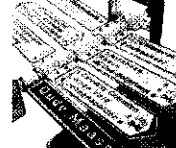
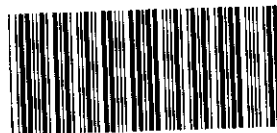


DATUM 28 APR. 2010  
UW BRIEF VAN  
UW KENMERK  
ONS KENMERK RKC/U 1002989

CONTACTPERSOON L.A. Demmendaal  
DOORKIESNUMMER 088 974 31 35  
E-MAILADRES l.demmendaal@wshd.nl  
AANTAL BIJLAGEN 1



INGEKOMEN NR.  
ONDERWERP Onderzoeksplan Baggeronderhoud



11003883

Verenigde Vergadering van Waterschap Hollandse Delta  
T.a.v. Dhr. A. van Vliet, secretaris-directeur  
Postbus 4103  
2980 GC Ridderkerk

waterschap  
**Hollandse  
Delta**

Geachte mevrouw, heer,

Conform de verordening van de Rekenkamercommissie, Artikel VIII lid 3, zend ik u het onderzoeksplan Baggeronderhoud ter kennisneming.  
Wij zijn gaarne bereid om het onderzoeksplan toe te lichten in de commissie Water op 7 juni a.s.

Met vriendelijke groet,  
Namens de Rekenkamercommissie,

Mr. N. van Eck

# **Onderzoeksplan**

## **Baggeronderhoud**

waterschap Hollandse Delta

**Onderzoek van de rekenkamercommissie waterschap Hollandse Delta  
Start April 2010**

### **Aanleiding:**

Door de rekenkamercommissie is in 2009 uitvoerig overleg gepleegd met de fractievoorzitters uit de Verenigde Vergadering omtrent onderzoeksonderwerpen.

Hierbij kwam naar voren dat de leden van de Verenigde Vergadering zich afvragen in hoeverre onderhoud in het algemeen, doelmatig, doeltreffend en rechtmatig geschiedt na de fusie in 2005. Dit was voor de rekenkamercommissie aanleiding om een onderzoek te starten met betrekking tot onderhoud en wel baggeronderhoudsprojecten.

### **Doel- en vraagstelling**

#### Doelstelling

Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid bij de uitvoering van baggeronderhoudsprojecten op zoveel mogelijk aspecten. Een integrale benadering staat voorop. Relevante aspecten bij de beoordeling hiervan zijn:

- de beleidscyclus;
- de wijze van aanbesteding/opdrachtverlening (uitvoering werk/slibverwerking);
- het projectmatig werken c.q. de procesbeheersing;
- de communicatie met direct betrokkenen (ingelanden).

Er zullen zoveel mogelijk aspecten in het onderzoek worden betrokken. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan zaken als interne sturing, projectbeheersing, inhuur, interne samenwerking, klachtenafhandeling, evaluatie, toepassen flora en faunawet, et cetera.

#### Vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is vertaald in vier centrale onderzoeksvragen die zijn opgebouwd vanuit vorenstaande aspecten. Per aspect is dit geconcretiseerd in de navolgende deelvragen:

<b>Onderzoeksvraag 1. De beleidscyclus</b>			
Hoe is de baggeronderhoudscyclus beleidsmatig geregeld?			
	Vraag	Hoe antwoord verkrijgen?	Wat is de norm?
1.1	Hoe komt de route van beleid naar opdracht en vervolgens naar uitvoering tot stand?	Dossieronderzoek, Interviews	Beleidsplan, Begroting, Bestuursroute
1.2	Is er beleid of zijn er plannen voor baggeren? Hoe en door wie is dit vastgesteld? Is er een onderhoudsprogramma?	Dossieronderzoek, Interviews	Beleidsplan, Begroting, Besluit
1.3	Worden er vanuit het beleid kaders gesteld voor de uitvoering van het baggeren?	Dossieronderzoek, Interviews	Beleidsplan
1.4	Wordt bij de voorbereiding en het programmeren van baggeren afgestemd met de doelen en belangen van derden? (Intern als extern, werk met werk maken)	Dossieronderzoek, Interviews	Beleidsplan
1.5	Wordt bij de voorbereiding en het programmeren van baggeren afgestemd met andere taken van het waterschap?	Dossieronderzoek, Interviews	Beleidsplan
1.6	Wordt er bij de uitvoering van het baggerbeleid rekening gehouden met schaalvoordelen a.g.v. de fusie?	Dossieronderzoek, Interviews	Beleidsplan



**Onderzoeksvraag 2. De wijze van aanbesteding, de opdrachtverlening**

Wat is de rechtmatigheid van (het proces van) opdrachtverlening/ aanbesteding?

	Vraag	Hoe antwoord verkrijgen?	Wat is de norm?
2.1	Is de aanbesteding van baggerprojecten rechtmatig verlopen?	Dossieronderzoek, Interviews	BAO, UAV-GC, Aanbestedingsbeleid Hollandse Delta
2.2	Hoe ziet de mandaatregeling eruit en op welke wijze wordt deze nagekomen?	Dossieronderzoek, Interviews	Mandaatregeling
2.3	Is er beleid ten aanzien van opdrachtverlening/ aanbesteding en wie heeft dit vastgesteld?	Dossieronderzoek, Interviews	BAO, UAV-GC, Aanbestedingsbeleid Hollandse Delta
2.4	In hoeverre zijn recente wijzigingen in opdrachtverlening/ aanbestedingsbeleid in de organisatie geborgd?	Dossieronderzoek, Interviews	Aanbestedingsbeleid Hollandse Delta Inkoopvoorwaarden
2.5	In hoeverre wordt het beleid t.a.v. opdrachtverlening/ aanbestedingen in de praktijk gevolgd?	Dossieronderzoek, Interviews	Opdracht c.q. bestek, Aanbestedingsdocument, Inkoopvoorwaarden

**Onderzoeksvraag 3. Het projectmatig werken en de procesbeheersing**

Hoe wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van baggerprojecten geborgd door de gebruikte werkwijze?

	Vraag	Hoe antwoord verkrijgen?	Wat is de norm?
3.1	In hoeverre zijn de projecten doelmatig verlopen? (verhouding maatschappelijke kosten, prijs en kwaliteit)	Dossieronderzoek, interviews	Programma's, Projectplan, Begroting
3.2	Wat is de effectiviteit van de projecten?	Dossieronderzoek, interviews	Projectplan, Begroting
3.3	Hoe is de projectbeheersing verlopen? Hoe is de financiële sturing verlopen? Wat wordt met de uitkomsten van evaluaties gedaan?	Rapportages, dossiervorming, evaluaties, financieel- en projectmanagementsysteem	GOKIT, Risicoanalyse
3.4	Wat is de gebruikte werk- en beheersmethodiek binnen baggerprojecten?	Dossieronderzoek, interviews	Projectplannen, Instructies, GOKIT
3.5	Hoe is de samenwerking met de interne afdelingen?	Interviews	Projectplannen
3.5	In hoeverre zijn de medewerkers geschoold in deze methodiek?	Dossieronderzoek Interviews	Instructie Competentieprofiel
3.6	In hoeverre worden de beheers- en werkwijze in de praktijk gevolgd?	Interviews	Projectplannen, Instructie
3.7	In hoeverre zijn de risico's in beeld gebracht en beheersmaatregelen geformuleerd?	Interviews	GOKIT, Risicoanalyse
3.8	In hoeverre vindt bijsturing door de Dijkgraaf en Heemraden plaats, zijn hier vaste afspraken over, hoe gaat dit in de praktijk?	Interviews	P&C cyclus, projectplannen
3.9	Wordt extern capaciteit ingehuurd, anders dan de contractering van een aannemer voor de uitvoering?	Interviews	Projectplannen, afdelingsplannen
3.10	Zijn er regels voor inhuur en worden	Interviews	Projectplannen,

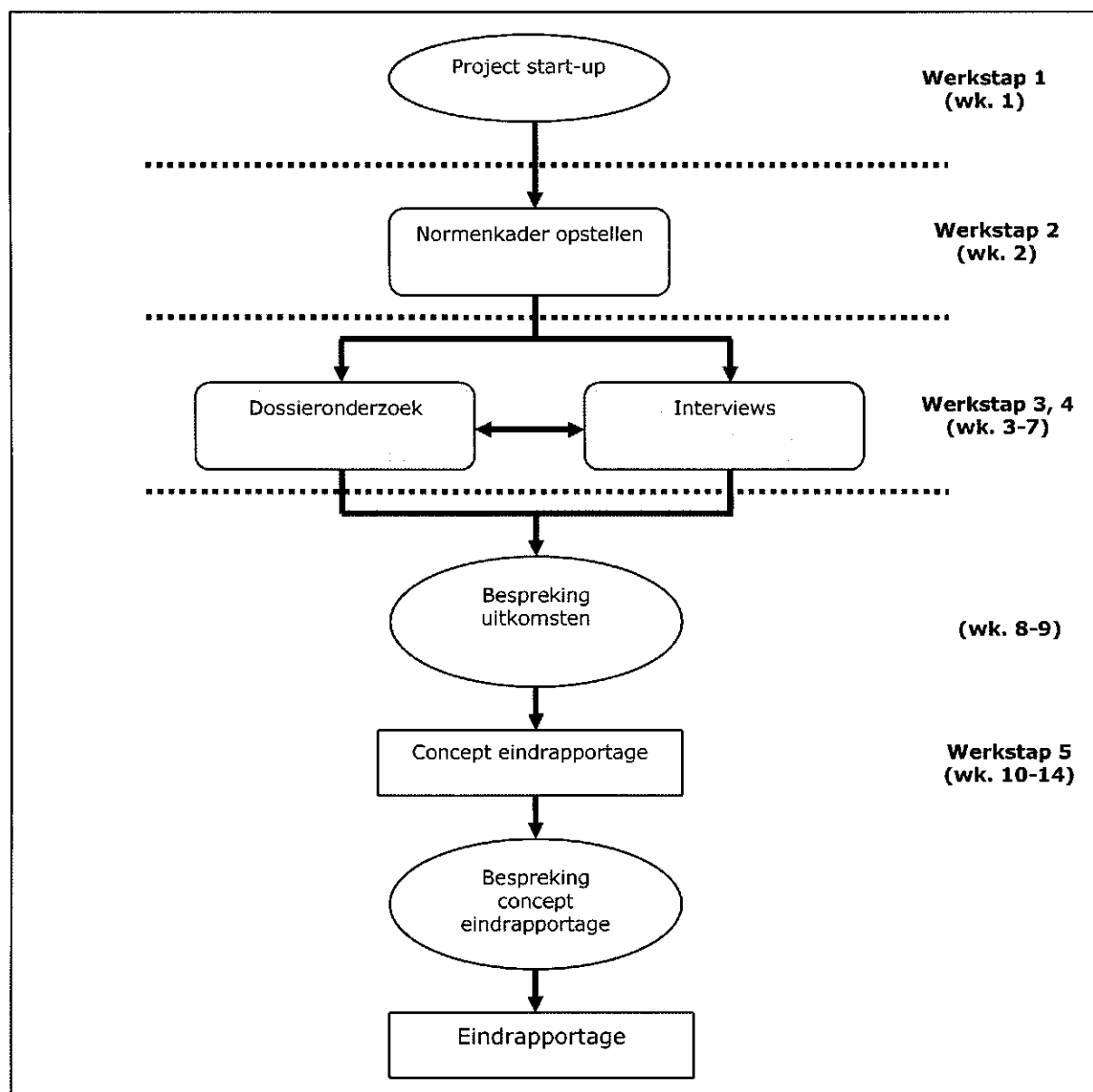
	deze nageleefd?		afdelingsplannen
3.11	Met welke bijzondere wet- en regelgeving (bijv. Flora-en Faunawet) moet bij de uitvoering van baggerprojecten worden rekening gehouden en wat is het effect hiervan?	Interviews	Wet- en regelgeving, projectplannen,

#### Onderzoeksvraag 4. De communicatie

Hoe verloopt de communicatie rondom baggerprojecten?

	Vraag	Hoe antwoord verkrijgen?	Wat is de norm?
4.1	Wie worden bij baggerwerkzaamheden als betrokkenen ingelanden beschouwd?	Dossieronderzoek, interviews	Beleidsplan, Projectplan, Communicatieladder
4.2	In hoeverre zijn de belangen van betrokken ingelanden in beeld?	Dossieronderzoek, Interviews	Omgevingsanalyse, Actorenanalyse
4.3	Hoe verloopt de communicatie met betrokken ingelanden en hoe is deze georganiseerd?	Dossieronderzoek, interviews	Projectplan, Communicatieplan
4.4	In hoeverre zijn functionarissen en aannemers van baggerprojecten op de hoogte van de effecten van werkzaamheden bij betrokken ingelanden?	Dossieronderzoek, interviews	Projectplan/communicatieplan
4.5	Is er een regeling ten aanzien van klachten en hoe functioneert deze?	Dossieronderzoek, interviews	Klachtenprocedure

## Onderzoeksopzet



figuur 1: schematische weergave stappenplan



### Stap 1. Project start-up

In de project start-up willen we graag nader kennismaken met de (coördinerende leden van de) commissie. Gezamenlijk worden het doel, de onderzoeksvragen en het plan van aanpak vastgesteld. Daarnaast worden afspraken gemaakt over de overlegmomenten, de lijst met de te interviewen personen, het aantal en de te onderzoeken baggerprojecten en de ter beschikking te stellen dossiers en documenten. Ten slotte wordt dit overleg benut om uw verwachtingen te polsen over de manier waarop u wenst te worden meegenomen in het project om de gewenste leerervaringen op te doen. Op basis hiervan worden concrete afspraken met de commissie gemaakt.

Gecombineerd hiermee wordt bij de project start-up een overleg gehouden met de secretaris-directeur ter toelichting op het project en de voorgenomen werkzaamheden.

Doel	Werkzaamheden	Product/ resultaat
▪ Opstarten project	▪ Startoverleg met RKC ▪ Overleg met secretaris-directeur ▪ Informatieoverdracht ▪ Verslaglegging	▪ Bestuurlijke start ▪ Akkoord over definitief plan van aanpak & planning ▪ Besprekingsverslag ▪ Lijst met te interviewen personen ▪ Te onderzoeken projecten, documentatie en dossiers

### Stap 2. Normenkader vaststellen

Om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid te toetsen is een normen- en toetsingskader noodzakelijk. Wij vinden het belangrijk dit te doen, voor het inzien van feitelijke dossiers.

In onze visie bestaat het normenkader uit drie lagen. In het navolgende is voor de beeldvorming één en ander geschetst van dit normenkader, zonder de intentie te hebben dat dit volledig is.

#### I. Wettelijke normen

- Aanbestedingen
  - Europese aanbestedingsrichtlijn (2004/17/EG, 2004/18/EG)
  - Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO)
  - Algemene Richtlijn Werken (ARW)
- Werkwijze
  - Regels met betrekking tot bij baggerwerk optredende waterstromen (WVO)
  - Regels met betrekking tot bescherming van waterkeringen, watergangen en kunstwerken (Keur)
  - Regels met betrekking tot het baggeren c.q. saneren van (ernstig) vervuilde watergangen (voorheen Wet Bodembescherming)
  - Regels met betrekking tot het verwerken van bij baggeren vrijkomend materiaal (Besluit Bodemkwaliteit)
- Communicatie
  - Wettelijke reactietermijnen (WVO, Keur, Wbb)

#### II. Organisatorische normen;

- Aanbesteding
  - Inkoopbeleid waterschap Hollandse Delta.
  - Aanbestedingsbeleid Hollandse Delta
- Werkwijze
  - ISO 9001: kwaliteitsmanagementsystemen
  - Projectmanagement
    - Geld, Organisatie, Kosten, Informatie, Tijd (GOKIT)
    - Plan-Do-Check-Act (PDCA)
  - Kengetallen
    - formatie/uren in relatie tot werkomzet
    - aantal en omvang projecten per projectleider
  - Budgetten: onder- & overschrijding
  - Planning & doorlooptijd (gehaald ja/nee)

#### III. Usance in de branche



- Werkwijze in de branche
  - Uniforme Administratieve Voorwaarden voor werken - geïntegreerde contractvormen (UAV, UAV-GC)
  - Unie van Waterschappen
    - normbladen
    - principes
  - Technische kengetallen en eenheidsprijzen m.b.t. baggerprojecten
- Projectmatig werken (checklist Oranjewoud, Unie van Waterschappen)
  - Initiatie/programmering
    - proces en besluitvorming over scope van het project;
  - Voorbereiding project
    - onderzoek/peilingen (NEN-normen);
    - betrekken actoren;
    - keuze en uitwerking uitvoeringswijze;
    - keuze en uitwerking afzet bagger;
    - keuze en uitwerking contractvorm (UAV);
    - tijdsduur voorbereiding;
    - kosten voorbereidingsfase;
  - Realisatie project
    - keuze en uitvoering toezicht;
    - proces tijdens uitvoering;
    - communicatie met actoren;
    - kosten per m3 op per lengte watergang;
    - tijdsduur uitvoering.

In onderstaande figuur hebben we de opzet van het kader overzichtelijk weergegeven.

Normenkader	Aanbesteding	Werkwijze	Communicatie
<b>I. Wettelijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004/17/EG,</li> <li>• 2004/18/EG</li> <li>• BAO</li> <li>• ARW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WVO, Keur</li> <li>• WBB, BBk</li> <li>• ISO 9001</li> <li>• Mandaatregeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WRO</li> <li>• KEUR</li> <li>• WBB</li> </ul>
<b>II. Organisatorisch</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkoopbeleid HD</li> <li>• Aanbestedingsbeleid HD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GOKIT</li> <li>• PDCA</li> <li>• Kengetallen formatie &amp; omzetten</li> <li>• Budgetten</li> <li>• Planning &amp; DLT</li> </ul>	
<b>III. Branche</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• UAV, UAV-GC</li> <li>• NEN</li> </ul>	
	<b>Initiatie</b>	<b>Voorbereiding</b>	<b>Uitvoering</b>
<b>projectmatig werken</b>	Checklijsten zie boven	Checklijsten zie boven	Checklijsten zie boven

figuur 2: Opzet normenkader

Het onderzoeksbureau maakt een verdere uitwerking van het normenkader aan de hand van bestaande inzichten en ervaring met de materie bij andere waterschappen. Zo nodig wordt ook nog teruggekoppeld met de U.v.W. over benchmarkgegevens. In een gezamenlijk overleg met de (coördinerende leden van de) commissie wordt het normenkader vastgesteld.

Doel	Werkzaamheden	Product/resultaat
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Overzichtelijk normenkader op basis waarvan doelmatigheid kan worden getoetst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opstellen normenkader</li> <li>▪ Opstellen toetsingscriteria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Normenkader</li> <li>▪ Toetsingscriteria</li> </ul>

Stap 3. Dossieronderzoek



Een deel van de gegevens wordt verzameld met behulp van bron- en dossieronderzoek. Tijdens de project start-up worden de actuele beleidsdocumenten, (meerjaren)plannen en dossiers benoemd. Wij gaan uit van tijdige terbeschikkingstelling door of namens de opdrachtgever. Zoals door de Rekenkamercommissie aangegeven moet rekening gehouden worden dat dossiers gebrekkig kunnen zijn opgebouwd.

Voor het onderzoek wordt een aantal relevante baggerprojecten geselecteerd. Wij stellen voor in overleg te kiezen voor circa vijf recente representatieve baggerprojecten (2008, 2009), die succesvol dan wel minder succesvol zijn verlopen.

Criteria voor de selectie van de baggerprojecten zijn:

- omvang van de projecten (representatief voor gemiddelde omvang van de baggerprojecten van Hollandse Delta);
- spreiding over het werkgebied van Hollandse Delta;
- diversiteit opdrachtnemers (de projecten moeten door verschillende opdrachtnemers zijn uitgevoerd);
- wijze van aanbesteding.

Doel	Werkzaamheden	Product/resultaat
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzicht in actuele opdrachtverlening en communicatie-beleid en werkwijze in projecten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeren dossieronderzoek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zo mogelijk aanscherping normenkader</li> <li>• Informatie uit manier van werken als input voor de interviews in stap 4</li> </ul>

#### Stap 4. Interviews

Vervolgens gaat het onderzoeksteam de medewerkers van de organisatie van Hollandse Delta interviewen. In eerste instantie gaat het om elf interviews. Tien stuks hiervan zijn interviews binnen de organisatie met medewerkers die direct of indirect bij de baggerprojecten betrokken zijn. Aanvullend houden we een interview met (coördinerende leden van) de commissie. Tijdens de project start-up maken we afspraken met u wie dit gaan worden. We gaan er daarbij vanuit dat medewerkers uit de afdelingen in tweegesprekken kunnen worden geïnterviewd en dat de gesprekken op managementniveau individueel worden gedaan. Bij alle interviews zijn twee adviseurs van Oranjewoud aanwezig.

Voor alle gesprekken wordt vooraf een lijst met gespreksonderwerpen/vragen opgesteld. Vanzelfsprekend maken wij van elk gesprek een verslag dat ter goedkeuring aan de gesprekspartners wordt voorgelegd.

Na afloop van de interviews beschikt het onderzoeksteam over een helder beeld van beleid en projecten in de praktijk, hetgeen input is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en deelvragen. De uitkomsten worden in een vergadering met de rekenkamercommissie teruggekoppeld.

Doel	Werkzaamheden	Product/resultaat
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzicht verkrijgen in manier van opdrachtverlening, projectmatig werken en wijze van communiceren in de uitvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benaderen te interviewen personen</li> <li>• Opstellen basisvragenlijst</li> <li>• Tien interviews met medewerkers van WSHD</li> <li>• Uitwerken en analyse van interviews</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basisvragenlijst</li> <li>• Gespreksverslagen van interviews</li> <li>• Diagnose en analyse m.b.t. rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid</li> </ul>

#### Stap 5. Rapportage

De bevindingen vanuit het dossieronderzoek en de beelden en uitkomsten uit de interviews worden geanalyseerd en langs het normenkader gelegd. Dit leidt tot een analyse van de werkwijze binnen het waterschap. Op basis van deze analyse worden conclusies getrokken ten aanzien van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van de werkwijze.



De commissie biedt de mogelijkheid tot een technische reactie op het conceptrapport aan de organisatie. Het onderzoeksteam bespreekt de technische reactie en het concepteindrapport met de Rekenkamercommissie, waarna het onderzoeksteam de opmerkingen en aanvullingen verwerken in de definitieve eindrapportage.

Doel	Werkzaamheden	Product/resultaat
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapporteren onderzoeksresultaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen concept eindrapportage</li> <li>Verwerken technische reactie</li> <li>Bespreken concept eindrapportage</li> <li>Bijstellen technische reactie tot definitieve eindrapportage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eindrapport met bevindingen en conclusies.</li> </ul>

#### Organisatie & planning

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van Oranjewoud. Projectleider, de heer **P. (Peter) Zuurbier**, adviseurs: de heer **E. (Erik) van den Akker**, de heer **R. (Rob) Schmidt** en de heer **M. (Marcel) Böhne**

#### Planning

Werkstappen	Doorlooptijd (weken)
1. Startoverleg	1
2. Normenkader	1
3. Deskstudie & 4. Gespreksronde	7
5. Analyse en eindrapportage incl. reactietermijn	5
Totale doorlooptijd	14

Vanzelfsprekend is de voorgestelde planning mede afhankelijk van de tijdige beschikbaarheid van personen, informatie, e.d.

De coördinatie van het onderzoek ligt in handen van de heer A. Verhoeff en de heer L.A. Overwater