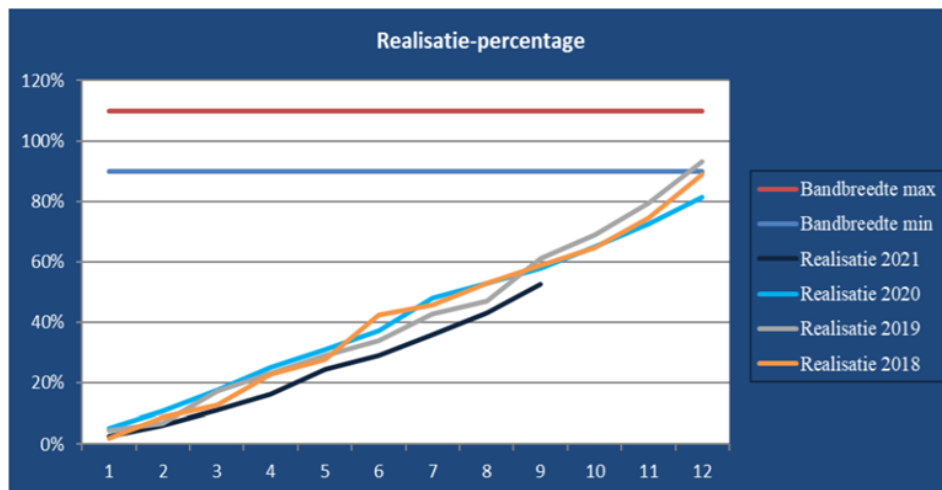
De eerste twee criteria worden blijkens de toelichting op de criteria in de begroting gezien als randvoorwaarden: aan deze criteria moet minstens worden voldaan om een project als 'groot' te bestempelen. Wanneer naast de eerste twee criteria ook wordt voldaan aan één of meer van de overige criteria, kan het AB besluiten om niet te mandateren. Wanneer een project als 'groot' wordt aangemerkt, is mandatering dus niet een automatisch gevolg hiervan. Deze afweging wordt per project gemaakt (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Begroting 2021, p. 39).

1.3.4. Verantwoording over grote projecten vindt plaats via B&V-cyclus

De verantwoording over grote projecten vindt in het Waterschap Rivierenland plaats via de beleids- en verantwoordingscyclus (B&V-cyclus), bestaande uit voorjaarsnota, begroting, jaarrekening en jaarlijkse twee bestuurlijke rapportages. Iedere begroting en jaarrekening kent een paragraaf 'grote projecten' waaronder de lopende projecten kort worden genoemd onder vermelding van de budgetten. Daarnaast wordt onder elk programma vermeld wanneer de geplande of lopende grote projecten gereed dienen te zijn.

1.3.5. De bestuursrapportages bieden inzicht in de voortgang van projecten

De bestuursrapportages zijn het belangrijkste middel om het AB over de voortgang van grote projecten te informeren. De bestuursrapportage is geen uitgeschreven document, maar wordt in de vorm van een PowerPointpresentatie aan het AB gepresenteerd. De bestuursrapportages bestaan uit twee onderdelen: een verantwoording over de overkoepelende resultaten per bestuursprogramma, en per programma een specifieke verantwoording over de projecten. In de verantwoording over de overkoepelende resultaten is onder meer informatie over de exploitatie per programma, de projectrealisatie en de voortgang van de programmatische doelen ondergebracht. De realisatie wordt afgemeten aan de hand van bandbreedtes. Als voorbeeld wordt de projectrealisatie uit de tweede bestuursrapportage van 2021 hieronder weergegeven:



Figuur 2: Totale projectrealisatie waterschap Rivierenland november 2021.
Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Tweede bestuursrapportage 2021, p.5.

In de specifieke verantwoording over de projecten wordt informatie verstrekt over de voortgang van het project aan de hand van de onderwerpen externe invloed, kosten, planning, resultaat en risico's. Ieder onderwerp wordt gescoord aan de hand van een stoplichtmodel met de kleuren groen, oranje en rood. Groen staat hierbij voor "op schema of afgerond", oranje voor "niet op schema, maar einddoel is niet in gevaar" en rood voor "niet op schema en einddoel is in gevaar". Daarnaast wordt in de bestuursrapportage per project een beknopte toelichting gegeven op de score van de vijf genoemde onderwerpen. Voor het programma HWBP wordt dit bij de tweede bestuursrapportage van 2021 bijvoorbeeld als volgt weergegeven:

HWBP					
Per project	Externe invloed	Kosten	Planning	Resultaat	Risico's
Programma HWBP					
Gorinchem - Waardenburg	Green	Green	Green	Green	Green
Tiel - Waardenburg	Orange	Green	Orange	Green	Green
Gameren	Green	Green	Green	Green	Green
Wolferen - Sprok	Green	Orange	Orange	Green	Green
Stad Tiel	Green	Green	Green	Green	Green
Vianen	Green	Green	Green	Green	Green
Neder-Betuwe	Green	Orange	Orange	Green	Green
SAFE (Streefkerk-Ameide -Fort Everdingen)	Green	Orange	Orange	Green	Green
Sprok - Sterreschans - Heteren	Green	Green	Green	Green	Green

Figuur 3: Voortgang van het HWBP-programma en HWBP-projecten.
Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Tweede bestuursrapportage 2021, p.13.

1.3.6. Voortgang wordt gerapporteerd via bestuursrapportages

Over de voortgang van de zogenaamde Grote Projecten wordt het Algemeen Bestuur gedurende het jaar specifiek nader geïnformeerd via de bestuursrapportages. Twee keer per jaar wordt het algemeen bestuur geïnformeerd over de voortgang van de jaarlijkse programmadoelstellingen en maatregelen. De bestuursrapportages zijn vormgegeven in een schriftelijke presentatie op hoofdlijnen die in het algemeen bestuur mondeling wordt toegelicht. Hierbij wordt het algemeen bestuur ook geïnformeerd over de voortgang van specifieke grote projecten en wordt het percentage projectrealisatie vergeleken met het streven in de begroting. In 2019 is bij het verschijnen van de eerste bestuursrapportage bijvoorbeeld 23 procent gerealiseerd en bij de tweede rapportage 61 procent; en wordt verwacht dat in het halfjaar daarna het begrotingsstreven van 90 – 110 procent projectrealisatie wordt behaald (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Voorstel eerste bestuursrapportage 2019, p. 1).

1.3.7. Het AB kan de begroting wijzigen

Middels de bestuursrapportages kan het algemeen bestuur formeel de begroting wijzigen op basis van budgetwijzigingen op programmaniveau. Deze werkwijze is vastgesteld in de commissie Middelen van 5 september 2017. Sinds deze werkwijze is ingevoerd wordt bij het opstellen van de jaarrekening de realisatie van het betreffende jaar vergeleken met de via de bestuursrapportages gewijzigde begroting, en niet meer met de initiële begroting (Bron: Waterschap Rivierenland (2018). Voorstel eerste bestuursrapportage 2018, p. 1).

1.3.8. Concerncontrolling heeft een reviewkader voor drie projecten opgesteld

Binnen het waterschap is door de concerncontrolling een reviewkader opgesteld om (de voortgang van) een drietal grote projecten te kunnen toetsen. De toetsing is gecentreerd rond het volgende uitgangspunt: "Projectactiviteiten sluiten aan bij de strategische doelstellingen door realisatie binnen vastgestelde kaders". De toetsing is uitgewerkt langs negen onderwerpen. Deze onderwerpen zijn: scope, risico's, projectorganisatie, kwaliteit, planning, financiën, informatievoorziening, issuemanagement, evaluatie. Specifieke projecten kunnen door concerncontrolling aan een onderzoek worden onderworpen. Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat concerncontrolling de directie kan adviseren om naar aanleiding van bepaalde bevindingen de projectorganisatie aan te passen. Het reviewkader wordt niet toegepast voor andere projecten.

1.3.9. Controlling toetst de beheersmaatregelen

Door middel van het reviewkader heeft controlling voor drie projecten getoetst in hoeverre er op ieder onderwerp daadwerkelijk beheersmaatregelen worden genomen bij de verschillende projecten. Hoewel dit reviewkader voor drie projecten is gehanteerd, bevat het kader toetsingselementen die volgens de onderzoekers ook bij andere projecten zouden kunnen worden toegepast. Relevante beheersmaatregelen zijn voor dit onderzoek in het bijzonder:

- / Periodiek wordt gecontroleerd of projecten nog binnen de doelstellingen en besluiten worden gerealiseerd;
- / Gebruik wordt gemaakt van een afgebakende fasering van het ontwikkelingstraject;
- / Met behulp van een risicoanalyse wordt op systematische wijze inzicht verkregen in de kansen, risico's en risico-eigenaren binnen een project en worden de maatregelen bepaald om deze risico's en kansen aan te pakken;
- / Per fase van het proces worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder beschreven;
- / Er is bij de start van het project een initiële planning beschikbaar. Hierin zijn de belangrijke mijlpalen, onderlinge relaties en afhankelijkheden opgenomen. Er vindt monitoring plaats;
- / Er is bij de start van het project een voldoende onderbouwde en betrouwbare raming beschikbaar. Er vindt monitoring plaats en verschillen tussen de initiële raming en de prognose eindstand zijn logisch verklaarbaar;
- / Afwijkingen t.o.v. het budget zijn tijdig bekend, er wordt over gerapporteerd en er vindt sturing plaats op deze afwijkingen;
- / De informatievoorziening is concreet (vertaling van effecten en gevolgen) en toegesneden op de verschillende niveaus (Bron: Waterschap Rivierenland (geen datering). Reviewkader grote projecten).

2. Kostenramingen en risicobeheersing

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van twee casussen bekeken hoe de uitvoering van grote projecten in de praktijk vorm krijgt. Eerst wordt daartoe de ontwikkeling van twee projecten, te weten dijkversterking Wolferen-Sprok en Boezembemaling Overwaard, gereconstrueerd in een beknopt feitenrelaas. Er wordt een beknopte samenvatting van het project gegeven, waarin wordt ingegaan op de betrokken actoren, onderlinge verantwoordelijkheden en het globale verloop van het project. Vervolgens worden uit beide projecten aandachtspunten geïdentificeerd.

De caseselectie heeft plaatsgevonden op basis van de volgende criteria:

- / De projecten zijn recent genoeg uitgevoerd en daarmee relevant om de huidige aanpak te duiden;
- / De relatieve omvang van de projecten (bij voorkeur een relatief kleiner en een relatief groter project);
- / De projecten zijn gericht op verschillende domeinen;
- / Er wordt verwacht dat uit de projecten lessen te trekken zijn voor de brede aanpak van grote projecten.

Door twee projecten te kiezen die op deze aspecten verschillend zijn, kan binnen de mogelijkheden van het onderzoek recht worden gedaan aan de uiteenlopende aard van de verschillende projecten van het waterschap.

In dit hoofdstuk beantwoorden wij achtereenvolgens de volgende deelvragen.

3. Zijn de financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's ten aanzien van grote projecten voldoende inzichtelijk gemaakt en worden ze voldoende beheerst?
4. Op welke manier komen kostenramingen van grote projecten tot stand en worden hierbij de onzekerheden voldoende inzichtelijk gemaakt voor bestuur en management?

2.1. Dijkversterking Wolferen-Sprok

2.1.1. Korte omschrijving van het project

Het dijktraject Wolferen-Sprok is gelegen in de provincie Gelderland, in de gemeenten Overbetuwe en Nijmegen. Een klein gedeelte aan de oostzijde valt in de gemeente Lingewaard. Het traject is gelegen aan de rivier de Waal in dijkkring 43, zoals te lezen in: Voorstel aan het CDH over Plan van Aanpak verkenningsfase dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 17 november 2015. Het dijktraject is één van de trajecten die vanuit het HWBP is aangewezen om te worden verbeterd, zodat deze weer aan de veiligheidsnorm kan voldoen. In 2026 moet de dijk voldoen

aan de hoogwaterveiligheidsnormen. Uitvoering van het project vindt plaats door aannemerscombinatie De Betuwse Waard in zeven clusters en is gestart in september 2021 (Bron: Waterschap Rivierenland en De Betuwse Waard (2021). [Dijkversterking Wolferen-Sprok](#)).

In de onderstaande tabel geven we beknopt de belangrijkste feiten over dit project weer. Vervolgens geven wij een overzicht weer van het verloop van het project aan de hand van belangrijke sleutelmomenten en identificeren aan de hand van documentatie en interviews de belangrijkste aandachtspunten ten aanzien van kostenramingen en risicobeheersing (Bron: Waterschap Rivierenland en De Betuwse Waard (2021). [Dijkversterking Wolferen-Sprok](#)).

<h2> beknopte weergave van de belangrijkste feiten over dit project</h2>

Kenmerk	Omschrijving
Doel	Versterking van het dijktraject Wolferen-Sprok teneinde te voldoen aan de hoogwaterveiligheidsnormen
Betrokkenen	Opdrachtgever: Waterschap Rivierenland Opdrachtnemer: Aannemerscombinatie De Betuwse Waard (Ploegam B.V. en ingenieursbureau Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V.) Overig betrokkenen: <ul style="list-style-type: none"> - Rijkswaterstaat/Programmadirectie HWBP (subsidie) - Provincie Gelderland (Goedkeuring Projectplan)
Doorlooptijd	2016: Start project en uitvoering grondonderzoek; 2017: Uitvoeren inventariserende onderzoeken naar natuur, bodem, cultuurhistorie; opstellen kwaliteitskader en bepalen kansrijke alternatieven; 2018-2019: Uitwerken en beoordelen kansrijke alternatieven en vaststellen voorkeursalternatief; 2019: Dijkateliers met bewoners; 2020-2021: Opstellen projectplan Waterwet; inspraak en besluitvorming; 2021-2026: Uitvoering dijkversterking.
Budget	Als onderdeel van het HWBP wordt vanuit het HWBP een subsidie verstrekt die 90% van de kosten dekt. De overige kosten komen voor rekening van het waterschap. Het budget kan daardoor als volgt worden weergegeven: Totaal krediet:

- € 204.562.000 (bruto krediet)
- € 20.821.000 (krediet waterschap) (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Kredietvoorstel dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 2 juli 2021)

Verloop van het project

<h2> beknopte weergave van het verloop van dit project</h2>

Projectfase	Gebeurtenis
Verkenningfase	Op 17 november 2015 besluit het CDH om in te stemmen met het ter toetsing aanbieden van het Plan van Aanpak voor het dijkversterkingsproject WOS bij de programmadirectie HWBP ten behoeve van de subsidieaanvraag voor het subsidiabele deel van de kosten (90 procent). Ook besluit het CDH de verkenningfase voor te financieren voor wat betreft de tussenvakken ad € 4.546.581 vooruitlopend op de wettelijke verankering van de subsidiëring in 2017 conform besluit van de stuurgroep HWBP (Bron: Waterschap Rivierenland (2015). Besluit CDH over Plan van Aanpak verkenningfase dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 17 november 2015).
	Op 30 september 2016 besluit het AB om een bruto uitvoeringskrediet van € 25.345.536 en een netto krediet van € 2.861.087 beschikbaar te stellen voor diverse dijkverbeteringsprojecten in het HWBP, waaronder het project Wolferen-Sprok (Bron: Waterschap Rivierenland (2016). Besluit algemeen bestuur verstrekking krediet dijkverbeteringsprojecten, d.d. 30 september 2016).
	Op 29 september 2017 besluit het AB om een bruto uitvoeringskrediet van afgerond € 22.943.000 en een netto krediet van afgerond € 2.828.000 beschikbaar te stellen voor diverse dijkversterkingsprojecten in het HWBP, waaronder het project Wolferen-Sprok (Waterschap Rivierenland (2017). Besluit algemeen bestuur verstrekking krediet dijkverbeteringsprojecten, d.d. 29 september 2017). Op verzoek van het AB wordt door het CDH een aanvullende schriftelijke toelichting gegeven op de uitsplitsing van dit krediet langs de verschillende projecten (Waterschap Rivierenland (2017). Toelichting kredietvoorstel Dijkversterkingsprojecten Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) september 2017).
	Op 6 februari 2018 besluit het CDH om in te stemmen met het voorliggende inkoopplan voor de ontwerpteam- en realisatiefase Dijkversterking Wolferen-Sprok (Bron: Waterschap Rivierenland (2018). Besluit CDH over Inkoopplan ontwerpteam- en realisatiefase dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 6 februari 2018). In het inkoopplan

	<p>wordt de voorkeur uitgesproken voor een bouworganisatievariant (E&C met een ontwerpteam in de planfase). Het voordeel van deze variant is dat deze gebaseerd is op een contractvorm (UAV-GC 2005) waar binnen het waterschap en ook bij dijkversterkingsprojecten al veel ervaring mee is opgedaan.</p>
	<p>Op 30 november 2018 besluit het AB om een bruto uitvoeringskrediet van € 84.255.072 en een netto krediet van € 8.550.751 beschikbaar te stellen voor diverse dijkversterkingsprojecten in het HWBP, waaronder Wolferen-Sprok (Bron: Waterschap Rivierenland (2018). Besluit algemeen bestuur verstrekking krediet dijkverbeteringsprojecten, d.d. 30 november 2018).</p>
	<p>Op 12 maart 2019 besluit het CDH om het voorkeursalternatief dijkversterking WOS vast te stellen en deze als vertrekpunt te nemen voor het op te stellen Projectplan Waterwet in de Planuitwerkingsfase (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Besluit CDH over Voorkeursalternatief dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 12 maart 2019). Daarnaast sluit het waterschap een overeenkomst met de aannemerscombinatie De Betuwse Waard (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Samenwerkingsovereenkomst).</p>
Planuitwerkingsfase	<p>Op 21 juni 2019 wordt het AB via de bestuursrapportage geïnformeerd over het verloop van het project. Ten opzichte van de meerjarenraming vallen de realisatieramingen in de planuitwerkingsfase veel hoger uit (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Eerste bestuursrapportage 2019, d.d. 21 juni 2019).</p>
	<p>Op 17 september 2019 besluit het CDH het Plan van Aanpak Planuitwerkingsfase voor het project vast te stellen, het ter toetsing aan te bieden van het Plan van Aanpak en het Innovatievoorstel Piping Voorland bij de Programmadirectie HWBP ten behoeve van een subsidieaanvraag (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Besluit CDH over Plan van Aanpak planuitwerkingsfase dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 17 september 2019).</p>
	<p>Op 29 november 2019 besluit het AB een bruto krediet van € 60.443.777 en een netto krediet van € 5.297.263 beschikbaar te stellen voor diverse dijkversterkingsprojecten in het HWBP, waaronder Wolferen-Sprok (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Besluit algemeen bestuur verstrekking krediet dijkverbeteringsprojecten, d.d. 29 november 2019).</p>
	<p>Op 26 juni 2020 wordt het AB via de bestuursrapportage geïnformeerd over het verloop van het project. Zo wordt aangegeven dat de dijkateliers en keukentafelgesprekken met inwoners als onderdeel van de planuitwerkingsfase zijn afgerond. De kostenraming laat ten opzichte van eerdere ramingen opnieuw een stijging zien. Dit zou te verklaren zijn uit de hoeveelheid constructies, de hoeveelheid maatwerklocaties en de stikstof en PFAS-problematiek. De kosten van de planuitwerkingsfase blijven echter binnen het budget (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Eerste bestuursrapportage 2020, d.d. 26 juni 2020).</p>

	<p>Op 4 augustus 2020 besluit het CDH het ontwerp Projectplan Waterwet en de bijbehorende milieueffectenrapportage (MER) vast te stellen (Waterschap Rivierenland (2020). Besluit CDH over Ontwerp Projectplan Waterwet en MER, d.d. 4 augustus 2020).</p>
	<p>Op 27 november 2020 besluit het AB een aanvullend bruto krediet van € 62.688.000 en een aanvullend netto krediet van € 5.710.000 beschikbaar te stellen voor diverse dijkversterkingsprojecten in het HWBP, waaronder Wolferen-Sprok (Waterschap Rivierenland (2020). Besluit algemeen bestuur verstrekking krediet dijkverbeteringsprojecten, d.d. 27 november 2020).</p>
	<p>Op 23 april 2021 besluit het AB het Projectplan Waterwet en de bijbehorende MER vast te stellen en deze ter goedkeuring aan te bieden aan Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland (Waterschap Rivierenland (2021). Besluit algemeen bestuur Projectplan Waterwet en MER dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 23 april 2021).</p>
	<p>Ook besluit het AB een aanvullend bruto krediet van € 361.555.000 en een aanvullend netto krediet van € 34.266.000 beschikbaar te stellen voor diverse dijkversterkingsprojecten in het HWBP, waaronder Wolferen-Sprok (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Besluit algemeen bestuur verstrekking krediet dijkverbeteringsprojecten, d.d. 23 april 2021).</p>
Realisatiefase	<p>Op 22 juni 2021 besluit het CDH het Plan van Aanpak Realisatiefase voor het project vast te stellen, en dit ter toetsing aan te bieden bij de programmadirectie HWBP ten bate van de subsidieaanvraag. Hierin wordt uitgegaan van zogeheten ontwerploops: hierbij komt een kostenraming tot stand in verschillende fasen (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Besluit CDH Plan van aanpak realisatiefase dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 22 juni 2021).</p>
	<p>Op 24 juni 2021 informeert het CDH het AB via een memo over de kostenstijgingen in het project. Ten opzichte van de begroting voor 2021 is er opnieuw een kostenstijging. Het CDH verklaart dit door aan te geven dat er naarmate de ontwerploops vorderen meer "scherpte" in de ramingen komen, waardoor de kosten langzamerhand stegen. Daarbij wordt ook benoemd dat gedurende eerdere ramingen bepaalde onderzoeken nog niet waren afgerond, en dat het risicodossier pas relatief laat is gekwantificeerd. Hierdoor konden deze niet konden worden meegenomen in de eerdere ramingen (Waterschap Rivierenland (2021). Memo over kostenontwikkeling dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 24 juni 2021).</p>
	<p>Op 2 juli 2021 besluit het AB een aanvullend bruto krediet van € 164.203.000 en een aanvullend netto krediet van € 16.871.000 beschikbaar te stellen voor dijkversterkingsproject Wolferen-Sprok (Waterschap Rivierenland (2021). Besluit algemeen bestuur verstrekking krediet dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 2 juli 2021).</p>

Tevens wordt het AB via de eerste bestuursrapportage geïnformeerd over de voortgang van het project. Hierin wordt aangegeven dat de raming voor de realisatiefase fors hoger is dan eerder geraamd (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Eerste bestuursrapportage 2021, d.d. 2 juli 2021).

Op 22 september 2021 start de daadwerkelijke uitvoering van het project Wolferen-Sprok. Het project zal worden uitgevoerd in een zevental clusters. Doel is om het project in 2026 af te ronden (Bron: Waterschap Rivierenland & De Betuwse Waard (2021). [Officiële start werkzaamheden](#)).

2.1.2. Aandachtspunten kostenramingen

In de ramingen is gewerkt met ontwerploops

Voor de projecten die onder het HWBP vallen maakt het waterschap gebruik van zogeheten ontwerploops. Hierbij wordt er van een initieel ontwerp gewerkt naar een steeds gedetailleerder uitgewerkt ontwerp. De ontwerploops worden opgesteld door een gezamenlijk ontwerpteam van waterschap en aannemer, dat werkt volgens de IPM-methode. Een begeleidingsteam en toetsteam vanuit het HWBP zijn over de uitkomsten van elke raming steeds geïnformeerd (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Memo over kostenontwikkeling dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 24 juni 2021). Voor iedere ontwerploop wordt een nieuwe raming opgesteld, waarbij gewerkt wordt met bandbreedtes (probabilistisch kostenramen). Deze ramingen worden conform de HWBP- en WSRL-richtlijnen opgesteld middels de zogeheten Standaard Systematiek voor Kostenramingen (SSK)-methodiek (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Handboek projectmanagement, p. 37). Het idee achter het werken met ontwerploops is dat er steeds kan worden voortgebouwd op de opgedane kennis in de vorige fasen. Zo wordt op een systematische manier toegewerkt naar een definitieve raming. Zoals hierboven is geschetst, voorkomt dit echter niet dat de kostenramingen geleidelijk kunnen oplopen doordat in nieuwe fasen nieuwe (soms onvoorziene) factoren worden meegenomen in de berekening.

De uiteindelijke raming was fors hoger dan eerder geraamd

Het verschil tussen de eerste raming in het voorkeursalternatief en de raming in de laatste ontwerploop is groot. Zoals in onderstaand overzicht weergegeven, was er al sprake van een relatief groot verschil tussen het voorkeursalternatief en de raming in ontwerploop 1, en ging de raming daarna in iedere ontwerploop omhoog. De stijgingen zijn volgens het waterschap met name te verklaren doordat bepaalde onderzoeken betreffende constructies en piping nog niet waren afgerond, waardoor initiële schattingen hierover achteraf te laag bleken. Ook knelpunten in het risicodossier hadden een belangrijk effect. Het AB is hier middels een uitgebreid memo in juni 2021 over geïnformeerd. Eerder al is het AB geïnformeerd over de stijgende kostenramingen via de bestuursrapportages in 2019 en 2020.

		p15	gemiddelde	p85	
dec-18	Voorkeursalternatief	87,6	113,9	140,3	
aug-19	Ontwerploop 1	104,7	137,4	170,4	
mrt-20	Ontwerploop 2	112,5	137,5	162,8	
dec-20	Ontwerploop 3	113,1	148,6	163,9	
mrt-21	Ontwerploop 4	171,6	184,5	193,2	
mrt-19	Voorjaarsnota 2019		113,9		
aug-19	Begroting 2020		137,4		o.b.v. ontwerploop 1 raming
mrt-20	Voorjaarsnota 2020		138,7		o.b.v. ontwerploop 2 raming
aug-20	Begroting 2021		138,9		o.b.v. ontwerploop 2 raming

Figuur 4: Ontwikkeling van de kostenraming voor het project dijkversterking Wolferen-Sprok, inclusief bandbreedtes.

Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Memo over kostenontwikkeling dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 24 juni 2021.

2.1.3. Aandachtspunten risicobeheersing

Een gezamenlijk ontwerpteam heeft risico's en beheersmaatregelen geïdentificeerd

Bij dit project is er gewerkt met een gezamenlijk ontwerpteam van aannemer en waterschap. Het doel hiervan was om tot een uitvoerbaar plan te komen met een duidelijke risicoverdeling voordat de opdracht aan de aannemer zou worden verstrekt (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Memo over kostenontwikkeling dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 24 juni 2021). Blijkens gesprekken met betrokken ambtenaren hielp het feit dat de aannemer onderdeel uitmaakte van het ontwerpteam omdat er een gezamenlijk bewustzijn ontstaat over welke risico's er zijn, welke gevolgen deze hebben en op welke manier zij kunnen worden beheerst.

Veel beheersmaatregelen en allocaties zijn al in een vroeg stadium gedefinieerd, wat ten dele de kostenstijging tot gevolg had. Een voorbeeld hiervan is het risico omtrent bouwwerkzaamheden bij hoog of laag water (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Memo over kostenontwikkeling dijkversterking Wolferen-Sprok, d.d. 24 juni 2021). Bij hoog water kan niet worden gewerkt, maar bij laag water kan het materieel niet goed worden aangevoerd. Daarom is blijkens gesprekken al in de planuitwerkingsfase een zorgvuldige inventarisatie van de waterstanden gedaan om dit risico in kaart te brengen. Dit heeft geleid tot een verdeling van het risico tussen de aannemer, het waterschap en de programmadirectie HWBP.

Er is gewerkt volgens een vaste methodiek

Om risico's te identificeren is bij dit project gebruik gemaakt van de RISMAN-methodiek. Middels deze methodiek worden risico's blijkens gesprekken met name op projectniveau geïdentificeerd. Dat betekent overigens niet dat projectoverstijgende risico's zoals ontwikkelingen in de markt in het geheel niet kunnen worden meegenomen in de risico-identificatie. Organisatorisch wordt bij risico-identificatie gewerkt volgens de IPM-aanpak, waarbij in een projectteam verschillende rollen zijn ondergebracht die onder andere organisatorische, technische en marktrisico's identificeren (Bron: Rijkswaterstaat (2021). [IPM-methode](#)). Voor de identificatie van risico's wordt blijkens gesprekken deels geput uit ervaringen bij andere projecten.

Issuerapporten worden geschreven naar aanleiding van externe factoren

Zoals benoemd is de RISMAN-methodiek voor risico-identificatie met name projectgericht en worden externe of overkoepelende risico's beperkt hierin meegenomen. Dit kan worden ondervangen door zogeheten issuerapporten op te stellen over de invloed van externe issues op planning en budget. Voor Dijkversterking Wolferen-Sprok is dit blijkens gesprekken bijvoorbeeld gebeurd naar aanleiding van de stikstofproblematiek. In het issuerapport wordt het probleem omschreven aan de hand van een impactanalyse, waarbij wordt nagegaan of beheersaspecten (scope, tijd en geld) overschreden worden. Als dit laatste het geval is, kan de opdrachtnemer, geadviseerd door de stuurgroep van het project, een beslissing nemen over de aanpak van het issue. Wanneer dit niet het geval is, kan de projectleider of opdrachtgever zelf een beslissing hierover nemen (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Handboek projectmanagement, p. 39).

2.2. Boezembemaling Overwaard

2.2.1. Korte omschrijving van het project

Het huidige watersysteem van de Alblasserwaard bestaat uit de Nederwaard en de Overwaard. In de loop der jaren zijn verschillende problemen in het watersysteem gerezen. Om deze problemen het hoofd te bieden is een integrale visie ontwikkeld door het waterschap op het watersysteem van de Alblasserwaard (Bron: Waterschap Rivierenland (2017). Visie voor 2050 op het watersysteem in de Alblasserwaard). In de visie wordt de indeling van de Alblasserwaard aangepast door de grenzen van Nederwaard en Overwaard te wijzigen. Daarnaast is verkend hoe de afvoerbehoefte van de Overwaard door middel van boezembemaling kan worden verbeterd. Dit project staat bekend als Boezembemaling Overwaard en valt binnen het gebiedsprogramma Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (A5H). Hiervoor waren aanvankelijk twee alternatieven in beeld:

- / een nieuw boezemgemaal bij Hardinxveld-Giessendam inclusief een nieuw te graven boezemkanaal;

- / een nieuw boezemgemaal bij Groot-Ammers inclusief de aanpassing van de Ammersche boezem ter plaatse (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Notitie Reikwijdte Boezembemaling Overwaard, p. 6).

Het AB heeft op voorstel van het CDH gekozen voor het eerste alternatief. Op het moment van schrijven wordt dit uitgewerkt in een voorkeursalternatief, wat rond de jaarwisseling van 2021-2022 zal worden vastgesteld door het CDH. Hierna begint de planuitwerkingsfase. In het alternatief Hardinxveld-Giessendam wordt uitgegaan van ingebruikname van het nieuwe gemaal in 2026, waarbij de inwerkingtreding van het gehele watersysteem in 2027 plaatsvindt. Hierna kan in 2035 worden besloten om een aanvullend gemaal bij Groot Ammers in gebruik te nemen (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Voorstel aan het algemeen bestuur “Verkenning watersysteemmaatregelen Alblasserwaard: keuze uit 1 of 2 boezemgemalen”, d.d. 14 mei 2019).

In de onderstaande tabel geven we beknopt de belangrijkste feiten over dit project weer. Vervolgens geven wij een overzicht weer van het verloop van het project aan de hand van belangrijke sleutelmomenten en identificeren aan de hand van documentatie en interviews de belangrijkste aandachtspunten ten aanzien van kostenramingen en risicobeheersing.

<h2> beknopte weergave van de belangrijkste feiten over dit project</h2>

Kenmerk	Omschrijving
Doel	In 2030 een robuust en adaptief watersysteem in de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Eerste bestuursrapportage 2020, d.d. 26 juni 2020).
Betrokkenen	Opdrachtgever: Waterschap Rivierenland Bestuurlijke Begeleidingsgroep: Provincie Zuid-Holland, Waterschap Rivierenland, Gemeente Molenlanden, Gemeente Hardinxveld-Giessendam. Rijkswaterstaat
Doorlooptijd	2018-2027
Budget	€ 12.200.000 (vervolgkrediet uitwerking planstudie en grondverwerving) (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Besluit algemeen bestuur bestendiging faseringsalternatief Boezembemaling Overwaard, d.d. 27 november 2020)

Verloop van het project

Projectfase	Gebeurtenis
Verkenningfase	Op 29 september 2017 stelt het AB een Visie voor 2050 op het watersysteem in de Alblasserwaard vast. Hierin worden oplossingen voor de kade

versterkingsopgave (regionale waterveiligheid) met andere wateropgaven en kerntaken van het waterschap verbonden, zoals wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit (KRW) (Waterschap Rivierenland (2017). Visie voor 2050 op het watersysteem in de Alblasserwaard).

Eind 2018 wordt blijkens gesprekken gestart met een verkenning naar ingrepen in het watersysteem. Hiervoor is door het CDH een Plan van Aanpak opgesteld op 28 maart 2018 (Bron: Waterschap Rivierenland (2018). Planstudie uitvoeringsprogramma Alblasserwaard-Vijfheerenlanden Watersysteem Tranche 1, d.d. 28 maart 2018). Hierin zijn onder meer de projectorganisatie, projectplanning (in fasen), risicobeheersing en kostenramingen opgenomen.

In de commissievergadering van 27 mei 2019 wordt het AB de keuze voorgelegd tussen twee mogelijke alternatieven voor boezembemaling, waarbij het CDH een voorkeur heeft voor alternatief 2. Motivatie hiervoor is dat dit zowel tussen 2026-2035 als tussen 2036-2050 een robuuster en toekomstbestendiger watersysteem oplevert, de waterveiligheid verbetert en meer meekoppelkansen zijn te benutten, zoals KRW (waterkwaliteit en vispassage) en watertekort/-overlast. (beide alternatieven passen binnen kaders voorjaarsnota 2019):

- / Faseringsalternatief op weg naar 1 boezemgemaal, waarbij in 2026 bij Groot-Ammers ingebruikname van een nieuw boezemgemaal van 1.200 m³/min in combinatie met benutting aanwezige bemalingscapaciteit complex Kinderdijk; en rond 2035 bij Groot-Ammers ingebruikname van de aanvullende bemalingscapaciteit van 600 m³/min;
- / Faseringsalternatief op weg naar 2 boezemgemalen, waarbij in 2026 bij Hardinxveld ingebruikname van een nieuw boezemgemaal van 1.200 m³/min in combinatie met benutting aanwezige bemalingscapaciteit complex Kinderdijk; en mogelijk rond 2035, op basis van de dan aanwezige kennis en ervaring en nieuwste inzichten over de ontwikkeling van het klimaat een afzonderlijk besluit te nemen over het al dan niet in gebruik nemen van een tweede nieuw boezemgemaal bij Groot Ammers van 600 m³/min.

(Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Voorstel aan het algemeen bestuur "Verkenning watersysteemmaatregelen Alblasserwaard: keuze uit 1 of 2 boezemgemalen", d.d. 14 mei 2019)

Op 21 juni 2019 besluit het AB conform advies voor faseringsalternatief 2 (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). Besluitenlijst algemeen bestuur WSRL, d.d. 21 juni 2019). Tijdens de vergadering wordt benadrukt dat de wijze waarop het voorstel tot stand is gekomen model zal staan voor andere grote projecten. Het AB zal verder worden geïnformeerd over het vervolg, met name ten aanzien van moeilijkheden omtrent de onderdoorgang van de A15 en het spoor.

Op 18 oktober 2019 bespreekt de stuurgroep A5H de voorkeursalternatieven voor kleine watersysteemmaatregelen (Bron: Stuurgroep A5H (2019). Verslag

vergadering d.d. 18 oktober 2019). De voorkeursalternatieven worden niet voorgelegd aan het CDH maar de commissies zullen te zijner tijd worden geïnformeerd over gemaakte keuzes en het verdere proces. Voor wat betreft de kruising A15 en spoor is het mogelijk dat de destijds geadviseerde methode toch een risico inhoudt voor wat betreft funderingen. Dit wordt nader onderzocht. De variant voor Hardinxveld zou er daarmee anders uit kunnen komen te zien.

Op 27 januari 2020 worden de commissies watersysteem en waterveiligheid geïnformeerd over de sterk toegenomen kostenraming bij de nadere uitwerking van de verkenning voor het boezemgemaal bij Hardinxveld en zijn er vragen gesteld en beantwoord over de oorzaak hiervan. Toegezegd is om het alternatief Groot-Ammers op een vergelijkbaar niveau uit te werken en voor alle alternatieven solide kostenramingen voor te leggen en hierop een second opinion uit te laten voeren (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Voorstel aan het algemeen bestuur "Bestendigen keuze Boezembemaling voor de Nieuwe Overwaard", d.d. 20 oktober 2020).

Op 21 februari 2020 vergadert het AB. Er worden tijdens de vergadering vragen gesteld over de voortgang van de verkenning, met name met betrekking tot het proces van kostenraming van de boezembemaling. Op 2 maart 2020 vindt een thema-avond plaats waarbij het AB nader wordt geïnformeerd. Hier wordt het volgende aangegeven:

- / Er is in dit proces besloten om de keuze voor locatie van het gemaal vroegtijdig aan het AB voor te leggen, omdat zo doelmatig met voorbereidingskosten kon worden omgegaan (voorbereiding vindt dan niet te breed plaats). Voor de verschillende varianten is een globale raming op basis van hoofdzakelijk kengetallen gepresenteerd, met als doel een onderlinge vergelijking van de varianten mogelijk te maken. Een dergelijke raming voldoet goed voor dit type werkzaamheden, en is ook gebruikelijk in een verkenningsfase.
- / Na de keuze van het AB in juni 2019 is de verkenning voortgezet voor locatie Hardinxveld en is het ontwerp uitgewerkt. De globale raming die is gemaakt pakt veel hoger uit dan de eerder opgestelde raming.
- / Geconcludeerd wordt dat terugkijkend de globale raming zo vroeg in de verkenningsfase te grof was. Men kan niet volstaan met enkel uitwerking Hardinxveld, maar zal ook de variant Groot Ammers moeten uitwerken. Hiertoe is besloten en het AB is hierover geïnformeerd.
- / Om het AB een solide raming voor te kunnen leggen wordt een probabilistische kostenraming uitgevoerd door een extern adviesbureau; de ramingen worden getoetst d.m.v. een second opinion.

(Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Notitie aan het AB over kostenraming boezembemaling A5H, 2020 (geen exacte datering).

In het voorjaar van 2020 wordt de MER-procedure gestart. De Notitie Reikwijdte en Detailniveau is op 13 april 2020 vrijgegeven door het CDH en

heeft ter inzage gelegen van 30 april t/m 27 mei 2020. Er zijn 13 zienswijzen ingediend en de Commissie MER en Rijkswaterstaat hebben beiden een advies uitgebracht. De Commissie MER heeft geadviseerd naast de twee locatiealternatieven die worden onderzocht ook een derde locatie te onderzoeken, te weten de locatie Sluis bij Groot-Ammers. Dit wordt overgenomen. Het AB zal dus drie alternatieven worden voorgelegd. Na het locatiebesluit van het AB zal de ontwerp-locatiekeuze worden aangeboden aan het CDH ter vaststelling en de MER fase 1 ter vrijgave aan Gedeputeerde Staten (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Voorstel aan het CDH over Nota van Antwoord bij de Notitie Reikwijdte en Detailniveau Boezembemaling Overwaard, d.d. 31 augustus 2020).

Op 27 november 2020 besluit het AB om het op 21 juni 2019 genomen besluit te bestendigen (hoewel een derde faseringsalternatief is toegevoegd blijft het collegeadvies om te gaan voor het alternatief Hardinxveld) en om een vervolgkrediet a 12,2 miljoen euro te verlenen voor de verdere uitwerking in planstudie en grondverwerving (inclusief risicoreservering) van de benodigde maatregelen voor de inrichting van het nieuwe watersysteem (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Besluit algemeen bestuur "Bestendigen keuze Boezembemaling voor de Nieuwe Overwaard, d.d. 27 november 2020). Gezien de omvang en complexiteit van dit project, de grote impact in het gebied en de wens van het bestuur om geïnformeerd te blijven over risico's en optredende wijzigingen wordt voorgesteld om dit project aan te merken als groot project en hierover via de Commissie Watersysteem te rapporteren richting het Algemeen Bestuur.

Op 5 januari 2021 heeft het College van Dijkgraaf en Heemraden het Ontwerp-Locatiebesluit vastgesteld. Daarna heeft de notitie Ontwerp-Locatiebesluit en het MER fase 1 ter inzage gelegen voor een periode van zes weken. In de inspraakperiode zijn 12 inspraakreacties bij het waterschap binnengekomen (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Voorstel aan het CDH over Locatiebesluit Boezembemaling voor de Overwaard, d.d. 11 mei 2021).

Op 11 mei 2021 besluit het CDH tot het vaststellen van het Locatiebesluit. In de periode hierna worden de verschillende boezemtracés verder uitgewerkt en beoordeeld. Naar verwachting zal eind 2021 en voorstel kunnen worden ingediend over het voorkeursalternatief binnen de locatie Hardinxveld. In de tussentijd worden AB (via de commissie watersysteem) en CDH geïnformeerd (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Voorstel aan het CDH over Locatiebesluit Boezembemaling voor de Overwaard, d.d. 11 mei 2021).

Op 1 november 2021 wordt de commissie waterveiligheid geïnformeerd over de alternatieven en de keuze voor een voorkeursalternatief. Het CDH neemt hier begin 2022 een besluit over. Intussen wordt gewerkt aan het Plan van Aanpak voor de planuitwerkingsfase en de voorbereiding van het grondverwervingsproces (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Tweede bestuursrapportage 2021). Voorafgaand aan besluitvorming door het CDH zal het AB nader worden geïnformeerd (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Presentatie CDH aan de commissie Waterveiligheid, d.d. 1 november 2021).

2.2.2. Aandachtspunten kostenramingen

In de aanvankelijke raming is onvoldoende rekening gehouden met de complexe omgeving

In dit project is relatief vroeg aan het AB de keuze voorgelegd om een variant te kiezen. De reden hiervoor is dat men zo doelmatig mogelijk met de voorbereidingskosten om wilde gaan. Het uitwerken en opstellen van uitgebreide kostenramingen voor meerdere varianten brengt immers veel onderzoekswerk met bijbehorende kosten met zich mee. Voor de verschillende varianten is een globale raming op basis van hoofdzakelijk kengetallen opgesteld om een onderlinge vergelijking van de varianten mogelijk te maken. Na de keuze van het AB voor de locatie Hardinxveld, is het ontwerp verder in detail uitgewerkt en is een nieuwe globale raming opgesteld. Deze pakte veel hoger uit dan de eerder opgestelde raming. Er moet worden geconcludeerd dat de initiële raming op basis van slechts kengetallen te grof was en onvoldoende rekening hield met de grote ruimtelijke impact en de complexe infrastructurele omgeving met de A15, Betuweroute en de gewone spoorlijn (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Notitie aan het AB over kostenraming boezembemaling A5H).

Er is een beroep gedaan op externen voor de uitwerking van kostenramingen

Het waterschap heeft gecertificeerde adviesbureaus/kostencalculators ingehuurd om de kostenramingen uit te werken. Bij dit project alleen al zijn blijkens gesprekken een vier-/vijftal externe kostencalculators betrokken. Daarnaast wordt voor het overkoepelende project A5H een kostendeskundige ingehuurd die voor de grote projecten de ramingen toetst. Wanneer de kostenramingen in een bepaald stadium zijn gevorderd, worden risico's benoemd en gekwantificeerd. Daarbij wordt nagegaan of de totale risicoreservering in verhouding staat tot de kostenraming.

2.2.3. Aandachtspunten risicobeheersing

Voor ieder alternatief is een risicoprofiel opgesteld

In dit project is er anders dan bij Dijkversterking Wolferen-Sprok sprake van een aan het AB voorgelegde keuze tussen twee (en later drie) alternatieven. De risico's zijn op een aantal onderdelen uitgewerkt, gekwantificeerd en geïntegreerd in de probabilistische kostenramingen. Daarbij zijn onzekerheden in hoeveelheden en kosten met een boven- en ondergrens opgenomen in de ramingen. Van niet-benoemde of nog onbekende risico's in de verkenningsfase zijn procentuele posten opgenomen in de ramingen; dit geldt voor de bouwkosten, vastgoedkosten, engineeringkosten en overige bijkomende kosten. Middels een integrale notitie is het AB hierover geïnformeerd bij het besluit voor bestemming van het eerder gekozen alternatief in november 2020 (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Integrale notitie boezembemaling voor de nieuwe Overwaard, p. 11). Hierbij is het risicoprofiel en de opbouw van de risicoreservering per alternatief nog eens schematisch uiteengezet en toegelicht. Als voorbeeld geven we hieronder het schematisch overzicht van het risicoprofiel en de risicoreservering voor het alternatief Groot-Ambers Sluis weer:

<h2> schematisch overzicht van het risicoprofiel en de risicoreservering voor het alternatief Groot-Ambers Sluis </h2>

Voorziene kosten	€65
Risicoreservering	€18
Totaal	€83
Risicoreservering als percentage t.o.v. de voorziene kosten	28%

<h2> Opbouw risicoreservering</h2>

Benoemde risico's (kans groter dan 50%) met gevolgen voor geld	Beheersmaatregelen verwerkt in ontwerp en kostenraming	Betreft technische risico's
Benoemde risico's (kans kleiner dan 50%) met gevolgen voor geld	€2,0	Betreft technische, organisatorische, maatschappelijke en juridische risico's
Benoemde risico's met gevolgen voor tijd	€2,0	Gevolgen in tijd (vertraging) vertaald naar extra kosten
Scheefte	€3,2	Onzekerheden in hoeveelheden en prijzen
Onbenoemde risico's (reservering voor onzekerheden)	€10,8	Vaste risicopercentages voor onzekerheden over bouwkosten (boezem, gemaal, kunstwerken, K&L), vastgoedkosten, engineeringkosten en overige bijkomende kosten zoals leges
Totaal:	€18,0	

Figuur 5: Risicoprofiel en opbouw risicoreservering alternatief Groot-Amers Sluis.

Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Integrale notitie boezembemaling voor de nieuwe Overwaard, p. 12

Er zijn veel externe factoren die nog onzeker zijn

Zoals hierboven benoemd, kent het voor de Boezembemaling gekozen alternatief een complexe ruimtelijke omgeving. Deze complexe omgeving heeft een belangrijke impact op het project. Op het moment van schrijven wordt onderzocht of in de realisatiefase werk kan worden gemaakt van een kruising van de nieuwe boezem met de verbreding van de A15. Dit laatstgenoemde project kent echter een eigen realisatieplanning die achterloopt op de projectplanning van WSRL en verdere onzekerheden kent. De mogelijke scenario's worden daarom verkend in samenspraak met Rijkswaterstaat. Met ProRail wordt daarnaast gewerkt aan een overeenkomst voor de realisatie van de kruising boezem/spoor onder opdrachtgeverschap van ProRail (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Eerste bestuursrapportage 2021).

2.3. Overkoepelende bevindingen

2.3.1. Kostenramingen en risicobeheersing komen volgens vaste systematiek tot stand

Voor het opstellen van kostenramingen en het inrichten van de risicobeheersing wordt bij grote projecten gebruik gemaakt van vaste systematiek. Bij kostenramingen wordt de SSK-methodiek gehanteerd, en bij risicobeheersing de RISMAN-methodiek. Deze methodieken zijn vastgelegd in de kaders en richtlijnen die het waterschap hanteert; niet alleen in het handboek, maar ook in de daaruit voortkomende formats.

2.3.2. Er wordt gewerkt volgens het principe van probabilistisch kostenramen

Bij het opstellen van kostenramingen kan een deterministische of een probabilistische wijze van kostenramen worden gehanteerd. Bij een probabilistische raming wordt er niet uitgegaan van een concreet getal, maar van een bandbreedte met een gemiddelde raming. Anders dan bij een deterministische raming worden bij probabilistische ramingen de risico's en onzekerheden meegenomen in de berekeningen. Op deze manier wordt niet pas na het uitwerken van kostenramingen risico's geïdentificeerd, maar worden risico's geïdentificeerd en gekwantificeerd als onderdeel van de ramingen. Bij iedere projectfase wordt de raming herijkt en wordt het aandeel van risico's en onzekerheden (en daarmee de bandbreedte) idealiter kleiner (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Handboek projectmanagement, pp. 33-37).

2.3.3. Risicobeheersing is net als kostenramen cyclisch ingericht

In beide onderzochte projecten is een cyclische aanpak terug te zien. In het project Dijkversterking Wolferen-Sprok worden bijvoorbeeld ontwerploops gehanteerd waarbij systematisch wordt toegewerkt naar een definitief ontwerp met een definitieve kostenraming. Het risicomangement is eveneens cyclisch ingericht. In iedere projectfase worden risico's (opnieuw) gedefinieerd en worden beheersmaatregelen bepaald. Deze beheersmaatregelen worden uitgewerkt in acties die gedurende het project worden gemonitord volgens de IPM-methode (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Handboek projectmanagement, pp. 33).

2.3.4. De focus ligt op interne risico's

In de RISMAN-methodiek voor risico-identificatie en risicobeheersing ligt de focus op risico's op projectniveau, bijvoorbeeld ten aanzien van constructies of engineeringkosten. Dat wil echter niet zeggen dat er helemaal geen aandacht is voor externe risico's in het projectmanagement. In beide onderzochte projecten is er echter sprake van externe (omgevings-)factoren die in aanvankelijke (globale) ramingen niet zijn meegenomen en pas later in de ramingen zijn opgenomen. In beide gevallen heeft dit geleid tot een (forse) stijging van de te maken kosten.

3. Lessen uit eerder onderzoek

In 2010 heeft de rekenkamercommissie al een keer onderzoek gedaan naar sturing en kwaliteit van projecten. Daarin is ingegaan op de sturing vanuit AB, de projectsturing van het DB en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de projecten. In dit hoofdstuk gaan we kort in op de bevindingen uit dit onderzoek en geven weer in hoeverre de aanbevelingen hieruit opvolging hebben gekregen.

In 2020 heeft de rekenkamercommissie voor het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) een groot onderzoek gedaan naar sturing van grote projecten. De conclusies en aanbevelingen zijn uiteraard van toepassing op HDSR, maar kunnen ook interessante lessen geven waar het AB van WSRL haar voordeel mee kan doen. Daarom worden de bevindingen en aanbevelingen uit dit onderzoek ook in dit hoofdstuk behandeld.

Op verzoek van de rekenkamercommissie worden ook relevante aanbevelingen uit het onderzoek in 2021 naar Centralisatie West weergegeven in dit hoofdstuk.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

8. Welke ontwikkelingen op de deelaspecten begroten/kostenramingen, risicomanagement en samenspel tussen dagelijks en algemeen bestuur hebben er sinds het onderzoek in 2010 plaatsgevonden?
9. Welke lessen uit het rekenkameronderzoek naar grote projecten voor HDSR zijn relevant voor WSRL?

3.1. Het rekenkameronderzoek uit 2010

De rekenkamercommissie van het Waterschap Rivierenland deed in 2010 al eerder onderzoek naar grote projecten. De focus hierbij was drieledig op de kaderstelling en controle door het AB, de projectsturing door DB en organisatie en de doelmatigheid en doeltreffendheid van projecten. Op deze drie onderdelen formuleerde de rekenkamercommissie destijds drie hoofdconclusies (Bron: Rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland (2010). Een slagvaardig waterschap – een onderzoek naar de sturing en kwaliteit van projecten in het Waterschap Rivierenland).

3.1.1. Een beeld van duidelijke kaders, maar vrijblijvende toepassing hiervan (2010)

De kaderstelling en controle door het Algemeen Bestuur van het Waterschap Rivierenland is voldoende adequaat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van projecten. Een duidelijke visie op de kaderstellende en controlerende rol en een effectieve informatievoorziening liggen(althans op papier) hieraan ten grondslag. Het AB formuleert specifieke en meetbare inhoudelijke doelstellingen en prioriteiten voor het gevoerde beleid, maar heldere criteria voor de mandatering van projecten

ontbreken. Daarnaast zijn er beperkte afspraken tussen AB en CDH over de uitvoering van de actieve informatieplicht door het CDH. Het AB stelt zich voornamelijk volgend op bij projecten, waardoor de mogelijkheden voor sturing beperkt zijn.

3.1.2. Projectmanagement is minder adequaat (2010)

De projectsturing door het DB en de organisatie is verminderd adequaat. Dit komt met name doordat de voorbereiding en doordenking van processen bij de uitvoering van projecten onvoldoende gestructureerd verloopt. Er is wel een handboek projectmanagement, maar dit wordt vrijblijvend toegepast. Daarnaast is er geen definitie over wat wel of niet een groot project is, en ontbreken evaluaties en nacalculaties veelal bij projecten.

3.1.3. Doeltreffend maar niet binnen budget en planning (2010)

De onderzochte projecten zijn over het algemeen in termen van beleidsdoelen doeltreffend uitgevoerd, maar niet altijd binnen het vastgestelde budget en de projectplanning.

3.1.4. De aanbevelingen zijn ten dele opgevolgd

Het rekenkameronderzoek uit 2010 formuleerde een viertal concrete aanbevelingen. Deze aanbevelingen geven we hieronder schematisch weer. Hierbij vermelden we op basis van de bevindingen uit dit onderzoek in hoeverre het waterschap deze aanbevelingen sinds 2010 in de praktijk heeft gebracht.

<h2> Aanbeveling over projectsturing </h2>

Aanbeveling	Opvolging sinds 2010
Maak als AB duidelijk op welke projecten je wilt sturen door het vaststellen van mandateringscriteria. De rekenkamercommissie heeft hiervoor een voorstel opgesteld.	Er zijn door het waterschap inmiddels mandateringscriteria vastgesteld voor grote projecten, die gebaseerd zijn op het voorstel van de rekenkamercommissie uit 2010 (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Begroting 2021, p. 39). Binnen de scope van dit onderzoek is echter niet vast te stellen in hoeverre deze bij alle projecten worden toegepast.

<h2> Aanbevelingen over informatievoorziening </h2>

Aanbeveling	Opvolging sinds 2010
Maak voor de door het AB aangewezen projecten duidelijke afspraken met het DB over	In april 2021 heeft een sessie plaatsgevonden waarbij het AB is geïnformeerd over de mogelijkheden van informatievoorziening over

de informatievoorziening en de betrokkenheid van het AB bij de uitvoering.	grote projecten. Hierbij zijn verschillende afspraken gemaakt over de informatievoorziening, die op 26 november door het AB zijn vastgesteld. Deze worden weergegeven in hoofdstuk 1.
Stel een protocol op voor de actieve informatieplicht van het DB.	Het waterschap kent geen protocol actieve informatieplicht, waarin de wettelijke informatieplicht die ook in het reglement van orde is opgenomen, is uitgewerkt. Wel zijn er op 26 november afspraken tussen het AB en het CDH gemaakt over de wijze waarop de informatie over grote projecten wordt verstrekt.

<h2> Aanbevelingen over projectmanagement (/h2>

Aanbeveling	Opvolging sinds 2010
<p>Verbeter de uitvoering van het projectmanagement door het DB en de organisatie door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het vaststellen van criteria op grond waarvan iets een project is. - Het vaststellen van criteria op grond waarvan de methodiek zoals vastgelegd in het handboek projectmanagement toegepast moet worden, waaronder toereikende risicoanalyses, evaluaties en nacalculaties. 	<p>In dit onderzoek is naar voren gekomen dat er wel criteria zijn op basis waarvan het AB een project kan mandateren naar het CDH. Deze worden blijkens gesprekken informeel gezien als criteria op basis waarvan een regulier project van een groot project kan worden onderscheiden. Dit is echter niet formeel vastgelegd.</p> <p>Voor de risicoanalyses en kostenramingen worden bij HWBP-projecten de kaders en richtlijnen van het HWBP gehanteerd. In het handboek projectmanagement wordt daarnaast ook ingegaan op de risicoanalyses, evaluaties en nacalculaties (Bron: Waterschap Rivierenland (2020). Handboek projectmanagement).</p>
Verbeter daar waar mogelijk de doeltreffende en doelmatige uitvoering van projecten door een realistische tijdsplanning en -inschatting en een adequate budgetraming.	In beide projecten in dit onderzoek zijn aanvankelijke kostenramingen te krap gebleken.

3.2. Het rekenkameronderzoek in HDSR

3.2.1. Het rekenkameronderzoek in HDSR focuste op rolinvulling en rolverdeling

In 2020 deed de rekenkamercommissie van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden een onderzoek naar grote projecten. In dit onderzoek lag de focus op rolinvulling en rolverdeling. De

rekenkamercommissie heeft conclusies geformuleerd op drie onderdelen: de rolinvulling van het AB, het samenspel tussen de organisatie en derden en de ontwikkeling van het AB als team.

3.2.2. Lessen uit het onderzoek HDSR zijn toepasbaar voor WSRL

Het onderzoek in HDSR biedt een aantal concrete aanbevelingen die grotendeels toepasbaar zijn voor WSRL. Hieronder geven we de aanbevelingen uit het onderzoek in HDSR weer, voorzien van een korte toelichting. Een werkgroep van het AB van HDSR heeft zich inmiddels gebogen over de wijze waarop aan de aanbevelingen invulling kan worden gegeven (Bron: Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2021). Memo/voorstel n.a.v. aanbevelingen onderzoek sturing op grote projecten, d.d. 28 september 2021). Indien relevant wordt hierover ook iets vermeld.

Voor iedere aanbeveling wordt een toelichting gegeven op de toepasbaarheid voor WSRL. Hierbij wordt aangegeven of deze toepasbaar, beperkt toepasbaar of niet toepasbaar zijn, op basis van de bevindingen die in dit onderzoek zijn gedaan. Waar aanbevelingen in WSRL al in de praktijk worden toegepast, wordt dit ook aangegeven.

Aanbeveling 1: Leg als AB maatschappelijk verantwoording af over verrichte activiteiten en genomen besluiten omtrent projecten naar buiten toe

Volgens de rekenkamercommissie kan een "quick win" zijn dat het AB aan het DB vraagt om een governanceverslag (AB) aan het jaarverslag (DB) toe te voegen waarin de betrokkenheid van het AB bij specifieke projecten wordt toegelicht, welke besluiten zijn genomen, welke activiteiten zijn verricht en hoe invulling is gegeven aan de rollen die het AB heeft. Het AB stelt het voorgelegde governanceverslag dan vast. Het AB van HDSR heeft inmiddels aangegeven invulling te willen geven aan deze aanbeveling door over verrichte activiteiten in de P&C-cyclus verantwoording af te leggen (Bron: Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2021). Memo/voorstel n.a.v. aanbevelingen onderzoek sturing op grote projecten, d.d. 28 september 2021, p. 1).

Deze aanbeveling is beperkt toepasbaar op het waterschap Rivierenland. Hoewel in dit onderzoek niet expliciet is gekeken naar maatschappelijke verantwoording bij projecten, zou het AB wel kunnen nadenken over de wijze waarop op dit moment aan de maatschappij verantwoording wordt afgelegd over de rolname van het AB bij projecten.

Aanbeveling 2: Het AB en DB zetten gezamenlijk de ontwikkeling naar meer proactieve en expliciete rolinvulling van het AB bij specifieke projecten voort

Het AB zou volgens de rekenkamercommissie deze ontwikkeling kunnen realiseren en het DB vragen een gesprek te organiseren over rolinvulling AB-DB bij specifieke projecten. Het AB vraagt het DB dan om in afstemming met het AB een handleiding voor omgaan met specifieke projecten vorm te geven. Het AB van HDSR heeft inmiddels voorgesteld om dit mee te nemen in het HDSR-traject 'toekomstbestendig begroten.' (Bron: Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2021). Memo/voorstel n.a.v. aanbevelingen onderzoek sturing op grote projecten, d.d. 28 september 2021, p. 1).

Dit wordt in Rivierenland al in de praktijk gebracht. Er zijn al verschillende initiatieven gaande om de rolinvulling van het AB bij grote projecten te verbeteren, zoals informatiesessies en een werkgroep projectrisico's van de commissie waterveiligheid. Hier gaan we in hoofdstuk 4 nader op in.

Aanbeveling 3: Het AB vraagt aan het DB om een afrondingsbesluit van specifieke projecten te agenderen

Op het moment van onderzoek werd in HDSR bij oplevering/afronding van de uitvoeringsfase geen besluit genomen. Het risico bestaat dat hierdoor toezicht en verantwoording onvoldoende zijn geborgd. Tevens is een opleveringsbesluit een logisch moment voor projectevaluatie inclusief evaluatie van betrokkenheid van het AB, effecten ervan en eventuele verbeterpunten voor volgende projecten. Het AB van HDSR vult hierop aan dat naast het nemen van een afrondingsbesluit ook in de bestuursrapportages ruimte te maken voor de evaluatie van projecten.

Deze aanbeveling is toepasbaar voor Rivierenland. Beide cases uit dit onderzoek zijn nog niet afgerond. Met het oog op toezicht en verantwoording zou het nemen van een afrondingsbesluit bij deze projecten raadzaam kunnen zijn om de redenen die de rekenkamercommissie HDSR ook noemt. Ook zou het opnemen van een evaluatie per project in de P&C-cyclus meerwaarde kunnen hebben, aansluitend op de wens van het AB om te leren van eerdere projecten (Bron: Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2021). Memo/voorstel n.a.v. aanbevelingen onderzoek sturing op grote projecten, d.d. 28 september 2021, p. 1).

Aanbeveling 4: Investeer als AB in een leertraject van waarde-gestuurd en risicogericht toezichthouden, door vanuit het AB een werkgroep samen te stellen die een plan van aanpak uitwerkt en ter besluitvorming aan het AB voorlegt

Het AB zou het DB kunnen vragen om deze werkgroep te faciliteren/te ondersteunen. Hoe groter projecten, hoe groter volgens de rekenkamercommissie de noodzaak om sturing en toezicht te verbreden van inhoud naar steeds meer risicogericht en de combinatie inhoud, proces en organisatie. Hierbij is het noodzakelijk om op een hoger abstractieniveau te focussen naarmate projecten groter in omvang zijn. Het is van belang dat het AB gedurende het verloop van projecten aandacht houdt en teruggrijpt op waarde-gerichtheid en adaptiviteit, zoals die in kaders zijn vastgesteld. Het AB van HDSR heeft aangegeven de meerwaarde van een dergelijke werkgroep niet te zien, omdat er gewerkt wordt aan de ontwikkeling van een effectmonitor waarmee maatschappelijke effecten kunnen worden gemeten (Bron: Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2021). Memo/voorstel n.a.v. aanbevelingen onderzoek sturing op grote projecten, d.d. 28 september 2021, p. 2).

Dit wordt in Rivierenland al in de praktijk gebracht. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de werkgroep risico's van de commissie waterveiligheid en het voorstel wat hieruit voortkomt.

Aanbeveling 5: Het AB vraagt het DB om een expliciete standaard voor alle projecten door het opstellen van een 'handleiding specifieke projecten' waarmee ook kwaliteit besluitvorming, communicatie en informatievoorziening worden verbeterd

Door de werkwijze, wijze van besluitvorming en het samenspel expliciet te maken is er volgens de rekenkamercommissie op deze manier zowel vooraf als gedurende de rit meer duidelijkheid en kan het gesprek beter gevoerd worden over rol en rolzuiverheid AB en verkleint de risico's bij overgang naar een nieuw AB. Het AB van HDSR heeft aangegeven minder meerwaarde te zien in een dergelijke handleiding, maar vooral inzicht wil hebben in de informatiebronnen die worden gebruikt voor de verantwoording in de bestuursrapportages (Bron: Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2021). Memo/voorstel n.a.v. aanbevelingen onderzoek sturing op grote projecten, d.d. 28 september 2021, p. 2).

Dit wordt in Rivierenland al in de praktijk gebracht. Voor de HWBP-projecten bestaat er in het OPW een eenduidig kader voor de besluitvorming en informatievoorziening bij projecten. Bovendien wordt er al gebruik gemaakt van een handboek projectmanagement.

Aanbeveling 6: Het AB vraagt het DB om in het geval van meervoudig toezicht voorafgaand aan een project de rollen en toezichtkaders op te stellen en ter besluitvorming voor te leggen aan het AB

Deze aanbeveling is beperkt toepasbaar op Rivierenland. Dit heeft vooral betrekking op projecten waarbij er sprake is van een grote hoeveelheid (extern) betrokkenen. Voor de HWBP-projecten zijn hier landelijke kaders en richtlijnen. Het AB zou bij andere projecten met een grote hoeveelheid externen het DB kunnen vragen om een voorstel op te stellen voor de inrichting van rolneming en toezicht.

Aanbeveling 7: Het AB vraagt het DB om het voortouw te nemen om gezamenlijk met het AB een visie te ontwikkelen op betrokkenheid en rolverdeling van AB en DB en deze ter besluitvorming voor te leggen aan het AB

Aandachtspunten kunnen volgens de rekenkamercommissie met name zijn: overdracht, omgang jaarkalender, werkwijze van het AB met commissies BMZ en SKK voor specifieke projecten en portefeuillehouders.

Dit wordt in Rivierenland al in de praktijk gebracht. Er zijn al verschillende initiatieven gaande om de rolinvulling door AB en DB bij grote projecten te verbeteren, zoals informatiesessies en een werkgroep projectrisico's van de commissie waterveiligheid. Hier gaan we in hoofdstuk 4 nader op in.

Aanbeveling 8: Het AB vraagt het DB om jaarlijks een beeld- en oordeelsvormende bijeenkomst te organiseren waarbij het AB haar agenda voor het totaal van specifieke projecten voor het komende jaar bepaalt en de projecten van het afgelopen jaar evalueert

Aandachtspunten van de rekenkamercommissie zijn hierbij: hoe zijn de projecten in het afgelopen jaar verlopen t.a.v. de verwachtingen op de jaaragenda, en welke verwachtingen spreken wij uit voor deze projecten in het komende jaar. Hier worden ook de kaders bij langs gelopen die per project zijn vastgesteld. Het AB van HDSR heeft aangegeven dat hieraan invulling zou kunnen worden gegeven tijdens een speciale jaarlijkse commissievergadering (Bron: Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2021). Memo/voorstel n.a.v. aanbevelingen onderzoek sturing op grote projecten, d.d. 28 september 2021, p. 3).

Dit is toepasbaar voor Rivierenland. In de B&V-cyclus bestaan er bij de bestuursrapportages en jaarrekening verschillende momenten waarbij wordt teruggeblikt op de voortgang en behaalde resultaten van de projecten en wordt vooruitgekeken naar verwachtingen voor de rest van het jaar of het komende jaar. Overwogen zou kunnen worden om voor grote projecten ieder jaar een aparte beeldvormende bijeenkomst te organiseren.

Aanbeveling 9: Het AB richt een werkgroep op die een plan van aanpak over een goede overdracht uitwerkt. Dit plan van aanpak wordt ter besluitvorming voorgelegd aan het AB

Ieder nieuw AB zou volgens de rekenkamercommissie hierbij haar eigen ontvangen overdracht een jaar na haar installatie kunnen evalueren, bijvoorbeeld als agendapunt op een vergadering van het AB die door het DB wordt voorbereid. Kaders worden tussentijds beter levend gehouden door deze door het AB zelf onder de aandacht te brengen op bijvoorbeeld een jaarlijkse bijeenkomst over de jaaragenda, waar wordt gereflecteerd op het verloop van specifieke projecten. Het AB van HDSR heeft aangegeven meerwaarde te zien in een overdrachtsdocument over langlopende projecten (Bron: Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2021). Memo/voorstel n.a.v. aanbevelingen onderzoek sturing op grote projecten, d.d. 28 september 2021, p. 3).

Dit is toepasbaar op Rivierenland. Uit het gesprek met AB-leden dat in het kader van dit onderzoek is gevoerd komt naar voren dat een goed collectief geheugen een belangrijke voorwaarde is voor goede sturing door het AB. Veel nieuwe AB-leden weten vaak niet welke kaders er allemaal zijn en kunnen daardoor relevante informatie missen. Een plan van aanpak voor een gerichte overdracht van het huidige AB op het nieuwe AB in 2023 zou hierbij kunnen helpen. Wanneer hier in 2022 mee wordt gestart is dit nog ruim op tijd.

Aanbeveling 10: Evalueer jaarlijks de rol en betrokkenheid van het AB bij specifieke projecten, bijvoorbeeld als onderdeel van een bredere zelfevaluatie. Het AB vraagt het DB dit gesprek te organiseren

Het zou volgens de rekenkamercommissie de voorkeur genieten het gesprek vervolgens door een onafhankelijke facilitator te laten begeleiden. De resultaten van deze evaluatie en reflectie zouden een plaats kunnen krijgen in het governanceverslag.

Dit is toepasbaar op Rivierenland. Dit moment zou kunnen worden samengetrokken met de terug- en vooruitblik op de voortgang van projecten die bij aanbeveling 8 wordt voorgesteld.

3.3. Het rekenkameronderzoek naar Centralisatie West

3.3.1. Het onderzoek naar Centralisatie West draagt aanvullende aanbevelingen aan

Parallel aan dit onderzoek naar grote projecten heeft de rekenkamercommissie WSRL een onderzoek uitgevoerd naar de centralisatie van de waterzuivering in het Land van Heusden en Altena, ook wel aangeduid met de naam Centralisatie West. Met het onderzoek wilde de rekenkamercommissie vaststellen in hoeverre de centralisatie doeltreffend en doelmatig is

geweest en of het AB voldoende in staat is gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Het onderzoek biedt enkele aanbevelingen die overeenkomen met aanbevelingen uit de eerder behandelde onderzoeken, zoals het maken van duidelijke afspraken tussen het AB en CDH over informatievoorziening en rolneming, en het afsluiten van projecten met een projectevaluatie en presentatie in de commissie. Een drietal aanbevelingen zijn niet in eerder onderzoek naar voren gekomen en geven wij daarom hieronder weer.

Besluit dat er binnen de digitale omgeving van het waterschap per groot project een overzichtspagina wordt gerealiseerd

Op zo'n overzichtspagina kan aan de hand van een tijdlijn het overzicht van het gehele project worden geschetst en per mijlpaal een link naar genomen besluiten opgenomen worden. Dit zorgt ervoor dat (nieuwe) AB-leden snel inzicht kunnen krijgen in projecten met een lange looptijd, over wat er is besloten is en wat er nog te gebeuren staat.

Verlang van het CDH zowel aan de voorkant als tijdens de looptijd van projecten inzicht in de risico's van een project door het standaard toevoegen van een risicoparagraaf aan bestuursvoorstellen en in de bestuursrapportages

Aan deze aanbeveling is in de praktijk inmiddels invulling gegeven door het AB door nieuwe afspraken te maken met het CDH over de informatievoorziening in de bestuursrapportages. In hoofdstuk 4 wordt hier verder op ingegaan.

Werk met elkaar aan een strategisch bestuurlijk verbetertraject om de bestuurscultuur te verbeteren en de bestuurskracht te versterken waardoor het CDH zich vrij voelt om mee- én tegenvallers in een project te melden in, en te bespreken met de commissie

In beide in dit onderzoek behandelde projecten is er sprake geweest van tegenvallers in de vorm van oplopende kostenramingen. Hierover is het AB middels memo's en de bestuursrapportages geïnformeerd. In het kader van de actieve informatieplicht van het CDH is het van belang dat de gelegenheid wordt genomen om mee- en tegenvallers in de commissie te melden. Blijkens het gesprek met het AB (zie hoofdstuk 4) is hier ook behoefte aan.

4. Rolneming door AB en DB (CDH)

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de rolverdeling tussen het AB en DB bij grote projecten, op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. Eerst wordt ingegaan op de globale rolverdeling tussen AB en DB, vervolgens wordt ingegaan op de informatievoorziening aan het AB en de initiatieven die het AB zelf heeft genomen. Tenslotte worden mogelijke verbeteringen voor het waterschap op basis van respectievelijk dit onderzoek, het eerdere onderzoek in 2010 en het onderzoek in HDSR geformuleerd.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

5. Wordt het algemeen bestuur voldoende in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen bij de besluitvorming over het project?
6. Wordt het algemeen bestuur gedurende de uitvoering van het project adequaat geïnformeerd over de risico's en beheersmaatregelen?
7. Welke eventuele verbeteringen zijn, vanuit het perspectief van de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur, gewenst in het beleid en de uitvoering van grote projecten?

4.1. Rolverdeling tussen AB en CDH

4.1.1. Het AB stelt kaders, het CDH stuurt de uitvoering en informeert

Het AB stelt de kaders voor grote projecten (op advies van het CDH) en stuurt het CDH op de uitvoering van de projecten door de organisatie. Besluitvorming door het AB vindt met name plaats aan "de voorkant" van een project - bij het vaststellen van het projectplan en het budget. Vervolgens heeft het AB gedurende de voortgang van het project voornamelijk een controlerende taak: worden de (tussentijdse) doelen bereikt, vindt de uitvoering plaats binnen de gestelde kaders en vindt de uitvoering plaats op schema?

Om het AB van deze informatie te voorzien informeert het CDH het AB via de B&V-cyclus driemaal per jaar; bij de twee bestuurlijke rapportages en in de jaarrekening. Het CDH heeft een wettelijke en ook in het reglement van orde vastgelegde actieve informatieplicht (Bron: Waterschap Rivierenland (2019). [Reglement van orde voor het algemeen bestuur, art. 1.4 - 1d](#)) Informatievoorziening hierover wordt niet alleen ingevuld in de B&V-cyclus, maar ook wanneer projecten tussentijds buiten gestelde kaders dreigen te komen dient het CDH het AB hierover te informeren. Dit is ten aanzien van de kostenramingen in beide onderzochte projecten gebeurd middels memo's en informatiesessies. Het AB heeft vooraf aan informatievoorziening de verantwoordelijkheid om samen met het CDH te bepalen hoe de informatievoorziening eruit dient te zien. Hiervoor is het belangrijk dat het AB weet welke informatiebehoefte zij heeft. Door het AB zijn recentelijk afspraken met het CDH hierover vastgesteld ten aanzien van de

grote projecten, waarin ook wordt ingegaan op informatievoorziening over risico's en kosten. Deze zijn echter beknopt en niet voorzien van uitgewerkte criteria (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Presentatie over rapportage voortgang, d.d. 26 november 2021). Het AB kan daarnaast zelf het initiatief nemen om informatie op te vragen middels schriftelijke vragen. Ook kan het AB bijsturen (in het budget) middels amendementen of moties (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Presentatie thema-avond sturingsfilosofie en beleidskaders, d.d. 12 april 2021).

4.1.2. Er is een eenduidig kader geformuleerd

Voor HWBP-projecten is in de OPW een eenduidig kader voor het besluitvormingsproces geformuleerd. Een dergelijk kader kennen de projecten binnen het gebiedsprogramma A5H niet. Uit de documentatie en gesprekken over het project Boezembemaling Overwaard is te herleiden dat besluitvorming echter op vergelijkbare wijze plaatsvindt, dat er gebruik wordt gemaakt van dezelfde projectfasering en dezelfde systematiek voor kostenramingen en risicobeheersing. De informatievoorziening hierover vindt bovendien plaats op dezelfde wijze, waarbij het AB bij het project Boezembemaling Overwaard heeft gevraagd om een uitgebreidere informatievoorziening in de bestuursrapportages. Er kan dus gesproken worden over een eenduidig kader voor grote projecten in het Waterschap.

4.2. Informatievoorziening aan het AB

4.2.1. De begroting werkt met bandbreedtes voor projecten

In de begroting zijn voor de ramingen van projecten bepaalde bandbreedtes opgenomen. Wanneer men in de kosten buiten de bandbreedte geraakt, wordt dit aan het AB tussentijds gerapporteerd, los van de B&V-cyclus. In beide onderzochte projecten is dit ook gebeurd aan de hand van memo's en/of informatiebijeenkomsten. Er wordt ook regelmatig tussentijds in de commissie door het college teruggekoppeld over projecten. Bij het project Boezembemaling Overwaard is hier ook expliciet om gevraagd door het AB.

4.2.2. Er zijn nadere afspraken gemaakt tussen AB en CDH

In april 2021 heeft een informatiesessie plaatsgevonden waarbij het AB door het CDH is geïnformeerd over de mogelijkheden van informatievoorziening bij grote projecten. Tijdens deze sessie is een voorstel gedaan voor nadere afspraken hierover. Hierin wordt benadrukt dat het AB een kaderstellende rol heeft en daarom "overzicht en eigenaarschap" over vastgestelde beleidskaders nodig heeft. Voor het uitoefenen van de controlerende rol is informatie nodig in relatie tot die kaders, waarbij vooraf helder is welke informatie wordt verstrekt over projecten en ook hoe (via de B&V-cyclus). Bij (mogelijke overschrijdingen) dient het CDH het AB vanuit de actieve informatieplicht tijdig te informeren. Waar gewenst kunnen het AB en CDH de voortgang van projecten diepgaander bespreken tijdens informerende sessies. Het is een verantwoordelijkheid van de organisatie om bij voorstellen aan het CDH en AB steeds aan te

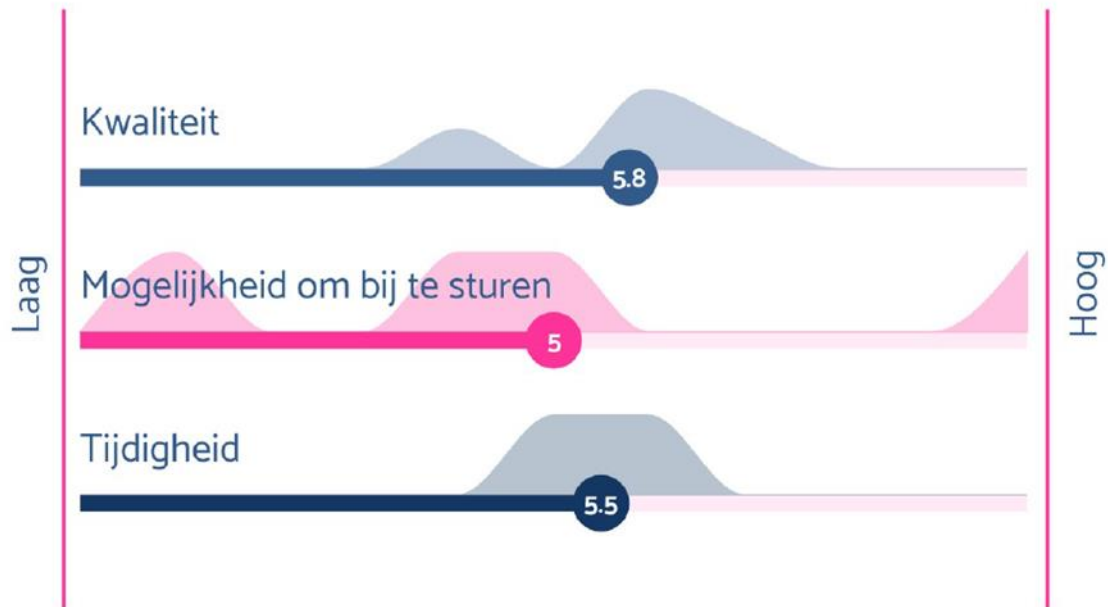
geven hoe het voorstel zich verhoudt tot vigerende (beleids-)kaders en wat er precies van het AB wordt gevraagd. Aan het begin van iedere nieuwe bestuurlijke cyclus dienen AB en CDH tenslotte samen te reflecteren op de gedeelde werkwijze en vooraf momenten bepalen waarop wordt gereflecteerd op de bestaande kaders (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Presentatie thema-avond sturingsfilosofie en beleidskaders, d.d. 12 april 2021). De afspraken zijn tijdens de AB-vergadering van 26 november vastgesteld (Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Presentatie over rapportage voortgang, d.d. 26 november 2021).

4.3. Wensen en initiatieven van het AB

In het kader van dit onderzoek hebben de onderzoekers op 8 november 2021 een gesprek gevoerd met een afvaardiging van acht leden van het AB. Tijdens dit gesprek is aan de aanwezige AB-leden gevraagd om hun wensen en ervaringen bij grote projecten in het Waterschap mee te geven. Hierbij ging de aandacht uit naar de informatievoorziening aan het AB en (bij)sturing door het AB, zowel in het algemeen als over de specifieke cases Dijkversterking Wolferen-Sprok en Boezembemaling Overwaard. Uit het gesprek zijn verschillende bevindingen naar voren gekomen die hieronder worden weergegeven.

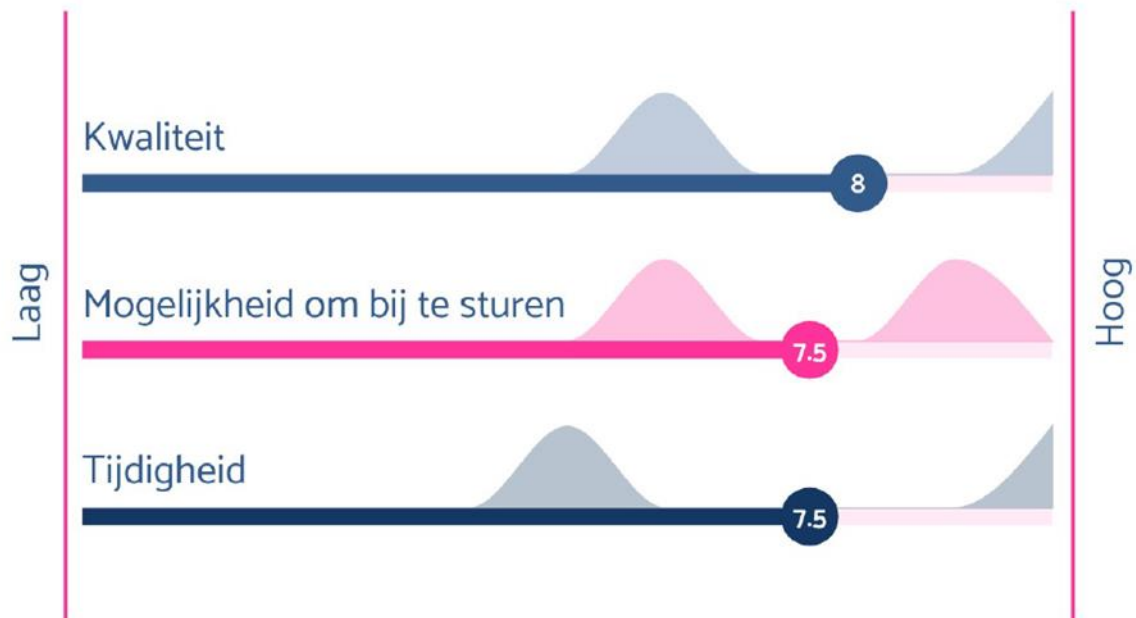
4.3.1. Informatievoorziening wordt per project wisselend beoordeeld

De informatievoorziening over de grote projecten wordt door de AB-leden verschillend beoordeeld. Bij projecten die binnen het HWBP vallen is er sprake van een duidelijk kader waarbinnen het besluitvormingsproces en de informatievoorziening dient plaats te vinden. Zo'n kader bestaat er voor het gebiedsprogramma A5H niet. Tegelijkertijd hebben de aan het groepsgesprek deelgenomen AB-leden de indruk dat de informatievoorziening over het project Boezembemaling Overwaard veel intensiever en frequenter is. Bij HWBP-projecten als de Dijkversterking Wolferen-Sprok is de informatievoorziening beperkt tot de B&V-cyclus, terwijl bij Boezembemaling Overwaard het AB ook tussentijds middels informatiebrieven en memo's is en wordt geïnformeerd. In het geval van dit project zouden AB-leden graag eerder en diepgaander zijn geïnformeerd over de kostenramingen, zeker nadat de kosten hoger bleken uit te vallen dan oorspronkelijk geraamd. Het AB heeft bij dit project volgens AB-leden het initiatief naar zich toe getrokken door te vragen om uitgebreidere en frequentere informatievoorziening.



Figuur 6: Beoordeling van de informatievoorziening over het project Dijkversterking Wolferensprok door aanwezige AB-leden. NB: Deze cijfers zijn niet representatief voor het gehele AB, maar geven slechts een indicatie.

Bron: gesprek met AB-leden, d.d. 8 november 2021.



Figuur 7: Beoordeling van de informatievoorziening over het project Boezembemaling Overwaard door aanwezige AB-leden NB: Deze cijfers zijn niet representatief voor het gehele AB, maar geven slechts een indicatie.
Bron: Gesprek met AB-leden, d.d. 8 november 2021.

AB-leden zijn het erover eens dat de informatievoorziening over grote projecten met name is gericht op individuele projecten, terwijl projecten altijd samenhangen met andere projecten. AB-leden zouden graag meer inzicht krijgen in hoe de voortgang van projecten zich tot elkaar verhoudt en welke ruimtelijke en financiële invloed projecten op elkaar hebben. Daarbij vinden AB-leden dat voor hen niet goed inzichtelijk is wat het afwegingskader is om projecten te scoren volgens het stoplichtmodel.

4.3.2. Het AB heeft een werkgroep projectrisico's ingesteld

Het AB heeft begin 2021 zelf het initiatief genomen om te onderzoeken hoe meer grip te kunnen krijgen op risicomanagement in grote projecten (specifiek HWBP-projecten). Op 31 mei 2021 heeft de commissie Waterveiligheid een werkgroep ingesteld bestaande uit enkele AB-leden, om de volgende vraag te onderzoeken: "Op welke wijze kan m.b.t. risico's de kaderstellende en controlerende rol van het AB worden ingevuld bij HWBP-projecten?" In de periode mei - november 2021 is de werkgroep enkele keren bijeengekomen om de behoeften van het AB hierover in beeld te brengen en vervolgens een advies te formuleren over het vervolg.

In de commissie Waterveiligheid van 1 november 2021 heeft de werkgroep advies uitgebracht. Dit advies heeft de volgende strekking:

/ In de adviesnota's projectfasen aan het AB voor HWBP-projecten wordt voortaan onder 'kanttekeningen' een toelichting gegeven op de (grootste) risico's, de bijbehorende maatregelen en de financiële afdekking hiervan. Het project stad Tiel wordt hierbij als pilot gebruikt. Algemene invoering van dit uitgangspunt vindt plaats vanaf 2022.

/ In de driejaarlijkse B&V-sheets waarin wordt gerapporteerd over de grote projecten, wordt het onderdeel risico's als volgt ingevuld:

- Stand van zaken van het project volgens het stoplichtmodel (groen, oranje of rood);
- De totale kosten worden weergegeven, inclusief het risicobudget, en de ontwikkeling daarin;
- De belangrijkste risico's worden beknopt omschreven.

/ Voor HWBP-projecten wordt in de driejaarlijkse B&V-sheets een extra sheet toegevoegd met daarin:

- Een omschrijving van de top 5 tot top 10 belangrijkste immateriële en materiële risico's, met bijbehorende beheersmaatregelen;
- Het risicobudget en een reflectie op de risico-ontwikkeling.

(Bron: Waterschap Rivierenland (2021). Presentatie risico's en rapportage HWBP, Commissie Waterveiligheid, d.d. 1 november 2021).

Uit gesprekken komt naar voren dat er binnen het waterschap wordt nagedacht over het inrichten van een eenduidig beleidskader voor de inrichting van het risicomanagement bij grote projecten. Op deze manier zou het risicomanagement voor alle projecten in het waterschap op dezelfde manier worden ingericht, en zou op dezelfde manier verantwoording aan het AB kunnen plaatsvinden.

4.3.3. Het AB heeft bij A5H aan “de voorkant” bijgestuurd

Bij het gebiedsprogramma A5H heeft blijkens gesprekken een verandering van visie plaatsgevonden op de wijze van watermanagement. Hierbij heeft het AB een belangrijke (bij)sturende rol gehad. Aanvankelijk was sprake van enkel voorgenomen kadeversterkingen in het gebied. Het AB is blijkens de gevoerde gesprekken destijds geschrokken van de opgave die dit in financiële zin met zich meebracht. Daarbij werd de vraag gesteld of het geld niet efficiënter en integraler kon worden ingezet. Uiteindelijk is een visie opgesteld voor het gebied, waarin bewust is gekozen voor een duurzamere, toekomstgerichtere aanpak die verder gaat dan alleen kadeversterkingen.

4.3.4. Sturing is voornamelijk mogelijk aan de voorkant van een project

AB-leden hebben blijkens het groepsgesprek de ervaring dat zij voornamelijk in de gelegenheid worden gesteld om (bij) te sturen in de verkenningsfase van een project, wanneer er nog verschillende scenario's mogelijk zijn. Bijsturing bij HWBP-projecten is bijvoorbeeld mogelijk bij het vaststellen van ontwerpuitgangspunten voor het project conform de OPW. Het AB kan hier volgens AB-leden een belangrijke stempel op drukken. Tegelijkertijd heeft het AB van de mogelijkheid tot sturing volgens leden slechts beperkt gebruik gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de verandering van visie op dijkversterkingen die heeft geleid tot het gebiedsprogramma A5H. Het CDH legt stevast een gemotiveerde keuze voor aan het AB, maar meestal besluit het AB conform het advies van het CDH.

De mogelijkheid tot (bij)sturing is tevens afhankelijk van het type project. HWBP-projecten zijn landelijk ingekaderd en bieden weinig tot geen mogelijkheden voor (tussentijdse) aanpassingen. Bij een gebiedsprogramma als A5H zijn de mogelijkheden groter, maar kunnen deze ook leiden

tot relatief grotere financiële consequenties. Dit vanwege het (veel) grotere aandeel aan eigen kosten die het waterschap bij de realisatie van dit programma maakt.

4.4. Mogelijke verbeteringen

Uit de bevindingen in hoofdstuk 1 tot en met 3 zijn verschillende mogelijke verbeteringen aan te wijzen. Hieronder geven we deze mogelijkheden weer langs de bevindingen uit dit onderzoek, de lessen uit het eerder onderzoek in Rivierenland en de lessen uit het onderzoek in De Stichtse Rijnlanden.

4.4.1. Op basis van het dit onderzoek

Gebruik maken van standaard risico's, met meer aandacht voor externe risico's

Risico's worden op dit moment vooral per project gedefinieerd. Hoewel hierbij geput kan worden uit eerdere ervaring, kent het waterschap Rivierenland op dit moment geen basispakket of kader met standaard risico's en bijbehorende beheersmaatregelen die in vrijwel alle projecten een rol spelen. Denk daarbij aan technische risico's, maar ook aan bouwrisico's of managementrisico's. Een basispakket met risico's zou ook meer externe (omgevings-)risico's kunnen bevatten, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, milieu en omwonenden. Bepaalde externe risico's zijn immers voor ieder project of voor een bepaald type projecten stevast van toepassing.

Overweging om meer expertise in organisatie op te bouwen

Uit de gesprekken met ambtenaren en bestuurders is naar voren gekomen dat er bij het opstellen van kostenramingen in projecten veelal een beroep wordt gedaan op externe expertise. Er is volgens betrokkenen een zekere afhankelijkheid van inhuurkrachten en afhankelijkheid van de markt voor externe inhuur. Hoewel er in de organisatie expertise is opgebouwd ten aanzien van projectmanagement, lijkt op basis van dit onderzoek de totstandkoming van kostenramingen en risicobeheersing een belangrijk knelpunt. Overwogen kan worden om meer in te zetten op het (verder) opbouwen van expertise in de organisatie op dit vlak.

4.4.2. Op basis van eerder rekenkameronderzoek

Definitie van grote projecten nog duidelijker maken

In het waterschap Rivierenland zijn criteria vastgesteld voor de mandatering van projecten door het AB. Deze worden impliciet gehanteerd als criteria voor wanneer een project al dan niet "groot" is. Bij het project Boezembemaling Overwaard heeft het AB gevraagd om een uitgebreidere informatievoorziening. Hierbij wordt aangegeven dat het project als groot project zal worden aangemerkt. Het waterschap hanteert echter geen concrete expliciete definitie van

wat een groot project is en wat hierbij komt kijken ten aanzien van projectmanagement en informatievoorziening.

Verwerk de punten van de werkgroep AB explicieter in afspraken met CDH, bijvoorbeeld in een protocol actieve informatieplicht projecten

Overwogen kan worden om conform het advies van de werkgroep risico's uitgebreider te rapporteren, niet alleen in tabelvorm maar bijvoorbeeld in een tweejaarlijkse uitgewerkte informatiebrief of memo. Het AB heeft bij het project Wolferen-Sprok gevraagd om een nadere toelichting op informatievoorziening, en bij het project Boezembemaling Overwaard gevraagd om een periodieke uitgebreidere rapportage. Deze behoefte bestaat blijkens het gesprek met AB-leden nog steeds en zou kunnen worden ondervangen door dit standaard te doen.

4.4.3. Op basis van het onderzoek in HDSR

Het nemen van een afrondingsbesluit bij grote projecten

Beide cases uit dit onderzoek zijn nog niet afgerond. Het nemen van een afrondingsbesluit zou raadzaam kunnen zijn om toezicht en verantwoording voldoende te borgen en om ruimte te bieden voor evaluatie van (de uitvoering van) projecten, waarbij effecten en eventuele verbeterpunten voor volgende projecten worden meegenomen. Gezien de wensen die het AB heeft om goed geïnformeerd en betrokken te worden bij projecten zou het AB hier ook een rol in kunnen krijgen.

Een jaarlijkse beeld- en oordeelsvormende bijeenkomst over grote projecten

In de B&V-cyclus bestaan er bij de bestuursrapportages en jaarrekening verschillende momenten waarbij wordt teruggeblikt op de voortgang en behaalde resultaten van de projecten en wordt vooruitgekeken naar verwachtingen voor de rest van het jaar of het komende jaar. Overwogen zou kunnen worden om voor grote projecten ieder jaar een aparte beeldvormende bijeenkomst te organiseren, waarbij kan worden teruggeblikt op het resultaat en vooruitgekeken naar verwachtingen voor de toekomst. Bij deze bijeenkomst zou ook ruimte kunnen worden ondergebracht voor een jaarlijkse evaluatie van de onderlinge rolverdeling tussen AB en DB bij specifieke projecten.

Werkgroep voor een plan van aanpak over de AB-overdracht

Er is in 2021 een werkgroep van de commissie waterveiligheid opgericht om in beeld te brengen hoe de informatievoorziening aan het AB over grote projecten zou kunnen worden verbeterd, met name ten aanzien van de risico's. Hiervoor zijn verschillende voorstellen gedaan door de werkgroep. Inmiddels is de werkgroep blijkens het gesprek met het AB "gepauzeerd". Overwogen zou kunnen worden om de werkgroep te verbreden of een nieuwe werkgroep op te

richten die conform de aanbeveling uit het onderzoek in HDSR een plan van aanpak kan schrijven voor de AB-overdracht. Uit het gesprek met AB-leden dat in het kader van dit onderzoek is gevoerd komt naar voren dat een goed collectief geheugen een belangrijke voorwaarde is voor goede sturing door het AB. Veel nieuwe AB-leden weten vaak niet welke kaders er allemaal zijn en kunnen daardoor relevante informatie missen. Een plan van aanpak voor een gerichte overdracht van het huidige AB aan het nieuwe AB in 2023, zou hierbij kunnen helpen. Wanneer hier in 2022 mee wordt gestart is dit nog ruim op tijd.

Bijlage 1. Bronnen

Schriftelijke bronnen

Voor de gehanteerde schriftelijke bronnen verwijzen wij naar de bronvermeldingen in de rapportage.

Gevoerde gesprekken

Voor dit onderzoek zijn verschillende gesprekken gevoerd met functionarissen van het Waterschap Rivierenland. Hieronder wordt in een tabel weergegeven met welke functionarissen wanneer is gesproken.

Functie	Datum gesprek
Projectmanagers Boezembemaling Overwaard (duo-gesprek)	13 oktober 2021
Heemraad waterveiligheid en heemraad watersysteem (duo-gesprek)	18 oktober 2021
Secretaris-directeur	18 oktober 2021
Concerncontroller	18 oktober 2021
Projectmanager Dijkversterking Wolferen-Sprok	19 oktober 2021
Afvaardiging algemeen bestuur (groeps gesprek)	8 november 2021

Bijlage 2. Reviewkader

Deelvraag	Normen
<p>1. Hoe ziet WSRL beleid voor de aanpak van specifieke projecten eruit en welke rol heeft het algemeen bestuur daarbij?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn beleidsdoelstellingen en -kaders geformuleerd en gedocumenteerd; - Over deze beleidsdoelstellingen en kaders zijn besluiten genomen, afwegingen en randvoorwaarden zijn bekend; - Er zijn checks & balances ingebouwd in de procedure om tot een verantwoorde afweging en keuzes te komen.
<p>2. Hoe is het beleid voor de aanpak van specifieke projecten in grote lijnen uitgewerkt in systemen en procedures?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een beleidskader met uitgangspunten voor bestuurlijke keuzes; - Er is een effectief werkend projectmanagement systeem en aanbestedingsprocedure.
<p>3. Zijn de financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's ten aanzien van grote projecten voldoende inzichtelijk gemaakt en worden ze voldoende beheerst?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een risicomatrix met uitgangspunten voor financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische keuzes; - Er is een beleidskader met uitgangspunten voor keuzes voor financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische afwegingen; - Er is een monitoring en evaluatiesysteem.
<p>4. Op welke manier komen kostenramingen van grote projecten tot stand en worden hierbij de onzekerheden voldoende inzichtelijk gemaakt voor bestuur en management?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Over bestedingen en KPI's wordt periodiek gerapporteerd en geëvalueerd; - Er is een werkwijze voor het maken van kostenberekeningen gebaseerd op gangbare standaarden en benchmarks; - Er wordt gewerkt met verschillende kostenscenario's en er zijn criteria voor bestuurlijke afweging.
<p>5. Wordt het algemeen bestuur voldoende in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen bij de besluitvorming over het project?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Standaarden volgend uit beleidskaders, en projectmanagement zijn gevolgd;

	<ul style="list-style-type: none"> - Er heeft voldoende weging plaatsgevonden en kunnen plaatsvinden omtrent rechtmatigheid en doelmatigheid; - AB en DB hebben mogelijkheden tot oordeelsvorming en vragen inzake de projectrapportages.
6. Wordt het algemeen bestuur gedurende de uitvoering van het project adequaat geïnformeerd over de risico's en beheersmaatregelen?	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn kritische prestatie indicatoren (KPI's) geformuleerd en vastgesteld; - Er is over risico's, keuzen en voortgang gerapporteerd tijdens en na het project; - Bestuur is geïnformeerd over de beleidsinstrumenten die zij mogelijk tot hun beschikking hebben.
7. Welke eventuele verbeteringen zijn, vanuit het perspectief van de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur, gewenst in het beleid en de uitvoering van grote projecten?	Geen normen, beschrijvend van aard.
8. Welke ontwikkelingen op de deelaspecten begroten/kostenramingen, risicomangement en samenspel tussen dagelijks en algemeen bestuur hebben er sinds het onderzoek in 2010 plaatsgevonden?	Geen normen, beschrijvend van aard.
9. Welke lessen uit het rekenkameronderzoek naar grote projecten voor HDSR zijn relevant voor WSRL?	Geen normen, beschrijvend van aard.
10. Hoe ziet WSRL beleid voor de aanpak van specifieke projecten eruit en welke rol heeft het algemeen bestuur daarbij?	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn beleidsdoelstellingen en -kaders geformuleerd en gedocumenteerd; - Over deze beleidsdoelstellingen en kaders zijn besluiten genomen, afwegingen en randvoorwaarden zijn bekend; - Er zijn checks & balances ingebouwd in de procedure om tot een verantwoorde afweging en keuzes te komen.

