

The background of the entire page is a collage. It features several images of fish, including a prominent yellow-striped fish on the left and a grey-striped fish on the right. These are overlaid with large, abstract geometric shapes in shades of blue, purple, and teal. A white rectangular box is positioned in the upper left quadrant, containing the title and other text.

Rekenkameronderzoek Investeringsprojecten

Waterschap Zuiderzeeland

Arnhem, 4 april 2017

Ons kenmerk 1015156-019/lro/hpo/ppa

**K
PLUS
V**

Rekenkameronderzoek
Investeringsprojecten
Waterschap Zuiderzeeland



Arnhem, 4 april 2017

Ons kenmerk 1015156-019/lro/hpo/ppa

Contactpersoon:
Loes van Rooijen
+31 6 27 08 55 22
l.vanrooijen@kplusv.nl

Auteurs:
Loes van Rooijen
Henry Potman
Martijn Dekker



Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	7
1.2	Vraagstelling	8
1.3	Normenkader	8
1.4	Onderzoeksopzet	10
1.5	Leeswijzer	11
2	Sturing op Investeringsprojecten	12
2.1	Beleidskader Besluitvorming Investeringsprojecten	12
2.2	Besluitvormingsproces Investeringsprojecten	14
2.3	Monitoring	16
2.4	Afsluiting en Evaluatie	19
2.5	Sturingsmogelijkheden AV	19
2.6	Beschouwing	20
3	Analyse van de cases	23
4	Beleidscyclus voor investeringsprojecten	25
5	Conclusies en aanbevelingen RKC	29

Bijlagen

Bijlage 1	Documenten	33
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewde personen	38
Bijlage 3	Casestudies	39
Onze contactgegevens		59

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

De Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland (AV) is opdrachtgever van de Rekenkamercommissie van Waterschap Zuiderzeeland (RKC). De AV hecht waarde aan een gedegen proces rond de besluitvorming over investeringsprojecten, rapportering over de voortgang en evaluatie van de uitvoering van investeringsprojecten. De AV heeft met de bestaande processen en werkwijze van begroten en verantwoording niet het idee voldoende gelegenheid te nemen en te krijgen voor de gewenste zorgvuldigheid bij de besluitvorming over investeringsprojecten. Vanuit de behoefte de kaderstellende en controlerende rol van de AV duidelijker neer te zetten heeft de rekenkamercommissie KplusV verzocht om onderzoek uit te voeren naar de besluitvorming en verantwoording rondom investeringsprojecten.

In de voorgaande jaren is er veel veranderd met betrekking tot het plannen en verantwoorden van investeringsprojecten bij de waterschappen. Met de wijziging van de Waterwet vond er de intrede plaats van de bestuurlijke planning-en-controlcyclus bij de waterschappen¹. In 2008 heeft Waterschap Zuiderzeeland zijn eerste meerjarige investeringsplan opgesteld voor de periode 2009-2018.

Er waren zorgen over de meerjarige ontwikkeling van de financiële positie van het Waterschap Zuiderzeeland. De prognose was dat de begroting aanzienlijk op zou lopen en er leefde het gevoel dat er "te veel lucht in de begroting zou zitten" en dat men onvoldoende grip had op de financiën. Er zijn toen vanuit de AV enkele onderzoeken geïnitieerd naar doelmatigheid en doeltreffendheid binnen de organisatie. Daarna is huidige Rekenkamercommissie opgestart, die heeft een aantal onderzoeken uitgevoerd en dit heeft geresulteerd in een rapport over risico's en het weerstandvermogen² en een rapport over begroten en verantwoorden³. Daarnaast is er in 2013 voor de directie een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de investeringsplannen en de voortgangs- en actualisatierapportages⁴.

De aanbevelingen uit het RKC-onderzoek "Naar meer grip op ICT"⁵ zijn voor de Algemene Vergadering aanleiding geweest om de Rekenkamercommissie te vragen nader onderzoek te laten uitvoeren naar de sturing van de AV op investeringsprojecten. Het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan, is daarvan het resultaat. Wij besteden aandacht aan de vraag of de AV juist en tijdig geïnformeerd wordt over investeringsprojecten om goed geïnformeerde beslissingen te kunnen nemen en waar nodig bij te sturen. Voorkantsturing verdient hierbij nadrukkelijk de aandacht.

De RKC heeft zelf conclusies en aanbevelingen geformuleerd, waarin zij geprobeerd heeft om, met inachtneming van de uitkomsten van het eerder uitgevoerde onderzoek 'Grip op ICT' en dit onderzoek, aanbevelingen te doen voor de werkwijze van de AV. Deze conclusies en aanbevelingen van de RKC zijn als hoofdstuk 5 ('Conclusies en aanbevelingen RKC') toegevoegd aan dit rapport van KplusV.

¹ Waterschap Zuiderzeeland (2013) Onderzoek investeringen. Onderzoek ten behoeve van de directie, p. 3.

² Rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland (2012) Rapport risico's en weerstandvermogen.

³ Rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland (2013) Rapport begroten en werkelijkheid.

⁴ Waterschap Zuiderzeeland (2013) Onderzoek Investeringsplannen, rapportage ten behoeve van de directie, september 2013.

⁵ Berenschot (2015) Naar meer grip op ICT. Onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland.

De AV heeft voor het onderzoek de volgende doelstellingen meegegeven aan de RKC:

1. *Breng de wijze in beeld waarop de besluitvorming over investeringsprojecten, de voortgangsrapportage en afsluiting van de projecten plaatsvindt,*
2. *evalueer in hoeverre de huidige werkwijze de AV voldoende gelegenheid biedt voor een zorgvuldig besluitvormingsproces en*
3. *doe zo nodig aanbevelingen voor het verbeteren van het proces.*

1.2 Vraagstelling

Voor het onderzoek heeft de RKC de volgende vraagstelling geformuleerd:

Op welke wijze vinden besluitvorming, rapportage en afsluiting m.b.t. investeringsprojecten plaats en biedt de huidige werkwijze de AV voldoende gelegenheid voor besluitvorming en bijsturing?

De hoofdvraag is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Welke (algemene) beleidskaders zijn er voor besluitvorming, rapportage en afsluiting met betrekking tot investeringsprojecten?
2. Op welke wijze vindt besluitvorming over investeringsprojecten plaats?
3. Op welke wijze wordt er aan het college van Dijkgraaf en Heemraden (DenH) gerapporteerd over de voortgang van investeringsprojecten?
4. Op welke wijze wordt er aan de Algemene Vergadering (AV) gerapporteerd over de voortgang van investeringsprojecten?
5. Op welke wijze vindt afsluiting van projecten plaats en op welke wijze wordt hierover gerapporteerd aan het college van Dijkgraaf en Heemraden (DenH) en aan de Algemene Vergadering (AV)?
6. Biedt de huidige werkwijze de Algemene Vergadering (AV) voldoende gelegenheid voor besluitvorming?
7. Biedt de huidige werkwijze de Algemene Vergadering (AV) voldoende gelegenheid voor bijsturing?

Afbakening

In overleg met de RKC richt het onderzoek zich op de periode 2008-2015.

1.3 Normenkader

Onderzoeksvraag	Norm
1. Welke (algemene) beleidskaders zijn er voor besluitvorming, rapportage en afsluiting m.b.t. investeringsprojecten?	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt een meerjaren investeringsagenda gehanteerd. • Er zijn tussen AV en DenH afspraken gemaakt over de wijze waarop de AV besluit over individuele investeringsprojecten. • Er zijn tussen AV en college van DenH afspraken gemaakt over de gevallen waarin de AV aanvullende projectkaders vaststelt.
2. Op welke wijze vindt besluitvorming over investeringsprojecten plaats?	<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvorming over investeringsprojecten vindt plaats door AV of door DenH, conform de hierover gemaakte afspraken. • Bij besluitvorming over investeringsprojecten worden door de AV de volgende zaken afgewogen en vastgesteld: <ul style="list-style-type: none"> - Doelstellingen van het project.

	<ul style="list-style-type: none"> - Planning en de projectfasering. - Kosten van het project. - De wijze waarop het project wordt gefinancierd. - Mogelijke risico's en risicoprofielen en beheersmaatregelen hiervoor. - Financiële en inhoudelijke samenhang met andere projecten • Aanvullend worden door DenH de volgende zaken afgewogen en vastgesteld: <ul style="list-style-type: none"> - De projectorganisatie. - Selectie van opdrachtnemer(s).
3. Op welke wijze wordt er aan het college van Dijkgraaf en Heemraden gerapporteerd over de voortgang van investeringsprojecten?	<ul style="list-style-type: none"> • DenH ontvangt periodiek van de betrokken projectleiders een overzicht van alle relevante informatie over de lopende en voorgenomen projecten, waaronder ten minste: <ul style="list-style-type: none"> - Voortgang van de projecten in relatie tot de planning en de projectfasering. - Inhoudelijke ontwikkelingen. - Keuzes in de verschillende planfasen. - Selectie van opdrachtnemer(s). - Knelpunten in inhoud en/of voortgang. - Mogelijke risico's en risicoprofielen die ontstaan en de wijze waarop met de risico's wordt omgegaan. - Financiële informatie over de projecten. - (Bijgestelde) perspectieven (inhoudelijke resultaten, termijnen) van de projecten.
4. Op welke wijze wordt er aan de Algemene Vergadering gerapporteerd over de voortgang van investeringsprojecten?	<ul style="list-style-type: none"> • DenH voorziet de AV op eigen initiatief van alle informatie die de AV voor zijn kaderstellende en controlerende taak nodig heeft en is daarin volledig, onder meer: <ul style="list-style-type: none"> - Voortgang van de projecten in relatie tot de planning en de projectfasering. - Inhoudelijke ontwikkelingen. - Keuzes in de verschillende planfasen. - Selectie van opdrachtnemer(s). - Knelpunten in inhoud en/of voortgang. - Mogelijke risico's en risicoprofielen die ontstaan en de wijze waarop met de risico's wordt omgegaan. - Financiële informatie over de projecten. - (Bijgestelde) perspectieven (inhoudelijke resultaten, termijnen) van de projecten. • DenH voorziet de AV van alle informatie zoals in afzonderlijke projectkaders is afgesproken. • De informatievoorziening van DenH aan de AV is tijdig. • De informatievoorziening van DenH aan de AV is duidelijk. • De informatievoorziening van DenH aan de AV is compleet. • De informatievoorziening van DenH aan de AV is juist.
5. Op welke wijze vindt afsluiting van projecten plaats en op welke wijze wordt hierover gerapporteerd aan	<ul style="list-style-type: none"> • Aan het eind van ieder project wordt het project geëvalueerd. Daarbij wordt gekeken naar: <ul style="list-style-type: none"> - Doelbereik.

DenH en de Algemene Vergadering?	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgaven t.o.v. budget. - Afronding van het project t.o.v. de planning. - Risicobeheersing. • Een korte rapportage van de projectevaluatie wordt toegezonden aan DenH en de AV. • Van deze norm kan worden afgeweken indien in een (algemeen) kader is vastgelegd dat een dergelijke evaluatie niet nodig is voor een bepaald type project of projecten van bepaalde omvang.
6. Biedt de huidige werkwijze de AV voldoende gelegenheid voor besluitvorming?	<ul style="list-style-type: none"> • De AV wordt in staat gesteld om inhoudelijk en financieel sturing te geven aan de investeringsagenda van het Waterschap. • De AV is daarbij in staat om over individuele projecten een weloverwogen besluit te nemen op basis van: <ul style="list-style-type: none"> - Doelstellingen. - Kosten. - Risico's.
7. Biedt de huidige werkwijze de AV voldoende gelegenheid voor bijsturing?	<ul style="list-style-type: none"> • De AV stelt bij de behandeling van de begroting en het jaarverslag vragen over de voortgang van complexe en/of grote investeringsprojecten, in elk geval: <ul style="list-style-type: none"> - Over de risico's naar aanleiding van de Programma-begroting. - Over de voortgang naar aanleiding van het Jaarverslag. • DenH legt de AV op basis van voortgangsrapportages waar nodig specifieke keuzes voor om projecten bij te sturen.

1.4 Onderzoekopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van oktober 2015 tot april 2016 en is opgedeeld in twee fasen. De eerste fase bestaat uit een documentenstudie ten behoeve van het algemene beleidskader ten aanzien van de besluitvorming over investeringsprojecten en interviews over de algemene procedures voor het plannen, uitvoeren, verantwoorden en bijstellen van investeringsprojecten.

De tweede fase bestaat uit een verdiepingsslag waarin een viertal casestudies zijn uitgevoerd. Het betreft de onderbemalingen Tollebeek, het op norm brengen van de buitendijkse gebieden, de zonneweide bij de AWZI Dronten en de beluchting van de AWZI Almere. De lijst van geselecteerde casestudies en respondenten is tot stand gekomen in overleg met de rekenkamer-commissie. Een overzicht van de bestudeerde documenten is te vinden in Bijlage 1. Een overzicht van de interviews is te vinden in Bijlage 2.

De bevindingen met betrekking tot het algemene beleidskader en de handelingswijze in de praktijk bij de geselecteerde casestudies, zijn vervolgens vergeleken met het normenkader. Het normenkader is gebaseerd op wet en regelgeving en het beleidskader van Waterschap Zuiderzeeland omtrent begroten en verantwoorden van investeringsprojecten voor waterschappen.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geven wij een beschrijving van de verschillende aspecten die verbonden zijn aansturing van investeringsprojecten in Waterschap Zuiderzeeland. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de informatievoorziening, besluitvorming en sturing door de AV aan de hand van vier casestudies. In hoofdstuk 4 doen wij naar aanleiding van de resultaten van de vorige hoofdstukken een voorstel voor een andere architectuur van de beleidscyclus voor investeringsprojecten. Het slothoofdstuk bevat conclusies en aanbevelingen van de RKC.



2 Sturing op Investeringsprojecten

2.1 Beleidskader Besluitvorming Investeringsprojecten

Het meerjarenprogramma van zes jaar van het waterschap is het Waterbeheerplan. Het Waterbeheerplan is het strategische visie- en beleidsdocument waarin de lange termijn doelstellingen, de doelstellingen voor de komende planperiode en de bijbehorende maatregelen van het waterschap Zuiderzeeland met betrekking tot de wettelijke taken (water veiligheid, kwaliteit en kwantiteit) zijn vastgelegd. Het beschrijft de koers van het waterschap in de planperiode. Het vigerende Waterbeheerplan voor de periode 2016-2021 "*Midden in de Maatschappij*" (hierna WBP3) is vastgesteld in de Algemene Vergadering van 27 oktober 2015⁶.

In het WBP3 is gewerkt aan het verscherpen van de doelstellingen volgens de SMART-criteria. De case studies in dit onderzoek vallen grotendeels onder het vorige Waterbeheerplan 2010-2015 (WBP2+)⁷. Het huidige Waterbeheerplan omvat drie programma's: 1) Waterveiligheid, 2) Voldoende Water, en 3) Schoon Water en ene themahoofdstuk Water en Ruimte. Een belangrijk aspect is de focus op het sturen op doelen in plaats van het sturen op input.

Het huidige Bestuursprogramma 'Duurzaam verbonden; bekend en vertrouwd' geeft de grondhouding weer van waaruit de Algemene Vergadering de waterschapstaken wil uitvoeren en de hoofdlijnen van beleid, dat het college van Dijkgraaf en Heemraden dient uit te voeren. Het Bestuursprogramma heeft invloed op de wijze waarop de maatregelen uit WBP3 zullen worden uitgevoerd. Zo zal het waterschap nadrukkelijk de verbinding zoeken met zijn inwoners, gebiedspartners en andere stakeholders bij de uitvoering van het plan en zal voortdurend gekeken worden naar mogelijkheden om maatregelen duurzamer, efficiënter en effectiever uit te voeren. Deze veranderende uitgangspunten zijn vertaald in de geactualiseerde doelen en maatregelen in het programma Algemeen in de MJB 2016-2019.

In november 2015 heeft de AV een document Uitwerking bestuursprogramma waterschap Zuiderzeeland vastgesteld. Daarin staan beleidsvoornemens nog eens benoemd. Bijvoorbeeld over innovatie en duurzaamheid:

Wat willen we bereiken?

- a. focus in het duurzaamheids- en innovatiebeleid;
- b. aandacht voor duurzaamheid en innovatie in alle werkprocessen van het waterschap, gericht op meerwaarde en effect;
- c. een lerende organisatie gericht op de lange termijn.⁸

De uitwerking gaat verder op het concreet benoemen van de wijze waarop het waterschap wil werken (en samenwerken). Het bevat geen specificering van inhoudelijke doelen. Wel gaat het onder meer in op:

- een financieel gezond waterschap, ook in de toekomst door update van risicoanalyses en door het reservebeleid/tariefsbeleid te relateren aan uitdagingen.
- samenwerken aan (en bewustwording van) waterveiligheid
- een waterveiligheidsagenda met opgaven voor de korte en middellange termijn
- implementatie van de zorgplicht en nieuwe normering in samenwerking andere waterschappen.

Waterschap Zuiderzeeland is vroegtijdig betrokken bij het ontwikkelen en in stand houden van natuur.

⁶ Waterschap Zuiderzeeland (2014) Ontwerp Beheerplan 2016-2021, het waterschap midden in de maatschappij.

⁷ Waterschap Zuiderzeeland (2010) Waterbeheerplan 2010-2015, "Meer dan alleen water", gedeeltelijke herziening van het Waterbeheerplan 2007-2011.

⁸ Waterschap Zuiderzeeland (2015) Uitwerking bestuursprogramma waterschap Zuiderzeeland, p. 6.

In samenspraak met betrokken gebiedspartners start het waterschap in 2015 met twee pilotgebieden, namelijk Kuinderplas en Stedelijk water Lelystad, voor het afleiden van regionale doelen voor ecologie en ecologie-ondersteunende stoffen.



De programma's, doelen en maatregelen uit het Waterbeheerplan komen integraal terug in de meerjarenbegroting (MJB) van het Waterschap Zuiderzeeland (die vier jaar vooruit kijkt). Hiermee is er een directe koppeling tussen de P&C cyclus en het Waterbeheerplan. De meerjarenbegroting wordt jaarlijks geactualiseerd. In de MJB wordt verdere invulling gegeven aan de doelen, maatregelen en strategieën uit het Waterbeheerplan naar de uitvoering door de organisatie.

Het college van Dijkgraaf en Heemraden stelt op basis van de MJB de beheerbegroting vast. In de beheerbegroting wordt per product de doelen, activiteiten en inzet van middelen vastgesteld.

Het uitgangspunt voor investeringen is dat de AV eerst beleidsmatige besluiten neemt over investeringen, voordat een investering in de P&C cyclus wordt opgenomen. Dit kan plaats vinden op verschillende wijzen.

Begrotingswijzigingen die het lopende jaar betreffen worden gedurende het jaar via aparte besluiten aan de AV voorgelegd of opgenomen in de Bestuursrapportage die in oktober aan de AV wordt aangeboden (de begrotingswijzigingen vormen dan een van de beslispunten van de AV bij de Berap).

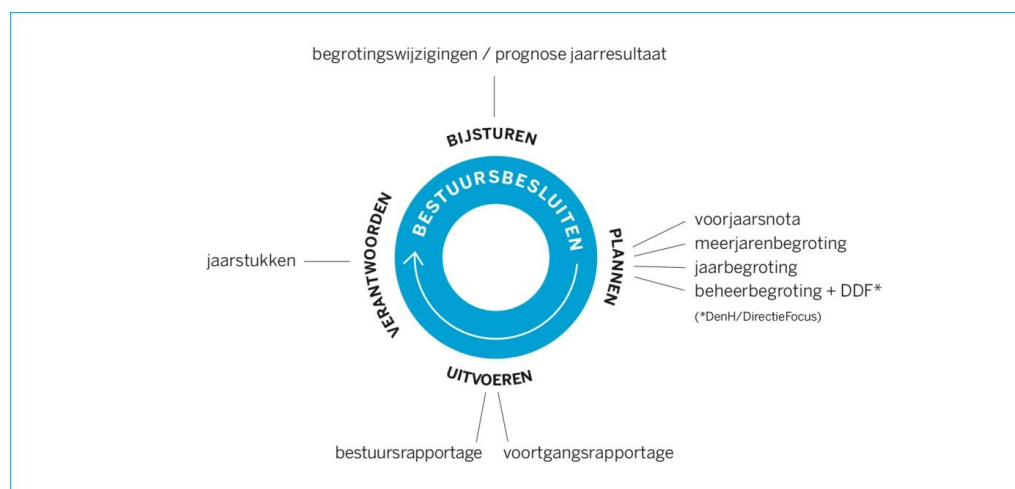
In de voorjaarsnota wordt een overzicht opgenomen van de mutaties ten opzichte van de meerjarenbegroting, waarover de AV in de periode van vaststelling van de meerjarenbegroting tot aan opstelling van de voorjaarsnota heeft besloten. De nota schetst de ontwikkelingen die relevant zijn voor de volgende begrotingsjaren.

De Voorjaarsnota is een planningsinstrument waarin de Algemene Vergadering de koers en kaders bepaalt voor de later op te stellen Meerjarenbegroting. Bij de voorjaarsnota wordt ook het Investeringsplan als bijlage aangeboden⁹. In de Investeringsplannen worden jaarlijks de nieuwe bestuursbesluiten over nieuwe investeringen, en de mutaties uit de voortgangsrapportage en actualisatierapportage verwerkt en voorgelegd aan de AV. De Voortgangsrapportage Investerings en de Actualisatierapportage worden als bijlage bij het Investeringsplan aangeboden. De Actualisatierapportage bevat overzichten van de projecten waarbij een actualisering in budget en/of planning wordt voorgesteld. Het kan wel voorkomen dat er via de actualisatierapportage investeringen worden toegevoegd aan de investeringsplanning. Voor zover dat gebeurt gaat het om vervangingsinvesteringen (dus géén investeringen m.b.t. nieuw beleid) en worden deze in de investeringsplanning apart inzichtelijk gemaakt voor de AV. De AV heeft op deze manier altijd zicht op de mutaties die er in het investeringsplan plaatsvinden.

In de Notitie Activabeleid Waterschap Zuiderzeeland worden Investeringsprojecten gedefinieerd als investeringen van meer dan € 50.000. Daarnaast worden alle investeringen in gronden ook tot investeringsprojecten gerekend. Investeringsprojecten dienen eerst gemotiveerd te worden in een beleidsvoorstel. In het beleidsvoorstel wordt de relatie gelegd met de programmadoelstellingen en de wijze waarop het project bijdraagt aan het realiseren van deze doelstellingen. De beleidsvoorstellen voor investeringen worden altijd aan de AV voorgelegd.

⁹ In het verleden werd tevens het Personeelsplan als bijlage aangeboden. Bij de voorjaarsnota 2014 is besloten om geen apart strategisch personeelsplan te maken, maar om de personele informatie te integreren in de P&C documenten.

Een uitwerkingsvoorstel gaat over een specifieke investering en bevat achtergrondinformatie over de aanleiding en besluitvorming. Daarnaast geeft een uitwerkingsvoorstel aan wat de investering precies behelst.



Figuur 1: P&C-Cyclus Waterschap Zuiderzeeland. Bron: Investeringsplan 2015-2018.

In de bestuurlijke P&C cyclus staan bestuursbesluiten centraal. Hiermee stuurt het bestuur. Dit betekent dat er enkel bestuursbesluiten verwerkt worden in de P&C instrumenten. De bestuurlijke P&C instrumenten bieden het bestuur inzicht en faciliteren de sturing door de Algemene Vergadering en het college van Dijkgraaf en Heemraden.

Orgaan	P&C instrument	Soort
Algemene Vergadering	Voorjaarsnota	Planning
	Investeringsplanning	Planning
	Meerjarenbegroting	Planning
	Bestuursrapportage (Berap)	Voortgang
	Actualisatierapportage investeringen	Voortgang
	Jaarverslag/-rekening	Verantwoording
	Voortgangsrapportage investeringen	Voortgang/Verantwoording
College van Dijkgraaf en Heemraden	DenH/DirectieFocus	Planning
	Beheerbegroting	Planning
	Voortgangsgesprekken	Voortgang/verantwoording
Organisatie	Afdelingsplan	Planning
	Afdelingsrapportage	Voortgang
	Jaarrapportage afdeling	Verantwoording

Tabel 1. P&C-instrumenten

2.2 Besluitvormingsproces Investeringsprojecten

In een onderzoek naar investeringen uit 2013 wordt over het proces rond investeringen het volgende gesteld.

"Een investering wordt pas daadwerkelijk tot uitvoering gebracht als eerst een aantal stappen zijn doorlopen om tot definitieve vaststelling van een investering te komen. Deze stappen zijn: 1. In een beleidsvoorstel voor de Algemene Vergadering (AV) een investering aankondigen en onderbouwen; 2. Opnemen van een investering in het investeringsplan (goedkeuring AV door vaststelling investeringsplan), aan de hand waarvan een investering via de kapitaallasten in

(meer)jarenbegroting komt (goedkeuring AV door vaststelling MJB); 3. Vaststellen uitwerkingsvoorstel investering door AV dan wel het college van DenH (DenH)"¹⁰.



In de totale levensloop van een investeringsproject zijn zeven fasen te identificeren:

1. vaststellen van het beleidsvoorstel;
2. opname van raming in investeringsplan bij voorjaarsnota;
3. vaststellen meerjarenbegroting;
4. vaststellen uitwerkingsvoorstel/votering investeringskrediet;
5. uitvoering werkzaamheden;
6. in gebruik nemen kunstwerk/activering;
7. afsluiting investeringskrediet.



Figuur 2: Schematische weergave Investeringsproces (Bron: Investeringsplan 2016-2019).

In de praktijk blijkt dat de eerste fase, de aanloop naar het beleidsvoorstel vele jaren kan vergen. De strategische keuzes die gemaakt zijn en uiteindelijk leiden tot investeringen kunnen in meerdere opeenvolgende besluiten zijn vastgelegd. Pas op het moment dat een investering opgenomen wordt in het investeringsplan is het formeel gezien een 'investeringsproject'¹¹. Bij vaststelling van het investeringsplan bij de voorjaarsnota worden de investeringen vervolgens opgenomen in de eerstvolgende meerjarenbegroting.

De AV kan hierbij vervolgens aangeven of zij het voorstel voor het openstellen van het krediet terug wil zien, of dat het college van DenH dit verder kan behandelen. De keuze voor het bestuurlijk niveau wordt voorgelegd middels de zogenaamde "kruisjestabel". Sinds 2013 wordt in de meerjarenbegroting MJB (2014-2017) een kruisjestabel opgenomen met een overzicht van de beslissingsbevoegdheid over kredietopenstellingen in het betreffende begrotingsjaar. In dit overzicht wordt het totale investeringsbedrag vermeld, het te verlenen krediet in het betreffende begrotingsjaar en wie er beslissingsbevoegd is (de AV of DenH). Indien de AV het niet eens is met de delegatie van het uitwerkingsvoorstel aan DenH, dan kan er middels een amendement een wijzigingsvoorstel ingebracht worden. Dit komt in de praktijk echter nauwelijks voor.¹²

Uitwerkingsvoorstellen voor het openstellen van het krediet kunnen worden goedgekeurd door zowel de AV, DenH als door de directie. In het uitwerkingsvoorstel wordt gevraagd om een investeringskrediet te voteren.

In 2009 is in het AV-voorstel rond de voortgangsrapportage 2008 aangegeven waaruit de beschrijving van een investering ten minste moet bestaan:

- "verantwoording van de investering;
- relatie met beoogd effect;
- relatie met programma doel;
- bedrag (+ specificatie);
- bijdrage van derden en subsidies;

¹⁰ Onderzoek Investerings, p.6.

¹¹ Op deze regel zijn ook enkele uitzonderingen. Het komt bijvoorbeeld ook voor, dat er na de vaststelling van het investeringsplan in mei een apart voorstel aan de AV wordt aangeboden voor een investering die al gaat starten voordat het volgende investeringsplan wordt vastgesteld in het jaar daarop. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van zonnepanelen op het kantoor (geen onderdeel van het investeringsplan dat in mei 2015 aan de AV is aangeboden én gelijk gerealiseerd is vóór de vaststelling van het volgende investeringsplan in 2016 op basis van een apart AV-besluit in oktober 2015).

¹² Bij de recente behandeling van de MJB 2017-2020 is in d AV wel enige discussie geweest over de 'kruisjestabel'.

- jaar van ingebruikname;
- levensduur in jaren;
- indien meerjarig: investering per jaar aangeven;
- product waarop de kapitaallasten drukken"¹³.



Algemene Vergadering

De besluitvorming rondom investeringsprojecten vindt over het algemeen plaats in de openbare vergaderingen van het AV. In sommige gevallen is de bijeenkomst besloten in verband met de vertrouwelijkheid van de informatie of met het oog op toekomstige aanbestedingen. Naast de besluitvormende bijeenkomsten binnen de openbare vergaderingen wordt er ook gebruik gemaakt van zogenaamde 'themabijeenkomsten'. De themabijeenkomsten zijn informeel van aard¹⁴. In het verleden waren deze themabijeenkomsten vaak besloten, tegenwoordig zijn ook de themabijeenkomsten doorgaans openbaar.

De werkwijze van de AV is inmiddels bijgeteld en gaat nu volgens de trits: Beeldvormen, Opiniëren, Besluiten (BOB-model). Daarmee zijn de thematische AV's niet meer puur informeel. Ten tijde van het onderzoek was dit nog niet het geval.

Voor reguliere vervangingsinvesteringen in de afvalwaterketen en het watersysteem wordt doorgaans geen apart beleidsvoorstel opgesteld. De AV heeft hiervoor begin 2015 de nota "strategische uitgangspunten beheer en onderhoud afvalwaterketen en watersysteem" vastgesteld. De mutaties in de investeringsplanning met betrekking tot vervangingsinvesteringen worden bij de vaststelling van die planning bij de Voorjaarsnota inzichtelijk gemaakt.

Het college van Dijkgraaf en Heemraden is bevoegd de voor een investering netto geraamde uitgaven te overschrijden zonder toestemming vooraf van de Algemene Vergadering indien deze mutaties passen binnen het vastgestelde beleid, het totale investeringsvolume per programma en de kapitaallasten. Een dergelijke overschrijding wordt achteraf aan de Algemene Vergadering gerapporteerd (Artikel 9.3 Verordening Beleids- en Verantwoordingsfunctie).

2.3 Monitoring

Na het vaststellen van het investeringskrediet vindt monitoring plaats op basis van verschillende rapportages.

2.3.1 Managementgesprekken

De programmabegroting is verder in detail uitgewerkt in de beheerbegroting. De beheerbegroting wordt weer vertaald in afdelingsplannen. Voor ieder product bestonden er tijdens de onderzoeksperiode aparte rapportage instrumenten, waaronder de managementgesprekken de voortgangsrapportage en de bestuursrapportage. De voortgangsrapportage aan DenH over de beheerbegroting vindt met ingang van 2016 niet meer plaats via een volledige schriftelijke rapportage, maar via een gesprek (aangevuld met managementinformatie en cijfers).

2.3.2 Voortgangsrapportage

In de notitie activabeleid was vastgelegd dat er periodiek schriftelijk werd gerapporteerd over de investeringen¹⁵.

De voortgang van de investeringsprojecten wordt besproken in het portefeuilleoverleg met de desbetreffende Heemraad. Voor sommige bestuurlijk gevoelige investeringsprojecten worden

¹³ AV Voorstel dd. 30 juni 2009, Agendapunt 3B1, p.7.

¹⁴ Artikel 13a, Reglement van Orde voor de vergadering van de AV.

¹⁵ Notitie Activabeleid 2008.

stuurgroepen gevormd. De rapportage maakt onderdeel uit van het investeringsplan en wordt dus ook aan de AV ter beschikking gesteld.

Sinds 2011 vond naast het periodieke portefeuilleoverleg terugkoppeling plaats via de voortgangsrapportage investeringsprojecten. De voortgangsrapportage is opgedeeld in afgeronde projecten, lopende projecten en nog niet gestarte projecten. Per programma werd op projectniveau gerapporteerd over:

- voteringsdatum en laatst gevoteerde/gerapporteerde krediet;
- het verwachte benodigde krediet, de financiële afwijkingen;
- het laatst gerapporteerd jaar van aflevering;
- het verwachte jaar van oplevering.

Daarnaast wordt er nog in enkele zinnen een toelichting over de investeringsprojecten gegeven.

2.3.3 Bestuursrapportage

Sinds 2009 maakt het waterschap gebruik van het instrument 'bestuursrapportage' in de huidige vorm.¹⁶ Voordien kende het waterschap ook vormen van bestuurlijke rapportages. De bestuursrapportage richt zich op resultaten en voortgang van strategieën/maatregelen, het gaat ook om zowel afwijkingen als voortgang en zowel om financiële als inhoudelijke onderwerpen. In de bestuursrapportage (Berap) wordt ingegaan op de grotere afwijkingen in de voortgang van investeringen en bevat dus niet per definitie de voortgang op ieder project afzonderlijk. Daar waar er grote afwijkingen zijn, wordt uiteraard wel ingegaan op individuele investeringen. In de Berap wordt ook gerapporteerd over de realisatie van de strategieën die horen bij de doelen uit het WBP. Daarmee dient de Berap ook als basis voor de voortgangsrapportage aan de provincie over het Waterbeheerplan.

2.3.4 Effectmonitor

Het waterschap heeft het initiatief genomen om elke drie jaar een effectmonitor op te stellen waarin het college van DenH rapporteert over of de doelen uit het Waterbeheerplan en de effecten die bereikt zijn¹⁷. In 2012 is de eerste effectmonitor aan de AV aangeboden. De effectmonitor vormt tegelijkertijd de 0-meting voor het nieuwe Waterbeheerplan. De effectmonitor is niet gerelateerd aan individuele projecten maar aan het beleid.

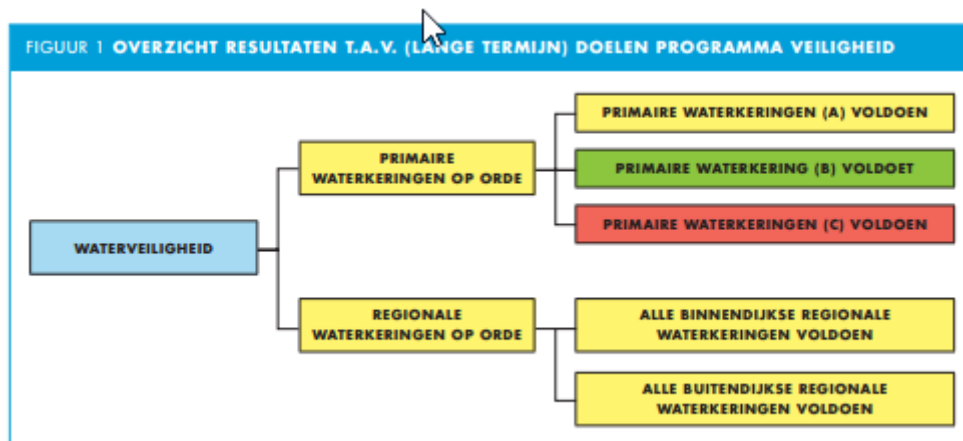
Omdat de effectmonitor een relatief nieuw instrument is, is zij nog niet erg bekend onder AV-leden. De effectmonitor voor de periode 2012-2015 was tijdens dit onderzoek nog in voorbereiding. De leden die na 2012 in de AV zitting hebben genomen, waren nog niet op de hoogte van dit instrument.¹⁸

De rapportage over doelrealisatie vindt plaats middels een stoplichtenrapportage, waarbij groen aangeeft dat de doelstelling gerealiseerd is, geel geeft aan dat doelrealisatie op schema ligt en rood geeft aan dat doelrealisatie achter ligt op schema. Wit geeft aan dat doelrealisatie niet beoordeeld kon worden omdat de juiste gegevens niet beschikbaar waren (zie **Figuur 3**).

¹⁶ Waterschap Zuiderzeeland (2014) Ontwerp Beheerplan 2016-2021, het waterschap midden in de maatschappij, p.108.

¹⁷ Waterschap Zuiderzeeland (2012) Samenvatting Effectmonitor 2012, Op basis van het waterbeheerplan WBP2+ 2010-2015 en de Meerjarenbegroting (2012-2015).

¹⁸ In mei 2016 is de tweede effectmonitor gereed gekomen. De AV-leden hebben er kennis van kunnen nemen.



Figuur 3: Voorbeeld Effectmonitor 2012.

De rapportage over de prestatie-indicatoren en bijbehorende streefwaarden zijn opgenomen in de bijlage van de effectmonitor. Hierbij wordt per doelstelling de bijbehorende indicator benoemd en aangegeven in hoeverre de streefwaarde voor de desbetreffende indicator bereikt is (zie *Figuur 4*).

LEGENDA	
<u>Onderstreept</u>	Doel
<i>Cursief</i>	Indicator
- Tekst	Toelichting op de score op de indicator
Een indicator kan één van onderstaande scores hebben:	
✗	Streefwaarde wordt niet gerealiseerd
✓	Streefwaarde wordt gerealiseerd
?	Streefwaarde ontbreekt, geen streefwaarde voor 2012 benoemd of onvoldoende gegevens beschikbaar
WATERVEILIGHEID	
1. PRIMAIRE WATERKERINGEN OP ORDE	
<u>Alle primaire waterkeringen categorie A voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen</u>	
✗	Percentage keringen categorie A dat op orde is.
- Bij de toetsing in 2010 voldeed 8% (Zwartemeerdijk) niet. De Zwartemeerdijk is aangemeld voor versterking binnen het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP). Momenteel wordt onderzocht of de Zwartemeerdijk met een aanvullende beoordeling toch kan voldoen op basis van de bestaande (grote) reststerkte bij de Zwartemeerdijk.	

Figuur 4: Overzicht indicatoren in Effectenmonitor.

In de effectmonitor van 2012 ontbraken voor sommige indicatoren de benodigde monitoring-gegevens (bijvoorbeeld wateraanvoer), waren verouderde meetgegevens gebruikt (aantal meetpunten waarbij het peil binnen de marges is gebleven), of was er vooraf nog geen streef-

waarde bepaald (bijvoorbeeld bij buitendijkse gebieden en CO₂-emissies)¹⁹. De relatie met de investeringsprojecten wordt in de monitor niet expliciet gelegd



2.4 Afsluiting en Evaluatie

Het investeringskrediet wordt na afronding van de werkzaamheden afgesloten. Indien er nog nakomende kosten verwacht worden, kan het investeringskrediet maximaal 1 jaar na afronding van de werkzaamheden open blijven staan. Dit dient wel schriftelijk onderbouwd te worden²⁰.

Bij het afsluiten van een investeringskrediet dient de projectleider te rapporteren aan de ambtelijk opdrachtgever. De rapportage wordt opgesteld door de projectleider. Als de opdrachtgever akkoord is, wordt het project in de financiële administratie afgesloten. Na afsluiting worden de investeringsprojecten opgenomen onder hoofdstuk 2 (materiële vaste activa) in de jaarrekening.

De rapportage aan de AV over afgesloten investeringen vindt plaats via de voortgangsrapportage investeringen, die in paragraaf 2.4.1 beschreven is.

2.5 Sturingsmogelijkheden AV

De algemene vergadering van het waterschap Zuiderzeeland is verantwoordelijk voor het sturen op hoofdlijnen. De AV stelt programma's vast op de programmabegroting en stelt de effecten doelen en maatregelen vast inclusief de bijbehorende middelen om deze doelen te realiseren.

De sturing vindt primair plaats op basis van kwalitatieve/inhoudelijke aspecten. Het P&C-instrumentarium is hierin ondersteunend en bundelt de financiële en inhoudelijke consequenties van keuzes die eerder bij de behandeling van bestuursbesluiten genomen zijn

Na het vaststellen van het investeringskrediet zijn de meeste beleidsmatige keuzes genomen. In principe keren er dan geen aparte beleidsvoorstellen meer terug in de AV. Vanaf het moment dat het project opgenomen is in het Investeringsplan wordt het project gezien als een investeringsproject.

Wanneer een project een investering is geworden, vindt bijsturing plaats via de P&C-instrumenten. De P&C-instrumenten hebben zowel als doelstelling om de AV te informeren als om bij te sturen en te prioriteren. In het onderzoek uit 2013 naar de investeringsplannen is gebleken dat deze instrumenten echter in de praktijk niet altijd gebruikt worden om bij te sturen. Dit wordt voornamelijk toegeschreven aan de timing en het feit dat een aantal P&C-instrumenten tegelijkertijd aan de AV worden voorgelegd middels de voorjaarsnota. De AV-leden worden geconfronteerd met een forse stroom informatie. Wij merken op dat hierdoor het risico bestaat dat het onderscheid tussen plannen en verantwoorden vervaagt. Het onderscheid tussen de stappen *plan-do-check-act* wordt minder scherp.

"Bij zowel DenH als de AV is in de verslagen zichtbaar dat er minder aandacht is voor het investeringsplan sinds het een bijlage is bij de Voorjaarsnota." (Onderzoek investeringen 2013, p.8).

¹⁹ Effectmonitor 2012, p.15.

²⁰ Notitie Activabeleid, p.6.

Sturing door de AV vindt voornamelijk plaats op programmaniveau (programmadoeleinden) en niet op projectniveau. Na de votering van het investeringskrediet ontvangt de AV vooral informatie via de voortgangsrapportage investeringen die bij de voorjaarsnota zit. Daarnaast wordt zij middels de Berap geïnformeerd over de hoofdlijnen op basis van de programmabegroting. In de voortgangsrapportage worden ook eventuele kredietoverschrijdingen voorgelegd. Indien er sprake is van tussentijdse overschrijding van het investeringskrediet, dient er een voortgangsrapportage aan het algemeen bestuur te worden voorgelegd met een toelichting op de overschrijding en de voorgestelde oplossingen. Ook in het geval van onderbesteding wordt melding gemaakt van mogelijke aframingen in de bestuursrapportage.

2.6 Beschouwing

Ter afsluiting van dit hoofdstuk en in aanvulling op de vorige paragraaf constateren wij dat de planning-en-control-cyclus expliciet en eenduidig is vormgegeven in het waterschap. AV-leden kunnen weten wanneer zij welke documenten kunnen verwachten. Zoals is aangegeven kan de informatie over investeringsprojecten ondersneeuwen in het totaal van P&C-informatie. AV-leden besteden in het kader van de planning-en-control in elk geval relatief weinig tijd aan de investeringsprojecten. Dat wringt vooral bij de rapportages over de voortgang van investeringsprojecten.

Het strategisch beleidskader van het waterschap is het zesjaarlijkse Waterbeheerplan (WBP). De cyclus van dat plan valt niet samen met cyclus van de bestuursperiodes. Het huidige WBP3 is voorbereid in de vorige bestuursperiode. De uitwerking van het strategisch beleid is te vinden in de jaarlijkse meerjarenbegroting (MJB). Het MJB is een programmabegroting met een uitwerking van het WBP (programmaplan). In de meerjarenbegroting worden per programma speerpunten voor beleid en de financiële kaders gegeven, onder andere op basis van het vigerende Waterbeheerplan. De meerjarenbegroting bestaat uit de jaarbegroting voor het aankomende jaar en de meerjarenraming voor de drie jaren die daarop volgen. Per programma is vastgelegd welke effecten het bestuur wil bereiken, op welke wijze dit wordt nagestreefd en wat de nettokosten hiervan zijn. De meerjarenbegroting biedt een integraal overzicht van het gehele beleid verdeeld over de vier programma's. Het stelt het bestuur in staat om te komen tot en integrale afweging tussen doel, maatregelen en allocatie van middelen in de financiële uitwerking van het beleid.

Er zijn in de loop der jaren verschillende beleidsinhoudelijke notities door de AV vastgesteld. We noemen als voorbeelden:

- Afwegingskader maatschappelijke positie Waterschap Zuiderzeeland – maart 2014
- Samenwerkingsstrategie waterschap Zuiderzeeland – mei 2012
- De energiestrategie (AV mei 2013)
- MJOP Landelijk gebied – april 2014
- Visie op de Afvalwaterketen – juni 2014
- MJOP Stedelijk gebied – september 2014
- Programma MVO en innovatie – september 2014
- Transport & Zuiveringplan – januari 2015
- Uitgangspunten beheer en onderhoud afvalwaterketen en watersysteem – januari 2015 (door AV is een uitgangspunt toegevoegd op het gebied van innovatie en duurzaamheid)
- Beleid buitendijkse regionale keringen – januari 2014 (reeds ontvangen door RKC)
- Rol en taken Waterschap Zuiderzeeland in natuurgebieden (AV november 2011)
- Beleidsregel wateraanvoer (AV december 2008)
- Energie-efficiencyplan (AV mei 2013)
- Communicatiebeleid 2012-2014 en de actualisatie daarvan (AV april 2014)

Dit zijn documenten van vorige AV-periodes. Het huidige bestuursprogramma en de uitwerking daarvan geven aan de in de vorige periode vastgestelde plannen en voornemens geen verdere invulling. De doelen (wat willen we bereiken) blijven abstract en zijn vooral gericht op de wijze waarop het waterschap wil opereren om de inhoudelijke doelen te bereiken (zoals informatie actief ontsluiten, samenwerken met burgers en organisaties, kans uit de omgevingswet benutten, dereguleringsmogelijkheden in kaart brengen) en algemene uitgangspunten, bijvoorbeeld 'budgetneutraliteit'.

Wel krijgt het bestuursprogramma een plek in de P&C documenten (voorjaarsnota/meerjarenbegroting) die volgen na de opstelling van het bestuursprogramma. Dat kan agenderend of inhoudelijk zijn. Naar aanleiding van het bestuursprogramma is het afgelopen jaar in de meerjarenbegroting bijvoorbeeld € 0,5 miljoen ruimte gecreëerd voor de consequenties van het bestuursprogramma, waarmee bijvoorbeeld de (op basis van het bestuursprogramma) noodzakelijke herijking van de communicatiestrategie kan worden gefinancierd.

Qua inrichting van de P&C-cyclus zijn er weinig meer stappen te zetten om de AV instrumenten aan te reiken waardoor zij meer kan sturen, geïnformeerd worden en kan controleren. Verdere optimalisering van het P&C-instrumentarium lijkt beperkt mogelijk en kan er bovendien toe leiden dat voor AV-leden een te gedetailleerd en ingewikkeld systeem ontstaat. De zorgen van de AV die aanleiding hebben gegeven voor dit onderzoek dienen op een minder instrumentele wijze te worden benaderd.

Waar het vooral om gaat is dat AV-leden worden meegenomen. In de huidige systematiek zijn investeringsprojecten expliciet gedefinieerd. In het onderzoek is gebleken dat bij AV-leden die definitie niet altijd en zonder meer duidelijk is. De oplossing moet niet worden gezocht in het scherper definiëren maar in het aansluiten bij de vragen die bij AV-leden over projecten leven, ongeacht hoe een investeringsproject is gedefinieerd.

Het waterschap produceert gedurende een jaar diverse overzichten van projecten, van voornemens, van status en van voortgang van projecten. Deze overzichten zijn informatief en tegelijkertijd ook weer niet: het zijn 'slechts' overzichten. Ze vertellen de AV-leden weinig over de inhoud van projecten, over hun onderlinge relaties en hun inhoudelijke relatie tot de programma's in de begroting. De overzichten dragen bij aan de informatieload van de AV terwijl ze tegelijkertijd weinig inzicht geven. Ook hier geldt: door aan te sluiten bij vragen die bij raadsleden leven over projecten, kan effectieve informatie worden geleverd. De informatievoorziening moet niet aanbodgericht, maar vraaggericht zijn.

De AV-leden worden regelmatig geïnformeerd over vraagstukken, voornemens en actualiteit in themabijeenkomsten. Deze ontlasten de vergaderingen van de AV. De status van die bijeenkomsten is een punt van aandacht. Inmiddels is in voor de AV de trits Beeldvormen, Opiniëren en Besluiten (BOB-model) die ook in veel gemeenteraden wordt aangehouden. Er moet worden afgewacht of dit model aan de behoefte die binnen de AV is gegroeid voldoet. Het model moet geen keurslijf worden doordat er formeel mee wordt omgegaan. De ervaring elders is dat er nog wel eens verwarring is op welke wijze volksvertegenwoordigers in de verschillende onderdelen van de trits mogen ageren en reageren. Dat levert nog wel eens ergernissen omdat inbreng van volksvertegenwoordigers door de methodiek nog wel eens moet worden afgehamerd en daardoor onderbroken.

Er zijn andere wijzen om de betrokkenheid van de gekozen vertegenwoordigers te vergroten, hen goed op de hoogte te houden van ontwikkelingen en hen invloed en zeggenschap te geven. Een voorbeeld daarvan is de Raadsinformatiebrief bij gemeenten waarin colleges raadsleden

tussentijds en op elk gewenst tijdstip kunnen informeren over relevante actuele ontwikkelingen en gebeurtenissen die een relatie hebben met de kaderstelling, controle en besluiten van de raden. Ook wordt steeds meer gebruik gemaakt van sociale media.

De effectmonitor die het waterschap vanaf 2012 is gestart en die driejaarlijks wordt uitgebracht, is een stap in de informatievoorziening van de AV over de effecten van beleid en draagt bij aan het vermogen van de AV om te sturen en bij te sturen. Der effectmonitor is gerelateerd aan beleid en niet aan individuele projecten. Zij geeft daarom ook geen inzicht in de effecten van individuele projecten maar in de effecten van beleid en de programma's.



3 Analyse van de cases

Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie een aantal cases geselecteerd. Daarbij kunnen we wat dieper ingaan op de onderzoeksvragen via praktijkvoorbeelden. De cases bieden inzicht in hoe de processen van besluitvorming, informatievoorziening en bijsturing in de praktijk verlopen. Hierbij is er voor gekozen om cases te selecteren van verschillende aard waaronder vervangingsinvesteringen en investeringen met een lange termijn strategische oriëntatie. In de volgende paragrafen gaan wij in op de besluitvorming over:

- het optimaliseren van de onderbemaling bij Tollebeek;
- het op norm brengen van de buitendijkse gebieden;
- het nieuwe beluchtingssysteem van AWZI Almere;
- de zonnepanelen bij de AWZI in Dronten.

Bij de casestudies hebben wij vooral gekeken naar hoe de verschillende fasen van beleidsvoorstel tot afsluiting van het uitvoeringskrediet doorlopen zijn. Voor een gedetailleerde beschrijving van de besluitvorming, zie bijlage 3.

De vier cases zijn verschillend van aard. Ze laten een aantal aandachtspunten in het kader van de probleemstelling van de invloed van de AV zien. Een aantal projecten kent een lange aanlooptijd. Voorbereidingstijd is tijd waarop de AV geen zicht heeft. De AV 'wacht' tot een voorstel wordt voorgelegd. Soms zit er ook veel tijd tussen twee consultaties of besluitvormingsmomenten van de AV. Een aandachtspunt is om de AV ook in die periodes aangesloten te houden. Daaraan gekoppeld is de noodzaak dat de AV inzicht heeft in de relatie tussen verschillende besluitvormingsmomenten. Dat is niet altijd het geval, zeker niet als er een grote tijdsspanne tussen zit.

In het algemeen is het inzicht geregeld in de vorm van besluitvorming over voorbereidingskredieten gevolgd door besluitvorming over uitvoeringskredieten op basis van uitgewerkte projectvoorstellen. Er kan echter ook sprake zijn van wijziging van omstandigheden, voortschrijdend inzicht en dergelijke. Dan is het besluitvormingstraject minder lineair. De AV moet dan inzichtelijk krijgen hoe opeenvolgende voorstellen en informatie die opeenvolgend wordt voorgelegd zich tot elkaar verhouden. Bijvoorbeeld hoe een aantal varianten in het ene voorstel zich verhoudt tot andersoortige varianten in het volgende voorstel.

In verschillende cases wordt gewerkt met keuzevarianten of scenario's. Voor de AV is er iets te kiezen. In de stukken worden voorstellen gedaan voor afweging van de varianten. De wijze van afweging verschilt. De ene keer worden kwantitatieve gegevens of bedragen gebruikt en de andere keer wordt meer kwalitatief met plussen en minnen gewerkt. Voor de AV-leden is deze wijze van werken niet altijd even duidelijk en zij stellen zich er kritisch tegenover op. De varianten worden aangedragen door externe bureaus of de ambtelijke organisatie. De varianten zijn inhoudelijke varianten en worden afgewogen met inhoudelijke criteria. Er kunnen echter andere criteria in het geding zijn zoals maatschappelijke criteria en bestuurlijke criteria.

De AV-leden ontberen een afwegingsbasis in de vorm van een set van beleidscriteria, financiële criteria, juridische criteria en bijvoorbeeld criteria op het vlak van capaciteit en personeel. Die afwegingsbasis kan voortkomen uit beleidsuitwerkingen van het WBP.

Een voorbeeld van het ontbreken van een afwegingskader is te vinden op het vlak van het energiebeleid. Energie behoort niet tot de kerntaak van het waterschap, maar het heeft zich in afspraken wel gecommitteerd. De betekenis van dat commitment is de AV niet duidelijk. De AV heeft over het energiebeleid in mei 2013 de energiestrategie vastgesteld, wat het beleids/afwegingskader vormt voor de zonneweide. Het voorstel over de zonneweide op de AWZI Dronten werd (als kans bij de renovatie) wel aan de AV aangeboden vóór de vaststelling

van de strategie, maar de energiestrategie werd in het voorstel zelf ook zo duidelijk gepositioneerd en ook als apart beslispoint aan de AV voorgelegd.

Toch ontstond bij het projectvoorstel zelf (i.c. dat voor de zonneweide Dronten) discussie over de energiedoelen en de wijze waarop die moeten meewegen bij het kiezen van varianten en uiteindelijk het voteren van financiële middelen.

Een ander punt wat in de cases opvalt, is het werken met marges bij de inschatting van de investeringskosten (voor het uitvoeringskrediet). Die marges worden aangehouden vanwege de onzekerheden die er nu eenmaal liggen in de toekomst en op strategisch opereren op de markt. Ten aanzien van de onzekerheden zijn ze onoverkomelijk. In ramingen zelf zitten altijd onzekerheden, die uiteraard afnemen naarmate de voorbereidingen vorderen en details van de investeringen meer uitgewerkt zijn, maar dat neemt niet weg, dat er onzekerheden blijven. Ten aanzien van het strategisch opereren op de markt, is er sprake van een keuze om wel of niet te werken met marges. Wel leert de ervaring dat de inschrijvingen bij aanbestedingen ook tot flinke fluctuaties kan leiden. Er worden geen standaard-onzekerheidsmarges gehanteerd, de marge varieert per investeringsproject.

Door te werken met marges wordt de markt van uitvoerende organisaties geen informatie verschaft over bedragen die bij aanbestedingen kunnen worden aangehouden. De marges leiden er echter toe dat AV-leden niet precies inzicht krijgen in de bedragen waarover zij besluiten. Uit enkele cases blijkt dat dit tot onvrede bij AV-leden leidt.

De projectvoorstellen en de besluitvorming over de projectvoorstellen krijgen een vervolg in de P&C-cyclus. Die relatie wordt in de documenten en door de leiding van de vergadering expliciet gelegd. Dat is transparant voor AV-leden.



4 Beleidscyclus voor investeringsprojecten



In dit hoofdstuk doen wij naar aanleiding van de resultaten van de vorige hoofdstukken een voorstel voor een andere architectuur van de beleidscyclus voor investeringsprojecten. Die cyclus staat los van de P&C-cyclus. De P&C-cyclus en -documenten gaan over veel meer dan de investeringsprojecten. Hoewel in het waterschap het totale jaarlijkse investeringsvolume beperkt is ten opzichte van dat in andere waterschappen en hoogheemraadschappen (namelijk circa € 10 mln.), is er behoefte bij AV-leden aan zeggenschap en inzicht. Voorkomen moet worden dat informatie over investeringen en beslissingen over projecten 'ondersneeuwen' in het totaal van de informatie en beslissingen als onderdeel van de P&C-cyclus. De investeringsprojecten die bijdragen aan de realisatie van inhoudelijke doelen van het waterschap verdienen aparte aandacht van de gekozen vertegenwoordigers in de AV.

De resultaten van de beleidscyclus voor investeringsprojecten krijgen uiteraard wel hun vervolg en neerslag in de P&C-documenten en P&C-cyclus. De beleidscyclus voor investeringen geeft meer mogelijkheden om de AV goed aan te sluiten bij investeringsprojecten.

In de kern komt het er in de beleidscyclus eenvoudig op neer dat de AV:

- in de gelegenheid wordt gesteld om vooraf kaders mee te geven aan projectenvoorstellen;
- inzicht heeft in en zo mogelijk invloed heeft op keuzes die worden gemaakt bij de ontwikkeling en van projectvoorstellen en uitwerking van projecten;
- inzicht heeft in de voortgang van projecten en ontwikkelingen rond projecten en daar zo nodig kan (bij)sturen;
- inzicht heeft in de resultaten van projecten en de bijdragen van projecten aan de beoogde effecten van het beleid van het waterschap.



Kaderstelling vooraf

Kaderstelling vooraf begint met inzicht in de voorgenomen investeringen. Aan het begin van een zittingsperiode en zo mogelijk jaarlijks, dient de AV een goed inzicht op hoofdlijnen te krijgen van de investeringsprojecten die moeten worden opgepakt. De AV dient te worden meegenomen in de aanleiding, noodzaak en wenselijkheid van projecten, mede in relatie tot het Bestuursprogramma. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen noodzakelijke vervangingsinvesteringen en investeringen die een bijdrage leveren aan de (nieuwe) doelstellingen. Ook vervangingsinvesteringen kunnen overigens bijdragen leveren aan nieuwe doelen bijvoorbeeld op het vlak van minder belasting van het milieu en minder energieverbruik. De AV dient hierbij inzicht te krijgen in de inhoudelijke kaders (vastgesteld beleid) die er liggen en die zullen doorwerken in de projecten en in de kaders die mogelijk ontbreken en waaraan nog invulling moet worden gegeven – zoals in het verleden het opstellen van een eigen energiestrategie van het waterschap.



De AV dient inzicht te krijgen in:

- de projecten die in de komende periode worden opgepakt;
- de voorziene planning in de tijd;
- de besluitvormingsdocumenten en de besluitvormingsmomenten die (buiten de P&C-cyclus) kunnen worden verwacht.

De AV oefent tegelijkertijd invloed uit door uitspraken te doen over kaderstelling. Dat kan noodzakelijkerwijs alleen op hoofdlijnen. Er kunnen uitspraken gedaan worden over de gewenste doorwerking van kaders in projectvoorstellen, het ontwikkelen van kaders, inhoudelijke accenten die in projecten moeten worden meegenomen, de wijze waarop de AV geconsulteerd, geïnformeerd en anderszins betrokken wordt bij de ontwikkeling van projectvoorstellen en de wijze waarop de AV in het algemeen over de voortgang en resultaten geïnformeerd wordt.

De AV kan er voor kiezen om hierover expliciet besluiten te nemen, maar strikt noodzakelijk is dit niet. In het BOB-model kan de rol van de AV zich richten op Beeldvorming en Opinievorming. Besluitvorming kan op hoofdlijnen plaatsvinden.

Van de AV worden uitspraken verwacht over:

- accordering van de voorbereiding van projectvoorstellen;
- beleidsonderwerpen waarmee rekening moet worden gehouden (zowel op het vlak van waterbeheer als op het vlak van aanverwante terreinen natuur, landschap, energie, milieu, economie, en ook kosten);
- aanhakend bij bestaande kaders: de doorwerking van die kaders in de voorstellen;
- eventuele prioriteiten;
- overige onderwerpen, zoals de behoefte aan formulering van alternatieven en opties en criteria die bij afweging aan bod moeten komen.

Aparte bijeenkomst

Concreet wordt periodiek (in elk geval binnen het eerste half jaar van de zittingsperiode) een aparte bijeenkomst van de AV over investeringsprojecten gehouden waarin de voorgenomen investeringsprojecten worden besproken. Ter voorbereiding van de AV wordt een compact document opgesteld waarin bovengenoemde elementen aan de orde komen. Op deze wijze krijgt de AV een overzicht van het totaal aan voor het realiseren van beleidsdoelstellingen relevante investeringsprojecten. Zij kan de projecten ook in onderling perspectief zien en zo mogelijk prioriteiten aangeven. Tevens kan zij aan DenH en aan de ambtelijke organisatie richtinggevende uitspraken meegeven die betrokken worden bij de voorbereiding en opstelling van investeringsvoorstellen.

Deze algemene projectvergadering van de AV geeft de AV de mogelijkheid om op hoofdlijnen een 'schot voor de boeg' te geven op de zogenaamde kruisjeslijst. Beargumenteerd kan men aangeven welk projecten ook in hun uitwerking AV-projecten zullen moeten blijven. of: minder vergaand: men kan DenH en de organisatie richtingen meegeven voor de voorbereiding van de kruisjeslijst.

Inzicht in en invloed op projectvoorstellen

Rond de ontwikkeling van projectvoorstellen en bij de uitwerking van voorstellen zijn perioden dat de AV geen zicht heeft op de gang van zaken. Deze 'stille' periodes dienen zo kort mogelijk te zijn. DenH heeft verschillende mogelijkheden om de AV aangesloten te houden. Een voorbeeld is een AV-informatiebrief waarin DenH in afstemming met de organisatie de AV-leden informeel informeert over ontwikkelingen bij de voorbereiding van de voorstellen. Daarin kan ook duidelijkheid worden verschaft over de voortgang van de ontwikkeling (en later: uitwerking) en de planning van de komende besluitvormingsmomenten over de investeringsprojecten. Daardoor

wordt het helder voor AV-leden wat zij wanneer kunnen verwachten aan voorstellen. Het staat AV-leden vrij om naar aanleiding van een informatiebrief een onderwerp te agenderen voor een vergadering.

Bij de ontwikkeling van projectvoorstellen kunnen consultatiemomenten worden ingebouwd door DenH en de organisatie. Dat zal het geval zijn bij voorgenomen projecten waarvoor nog bepaalde beleidskaders ontbreken of niet meer actueel zijn, of waarbij er veranderende omstandigheden zijn. De voorbereiding van een consultatie kan bestaan uit een korte probleemstellende notitie of een mondelinge toelichting op een vraagstuk. De notitie of presentatie moeten er op gericht zijn uitspraken van de AV uit te lokken.



Een voorbeeld van een aanleiding voor consultatie is het geval dat de AV heeft aangegeven dat zij alternatieve opties ter keuze krijgt voorgelegd. Vaak kunnen de criteria voor keuzes tussen de opties niet van tevoren worden gegeven en worden ze pas helder als duidelijk is hoe de opties er precies uitzien. In dat geval is het wenselijk om de AV voorafgaand aan de presentatie van het investeringsvoorstel te vragen welke afwegingscriteria zij opgenomen wil zien in het voorstel. Daarmee wordt voorkomen dat de AV een keuze krijgt voorgelegd waarbij de criteria en de afweging al zijn 'dichtgetimmerd'.

Uitwerking projectvoorstellen

Na besluitvorming over projectvoorstellen besluit de AV over de uitwerking van de voorstellen en de delegatie van de besluitvorming over de uitgewerkte voorstellen. Daardoor wordt de betrokkenheid van de AV bij de verschillende uitwerkingen verschillend. Er zijn uitwerkingen die ter besluitvorming terugkeren in de AV en er zijn uitwerkingen waarover DenH of de leiding van ambtelijke organisatie besluit.

Voor de uitwerking van voorstellen die ter besluitvorming terugkeren in de AV geldt hetzelfde als het bovenstaande. De AV wordt geïnformeerd over de voortgang en eventuele inhoudelijke richtingen van de uitwerking en kan daarop invloed uitoefenen. Dit resulteert erin dat de AV 'verrassingsvrij' een uitwerkingsvoorstel ter afweging en besluitvorming krijgt voorgelegd. Dat voorkomt onnodige weerstand tegen uitwerkingsvoorstellen.

Wat de uitwerkingsvoorstellen betreft kan de AV vooral geïnformeerd worden via informatiebrieven en Bestuursweb.

Voortgang projectuitvoering

Na besluitvorming over uitvoeringskredieten worden projecten uitgevoerd. Tenzij er afwijkingen zijn ten opzichte van oorspronkelijke voorstellen en besluiten is het doorgaans stil rond projecten: geen bericht, goed bericht. In deze herinrichting van de beleidscyclus past dat de AV bij besluitvorming over projectvoorstellen en bij besluitvorming over uitwerkingen die aan haar worden voorgelegd, uitspraken doet op welke wijze en wanneer zij geïnformeerd wordt over de voortgang en tussentijdse resultaten van een investeringsproject. Dat gebeurt uiteraard in een aantal P&C-documenten, maar hier geldt wederom dat informatie verloren kan gaan in een grote berg aan informatie. Ook hier is het gewenst dat voor meer informele informatievoorziening wordt gekozen: informatiebrieven, bezoek aan een project, een mondelinge presentatie over een project en dergelijke.

Informatiebrieven en andere vormen van informatie geven AV-leden de gelegenheid om de voortgang van een project te agenderen.

DenH en de organisatie dienen er bij informatie over projectvoortgang alert op te zijn of er aanleiding is tot bijsturing van projectuitvoering of heroverweging van uitgangspunten en/of

besluiten over een project. Indien dit het geval is, worden tussentijdse bijstellingsvoorstellen voorgelegd aan de AV.

Resultaten en effecten

In eerdere stadia van de beleidscyclus heeft de AV uitspraken gedaan over de omvang van een project, de doelen, de kosten en mogelijk de uitvoering. Na afloop van een project dient de AV zicht te krijgen op de resultaten van een project in relatie tot die uitspraken. Het gaat daarbij dus niet alleen om informatie over de besteding van middelen en de uitvoering in relatie tot de tijdsplanning, maar ook over wat het project heeft opgeleverd en hoe dat resultaat zich verhoudt tot die eerdere uitspraken. Een korte evaluatie per project is daarom gewenst. De AV kan aangeven welke type informatie zij wenst te zien in die evaluatie.

Aan het eind van een zittingsperiode van de AV kan in een vergadering de AV worden geïnformeerd over de stand van zaken van projecten en resultaten van projecten waarover aan het begin van die periode een bijeenkomst is gehouden.



5 Conclusies en aanbevelingen RKC

Uit de onderzoeksopdracht en uit gesprekken met AV-leden komt de wens naar voren om de Algemene Vergadering een meer sturende rol te geven, zonder dat dit er toe leidt dat de AV geconfronteerd wordt met dikkere dossiers en langere agenda's. Deze wens heeft de RKC als vertrekpunt genomen bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen in dit hoofdstuk.

Dit onderzoek tracht inzicht te verwerven in de wijze waarop de besluitvorming door de Algemene Vergadering (AV) van waterschap Zuiderzeeland over investeringsprojecten plaatsvindt. De centrale vraag van dit onderzoek is er op gericht om na te gaan of de huidige systematiek en werkwijze van het waterschap de AV voldoende in de gelegenheid stelt om haar sturende en controlerende rol adequaat te vervullen.

Conclusies

A) *Ten aanzien van de bestuurssystematiek*

1. Er zijn beleidskaders met een verschillende tijdshorizon beschikbaar die de essentiële beleidsterreinen van het waterschap bestrijken (onder andere WBP, energiestrategie, afwegingskader maatschappelijke positie van het waterschap, taak waterschap in natuurgebieden en andere). Daarnaast bestaat er een bestuursprogramma dat zich voornamelijk richt op het “hoe”, en niet op het “wat”. Deze diversiteit van documenten blijkt in de praktijk voor de AV onvoldoende een coherent beleidskader waaraan zij zich verbonden heeft en dat als richtsnoer kan dienen voor de zittingsperiode van de AV.
2. De P&C-cyclus voorziet in een grote hoeveelheid gedetailleerde informatie op verschillende tijdstippen gedurende het jaar. De P&C-cyclus is ontworpen voor het management van de organisatie en het College van DenH, en functioneert goed in die rol. De P&C-cyclus is voornamelijk financieel gericht en treedt in werking op het moment dat een investeringsbeslissing is voorbereid. De P&C-cyclus voldoet voor de AV niet om haar te voorzien van informatie op hoofdlijnen die haar in staat stellen haar kaderstellende rol goed te spelen.

B) *Ten aanzien van de gegroeide werkpraktijk*

3. In de loop der jaren is, mede onder invloed van de hierboven genoemde factoren, voor de AV een praktijk ontstaan waarbij de AV:
 - a. relatief laat in het besluitvormingsproces ten aanzien van investeringsprojecten wordt betrokken. Op zo'n moment zijn ten aanzien van een aantal belangrijke overwegingen al impliciet of expliciet besluiten genomen. De taak voor de AV is dan de allocatie van de benodigde middelen te accorderen;
 - b. gevraagd wordt bij kostenafwijkingen aanvullende budgetten goed te keuren;
 - c. gevraagd wordt de afronding van de investeringprojecten goed te keuren.

C) *Eindconclusie*

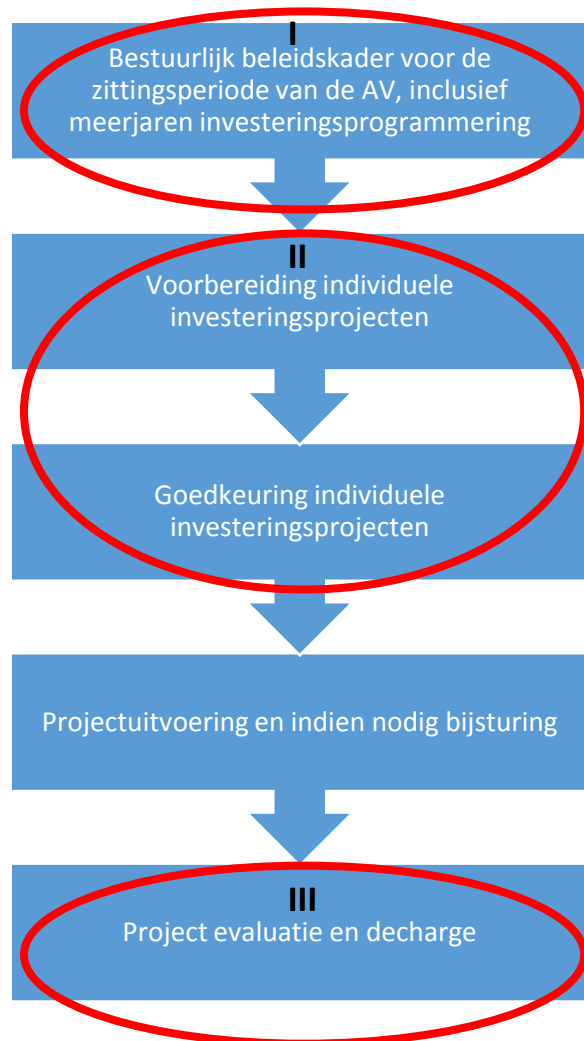
4. De gevolgde werkpraktijk en de gehanteerde systematiek leiden er toe dat het voortraject voor het nemen van investeringsbeslissingen grotendeels buiten het zicht blijft van de AV. Het is juist gedurende dit voortraject dat afwegingen worden gemaakt die voor de AV van belang zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van prioriteitstelling van investeringen en relaties tot beleidsmatige en bredere maatschappelijke kaders. Dit heeft er toe geleid dat in de werkpraktijk van de AV de balans tussen kaderstelling vooraf enerzijds en controle achteraf anderzijds geleidelijk is verschoven naar de controlerende rol, en dat met name ten aanzien van de financiën. Enigszins zwart-wit gesteld lijkt het dat het samenspel van bestuurssystematiek en gegroeide werkpraktijk er toe geleid heeft dat de AV, voor wat betreft de kaderstellende rol, meer gestuurd wordt dan dat zij stuurt.

Aanbevelingen

De aanbevelingen moeten er toe leiden dat de AV beter in positie wordt gebracht om haar kaderstellende rol te kunnen vervullen. Zoals uit de conclusies blijkt zijn er voldoende beleidskaders en is er voldoende informatie beschikbaar om de AV in staat te stellen te sturen. De verbeterpunten zijn te vinden in het kiezen van het juiste moment waarop de AV betrokken wordt en het niveau van de beleidsmatige en technische informatie die aan de AV wordt aangeboden.

Het uitgangspunt

Het uitgangspunt voor versterking van de bestuurlijke rol van de AV is de beleidscyclus die de zittingsperiode van de AV bestrijkt. Investeringsprojecten dienen in dit kader te worden geplaatst. Schematisch ziet deze beleidscyclus er als volgt uit.



Effectieve invulling van de rol van de AV vindt plaats in de drie rood omcirkelde activiteiten binnen de beleidscyclus. De volgende concrete aanbevelingen zijn erop gericht de rol van de AV in deze drie fasen van de beleidscyclus te versterken.

I. Uitwerken beleidskader

Aan het begin van de zittingperiode van de AV dient zij in samenspraak met het college van DenH een beleidskader op te stellen op basis van de wettelijke taken van het waterschap, de vigerende beleidskaders die bestaan voor specifieke onderwerpen en haar eigen prioriteiten. Dit beleidskader bevat taakstellende doelen en daaraan gekoppelde resultaatverplichtingen. Het is leidend voor de gehele zittingsperiode van de AV, tenzij de AV het nodig vindt daarin tussentijds veranderingen aan te brengen. Het beleidskader bevat ook een meerjaren investeringsprogrammering waarin alle te voorziene investeringen zijn opgenomen.

II. Aanpassen werkwijze voorbereiding investeringsprojecten

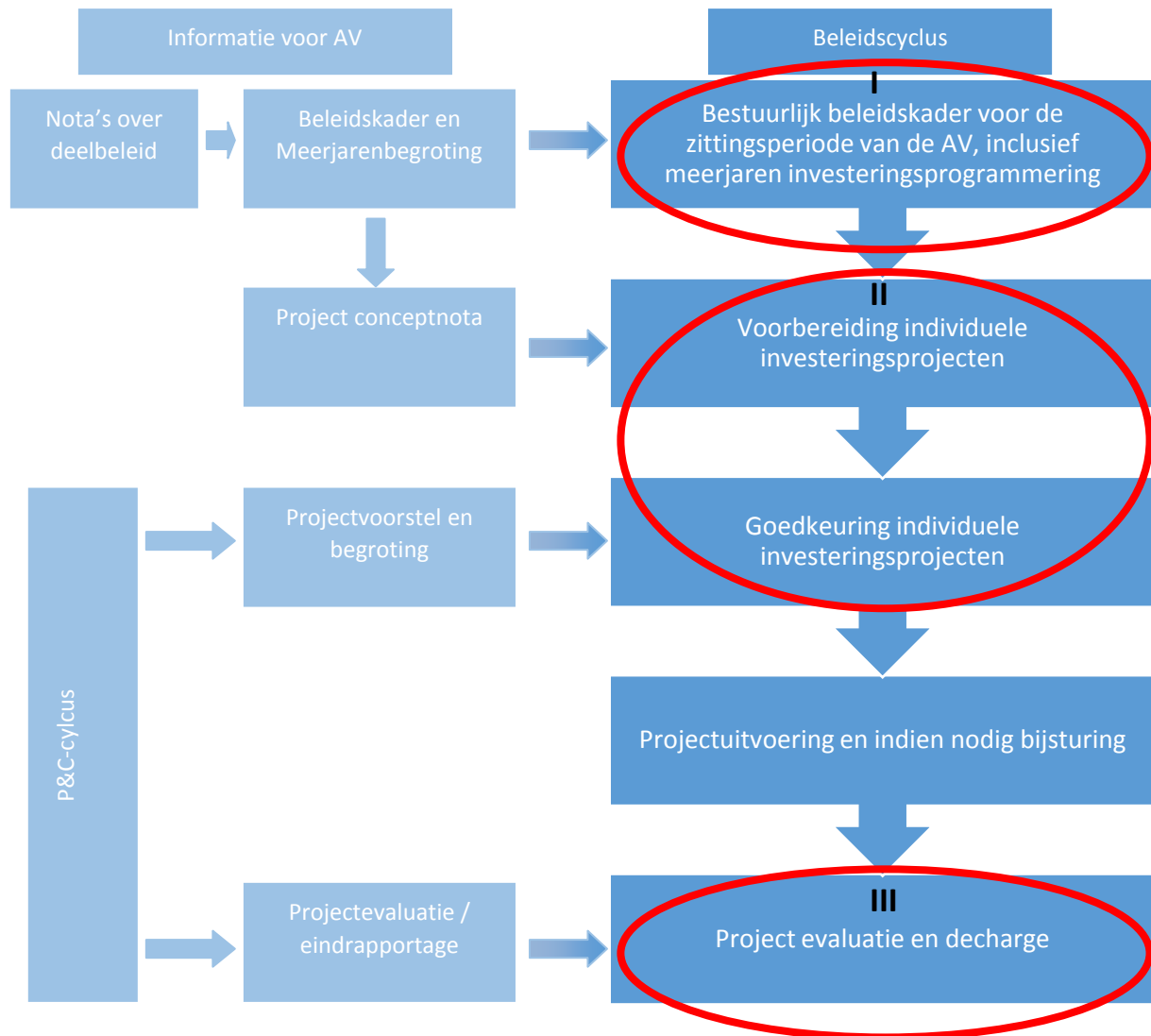
De voorbereiding van individuele investeringsprojecten begint met een beschrijving van de problematiek waarop de investering een antwoord moet zijn. Daarna worden mogelijke alternatieven geïnventariseerd en gewogen. Het is van belang de AV in deze vroege voorbereidingsfasen van een investeringsproject "mee te nemen". Dit "meenemen" van de AV in het proces van voorbereiding van investeringsprojecten is nieuw, en vraagt niet alleen een nieuwe werkwijze, maar vereist ook een cultuuromslag in de samenwerking tussen het college van DenH, de organisatie en de AV. Het uitgangspunt dient te zijn dat belangrijke besluiten in samenspraak met de AV tot stand moeten komen. Het samengaan van bestuurlijk vermogen, technische competentie en democratische legitimering is de essentie van het mandaat van het waterschap. Het is daarom van belang dat samenwerking tussen college, organisatie en AV wordt gezien als een meerwaarde, en dat besluitvorming door de AV niet wordt gezien als een "hobbel" die genomen moet worden voordat het werk door kan gaan. Concreet kan het "meenemen" van de AV plaatsvinden door middel van locatie bezoeken en toelichtingen door de direct betrokken medewerkers, toelichting op keuzes door deskundigen en regelmatige communicatie van de voortgang per e-mail of anderszins. Ook kan een "project concept nota" worden opgesteld waarin de belangrijkste te maken afwegingen zijn aangegeven. Van belang is dat de AV inzicht krijgt in de afwegingen die tijdens de voorbereidingsfase gemaakt zijn en hoe de deskundigen uiteindelijk tot een beperkt aantal alternatieven komen waarover de AV moet beslissen. Het biedt ook de mogelijkheid om gedurende de voorbereiding aspecten van breder maatschappelijk belang in te brengen die door de deskundigen kunnen worden meegewogen.

III. Project evaluatie

Bij oplevering van het project dient een evaluatie plaats te vinden. Deze evaluatie kan zich beperken tot een korte beschrijving van het uitvoeringsproces en de mee- of tegenvallers die daarbij zijn opgetreden, een ex-post analyse van de business case die voor de investering is uitgewerkt en tot een beschrijving van de bijdragen van de investering aan de realisatie van de beoogde beleidsmatige doelstellingen in het onder 1 opgestelde beleidskader.

Informatievoorziening van de AV

Om haar rol goed te kunnen spelen heeft de AV de juiste informatie op het juiste moment nodig. In de onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.



Zoals blijkt uit bovenstaande schema is veel van de benodigde informatie reeds aanwezig. Essentieel is dat vorm en tijdigheid van documenten voor de AV worden afgestemd op de kaderstellende en controlerende taken die van de AV worden verwacht. Een belangrijke bron van informatie over de uitvoering van investeringsprojecten is de P&C-cyclus. Deze verschaft echter een grote hoeveelheid gedetailleerde informatie. Voor de AV dient hiermee zeer selectief te worden omgegaan, uitsluitend informatie die geschikt is voor de beleidsmatige sturing dient standaard aan de AV gestuurd te worden.

Bijlage 1 Documenten



Onderzoeken

Berenschot (2015) Naar meer grip op ICT. Onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Onderzoek investeringen. Onderzoek ten behoeve van de directie.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Begroten en Werkelijkheid. 11 Maart 2013. Onderzoek voor de rekenkamercommissie Zuiderzeeland.

Rekenkamer commissie Waterschap Zuiderzeeland (2012) rapport Risico's en Weerstandsvermogen. Mei 2012.

Rekenkamer commissie Waterschap Zuiderzeeland (2013) Doelmatigheid en doeltreffendheid, afdeling ingenieursbureau. December 2013.

Algemeen Beleid

Waterschap Zuiderzeeland (2009) Collegeprogramma Waterschap Zuiderzeeland 2009-2012.

Waterschap Zuiderzeeland (2010) Waterbeheerplan 2010-2015. Meer dan water alleen. Gedeeltelijke herziening waterbeheerplan 2007-2011.

Waterschap Zuiderzeeland (2011) Plan van aanpak op basis van het rapport "Versterken sturing en beheersing van waterschapsprojecten", d.d. 30 november 2011.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Reglement van orde voor de vergaderingen van de Algemene Vergadering 2012.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Besluit van de Algemene Vergadering betreffende delegatie bevoegdheden aan het college van Dijkgraaf en Heemraden, d.d. 7 mei 2013.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Besluit van de Algemene Vergadering betreffende verordening op de uitgangspunten voor het beleid, voor het beheer en voor de inrichting van de beleids- en verantwoordingsfunctie van Waterschap Zuiderzeeland 2013, d.d. 7 mei 2013.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Zuiderzeeland, d.d. 28 mei 2013.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Besluit mandaat, volmacht en machtiging Waterschap Zuiderzeeland 2013, vastgesteld in de vergadering van DenH d.d. 4 april 2013.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Beleid Buitendijkse regionale waterkeringen d.d. 13 juni 2013.

Waterschap Zuiderzeeland (2014) Ontwerp Beheerplan 2016-2021, het waterschap midden in de maatschappij.

Waterschap Zuiderzeeland (2015) Bestuursprogramma 2015-2019: Duurzaam verbonden bekend en vertrouwd.



Waterschap Zuiderzeeland (2015) Reglement van orde voor de vergaderingen van de Algemene Vergadering 2015.

Waterschap Zuiderzeeland (2015) Voorstel aan de Algemene Vergadering betreffende plan van aanpak naar aanleiding van het rekenkameronderzoek "Naar meer grip op ICT", d.d. 29 september 2015.

Waterschap Zuiderzeeland (2008) Notitie activa beleid Waterschap Zuiderzeeland.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Amendement AWZI Dronten, energieneutraal?

P&C-Documenten

Waterschap Zuiderzeeland Investeringsplan 2009-2019 Waterschap Zuiderzeeland.

Waterschap Zuiderzeeland (2011) Voorjaarsnota 2012-2015, d.d. 9 mei 2011. Vastgesteld in de AV 25 mei 2011.

Waterschap Zuiderzeeland (2011) Bijlage bij de Voorjaarsnota 2012-2015: Investeringsplan 2012-2015 met een doorkijk naar 2020.

Waterschap Zuiderzeeland (2011) Bijlage 1C Voortgangsrapportage investeringen.

Waterschap Zuiderzeeland (2011) Meerjarenbegroting 2012-2015, d.d. december 2011.

Waterschap Zuiderzeeland (2011) Jaarverslag en Jaarrekening 2011, d.d. 29 mei 2012.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Oplegnotitie Voorjaarsnota 2013-2016. Vastgesteld in de AV 29 mei 2012.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Bijlage bij de Voorjaarsnota 2013-2016: Investeringsplan 2013-2016 met een doorkijk naar 2020.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Voorjaarsnota 2013-2016. Stukdatum 8 mei 2012.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Bijlage 2B Voortgangsrapportage Investeringsprojecten.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Voortgangsrapportage 2012, d.d. 25 september 2012.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Bestuursrapportage 2012, d.d. 6 september.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Meerjarenbegroting 2013-2016, d.d. december 2012.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Beleidsjaarverslag 2012, d.d. 7 mei 2013.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Oplegnotitie Voorjaarsnota 2014-2017. Vastgesteld in de AV d.d. 8 mei 2013.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Bijlage bij de Voorjaarsnota 2014-2017: Investeringsplan 2014-2017 met een doorkijk naar 2020.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Bijlage 2B Voortgangsrapportage Investeringsprojecten.



Waterschap Zuiderzeeland (2013) Voortgangsrapportage 2013, d.d. 5 september 2013.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Bestuursrapportage 2013, d.d. augustus 2013.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) Meerjarenbegroting 2014-2017, d.d. december 2013.

Waterschap Zuiderzeeland (2014) Jaarstukken 2013, d.d. 8 mei 2014.

Waterschap Zuiderzeeland (2014) Oplegnotitie Voorjaarsnota 2015-2018. Vastgesteld in de AV d.d. 27 mei 2014.

Waterschap Zuiderzeeland (2014) Bijlage bij de Voorjaarsnota 2015-2018: Investeringsplan 2015-2018 met een doorkijk naar 2023.

Waterschap Zuiderzeeland (2014) Bijlage 2B Voorjaarsnota: Voortgangsrapportage Investeringsprojecten.

Waterschap Zuiderzeeland (2014) Bestuursrapportage 2014, d.d. 28 oktober 2014.

Waterschap Zuiderzeeland (2014) Meerjarenbegroting 2015-2018, d.d. december 2014.

Waterschap Zuiderzeeland (2015) Oplegnotitie Voorjaarsnota 2016-2019. Vastgesteld in de AV d.d. 26 mei 2015.

Waterschap Zuiderzeeland (2015) Jaarstukken 2014, d.d. 30 juni 2015.

Waterschap Zuiderzeeland (2015) Beheerbegroting 2015.

Waterschap Zuiderzeeland (2015) Investeringsplanning 2016-2019 met een doorkijk naar 2024. Bijlage bij de Voorjaarsnota 2016-2019.

Bijlage 3. Actualisatierapportage investeringsplanning 2016-2019.

Buitendijkse gebieden

Provincie Flevoland (2006) Provinciaal Omgevingsplan Flevoland 2006-2015.

Provincie Flevoland (2009) Verordening voor de fysieke leefomgeving 2009.

Provincie Flevoland (2012) Verordening voor de fysieke leefomgeving 2012.

Waterschap Zuiderzeeland (2014) Beleidsregels Buitendijkse regionale waterkeringen.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Meerjaren Onderhoudsplan Buitendijkse regionale waterkeringen.

AV Voorstel d.d. 28 april 2010, Agendapunt 13, betreft stand van zaken operationalisering zorgtaak buitendijkse regionale keringen.

AV Voorstel d.d. 31 januari 2011, Agendapunt 7A, betreft uitwerking verantwoordelijkheid buitendijks.



AV Voorstel dd. 31 januari 2011, Agendapunt 7B, betreft toetsingsresultaten van de regionale buitendijkse keringen.

AV Voorstel d.d. 25 september 2012, Agendapunt 8, betreft Implementatie Buitendijkse regionale keringen.

AV Voorstel d.d. 14 juni 2013, Agendapunt 18 betreft Herijking provinciale beleid voor buitendijkse gebieden.

Bijlage Tauw (2014) Variantenstudie buitendijkse waterkeringen Zuiderzeeland.

AV Voorstel d.d. 28 januari 2014, Agendapunt 8 betreft buitendijkse regionale keringen.

AV Voorstel d.d. 24 juni 2014, Agendapunt 6A, betreft voorstel verbeteropgave.

AV Voorstel 30 september 2014, Agendapunt 8, betreft Beantwoording vragen verbeteropgave buitendijkse regionale waterkeringen.

AV Voorstel d.d. 28 oktober 2014, Agendapunt 6C betreft Verbeteropgave Buitendijkse Regionale Waterkeringen.

De IJsvogel/Onderbemaling Tollebeek

AV Voorstel d.d. 16 december 2008, Agendapunt 9 betreft voorstel aanpak wateroverlast Tollebeek.

Waterschap (2009) Projectplan aanpassingen onderbemalingen Tollebeek, d.d. 29 oktober 2009.

Waterschap (2009) Uitvoeringsprogramma NBW, d.d. 6 maart 2009.

AV Voorstel dd. 24 maart 2009, Agendapunt, Agendapunt 6, betreft Uitvoeringsprogramma NBW.

AV Voorstel dd. 21 april 2009, Agendapunt, Agendapunt 10, betreft aanvraag voorbereidingskrediet onderbemaling Tollebeek.

Waterschap Zuiderzeeland (2010) Inspraakdocument aanpassingen onderbemalingen Tollebeek, behandeld in het college van DenH d.d. 4 maart 2010.

AV Voorstel dd. 25 maart 2010, Agendapunt 9 betreft definitieve vaststelling projectplan onderbemaling Tollebeek.

AV Voorstel dd. 23 september 2010, Agendapunt 17, betreft peilbesluit onderbemaling Tollebeek.

Waterschap (2012) Jaarrapportage 2011-2012 NBW uitvoeringsprogramma, behandeld in de vergadering van DenH d.d. 1 maart 2012.

DenH Voorstel d.d. 4 december 2014, Agendapunt 11B betreft Evaluatie project IJsvogel te Tollebeek.



Beluchting AWZI Almere

AV Voorstel d.d. 29 mei 2012, Agendapunt 11, betreft aanpassing beluchting en besturingssysteem AWZI Almere, keuze variant en voorbereidingskrediet.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Memo betreft beantwoording vraag n.a.v. AV d.d. 29 mei 2012.

Grontmij (2013) Aanpassen beluchting AWZI Almere, second opinion (bestek + investeringsraming). De Bilt, 19 december 2013.

AV Voorstel d.d. 20 februari 2014, Agendapunt 11.a, betreft aanpassing en besturing AWZI Almere.

AV Voorstel d.d. 25 maart 2014, Agendapunt 11, betreft aanpassing beluchting en besturing Almere.

Waterschap Zuiderzeeland (2014) Memo aan het college van DenH betreft beantwoording vragen n.a.v. agendapunt 11 AV 25 maart 2014.

Zonneweide AWZI Dronten

AV Voorstel d.d. 8 september 2011, Agendapunt 6, systeemkeuze AWZI Dronten.

AV Voorstel d.d. 18 december 2012, Agendapunt 7, betreft renovatie en upgrade AWZI energieneutraal.

Amendement voorstel AV 18 december 2012.

Waterschap Zuiderzeeland (2012) Memo betreft beantwoording vraag AV betreffende renovatie en upgrade AWZI Dronten.

Waterschap Zuiderzeeland (2014) Memo betreft subsidieaanvraag en intentieverklaring zonnepanelen AWZI Dronten en daken hoofdkantoor en regiokantoren.

AV Voorstel d.d. 27 februari 2015, Agendapunt 7A, vergroten energieneutraliteit waterschap door toepassing van zonnepanelen.

AV Besluit d.d. 27 februari 2015, Agendapunt 7A inclusief amendement.

AV Voorstel d.d. 10 maart 2015, Agendapunt, 7A.

Sub-amendement A1a Vergroten energieneutraliteit Waterschap door toepassing van zonnepanelen (verworpen).

Sub-amendement A1 Vergroten energieneutraliteit Waterschap door toepassing van zonnepanelen (aangenomen).

Waterschap Zuiderzeeland (2015) Notitie beantwoording bestuurlijke vragen n.a.v. behandeling voorstel zonnepanelen d.d. 10 maart 2015.

DenH Voorstel dd. 21 april 2015, agendapunt 12A betreft Evaluatie project renovatie/upgrade AWZI Dronten.

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen



Naam	Functie	Datum
Sandra Zappeij	Controller	30 november 2015
Arjan Goudriaan	Medewerker financiën	
Camiel Maenhout	Heemraad	10 december 2015
Ellen Marcusse	Leden van de Algemene Vergadering	15 december 2015
Freek Appel		
Ed Rehorst		
Anne Kolmer		
Judo Bakker		
Riet Rijs		
Jan Nieuwenhuis	Heemraad Casus Tollebeek/de IJsvogel	25 februari 2016
Henk Folkers	Casus Tollebeek/de IJsvogel	25 februari 2016
Erik Deiman		
Jan Nieuwenhuis	Heemraad Casus Buitendijkse gebieden	25 februari 2016
Hein Ehlhardt	Projectleider	25 februari 2016
Erik Deiman	Casus Buitendijkse gebieden	
Lida Schelwald/ van der Kley	Heemraad en 2 ^e loco Dijkgraaf Casus Dronten en Almere	9 maart 2016
Martin Oordt	Projectleider	9 maart 2016
Hans Kuipers	Casus Dronten en Almere	

Bijlage 3 Casestudies



In dit onderzoek zijn de volgende investeringsprojecten nader bestudeerd:

- optimaliseren van de onderbemaling bij Tollebeek;
- op norm brengen van de buitendijkse gebieden;
- nieuwe beluchtingssysteem van AWZI Almere;
- zonnepalen bij de AWZI in Dronten.

In deze bijlage worden de cases kort beschreven.

1. Aanpassing Onderbemalingen Tollebeek

In 2010 is een start gemaakt met het optimaliseren van de onderbemaling bij Tollebeek. Om de wateropgave in het gebied op te lossen zijn twee oude gemalen (Rietgors en Fuut) vervangen door een nieuw gemaal (de IJsvogel). Het nieuwe gemaal realiseert een verdrievoudiging van de bemalingscapaciteit rond Tollenbeek. Naast de bouw van het nieuwe gemaal is een duiker verbreed en een nieuwe watergang aangelegd. De drie onderbemalingen zijn samengevoegd. Het project valt onder het programma "Voldoende Water". Het totale bedrag aan investeringen voor het op orde brengen van de onderbemaling bij Tollebeek bedroeg € 4.610.000.

Het investeringsproject had een lange beleidsmatige aanloop. Het project is ontstaan naar aanleiding van de wateroverlast in 1998 waarbij het gebied rond Tollebeek onder water kwam te staan. Tollebeek ligt op het laagste punt van de Noordoostpolder, zo'n 4,5 ha onder NAP. Het gebied bestond destijds uit vijf lager gelegen polders met onderbemaling, bediend door de gemalen Fuut, Rietgors, Kievit, Steven Rippen en Pieter Oberman. De bemalingscapaciteit bleek echter onvoldoende. In 1998 vond een overstroming plaats waarbij een groot gebied rondom Tollebeek onder water kwam te staan. Er zijn toen een aantal noodmaatregelen getroffen waaronder het ophogen van de kades. Ondertussen vond er overleg plaats tussen het Rijk, de provincies en de waterschappen over het oplossen van de toekomstige wateropgave.

Besluitvorming

Het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlands Gemeenten hebben in 2001 afspraken gemaakt over een gemeenschappelijke aanpak van de realisatie van de wateropgave voor de 21e eeuw. In 2003 werden deze afspraken vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) staat dat alle waterschappen vóór 2015 hun watersysteem op orde moeten hebben en tot 2050 het watersysteem op orde moeten houden. In het Waterschap Zuiderzeeland is de totale wateropgave 1.050 ha waarvan 550 ha in Tollebeek. Op 23 september 2008 heeft de AV de NBW koers vastgesteld.

Het college van DenH heeft op 16 december 2008 drie varianten voorgelegd aan de AV voor het oplossen van de wateropgave rondom Tollebeek, waaronder:

1. het vergroten van de bestaande gemalen Fuut, Kievit en Rietgors (kosten € 3,5 miljoen);
2. het vergroten van gemaal Rietgors, koppelen van onderbemalingen (kosten € 4,4 miljoen);
3. het bouwen van een nieuw gemaal aan de Urkervaart met koppeling van de onderbemalingen (kosten € 5,6 miljoen).

De derde optie werd voorgedragen als voorkeursvariant omdat alleen deze variant de wateroverlast voor het industrieterrein op zou lossen, lagere kosten met zich mee zou brengen op het gebied van beheer en onderhoud en uiteindelijk resulteert in een robuuster watersysteem. De AV heeft kennis genomen van de voorkeursvariant en ingestemd met de verdere uitwerking van het projectplan in 2009.

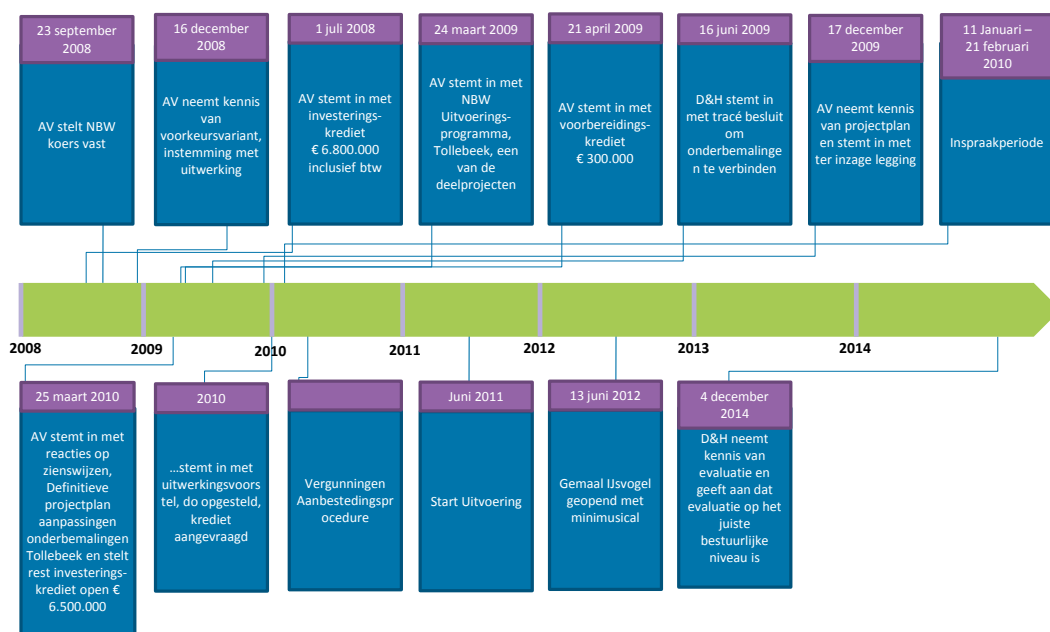
De NBW-koers is vervolgens vertaald in het NBW uitvoeringsprogramma 2009-2015 en vastgesteld door de AV op 24 maart 2009. In de NBW-koers is de wateropgave rondom Tollebeek opgenomen als een van de deelprojecten. De kosten voor het aanpassen van de onderbemaling bij Tollenbeek zijn vervolgens opgenomen in het investeringsplan en de meerjarenbegroting. Er is een bedrag van € 6.793.000 opgenomen in het investeringsplan 2010-2013.



De voorkeursvariant is vervolgens uitgewerkt in een projectplan. In de AV vergadering van 21 april 2009 is ingestemd met het ter beschikking stellen van een voorbereidingskrediet à € 300.000. Het voorbereidingskrediet was bestemd voor de aankoop van gronden, onderzoeken en interne uren. Op 16 juni 2009 stemt het college van DenH in met het tracévoorstel om de onderbemalingen met elkaar te verbinden. In de AV van 6 november 2009 is kennis genomen van het projectplan en ingestemd met de ter inzage legging. In deze periode ontvangt het Waterschap één zienswijze. De zienswijze leidt niet tot aanpassing van het projectplan. Het definitieve projectplan is vastgesteld in de AV van 25 maart 2010. Tijdens deze vergadering heeft de AV ook ingestemd met het openstellen van het investeringskrediet van € 6.500.000 voor het uitvoeren van de werkzaamheden in 2010 en 2011. De totale investeringskosten worden dan geraamd op € 6.800.000. In de AV van 23 september 2010 wordt een peilbesluit genomen voor de onderbemaling Tollebeek, waaronder de samenvoeging van de drie peilgebieden en een verlaging van het waterpeil in de Steenbanktocht van NAP-5,70 m tot NAP-6,20 m over een traject van 100 m.

De civiele- en elektrotechnische werkzaamheden zijn vervolgens aanbesteed in drie percelen. De uitvoering van de werkzaamheden is verder volgens planning verlopen. Op 13 juni 2012 is het gemaal geopend en is er een minimusical georganiseerd. Het waterschap heeft een prijsvraag uitgeschreven voor de naam van het nieuwe gemaal. Uit de prijsvraag is de naam "de IJsvogel" voortgekomen.

In DenH is afgesproken dat bij de afronding van belangrijke investeringsprojecten een evaluatie aan het bestuur wordt voorgelegd. In december 2014 is de evaluatie van het project Tollebeek voorgelegd aan het college van DenH. Hierin is geconstateerd dat het project volgens planning en binnen het gevoteerde investeringsbedrag is gerealiseerd.



Figuur 6: Tijdslijn besluitvorming de IJsvogel/Tollebeek.

Verantwoording aan DenH

In de voortgangsrapportage legt het DT verantwoording af over de voortgang van de beheer-begroting aan het college van DenH. In de voortgangsrapportage uit 2011 wordt gemeld dat de aanbesteding van de werkzaamheden heeft geleid tot een aanzienlijke meevaller, het investeringskrediet kan worden afgeraamd met 1,3 miljoen. In de voortgangsrapportage van 2012 rapporteert het DT dat de inzet van een projectleider voor het gemaal Tollebeek heeft geleid tot vertraging bij een ander project, het vervangen van de wegduikers.

Verantwoording aan de AV

Het project onderbemaaling Tollebeek is verschillende keren in de AV behandeld, voornamelijk in de voorbereidingsfase met betrekking tot het beleidsvoorstel. Gezien de omvang van de investering lag de beslissingsbevoegdheid over het openstellen van het investeringskrediet bij de AV.

Een punt dat in de AV tot discussie heeft geleid, is de onzekerheidsmarge van 25% die gebruikt werd bij de raming van de kosten toen de varianten voorgelegd werden (5,8 miljoen voor voorkeursvariant). Over de inhoudelijke keuze met betrekking tot de varianten wordt weinig vermeld in het verslag.

Vervolgens bleek bij de behandeling van het uitvoeringsprogramma National Bestuursakkoord Water dat het project al direct hoger uitviel qua kosten. Het geraamde bedrag lag toen op € 6,8 miljoen inclusief voorbereidingskosten. Er waren wel vragen over de timing van het voorstel omdat de Omgevingsvisie Flevoland nog niet was bijgesteld. Daarnaast werden er vragen gesteld over de spreiding van de investeringen over de verschillende jaarschijven en de wijze waarop de financiële consequenties van de investering doorberekend werden via heffingen aan ingezetenen en bedrijven.

Bij het vaststellen van het voorbereidingskrediet ontstond er discussie over of dit voorbereidingskrediet opgenomen was in de raming van 6,8 miljoen en voor welk investeringsplan dit financiële consequenties zou hebben. Er werd wel ingestemd met het voorbereidingskrediet.



Bij het vaststellen van het projectplan en de openstelling van het investeringskrediet voor de werkzaamheden in 2010 en 2011 stelt een van de AV-leden een vraag over alternatieve financieringsvormen voor het investeringsproject. Dit wordt op dat moment nog verder onderzocht door de ambtelijke organisatie. Tijdens deze vergadering zijn de AV-leden geïnformeerd over de aanpassingen. Er wordt opgemerkt dat de kapitaallasten afwijken van het investeringsplan 2010-2011. Het is voor een AV-lid niet duidelijk hoe hoog de afwijking is en waarom hier geen rekening mee is gehouden bij de begroting. Het college verklaart de afwijkingen met de afwaarderingssystematiek van gronden. De dijkgraaf kan geen indicatie geven van de afwijking maar zegt toe deze schriftelijk toe te zenden indien dit gewenst is.

Vanaf de openstelling van het krediet wordt gerapporteerd via de bestuursrapportages. Er wordt echter alleen over afwijkingen gerapporteerd. In de bestuursrapportage van 2011 wordt de meevaller met betrekking tot de aanbesteding vermeld.

In de Berap 2012 wordt positief bericht over de oplevering van de IJsvogel. De rapportage stelt dat met de oplevering van de IJsvogel en een aantal andere deelprojecten het NBW-uitvoeringsprogramma nu afgerond is.

Met betrekking tot het investeringsproject Tollebeek en het gemaal de IJsvogel heeft de AV geen gebruik gemaakt van haar recht om moties of amendementen in te dienen.

Afsluiting project

De IJsvogel is in 2012 opgeleverd en in exploitatie genomen. Wij hebben geen documenten aangetroffen over de wijze van afsluiting van het investeringskrediet voor het oplossen van de onderbemaling Tollebeek. In de Voortgangsrapportage investeringen is in mei 2014 gerapporteerd over de afsluiting van het project. Het project is afgesloten op 31 december 2013.

De kosten van het investeringsproject waren in eerste instantie geraamd op € 5,6 miljoen. Na de uitwerking van het projectplan en bestek is de raming naar boven bijgesteld tot € 6,8 miljoen. Uiteindelijk is er een bedrag à € 6.800.000 opgenomen in de begroting van 2010. Hiervan is vervolgens € 2.190.000 afgeraad wegens onvoorziene meevallers. De aanbesteding van het civiele en elektrotechnische bestek heeft plaats gevonden op basis van de goedkoopste inschrijving.

In de jaarstukken van 2011 wordt gerapporteerd dat bij voltooiing van de IJsvogel en realisatie van dynamisch peilbeheer 35% van de wateropgave in het Waterschap Zuiderzeeland gerealiseerd is. Naar verwachting is het gemaal in het voorjaar van 2012 gereed. Tevens wordt in de jaarstukken vermeld dat verwacht wordt dat de totale uitgaven voor het project € 1.075.000 lager uit zullen vallen.

In het Jaarverslag van 2012 staat vermeld dat alle maatregelen definitief zijn opgeleverd. Het gemaal de IJsvogel is in gebruik genomen, de gemalen Rietgors en Fuut zijn gesloopt, de brug bij de Urkerweg is aangelegd, en de duiker is vervangen. Het peil bij de Steenbanktocht is in een zone van 100 meter een halve meter verlaagd. Dit heeft ook een aantal financiële gevolgen. Bij de paragraaf over "in gebruik genomen investeringen" zijn de investeringen voor de IJsvogel opgenomen bij de post "gemalen". Als aantekening wordt vermeld dat de investeringskredieten in separate investeringsrapportages nader worden geëvalueerd.

Bij de paragraaf over rente en afschrijvingen wordt € 245.895 afgeschreven vanwege de duurzame waardevermindering van de renovaties van de gesloopte gemalen. Ook is 50% van de aanschafprijs van de duurzame oevers als waardevermindering opgenomen. Dit is volgens het beleidskader voor waardevermindering in het activabeleid.

2. Op norm brengen Buitendijkse Gebieden

De zorgtaak voor buitendijkse gebieden valt onder het programma "Veiligheid". Buitendijkse gebieden zijn gebieden die buiten het dijkkringgebied vallen. Het dijkkringgebied bestaat uit de gebieden die door de primaire waterkeringen beschermd worden. Buitendijkse gebieden worden beschermd door secundaire keringen. Deze zijn echter niet altijd als dijk of kering te herkennen in het landschap. De buitendijkse waterkeringen kunnen bestaan uit lichte damwanden, klinker-bestrating, stranden en lichte stortsteen.

De gebieden die aangewezen zijn als waterkering waren in gebruik voor andere doeleinden dan waterveiligheid (recreatie, tuinen, bedrijfsmatig, haven). Het beheer was voorheen dan ook niet gericht op waterveiligheid. Voor de locatie van buitendijkse gebieden in het Waterschap Zuiderzeeland, zie Figuur 7 Locatie buitendijkse gebieden.



Figuur 7: Locatie buitendijkse gebieden.

In 2005 heeft de provincie Flevoland een aantal waterkerende voorzieningen in buitendijkse gebieden aangewezen als regionale waterkeringen en vervolgens de zorgtaak voor deze buitendijkse gebieden opgedragen aan het Waterschap Zuiderzeeland. De Verordening Fysieke Leefomgeving Flevoland verplicht het Waterschap Zuiderzeeland om iedere zes jaar een toetsing van de regionale buitendijkse keringen uit te voeren. Voor de buitendijkse gebieden geldt een

wateroverlastnorm met een inundatienorm variërend tussen 1/10 en 1/1000. Daarnaast is afgesproken dat voor 2015 de regionale buitendijkse keringen voldoen aan de veiligheidsnormen zoals beschreven in de verordening fysieke leefomgeving Flevoland.



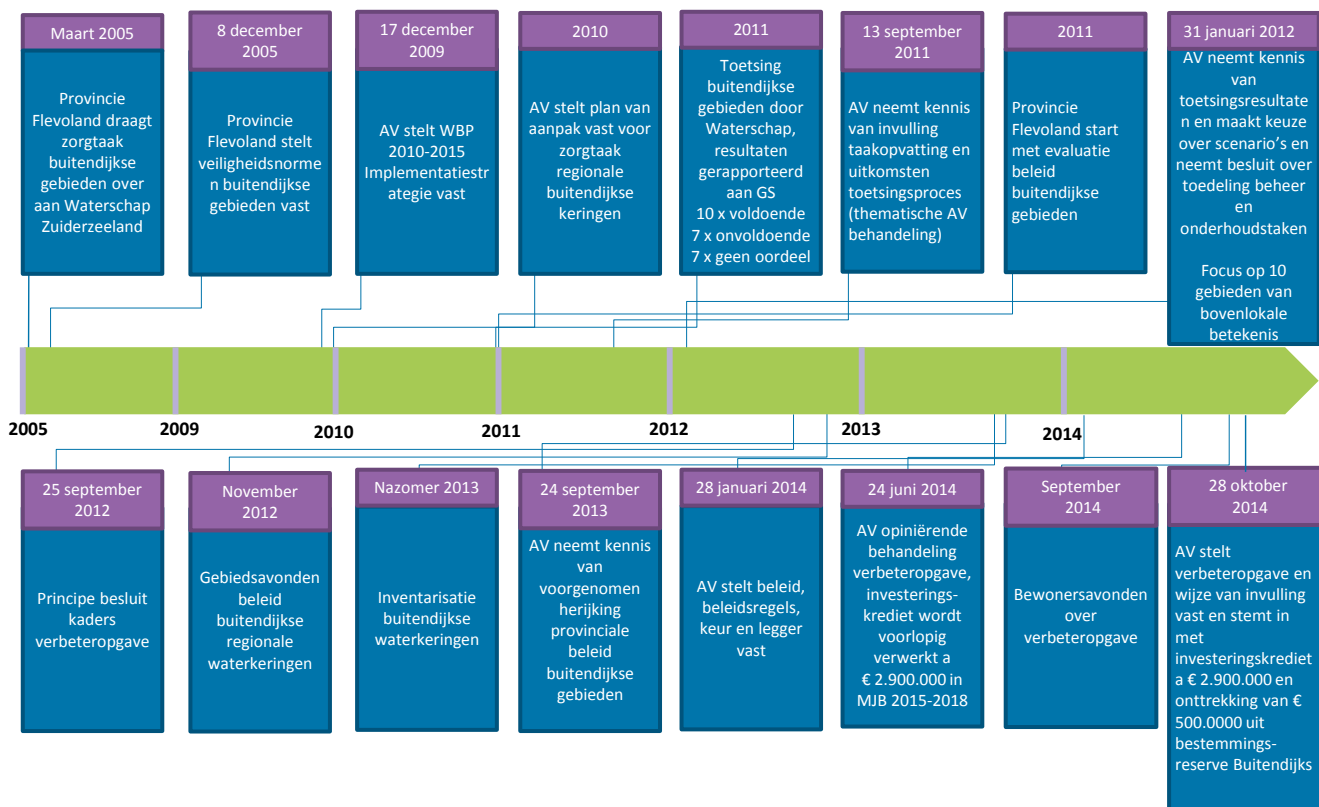
Voor het op orde brengen van de buitendijkse gebieden heeft afstemming moeten plaatsvinden met Rijkswaterstaat, de provincie Flevoland en de gemeenten Urk, Noordoostpolder, Lelystad, Almere, Zeewolde en Dronten. Daarnaast moest afgestemd worden met de (particuliere) eigenaren van kavels waarop zich secundaire keringen bevinden. Het totale bedrag gereserveerd voor de investering bedraagt. € 3.400.000.

Besluitvorming

In 2009 is het waterschap Zuiderzeeland vervolgens gestart met het operationaliseren van de zorgtaak opgelegd door de provincie Flevoland. De strategie voor de operationalisering van de zorgtaak is vastgelegd in het Waterbeheerplan 2010-2015.

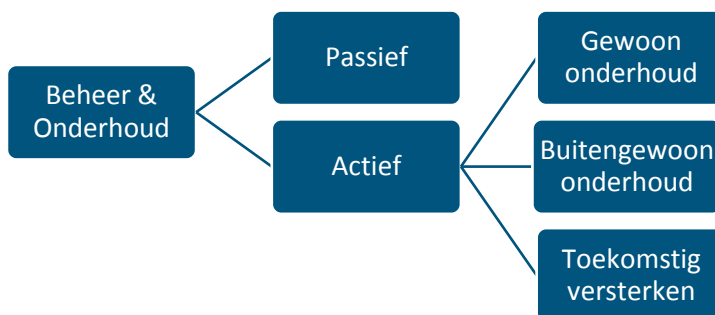
Op 13 september 2011 is een thematische bijeenkomst georganiseerd waarin een presentatie is gehouden over de mogelijkheden met betrekking tot de taaktoedeling voor het beheer en onderhoud van de buitendijkse gebieden.

Vervolgens heeft het waterschap Zuiderzeeland in 2012 een Plan van Aanpak opgesteld voor de toetsing van de buitendijkse keringen. Uit de toetsing kwam naar voren dat van de 25 buitendijkse gebieden tien gebieden voldeden aan de gestelde veiligheidsnormen. Voor zeven gebieden kon geen oordeel opgesteld worden vanwege onvoldoende gegevens, met name met betrekking tot de staat van de damwanden. Drie gebieden voldeden onvoldoende aan de veiligheidsnormen vanwege de staat van de bekleding. Vier andere gebieden scoorden onvoldoende omdat een of meer secties te laag waren.



In de AV van 31 januari 2012 wordt kennis genomen van de toetsingsresultaten van de buitendijkse gebieden. Daarnaast neemt de AV-kennis van de analyse van de mogelijkheden in de toedeling van de beheer en onderhoudstaak van buitendijkse keringen en neemt zij een principebesluit over de taaktoedeling van de verschillende beheer en onderhoudstaken.

De beheer en onderhoudstaken zijn onder te verdelen in passief beheer (vergunning verlening, handhaving, inspectie en advies) en actief beheer. Het actieve beheer is weer onder te verdelen in regulier onderhoud, buitengewoon onderhoud, op norm brengen en toekomstig versterken (zie Figuur 8).



Figuur 8: Onderhoudstaken volgen Memorie van Toelichting bij de Waterwet.

De toedeling van de verantwoordelijkheid van de onderhoudstaken is mede afhankelijk van de eigendomssituatie van de buitendijkse keringen. De buitendijkse waterkeringen zijn overwegend in eigendom van particuliere partijen, gemeenten en het Rijksvastgoed en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Het waterschap heeft slechts zeer beperkt buitendijkse regionale waterkeringen in eigendom.

Het college van DenH stelt vijf scenario's voor waaronder:

- scenario 1: de eigenaar is verantwoordelijk voor al het beheer en onderhoud;
- scenario 2: de eigenaar is verantwoordelijk voor gewoon onderhoud en op termijn voor buitengewoon onderhoud, het waterschap is verantwoordelijk voor buitengewoon onderhoud in het begin en het op norm brengen en versterken;
- scenario 3: gewoon en buitengewoon onderhoud ligt bij de eigenaar of zaakgerechtigde;
- scenario 4: eigenaar is verantwoordelijk voor gewoon onderhoud, waterschap voor overig onderhoud en op norm brengen en versterken;
- scenario 5: Waterschap is verantwoordelijk voor al het beheer & onderhoud (zie Figuur 9).

Taken	Scenario1	Scenario2	Scenario3	Scenario4	Scenario5
Gewoon onderhoud	Eigenaar	Eigenaar	Eigenaar	Eigenaar	ZZL
Buitengewoon onderhoud	Eigenaar	ZZL – >=>> Eigenaar*	ZZL – >=>> Eigenaar*	ZZL	ZZL
Op norm brengen (toetsing & kwaliteitsniveau)	Eigenaar	ZZL	ZZL	ZZL	ZZL
Versterkingen	Eigenaar	ZZL – >=>> Eigenaar*	ZZL	ZZL	ZZL

*Op termijn verplichting van ZZL naar eigenaar

Tabel 1: Scenario's taaktoedeling beheer en onderhoud buitendijkse gebieden (Bron: AV voorstel 31 januari 2012, Agendapunt 7A).

De AV besluit geen onderscheid te maken tussen burgers en bedrijven in het geval van private keringen. Verder verkiest zij scenario 5 waarbij het Waterschap verantwoordelijk is voor beheer & onderhoud bij (publieke) traditionele keringen, omdat de primaire functie van de kering een waterstaatkundige functie is. Voor (publieke) ruimtelijk ingerichte keringen en private keringen werd gekozen voor scenario 3 waarbij het gewone en buitengewone onderhoud de verantwoordelijkheid is van de eigenaar of zaakgerechtigde.

Dit houdt in dat het waterschap zorg draagt voor het op orde brengen van de buitendijkse keringen voor 2015. Vanaf 2015 is het waterschap verantwoordelijk voor het passief beheer (vergunningverlening, handhaving, inspecties en advies). De eigenaren zijn dan zelf verantwoordelijk voor het actieve beheer inzake regulier en buitengewoon onderhoud. De eerstvolgende toetsing zal plaats vinden in 2019.

De kosten voor gewoon onderhoud werden geschat op € 100.000 per jaar en voor buitengewoon onderhoud op € 500.000 per jaar. Voor het op orde brengen van de buitendijkse gebieden kon nog geen inschatting worden gemaakt van de investeringskosten. De kosten van het op norm brengen door het waterschap waren ten tijde van dit principebesluit nog niet inzichtelijk.

In haar vergadering van 25 september 2012 neemt de AV een aantal besluiten over de implementatie van de zorgtaak voor de buitendijkse regionale keringen. De AV neemt kennis van de focus binnen de aangewezen buitendijkse gebieden (het waterschap zet in op buitendijkse gebieden met een bovenlokale betekenis), de hoofdlijn van het beleid ten aanzien van de buitendijkse gebieden en de opzet van de gebiedsavonden. Daarnaast besluit de AV om uit het positieve jaarresultaat van 2012 (de watersysteemtaak) een bestemmingsreserve buitendijs te vormen à € 500.000 (eenmalige kosten) voor het toetsen én op orde brengen van de buitendijkse keringen. De AV stemt in met het verwerken van de kosten in de Meerjarenbegroting 2013-2016. Er wordt € 50.000 aan exploitatiebudget voor projectkosten opgenomen in de meerjarenbegroting voor de jaren 2013 en 2014. Daarnaast wordt vanaf 2015 € 70.000 per jaar voor beheer en onderhoudskosten opgenomen in de meerjarenbegroting.

Jaren	2013	2014	2015
A. Kosten voortkomend uit toetsing		150.000	
B. Kosten op orde brengen conform eisen beheer en onderhoud		350.000	
<i>Subtotaal kosten op order brengen</i>		500.000	
C. Jaarlijkse kosten B&O vanaf 2015		-	70.000
D. Projectkosten t.b.v. implementatie zorgtaak	50.000	50.000	
Totaal	50.000	550.000	70.000

Tabel 2. Kosten

Bron: AV Voorstel 25 september 2012, p.6.

Tot dan toe was er een bedrag van € 180.000 opgenomen in de meerjarenbegroting voor de zorgtaak buitendijks. Met de nieuwe raming werd een voordeel verwacht van € 130.000 voor 2013 en 2014 en € 110.000 voor 2015.

Gebiedsavonden

In oktober en november 2012 zijn verschillende gebiedsavonden georganiseerd voor de eigenaren van percelen met daarop buitendijkse keringen. Het gaat om de gebieden haven Zeewolde, het Muiderzand, Parkhaven en Schokkerhaven. In de bijeenkomsten werd de algemene lijn van het waterschap Zuiderzeeland ten aanzien van de buitendijkse gebieden uitgedragen. Het waterschap zou eenmalig de keringen toetsen en op orde brengen tot het minimale onderhoudsniveau.

Na 2015 zijn de eigenaren zelf verantwoordelijk voor het op norm houden. Tijdens de informatie-bijeenkomst over Zeewolde op november 2012 hebben enkele bewoners het waterschap gewezen op de slechte staat waarin sommige damwanden en keringen verkeren. Er werd geadviseerd dat het waterschap bij de schouw ook onder water naar de staat van de werken zou moeten kijken.

Ook 2014 worden gebiedsavonden gehouden. In de zomer zijn die georganiseerd voor de negen gebieden waar het Waterschap de zorgtaak implementeert. Voor de Eemshof is de gebiedsavond uitgesteld, omdat de legger hiervan nog in ontwikkeling was. Tijdens de gebiedsavond op 16 september 2014 over Zeewolde ontstond er een discussie over het materiaal dat gebruikt zou gaan worden voor het op norm brengen. Het waterschap gaat uit van het op orde brengen met behulp van hetzelfde materiaal. De bewoners geven aan dat de levensduur positief beïnvloed kan worden door ander (duurder) materiaal (bijvoorbeeld staal i.p.v. houten damwanden) te gebruiken.

Algemene Vergadering

In de vergadering van 28 januari 2014 stelt de AV het beleid, de keur, de beleidsregels en de legger vast (ook wel het "beleidskwartet" genoemd). In de zomer van 2014 zijn er inventarisaties opgesteld van buitendijkse regionale keringen van boven lokaal belang. De inventarisaties werden gebruikt als 0-meting. Uit de inventarisatie kwam inderdaad naar voren dat drie gebieden niet aan de norm voldeden (Parkhaven, Zeewolde en Muiderzand). Met name de houten damwanden bij Zeewolde hadden een kortere restantlevensduur dan 5 jaar en voldeden dus niet aan de norm. Het vervangen van deze damwanden zorgde voor een aanzienlijke stijging in de geraamde kosten voor het op norm brengen.

In de AV van 24 juni wordt een voorstel gepresenteerd over de verbeteropgaaf voor de buitendijkse gebieden. Hierbij werd ook een nieuwe raming gepresenteerd van 3,4 miljoen. Bij de raming uit 2012 ging men er van uit dat de houten damwandconstructies nog aan de norm

zouden voldoen. Op basis van de inspecties en nadere definiëring van het minimale onderhoudsniveau heeft het waterschap Zuiderzeeland moeten concluderen dat deze houten damwanden vervangen moesten worden. De bestemmingsreserve van € 500.000 alleen bleek dus onvoldoende om de volledige kosten à € 3,4 miljoen te dekken.

Het bijbehorende kostenplaatje van € 3,4 miljoen overvalt de AV, mede omdat een aantal weken ervoor de voorjaarsnota is besproken en hier geen melding is gemaakt van verwachte meerkosten. De voorzitter intervenueert en stelt voor om het voorstel niet besluitvormend maar opiniërend te behandelen. Er worden veel vragen gesteld door de AV-leden over mogelijke toezeggingen uit het verleden, het gewenste onderhoudsniveau en de daaruit voortvloeiende kosten. De drie kernvragen hierbij waren:

1. Wat is de reden dat de verbeteropgaaf nu pas bekend is terwijl de aanwijzing al in 2005 heeft plaats gevonden?
2. Zijn er tijdens de bewonersavonden toezeggingen gedaan buiten het mandaat van de AV?
3. Had DenH de AV eerder kunnen informeren over de hoogte van de kosten?

Ondanks de commotie wordt toch besloten om het investeringskrediet alvast voorlopig te verwerken in de meerjarenbegroting 2015-2018. Daarnaast geeft de AV toestemming aan het college van DenH om op basis van dit besluit de gebiedsavonden in te gaan.

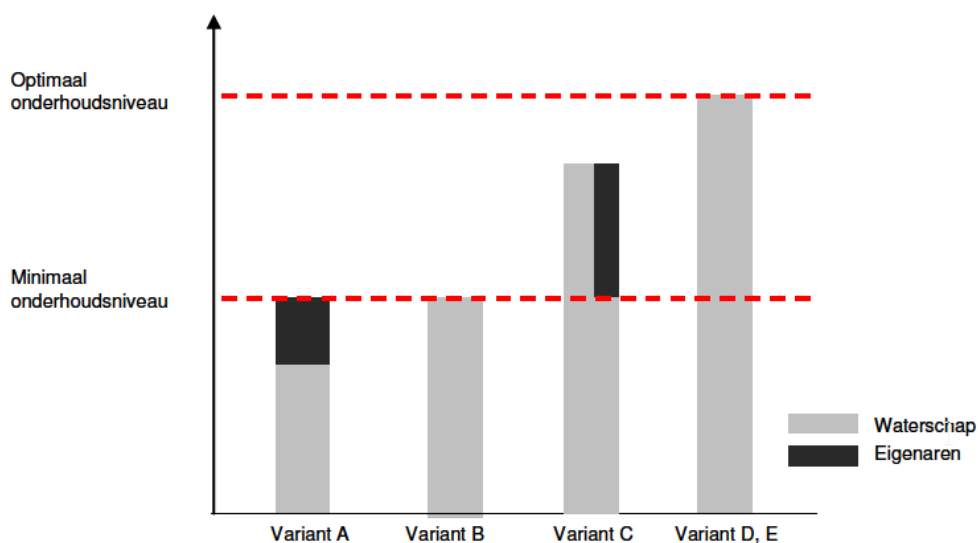
De vragen van de AV-leden uit de vergadering van 24 juni zijn in de vergadering van 30 september ter kennis name aangeboden aan de AV. De antwoordnotitie is vervolgens als bijlage opgenomen in de stukken voor de daaropvolgende AV over de besluitvorming omtrent de verbeteropgave (bijlage antwoordnotitie bij AV voorstel 28 oktober 2014). Ook hier komt een aantal vragen terug over de kostenbeheersing en de keuze voor de lijn van het waterschap ter attentie van het op orde brengen van keringen in particulier bezit en de keuze/kwaliteit van het materiaal in relatie tot de investeringskosten.

In de vergadering van 28 oktober neemt de AV kennis van het eindoordeel toetsing buitendijkse regionale waterkeringen voor negen gebieden, stemt de AV in met het collegevoorstel over de invulling van het op orde brengen van de keringen conform variant B. De AV stemt tevens in met het voteren van het investeringskrediet Buitendijkse gebieden à € 2.900.000 en de onttrekking van € 500.000 aan de bestemmingsreserve Buitendijks.

Er is een variantenstudie uitgevoerd van vijf scenario's van alternatieve uitwerkingen:

- Variant A: Waterschap versterkt keringen zodat zij voldoen aan norm en ziet toe op beheer buitengewoon onderhoud door eigenaren op minimaal onderhoudsniveau.
- Variant B: Waterschap versterkt keringen zodat zij voldoen aan norm en voert eenmalig bijzonder onderhoud uit. Voor buitendijkse keringen wordt het minimum onderhoudsniveau vastgesteld.
- Variant C: maatregelen variant B + stimulering eigenaren extra maatregelen door bijdrage 50% van de kosten.
- Variant D: maatregelen variant B + waterschap brengt eenmalig keringen op optimaal onderhoudsniveau.
- Variant E: maatregelen variant D+ waterschap levert bijdrage van 25% aan vervangingskosten over 5-15 jaar.

Hierbij is variant B aangedragen als voorkeursvariant. In het voorstel zelf worden de financiële consequenties van de verschillende varianten voor de meerjarenbegroting niet vermeld. Deze zijn wel te vinden in de bijlage "variantenstudie buitendijkse keringen" bij het bestuursvoorstel (Tauw 2014).



Figuur 9: Variantenstudie (Bron: AV Voorstel 28 oktober 2014, p.6.).

Tabel 4.1

	Uitvoerbaarheid	Beheerbaarheid	Adaptiviteit	Doorlooptijd	Kosten (M€)
Variant A	0	0	+	1,5 – 2,5 jaar	0,3 M€
Variant B	++	0	+	< 1,5 jaar	3,42 M€
Variant C	--	--	++	> 3,5 jaar	3,9 M€
Variant D	-	++	--	1,5 – 2,5 jaar	4,3 M€
Variant E	-	+	--	> 3,5 jaar	5,1 M€

Tabel 3: Overzicht kosten varianten (Bron: Tauw 2014).

Integratie met P&C-stukken

Begin 2012 was er nog geen bedrag opgenomen in de meerjarenbegroting voor het onderhoud en/of het op orde brengen van de buitendijkse keringen. Op basis van de toetsingsresultaten en het besluit over de verantwoordelijkheid buitendijks is een voorstel opgesteld over de te nemen maatregelen. Dit voorstel is betrokken bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2012.

De eerste raming voor de kosten van beheer en onderhoud is opgesteld aan de hand van bestekken van primaire keringen. Hierbij was nog geen rekening gehouden met de personele kosten. De eerste raming voor regulier onderhoud was € 100.000 per jaar. Voor buitengewoon onderhoud was € 500.000 per jaar begroot. Voor het op norm brengen van de buitendijkse gebieden kon in januari 2012 nog geen inschatting worden gemaakt.

In de AV van lente 2013 is besloten om uit het positieve overschot uit de begroting voor de watersysteeltaak een bestemmingsreserve buitendijks te vormen. Tijdens de jaren waarin het beleid gevormd werd is er vervolgens geen geld onttrokken aan deze reserve.

In de AV van oktober 2014 werden voor het eerst de kosten duidelijk van de buitendijkse zorgtaak. De voorjaarsnota was kort voor deze vergadering besproken, maar hier was geen kwantitatieve verwijzing in opgenomen over de mogelijke kapitaal kosten. Het bedrag van € 3,4 miljoen kwam dan ook als een onaangename verrassing. Tijdens deze vergadering is besloten om € 500.000 uit de bestemmingsreserve te onttrekken en een investeringskrediet te voteren à € 2.900.000, samen € 3,4 miljoen.

Naar aanleiding van het AV-besluit van oktober 2014 zijn de kosten voor het op orde brengen van de buitendijkse gebieden opgenomen in de meerjarenbegroting 2015-2018. Er was een bedrag van € 200.000/jaar begroot vanaf 2017.

Verantwoording aan DenH

Verantwoording over de voortgang van het project buitendijks vindt pas plaats door middel van regulier portefeuilleoverleg. De betrokken heemraad en de dijkgraaf werden reguliere overleggen met de ambtenaren op de hoogte gehouden over de voortgang van het dossier.

Naast het portefeuilleoverleg is er over de voortgang gerapporteerd middels de reguliere rapportagedocumenten. Het project buitendijks is opgenomen in de rapportages vanaf de votering van het investeringskrediet in 2014.

Verantwoording aan de AV

Ook de besluitvorming in de aanloop naar het beleidsvoorstel voor de buitendijkse gebieden heeft een lange aanloop gehad. Pas vrij laat in het proces werd het duidelijk voor de AV welk kostenplaatje er verbonden was aan de principekeuze met betrekking tot de zorgtaak buitendijks. In de AV van 28 april 2011 was er geen discussie opgenomen in het verslag over de operationalisering van de zorgtaak en de financiële consequenties voor de meerjarenbegroting 2012-2015. In de AV van 31 januari 2012 werd er geconstateerd dat het onduidelijk was welke financiële consequenties aan de verschillende voorgestelde scenario's voor beheer en onderhoud verbonden waren en over hoeveel jaren het buitengewoon onderhoud werd berekend. Op dat moment werd een indicatief bedrag genoemd van € 500.000. Het uiteindelijke bedrag voor het op orde brengen van de buitendijkse gebieden kon nog niet vastgesteld worden omdat dit afhankelijk was van de onderhandelingen en de voorzieningen die zouden worden getroffen.

De AV werd gevraagd om de financiële kaders vast te stellen zodat het college met deze kaders de gebiedsavonden in kon gaan. Het is onduidelijk uit de stukken wat de exacte scenario's waren en wat het bijbehorende kostenplaatje was. In het verslag discussieert de AV over of de geraamde € 500.000 incidentele of structurele kosten betreft. In het besluit staat geen vermelding over welk bedrag er nu uiteindelijk besloten is en hoe dit verwerkt wordt in de meerjarenbegroting.

Over het vaststellen van het beleidskwartet in januari 2014 is er wel dat discussie ontstaan in de AV. Het was onduidelijk welke wijzigingen er toegepast waren na de inspraakperiode. Ook waren de kosten nog steeds onduidelijk.

Ondanks de lange beleidsmatige aanloop en de aanzienlijke schaa sprong in het budget heeft de AV geen gebruik gemaakt van haar recht voor het indienen van moties en amendementen met betrekking tot het investeringsproject buitendijkse gebieden. Wel zijn er schriftelijke vragen gesteld bij de behandeling van de verbeteropgave.

Afsluiting projecten

Voor deze casus is deze vraagstelling niet van toepassing. De uitvoering van het project buitendijks is pas in 2014 van start gegaan en zal nog meerdere jaren doorlopen, in ieder geval tot 2017.

3. Vernieuwing beluchting AWZI Almere

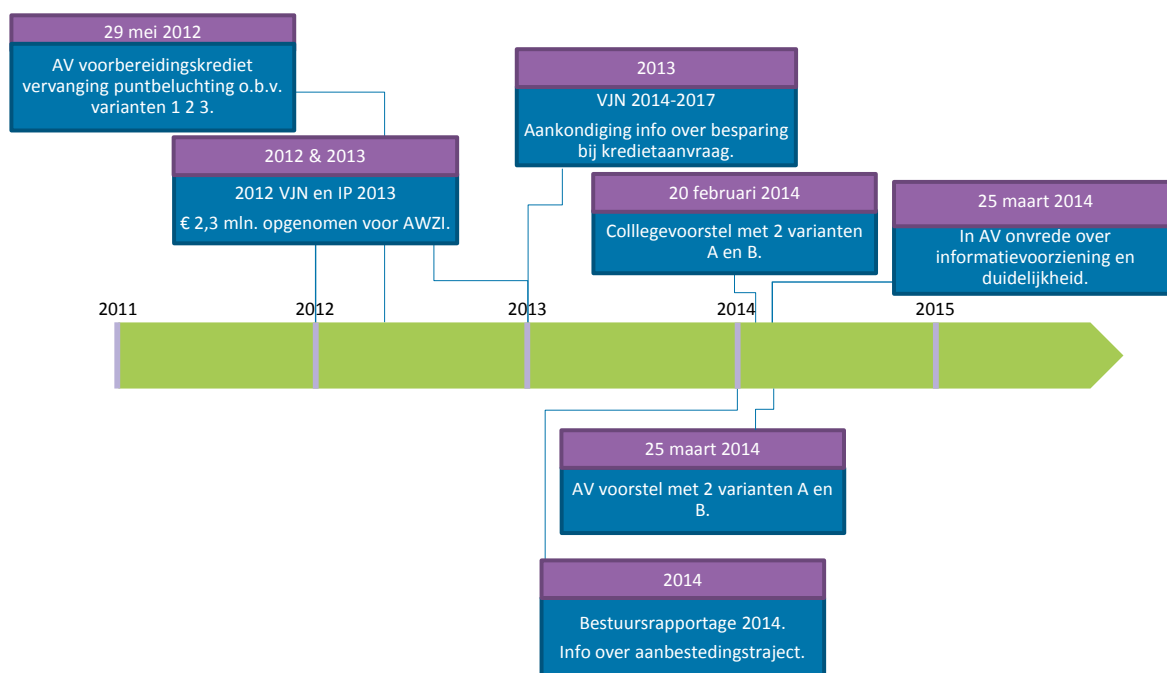
In 2012 wordt geconstateerd dat de beluchting van twee van de drie actiefslibtanks van AWZI Almere technisch en economisch was afgeschreven en aan vervanging toe was. Er is een studie verricht naar ombouw van de huidige puntbeluchters tot meer energie-efficiënte bellenbeluchting. Het uitgangspunt daarbij was dat de ombouw van de beluchting een mogelijk uitbreiding van de AWZI in de toekomst niet in de weg zou staan.

Gebleken is dat het ombouwen tot een compleet systeem met bellenbeluchting volgens het principe van plaatbeluchting, een besparing oplevert van maximaal 1,5 miljoen kilowattuur per jaar. Dit komt overeen met circa 25% van het totale verbruik van de AWZI. Dit sluit aan bij de afspraken die zijn vastgelegd in de meerjarenafspraken energie-efficiëntie (MJA-3) en het klimaatakkoord.

In de exploitatie is berekend dat de ombouw een voordeel oplevert van minimaal € 126.000 per jaar. De totale investering is geraamd op een bedrag van circa € 1,5 miljoen. Naast de beluchting was het besturingssysteem van de AWZI en de beluchttingsregeling aan vervanging toe. Hiervoor is een bedrag geraamd van € 700.000. In de meerjarenbegroting is een investering van € 2,5 miljoen voor 2012-2013 opgenomen.

Besluitvorming

Onderstaande figuur geeft de betrokkenheid van de AV en de besluitvorming in beeld:



Aan de AV van 29 mei 2012 wordt een voorstel voorgelegd waarin een aantal varianten is opgenomen. De volgende varianten zijn onderzocht:

1. Handhaven puntbeluchters waarbij de twee uit 1983 worden vernieuwd en vergroot en op termijn revisie van de overige vier puntbeluchters.
2. Handhaven puntbeluchters uit 1998 en bijbouwen bellenbeluchting, de puntbeluchters worden dan alleen ingeschakeld tijdens piekaanvoeren.
3. Complete vervanging van alle puntbeluchters door bellenbeluchting.

De varianten worden met elkaar vergeleken op een aantal grootheden:

Variant	Raming investering*	Energie Verbruik (1.000 kWh/jr)	Kapitaal lasten gemiddeld*	Kosten energie en onderhoud per jaar	Totale lasten/jr.*
1. Puntbeluchting	184	4.100	16	492	508
2. Bellen/punt	1.333	2.600-3.100	117	315-378	432-495
3. Bellenbelucht.	1.488	2.500-3.000	131	303-366	434-497

Tabel 4: Uitwerking objectieve vergelijking.

In het voorstel wordt ook een vergelijking van de varianten gegeven op basis van een aantal subjectieve criteria, waaronder de inpasbaarheid, toekomstbestendigheid en duurzaamheid:

Variant	Inpasbaar	Toekomstbestendig	Duurzaam	Score
Puntbeluchting	+++	-	-	3+
Bellen- en puntbeluchting	+	++	++	5+
Bellenbeluchting	++	+++	+++	8+

Tabel 5: Uitwerking subjectieve vergelijking.

In de oplegnotitie voor de AV worden de verschillende criteria en de wijze waarop de varianten er op scores besproken. Elke variant kent argumenten voor en tegen. Per saldo is er een voorkeur van het college voor variant 3 (bellenbeluchting). Dit wordt beargumenteerd. De financiële consequenties worden in beeld gebracht en er wordt een planning gegeven van de realisatie. Ook gaat de notitie in op de consequenties voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Er wordt een voorbereidingskrediet gevraagd van € 110.000. In het investeringsplan 2012-2015 en de meerjarenbegroting is voor dit project rekening gehouden met een investering van € 2,5 miljoen. Op basis van het verkennende onderzoek dat is uitgevoerd komen de totale investeringskosten uit op bijna € 2,3 miljoen, waarvan € 1,5 miljoen voor de aanpassing van het beluchtingssysteem zelf en € 0,7 miljoen voor de aanpassing/vervanging van de besturing.

In de AV van 29 mei wordt opgemerkt dat er nog weinig zicht is op wat de energiebesparing zal opleveren. De vergadering stemt in met het voorbereidingskrediet en de uitwerking van de voorkeursvariant 3, bellenbeluchting.

Investeringsprogramma 2013 - 2016

In 2013 zijn de investeringsuitgaven beduidend hoger dan in de jaren daarna. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een concentratie van investeringen in het programma Schoon water in dat jaar. Onder meer de aanpassing en renovatie van de beluchting in Almere heeft forse impact. Voor de vervanging van de beluchting in Almere is ten tijde van het investeringsprogramma een bestuursvoorstel in voorbereiding. Hierbij wordt voorgesteld om de huidige puntbeluchting te vervangen door bellenbeluchting, wat leidt tot een forse energiebesparing. Het programma gaat niet in op de details daarvan. Daarvoor leent het algemeenheidsniveau van het programma zich ook niet.

Besluitvorming februari 2014

Begin 2014 is het definitief ontwerp gereed en kan een uitvoeringskrediet worden aangevraagd bij de AV. In de AV van 20 februari 2014 worden twee varianten voorgelegd: een bestekvariant en een bezuinigingsvariant. De AV wordt gevraagd een keuze te maken en het bijbehorende uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen.



De bestekvariant komt uit op € 3,9 miljoen. Dat is € 1,5 miljoen meer dan waarmee in de meerjarenbegroting en in het voorstel van 2012 rekening is gehouden. De bezuinigingsvariant kost circa € 3 miljoen. Het ontwerp van deze variant is minder robuust en veilig. De beluchting kent een kortere levensduur en verbruikt meer energie. De bestekvariant levert naar verwachting een jaarlijkse besparing op de energiekosten van tussen de € 125.000 en € 190.000.

In het voorstel aan de AV worden de plussen en minnen van de twee varianten nog eens op een rij gezet. De verschillende kosten en baten van beide varianten worden in beeld gebracht en de bestekvariant is de voorkeursvariant.

Parameter	A Bestekvariant	B Bezuinigingsvariant
Robuustheid	+	0
Storingsgevoeligheid	+	-
Levensduur	++	+
Onderhoud	+	0
Investering	-	0
Energiezuinigheid	++	+
- = negatief	0 = neutraal	+ = positief

Tabel 6: Plussen en minnen twee varianten.

De bespreking van het voorstel in de AV verloopt niet zonder slag of stoot. Een aantal leden vindt de tabel met plussen en minnen te vaag en te weinig onderbouwd. Ook is niet duidelijk waarom er nu twee varianten zijn en hoe die zich verhouden tot de drie eerder voorgestelde varianten uit 2012.

Door een toename met € 1,5 miljoen voor de bestekvariant is er impliciet een begrotingswijziging aan de orde, waar geen dekking voorstel onder ligt. Het grote verschil met hetgeen in 2012 is gepresenteerd vindt men onvoldoende terug in de argumentatie. Vanuit DenH wordt gemeld dat het verschil in de raming veroorzaakt wordt door uitstel van de uitbreiding van Almere. In 2012 ging men er van uit dat er in 2018 een uitbreiding zou moeten plaats vinden in verband met de schaa sprong Almere. Nu blijkt dat dit pas in 2020 nodig zal zijn. De variant die in dit voorstel gepresenteerd is, is robuuster en bij de technische levensduur is rekening gehouden met extra capaciteit voor het accommoderen van een toekomstige schaa sprong van Almere.

Verder wordt inzicht in de personele consequenties en in de exploitatiebegroting van de verschillende varianten gemist. De AV gaat ook in op de behandeling van marktgevoelige informatie. Leden van de AV willen dat die informatie ook met hen wordt gedeeld. Wel is er bij de meerderheid steun voor de bestekvariant.

De voorzitter constateert dat de Algemene Vergadering kennis heeft genomen van het voorstel voor de aanpassing van de beluchting en besturing van AWZI Almere en kiest voor de bestekvariant. Daarvoor stelt de Algemene Vergadering een uitvoeringskrediet beschikbaar. Er wordt een begrotingswijziging doorgevoerd in de op te stellen Voorjaarsnota. De te realiseren exploitatiebesparingen worden opgenomen in de op te stellen Voorjaarsnota.

Het college zegt toe om in het vervolg gevoelige informatie op een inzichtelijke en transparante wijze op Bestuursweb aan te reiken. Ook wordt nagegaan of bij dit soort voorstellen gelijk een voorstel voor een begrotingswijziging kan worden toegevoegd.

Verantwoording

Voortgangsrapportage 2013

In de voortgangsrapportage van 2013 is aan de AV gerapporteerd dat de verwachte oplevering verschoven was naar 2015:

"De voorbereidingsfase is nagenoeg afgerond. Aan het bestuur is voorgelegd welke variant men uitgevoerd wil zien. Deze keuze is gevallen op 25 maart 2014. Hierbij is gekozen voor de zeer energiezuinige variant (A). Hierdoor is er een totaalkrediet van € 3.710.000 benodigd, waarvan € 110.000 als voorbereidingskrediet reeds is gevoteerd. Het uitvoeringskrediet van € 3.600.000 komt terug in de actualisatierapportage".

Voortgangsrapportage 2014

In de voortgangsrapportage tot en met 31 december 2014 staat het project genoemd met de bedragen die ook zijn vermeld in de Voortgangsrapportage 2013. Het project is in 2014 aanbesteed. In eerste instantie was de verwachting dat het project afgerond zou zijn in de eerste helft van 2015. Vanwege onvoorziene omstandigheden waaronder de lange levertijd van de blowers en een aanbesteding die langer duurde dan gepland werd de afronding van het project verschoven naar de tweede helft van 2015. Als gevolg hiervan vindt de activering en start van de afschrijving per 2016.

Oplegnotitie Voorjaarsnota 2015-2018

In de notitie wordt aangegeven dat de aanpassing van het beluchtingssysteem van de AWZI Almere in tijd is verschoven. De oplegnotitie bevat dezelfde mededeling als de voortgangsrapportage 2014.

Investeringsplan 2016-2019

In het investeringsplan 2016-2019 wordt het project Beluchting AWZI Almere ook vermeld als een van de mutaties ter attentie van de MJB 2015-2018. Dit naar aanleiding van de Bestuursrapportage 2014. Daarin is aangegeven dat de aanbesteding langer duurt.

In het plan wordt tevens aangegeven dat er sprake is van een lagere investering door een andere invulling van de AWZI Almere (vervanging in plaats van uitbreiding). De oorspronkelijk voorziene uitbreiding is tot 2025 nodig. Het betreffende voorbereidingskrediet is omen te vervallen. In het transport- en zuiveringsplan aangekondigd, dat de huidige AWZI in de komende jaren op een aantal (...) punten gerenoveerd dient te worden. Het gaat dan o.a. om de sliblijn, een aantal elektrotechnische investeringen en de beluchting (de beluchting die op dit moment wordt vervangen betreft twee van de drie straten). In de huidige investeringsplanning is een inschatting opgenomen van de renovatiewerkzaamheden die gepland staan voor de jaren 2016/2017 voor een totaalbedrag van € 0,7 miljoen.



5. Zonneweide AWZI Dronten

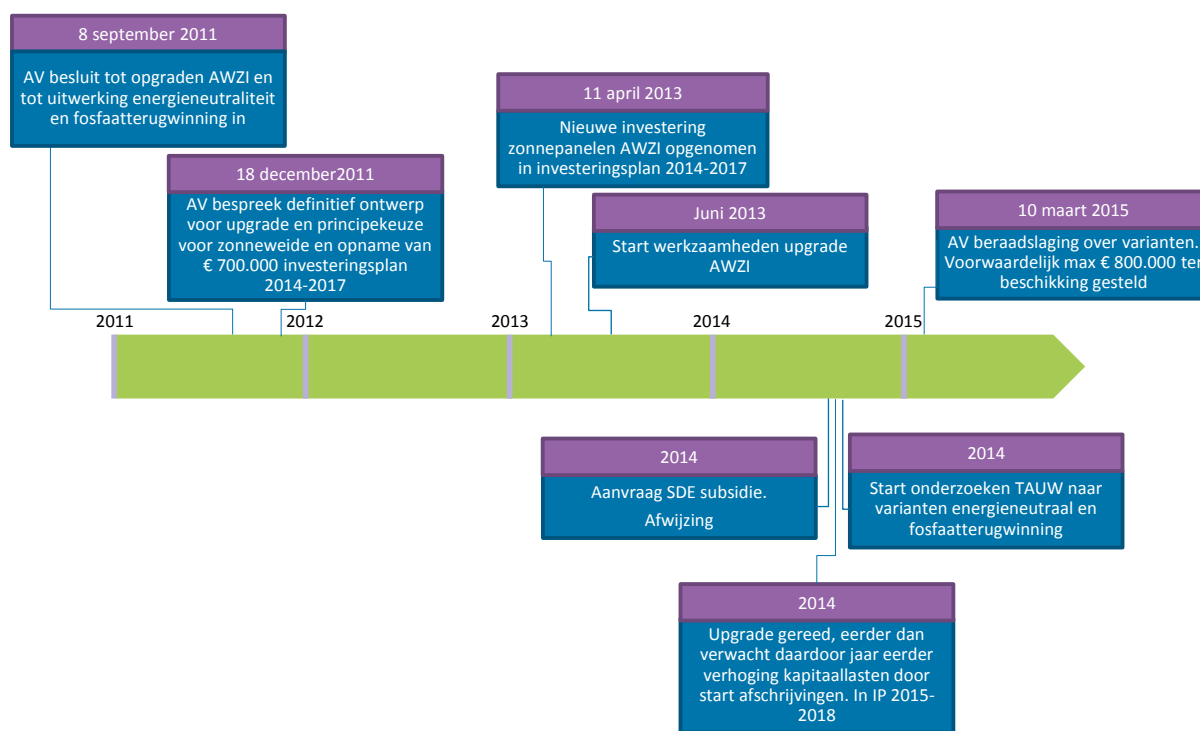
In deze paragraaf staat de realisatie van energiebesparing op de AWZI of zelfs een energie-neutrale AWZI centraal. In 2011 is aan de Algemene Vergadering van het waterschap voorgelegd dat de afvalwaterzuiveringsinstallatie Dronten (AWZI) de capaciteit naderde waarvoor hij in 1995 was gebouwd. Een upgrade was aan de orde zodat de AWZI tot circa 2021 het afvalwater zou kunnen zuiveren. Daarbij zijn thema's op het vlak van energiebesparing en fosfaatterugwinning aangegeven.

Er worden verschillende varianten onderzocht waaronder een energiezuinige AWZI, een energie-neutrale AWZI met inzet van duurzame energieopwekking en een variant met terugwinning van fosfaat. Daarbij is gesteld dat de maatregelen aansluiten bij de speerpunten van maatschappelijk verantwoord ondernemen.



Besluitvorming

Onderstaande figuur geeft inzicht in de momenten in het traject waarop de AV in beeld is, informatie krijgt en voorstellen tot besluitvorming krijgt.



Het voorstel voor een upgrade van de AWZI inclusief de energie- en grondstoffenthema's worden in september 2011 aan de AV voorgelegd. Er wordt een voorbereidingskrediet voor het totaal van € 0,5 miljoen gevraagd. De AV wordt voorgesteld de renovatie en upgrade van de AWZI in het voor- en definitiefontwerp verder te laten uitwerken en daar ook de thema's energieneutraliteit en fosfaatterugwinning bij te betrekken. De energiezuinige variant kan een mogelijke energie-neutraal terugvaloptie van de energieneutrale variant worden. Een definitief besluit over of energiezuinig kan op een later moment worden genomen bij de verstrekking van het uitvoeringskrediet.

Tijdens de bespreking op 8 september 2011 wordt de upgrade kort ambtelijk toegelicht aan de AV. Bij de bespreking wordt een vraag gesteld over de energiedoelstelling in relatie tot de

waterschapstaak. De AV-besluit conform het voorstel van het college. Het voorbereidingskrediet wordt opgenomen in de meerjarenbegroting.

Voor de kosten voor de thema's zijn voorzien:

- variant energiezuinig: € 0,6 miljoen met een terugverdientijd van 8 jaar;
- variant energieneutraal € 1,7 miljoen met een terugverdientijd van 24 jaar.

Aansluitend op de besluitvorming uit 2011 wordt een studie verricht naar de energie-alternatieven door het bureau Royal Haskoning. Bij de energieneutrale variant geldt dat zonne-energie maximaal moet worden ingezet om daadwerkelijk energieneutraal te worden. Een beperkte inzet van zonne-energie, wat waarschijnlijk eenvoudiger en goedkoper uit te voeren is, leidt tot slechts 85% energieneutraliteit. De definitieve keuze (energiezuinig, energieneutraal met beperkte of maximale inzet zonne-energie) zal door het bestuur van Waterschap Zuiderzeeland moeten worden gemaakt. Deze keuze kan gemaakt worden op basis van het nog op te stellen definitief ontwerp.

In de zomer van 2012 is het definitief ontwerp voor de renovatie gereed. Het wordt gepresenteerd voor de december vergadering van de AV. In het AV-voorstel worden de volgende varianten gepresenteerd:

1. plus	Renovatie en upgrade energieneutraal-I	€ 11,3 miljoen
2. standaard	Renovatie en upgrade energieneutraal-II	€ 10,6 miljoen
3. basis	Renovatie en upgrade energiezuinig	€ 10,2 miljoen

De plusvariant impliceert de aanleg van een zonneweide met zonnepanelen bij de AWZI Dronten. De energieconsequenties ervan worden aangeduid. De plusvariant levert besparing op inkoop van energie van 67% op. Met de plus variant wordt maximaal ingezet op de opwekking van energie, deels door het vergisten van slib en deels door toepassing van zonnepanelen. Een geheel energieneutrale AWZI, voor wat betreft de inkoop van elektrische energie, is niet mogelijk. De AV wordt gevraagd een principekeuze te maken voor realisatie van de zonneweide en hiervoor in het op te stellen investeringsplan 2014-2017 rekening te houden met een investering van € 700.000 in 2015.

In de AV van 18 december 2012 is er zorg over de ruime marges van 25% in de begrotingsraming voor de investering in de renovatie. Verschillende leden vinden dat het voorstel onduidelijk is en verwarring schept. Ook wordt gemist dat er nu over energieopwekking met zonnepanelen wordt gesproken, terwijl het beleidskader mist (de energienota was nog in voorbereiding). Een punt van zorg is de vertrouwelijkheid van de informatie. Het bestuur reageert hierop door te verwijzen naar de beschikbaarheid van de vertrouwelijke informatie en de marktgevoeligheid van de informatie. Wat betreft het energiekader wordt gewezen op de verplichtingen die het waterschap is c.q. de waterschappen zijn aangegaan op het vlak van klimaatneutraliteit en meerjarenafspraken energie: de Meerjarenafpraak Energie-efficiency (MJA-3) en het Klimaatakkoord.

De AV vindt dat er nog veel vragen zijn, de markt van energieproductie mogelijkheden nog in beweging is en het waterschap nog geen energiestrategie heeft. Nu al besluiten tot realisatie van een zonneweide met zonnepanelen vindt men prematuur. Via een amendement besluit de AV om in het verlengde van de nog vast te stellen energiestrategie verdergaande maatregelen tot energieneutraliteit voor de AWZI Dronten nader uit te werken. Zij wil hier uiterlijk 2014 een definitief besluit over nemen. Voorde verdere uitwerking is een richtbedrag van € 700.000 opgenomen in het investeringsplan 2014-2017. Ook stemt de AV in met het advies om geen fosfaat terug te gaan winnen.



Op basis van offertes die in 2014 zijn aangevraagd, meldt het bestuur in de MJB dat het verwacht dat zonnepanelen op braakliggend terrein het meest kansrijk zijn om de route naar energie-neutrale productie verder te vervolgen. Er dient echter onderzocht te worden of andere vormen van duurzame energieopwekking kansrijk(er) zijn.

Inmiddels is gekeken naar de mogelijkheden van het verkrijgen van subsidies uit de Stimulerings-regeling Duurzame Energieproductie (SDE+) om op die manier tot een sluitende businesscase te komen.

Het waterschap Zuiderzeeland heeft vervolgens Tauw een nadere studie laten doen naar de haalbaarheid van de zonneweide met zonnepanelen. Bij de financiële uitwerking van de varianten heeft het bureau als uitgangspunt gehanteerd dat de SDE+ subsidie wordt toegekend. Op basis van de in dit onderzoek gehanteerde uitgangspunten worden de volgende conclusies getrokken:

- Indien technisch mogelijk dient het zonnenveld bij voorkeur aangesloten te worden op de huidige aansluiting van de AWZI Dronten (dit levert lagere kosten op dan een nieuwe aansluiting).
- Bij minimale investeringskosten resulteert de realisatie van een zonnenveld op de AWZI Dronten in een positieve projectrentabiliteit en een beperkt negatief rendement op eigen vermogen.
- In het geval van maximale investeringskosten resulteert de realisatie van een zonnenveld op de AWZI Dronten in een negatieve rentabiliteit.
- Bij minimale investeringskosten van het zonnenveld op de AWZI Dronten resulteert varianten 2 in een positieve projectrentabiliteit en een positief rendement op eigen vermogen.
- Bij minimale investeringskosten van het zonnenveld op de AWZI Dronten resulteert varianten 3 in een positieve projectrentabiliteit en een negatief rendement op eigen vermogen.
- Indien geen SDE+ subsidie wordt toegekend resulteren alle varianten in een negatieve rentabiliteit.

Het bureau geeft dus aan dat een subsidie wel nodig is. Het bureau doet aanbevelingen om door overleg en verkenning tot meer inzicht in de consequenties te komen op het vlak van energie-effecten en mogelijkheden voor teruglevering en dergelijke.

Subsidieaanvraag

In september 2014 vraagt het college de AV om een subsidieaanvraag te mogen indienen voor de SDE+. Uit een eerste verkenning blijkt namelijk een maximale subsidie van € 9 ton beschikbaar. De totale investering wordt geschat op maximaal € 1,2 miljoen. De terugverdientijd van de zonnepanelen wordt door de subsidie flink verlaagd en zal rond de 12 jaar zijn. De functionele levensduur wordt ingeschat op 15 tot 20 jaar.

De subsidieregeling vereist van de aanvrager dat er sprake is van een omgevingsvergunning en een aangepast bestemmingsplan. Dit vergt te veel tijd om in de eerste ronde mee te doen. Na overleg met onder meer het ministerie van I&M besluit het waterschap om met de gemeente Dronten een intentieverklaring op te stellen. Daarin geeft het waterschap aan dat het voornemens is zonnepanelen te plaatsen op AWZI Dronten en op drie gebouwen, en de gemeente Dronten zal aangeven dat zij voornemens is een vergunning te verlenen op basis van een aangepast bestemmingsplan.

In een variantenstudie van Tauw van februari 2015 wordt nog eens bevestigd dat het toepassen van zonnepanelen op dit moment de meest kansrijke maatregel is om de doelstelling van energieneutraliteit te halen in de huidige maatschappelijke context.

Besluitvorming in 2015

Vlak voor de waterschapverkiezingen die in 2015 tegelijk met de provinciale statenverkiezingen worden gehouden wordt in de laatste AV in de oude samenstelling een voorstel van het college van DenH over de zonnepanelen op de zonneweide besproken. De AV wordt gevraagd:

- kennis te nemen van het voorstel om de energieneutraliteit van AWZI Dronten te vergroten met behulp van zonnepanelen;
- kennis te nemen van de intentie (van het waterschap) om maximaal gebruik te maken van de subsidiemogelijkheden voor dit project;
- kennis te nemen van de intentie (van het waterschap) om mogelijkheden van samenwerking te verkennen om de lasten van dit project te verlagen;
- in te stemmen met het realiseren van een zonneweide op AWZI Dronten en hiervoor een krediet beschikbaar te stellen van € 800.000.

In het voorstel wordt verwezen naar de studie van Tauw en nog eens naar het kader dat gevormd wordt door de eerder genoemde meerjarenaafspraken en het klimaatakkoord met het Rijk.

De beraadslaging in de AV is van lange duur en wordt vier keer geschorst. Een aantal fracties is ontevreden over het feit dat het college het project doorzet terwijl de subsidieaanvraag is afgewezen en er geen sprake is van een sluitende businesscase. Een aantal fracties wil het doorgaan van het project verbinden aan de opschortende voorwaarde dat een volgende subsidieaanvraag wordt toegekend zodat er wel sprake is van een sluitende businesscase. Dat gaat een meerderheid van de vergadering te ver. Het amendement dat wel voldoende steun krijgt, stelt een maximum aan het beschikbare krediet: er wordt ingestemd met het realiseren van een zonneweide op AWZI Dronten en er wordt een krediet beschikbaar gesteld van maximaal € 800.000. Verder spreekt de AV uit dat de opschortende voorwaarde luidt dat de in 2015 aan te vragen SDE-subsidie "substantieel" wordt toegekend.

Verantwoording

In deze casus zijn de rapportages aan DenH en AV in hoge mate gelijk. Behalve dat aan de AV voorstellen voor besluitvorming worden voorgelegd kan de AV ook inzicht krijgen in de achterliggende studies die de verschillende varianten onderbouwen.

Als het gaat om informatie die de AV niet direct krijgt, maar die wel ter inzage liggen, betreft het marktgevoelige informatie met het oog op aanbestedingen. De financiële informatie is beschikbaar gesteld via Bestuursweb waartoe AV-leden net als DenH leden en ambtenaren exclusief toegang hebben. De marges die in de openbare documenten zijn ingebouwd, kunnen zo worden ingevuld.

Op dit moment loopt een nieuwe SDE+-subsidieaanvraag. Afhankelijk van de uitkomst wordt het project gerealiseerd.

Onze contactgegevens

KplusV

Vestiging Arnhem

Postbus 60055
6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Vestiging Amsterdam

Postbus 74744
1070 BS Amsterdam
Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T +31 (0)20 669 90 66

E info@kplusv.nl

I www.kplusv.nl



Thema's



Over KplusV

Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers. Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.

