

Onderzoek Projectramingen

Rekeningcommissie



Aanbieding van het **Onderzoek Projectramingen** van de Rekeningcommissie Delfland

In opdracht van de Rekeningcommissie van het Hoogheemraadschap van Delfland heeft het onderzoeks- en adviesbureau Twijnstra Gudde in 2010 en 2011 onderzoek gedaan naar de ramingmethoden en -technieken en de budgettaire verwerking van investeringsramingen die bij een drietal investeringsprojecten van het Hoogheemraadschap van Delfland zijn gebruikt. Het ging om de projecten "nieuwbouw gemaal Vlotwatering", "kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs zuidbuurt" en "waterberging Lange Kruisweg".

Doel van het nader onderzoek Projectramingen (hier bijgevoegd) was nader analyseren van de laatste jaren uit de hand lopende ontwikkeling van investeringsuitgaven en exploitatielasten van de projecten, in het bijzonder in hoeverre dit samen hing met de aard van deze projecten respectievelijk de verschillende gehanteerde ramingmethoden en -technieken en de budgettaire besluitvorming door het dagelijks en algemeen bestuur.

Het aanvullend onderzoek is medio 2011 aan het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden aangeboden voor behandeling in de Verenigde Vergadering. De collegereactie (27 september 2011) en de inleiding van de voorzitter van de Rekeningcommissie bij de VV-behandeling op 24 november 2011 zijn onderdeel van deze rapportage van de Rekeningcommissie.

(December 2011)

Het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden

van het Hoogheemraadschap Delfland

Gemeenlandshuis Delft

Phoenixstraat 32

2611 AL Delft

Betreft onderzoeken Twijnstra en Gudde respectievelijk A T Osborne

Den Haag 30 juni 2011

Geacht College

Het onderzoeks- en adviesbureau Twijnstra Gudde heeft in 2010 en 2011 in opdracht van de rekeningcommissie een onderzoek uitgevoerd naar de ramingmethoden en –technieken de bestuurlijke besluitvorming en de budgettaire verwerking van investeringsramingen gebruikt bij een drietal investeringsprojecten van het Hoogheemraadschap van Delfland. Het ging om de projecten nieuwbouw gemaal Vlotwatering kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs zuidbuurt en waterberging Lange Kruisweg. Het bureau heeft medio juni 2011 rapport uitgebracht onder de titel (aanvullend) onderzoek projectramingen. Een eerder rapport onder de naam Onderzoek projectramingen was inmiddels zonder inhoudelijke reacties beschikbaar gesteld aan uw College en de Verenigde Vergadering.

Zoals de titel indiceert zijn in dit rapport nadere analyses opgenomen naar aanleiding van antwoorden op vragen die aanvullend zijn gesteld aan de organisatie van het hoogheemraadschap Delfland en het beschikbaar komen van eerder nog ontbrekende documenten¹.

Het rapport van Twijnstra en Gudde is op 19 juni door de opsteller ervan toegelicht aan de rekeningcommissie. De commissie heeft het rapport in dit stadium aanvaard en acht het gewenst dat het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden in de gelegenheid wordt gesteld in het kader van een zorgvuldige procedure van hoor en wederhoor te reageren op de analyses en feiten respectievelijk negen conclusies en zeven lessen uit het rapport.

¹ De rekeningcommissie is de organisatie van het hoogheemraadschap Delfland erkentelijk voor de aanvullende activiteiten die zij hiertoe bereid was te verrichten.

Omdat nog niet zo lang geleden, namelijk op 22 mei 2008 een rapport van A.T Osborne is verschenen onder de titel "Calamiteitenberging Woudse polder, onderzoek naar de oorzaken van kostenstijgingen" stelt de rekeningcommissie het op prijs als het College dat rapport bij zijn beschouwingen betreft. Concreet heeft de rekeningcommissie hier gelet op de sinds het uitbrengen van het rapport verlopen periode de volgende vragen:

- Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden na het uitbrengen van genoemd rapport wat betreft de realisatie van de calamiteitenberging respectievelijk de kosten; waren de uiteindelijke kosten in lijn met de verwachtingen uitgesproken met de verwachtingen uit het rapport van AT Osborne. In hoeverre is voldaan aan de subsidievoorwaarden gesteld door de subsidievertrekkers Senter Novem en Stowa?
- Welke aanbevelingen uit het rapport van AT Osborne zijn overgenomen en in welke vorm is dat geschied. Welke aanbevelingen zijn niet overgenomen en wat waren daarvoor de redenen?

De rekeningcommissie is er zich van bewust dat het trekken van algemeen geldende conclusies op basis van de analyses van de ramingmethoden en -technieken bij een steekproef van een viertal projecten met de nodige terughoudendheid moet geschieden. Bovendien is de commissie ermee bekend dat er inmiddels op verschillende terreinen al een verbetertraject in gang is gezet.

Toch nodigt de commissie het College gaarne uit bij haar reactie ook haar visie ten aanzien van de door het rapport van Twijnstra Gudde getrokken zeven lessen te geven en op welke wijze zij die lessen om wil zetten in het te voeren beleid.

De rekeningcommissie stelt het tenslotte op prijs als de reactie van het College aan de rekeningcommissie nog voor eind augustus kan worden tegemoet gezien, opdat zo spoedig mogelijk daarna het finale rapport naar de Verenigde Vergadering kan worden gezonden.

Hoogachtend,



Drs A.P. Ranner

(voorzitter rekeningcommissie hoogheemraadschap Delfland)

Rekeningcommissie
Hoogheemraadschap van Delfland

(Aanvullend) onderzoek projectramingen
16 juni 2011

~~*Vertrouwelijk*~~

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Rekeningcommissie Hoogheemraadschap van Delfland

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

(Aanvullend) onderzoek projectramingen

ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
J. (Jaco) Blokland MSc LLM
drs. D.A.G. (Dick) Smorenberg

Amersfoort, 16 juni 2011
571501/JGN/ASG

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding onderzoek projectramingen	1
1.2	Opdracht aan Twynstra Gudde	2
1.3	Aanpak en verantwoording	3
1.4	Leeswijzer rapport	4
2	Context projectramingen	5
2.1	(Organisatie) projectramingen binnen Hoogheemraadschap van Delfland	5
2.2	Beperkingen geselecteerde investeringsprojecten	6
3	Project nieuwbouw gemaal Vlotwatering	8
3.1	Het project	8
3.2	Gebruikte ramingmethoden en -technieken	9
3.3	Budgettaire besluitvorming en -verwerking)	17
3.4	Analyse en conclusies	18
4	Project kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt	21
4.1	Het project	21
4.2	Gebruikte ramingmethoden en -technieken	22
4.3	Budgettaire besluitvorming en -verwerking	29
4.4	Analyse en conclusies	30
5	Project waterberging Lange Kruisweg	33
5.1	Het project	33
5.2	Gebruikte ramingmethoden en -technieken	34
5.3	Budgettaire besluitvorming en verwerking	37
5.4	Analyse en conclusies	38
6	Conclusies en lessen	39
6.1	Onze conclusies	39
6.2	Lessen die het Hoogheemraadschap van Delfland kan trekken	44
6.3	Tot slot	47

Literatuurlijst

Bijlagen

1. Toelichting Standaardsystematiek Kosten-ramingen (SSK)
2. Projectraming kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt

1 Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het (aanvullend) onderzoek naar de door het Hoogheemraadschap van Delfland gebruikte ramingmethoden en -technieken. In dit inleidende hoofdstuk beschrijven wij de aanleiding, de opdracht aan Twynstra Gudde, de aanpak en verantwoording en de leeswijzer voor dit rapport.

1.1 Aanleiding onderzoek projectramingen

Het Hoogheemraadschap van Delfland is één van de vijftieng waterschappen die Nederland telt. Het gebied waarbinnen het Hoogheemraadschap van Delfland zijn taken uitoefent, is één van de dichtstbevolkte en meest geïndustrialiseerde gebieden van Nederland. Het gebied staat bovendien bekend om zijn intensieve glastuinbouw.

De kerntaken van het Hoogheemraadschap van Delfland zijn: (zorg voor) voldoende water, schoon water, stevige dijken en gezuiverd afvalwater. Een goede uitvoering van deze kerntaken, samenwerking en oog voor de natuur zijn de drie pijlers van het beleid van het Hoogheemraadschap van Delfland.

Rond de eeuwwisseling heeft het Hoogheemraadschap van Delfland te maken gehad met wateroverlast als gevolg van zeer hevige regenbuien. Sindsdien heeft het Hoogheemraadschap van Delfland veel geld uitgegeven aan maatregelen om wateroverlast te voorkomen. Dijken en kades zijn versterkt, kanalen zijn verbreed en gemalen zijn uitgerust met zwaardere pompen. Het gaat hierbij vaak om complexe investeringsprojecten.

Niet alleen zijn door deze maatregelen om wateroverlast te voorkomen de kosten aanzienlijk toegenomen (waardoor de jaarlijkse investeringen nu worden terug gebracht), ook is de verenigde vergadering bij een aantal van deze investeringsprojecten geconfronteerd met onverwachte kostenoverschrijdingen. Aanleiding voor de rekeningcommissie van de verenigde vergadering¹⁾ om onderzoek te doen naar door het Hoogheemraadschap van Delfland gebruikte ramingmethoden en -technieken.

¹⁾ De rekeningcommissie is een bijzondere bestuurscommissie. De samenstelling, taak en werkwijze van deze commissie heeft de verenigde vergadering in een aparte verordening geregeld. De rekeningcommissie kan ten behoeve van de verenigde vergadering zelfstandig een onafhankelijk onderzoek (laten) uitvoeren naar doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door of namens het college van dijkgraaf en hoogheemraden gevoerde financiële beleid en beheer.

1.2 Opdracht aan Twynstra Gudde

De rekeningcommissie heeft in juni 2010 Twynstra Gudde opdracht gegeven om een (evaluatie)onderzoek naar ramingmethoden en -technieken bij een drietal investeringsprojecten uit te voeren (stand van zaken zomer 2010). Deze door de rekeningcommissie geselecteerde investeringsprojecten zijn:

- nieuwbouw gemaal Vlotwatering
- kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt
- waterberging Lange Kruisweg.

1.2.1 Doel onderzoek projectramingen

Het doel van het (evaluatie)onderzoek naar ramingmethoden en -technieken bij het drietal investeringsprojecten is (Rekeningcommissie Hoogheemraadschap van Delfland, 2010):

- Analyseren van de gebruikte ramingmethoden en -technieken (het toegepaste instrumentarium). Hierbij moeten voor de projecten de ramingprocessen van ontwerp tot realisatie inzichtelijk worden gemaakt en ook de budgettaire verwerking in de verschillende fasen worden aangegeven.
- Trekken van conclusies over de achterliggende patronen en mechanismen, die binnen de organisatie van het Hoogheemraadschap van Delfland bestaan of bestonden. Hierbij moet de analyse van oorzaken van de kostenoverschrijdingen zoals scopeveranderingen, verandering in kwaliteitseisen, inschattingfouten en dergelijke worden betrokken. Ook moet inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze bij de projecten rekening is gehouden met jaarlijkse investerings- en exploitatielasten.
- Inzichtelijk maken welke lessen het Hoogheemraadschap van Delfland uit de analyse en conclusies kan trekken.

Het (evaluatie)onderzoek moet zijn gebaseerd op bureauonderzoek naar archiefstukken, aangevuld met interviews.

1.2.2 Aanvullend onderzoek projectramingen

De rekeningcommissie heeft Twynstra Gudde in mei 2011 opdracht gegeven om een aanvullend onderzoek uit te voeren. Aanleiding voor dit aanvullend onderzoek is dat de rekeningcommissie naar aanleiding van het rapport Onderzoek projectramingen (Twynstra Gudde, 2010) aanvullende vragen heeft gesteld aan de organisatie van het Hoogheemraadschap van Delfland. Deze aanvullende vragen zijn beantwoord door de eenheid Interne Audit. Ook is een aantal ontbrekende archiefstukken alsnog gevonden.

Het doel van het aanvullend onderzoek is (Rekeningcommissie Hoogheemraadschap van Delfland, 2011):

- Nader analyseren van de laatste jaren uit de hand lopende ontwikkeling van investeringsuitgaven en exploitatielasten van de projecten, in het bijzonder in hoeverre dit samen hangt met de aard van deze projecten respectievelijk de verschillende gehanteerde ramingmethoden en -technieken en de budgettaire besluitvorming door het dagelijks en algemeen bestuur.

Het aanvullend onderzoek moet zijn gebaseerd op bureauonderzoek naar archiefstukken en de beantwoording van de aanvullende vragen door de eenheid Interne Audit.

1.3 Aanpak en verantwoording

Het (evaluatie)onderzoek naar ramingmethoden en -technieken bij het drietal investeringsprojecten is uitgevoerd in vijf stappen:

1. Startbijeenkomst

In de eerste stap zijn tijdens een startbijeenkomst met de begeleidingsgroep van de rekeningcommissie afspraken gemaakt over de aanpak van het (evaluatie)onderzoek naar ramingmethoden en -technieken.

2. Objectieve analyse

In de tweede stap zijn feiten over de door de rekeningcommissie geselecteerde investeringsprojecten verzameld door middel van bureauonderzoek. Relevante archiefstukken zijn, voor zover beschikbaar, desgevraagd beschikbaar gesteld door de organisatie van het Hoogheemraadschap van Delfland. De archiefstukken zijn gecheckt tijdens afspraken met elk van de drie projectleiders. Achter in het rapport is een literatuurlijst opgenomen. De eerste bevindingen zijn besproken met de secretaris van de rekeningcommissie.

3. Responsieve analyse

In de derde stap zijn feiten en meningen/interpretaties van betrokkenen over het drietal investeringsprojecten verzameld door middel van (groeps)interviews met de belangrijkste betrokkenen²⁾. De belangrijkste betrokkenen zijn geselecteerd in overleg met de begeleidingsgroep van de rekeningcommissie; gegeven de relatief beperkte omvang van het (evaluatie)onderzoek is het aantal (groeps)interviews beperkt tot acht.

²⁾ De geïnterviewde personen zijn als portefeuillehouder, opdrachtgever, programmamanager en/of projectleider bij de geselecteerde projecten betrokken (geweest). Daarnaast is een lid van de verenigde vergadering, de ambtelijk secretaris van de rekeningcommissie/concern-controller ad interim en de teamleider van de sector Economische en Financiële Zaken, risicomangement geïnterviewd.

4. Rapportage

In de vierde stap is de veelheid aan waarnemingen verenigd tot een samenhangend beeld. De bevindingen, conclusies en lessen zijn vastgelegd in een concept rapport Onderzoek projectramingen.

De bevindingen zijn voor een check op feitelijke juistheid voorgelegd aan de belangrijkste betrokkenen. Hierna is het concept rapport besproken met de begeleidingsgroep van de rekeningcommissie. De op- en aanmerkingen op het concept rapport zijn met een onafhankelijk kritische blik verwerkt.

5. Aanvullend onderzoek

In de vijfde stap is een aanvullend onderzoek uitgevoerd door middel van bureauonderzoek naar archiefstukken die in eerste instantie niet beschikbaar waren maar alsnog zijn gevonden en de beantwoording van de aanvullende vragen.

De bevindingen zijn aangevuld, de conclusies en lessen zijn aangescherpt en vastgelegd in een concept rapport (aanvullend) onderzoek projectramingen. Het concept rapport is besproken met een deel van de begeleidingsgroep van de rekeningcommissie. De op- en aanmerkingen op het concept rapport zijn met een onafhankelijk kritische blik verwerkt.

1.4 Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 2 geven wij voor een goed begrip een toelichting op de context van de door het Hoogheemraadschap van Delfland gebruikte ramingmethoden en -technieken bij het drietal geselecteerde investeringsprojecten.

In hoofdstuk 3, 4 en 5 beschrijven wij de door het Hoogheemraadschap van Delfland gebruikte ramingmethoden en -technieken per fase, inclusief de budgettaire besluitvorming en verwerking, bij respectievelijk het project nieuwbouw gemaal Vlotwatering, het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt en het project waterberging Lange Kruisweg.

In hoofdstuk 6 presenteren wij onze conclusies en de lessen die het Hoogheemraadschap van Delfland kan trekken.

2 Context projectramingen

In dit hoofdstuk geven wij voor een goed begrip een toelichting op de context van de door het Hoogheemraadschap van Delfland gebruikte ramingmethoden en -technieken bij het drietal geselecteerde investeringsprojecten. Deze toelichting is gebaseerd op de beantwoording van de aanvullende vragen.

2.1 (Organisatie) projectramingen binnen Hoogheemraadschap van Delfland

Vanaf 2009 is binnen het Hoogheemraadschap van Delfland de Standaardsystematiek Kostenramingen (SSK) voorgeschreven voor nieuwe investeringsprojecten en vanaf 2010 zijn ook lopende projecten conform deze systematiek geraamd. Daarbij wordt het vierogenprincipe toegepast; de kostendeskundige controleert de projectraming parallel met de projectleider (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011). De Standaardsystematiek Kostenramingen is een eenduidige systematiek voor het maken van kostenramingen in de grond-, weg- en waterbouwsector in zijn volle breedte (zie bijlage 1). Het voorschrijven van de Standaardsystematiek Kostenramingen en het elke vier maanden actualiseren van de projectramingen wordt gemonitord. Alleen in bijzondere omstandigheden kan een teamleider toestemming verlenen om het actualiseren van een projectraming uit te stellen (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

Omdat van de door de rekeningcommissie geselecteerde investeringsprojecten twee projecten zijn afgerond voor 2010, is alleen het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt in 2009 conform de Standaardsystematiek Kostenramingen geraamd.

Voor 2009 – het drietal geselecteerde investeringsprojecten is voor 2009 gestart – was de Standaardsystematiek Kostenramingen binnen het Hoogheemraadschap van Delfland nog niet voorgeschreven. (Projectleiders van) het Project- en Ingenieursbureau van het Hoogheemraadschap van Delfland volgde(n) de ramingmethode van het op het desbetreffende project ingehuurd ingenieursbureau³⁾. De raming werd door de projectleider gecontroleerd.

³⁾ Voor 2010 zijn er vanwege het grote aantal maatregelen om wateroverlast te voorkomen relatief veel investeringsprojecten uitbesteed. Vanaf 2003 werkt het Hoogheemraadschap van Delfland met raamcontracten ingenieursdiensten, waarin alle afspraken zijn vastgelegd. Om het ingenieursbureau voor het gehele project verantwoordelijk te laten zijn, wordt ook de raming uitbesteed. Vanaf 2009 is er ook telkens ingehuurd op de vacature kostendeskundige (tot drie keer toe is het niet gelukt deze vacature vast in te vullen) (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

Minder ingewikkelde/vaker voorkomende investeringsprojecten werden in eigen beheer uitgevoerd. De keuze valt onder het operationele beleid van de sector (afweging op basis van deskundigheid en personele capaciteit) (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

Overigens bestaat de sector Project- en Ingenieursbureau pas vanaf 2005. Voor 2005 waren de investeringsprojecten verdeeld binnen de organisatie van het Hoogheemraadschap van Delfland.

De (sturing op de) beheersing van investeringsprojecten was voor 2010 de verantwoordelijkheid van de programmamanagers die tot die tijd bij het Project- en Ingenieursbureau werkten. De programmamanagers rapporteerden aan de opdrachtgevers van de sectoren Watersysteem en Zuiveringsbeheer, die goedkeuring verleenden op beheersbeslissingen. De personele sturing en verantwoording van uren was de verantwoordelijkheid van de teamleiders (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

Vanaf 2010 zijn de teamleiders zowel verantwoordelijk voor de (sturing op de) beheersing van investeringsprojecten als de personele sturing. Er wordt binnen het Hoogheemraadschap van Delfland een systeem in werking gesteld waarbij ook de sectorcontroller en de eenheid Interne Audit betrokken worden bij de toetsing achteraf (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

De kosten van de geselecteerde investeringsprojecten werden door de projectleiders gemonitord. Bijsturing vond plaats in overleg met de opdrachtgever via verzoeken aan de verenigde vergadering⁴). Voor het drietal geselecteerde investeringsprojecten is een risicoanalyse uitgevoerd, maar alleen voor het project kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt volgens een vaste systematiek (RISMAN-methode) (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

Voor de afgeronde projecten nieuwbouw gemaal Vlotwating en waterberging Lange Kruisweg zijn geen nacalculaties opgesteld. In de faserapporten realisatie is wel een financieel overzicht (eindafrekening) opgenomen. Nacalculaties worden pas vanaf 2011 opgesteld. De kostendeskundige krijgt hierin een rol. De nacalculaties moeten informatie/kengetallen gaan opleveren voor toekomstige investeringsprojecten. De accountantsverklaring op de jaarrekening van het Hoogheemraadschap van Delfland omvat ook de controle op de investeringsprojecten (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

2.2 Beperkingen geselecteerde investeringsprojecten

De door de rekeningcommissie geselecteerde investeringsprojecten brengen enige beperkingen met zich mee wat betreft het kunnen verzamelen van feiten en meningen/interpretaties van betrokkenen over dit drietal investeringsprojecten.

⁴) Uit het (aanvullend) onderzoek blijkt dat bijsturing slechts deels plaatsvond via verzoeken aan de verenigde vergadering.

De eenheid Interne Audit merkt hierover bij de beantwoording van de aanvullende vragen op: 'De gekozen projecten in het onderzoek, zijn allen projecten die al enige jaren geleden zijn gestart. Hierdoor is het niet altijd meer mogelijk om alle gegevens te achterhalen. De projectleider is vaak (al enige malen) gewisseld en de dossiervorming was nog niet op orde. Daarnaast is er een transitie van fysieke dossiervorming naar digitale dossiervorming gaande, wat het terugvinden van documenten extra bemoeilijkt' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011: 14).

Ook werden bestuurlijke stukken over de budgettaire besluitvorming niet altijd in het projectdossier bewaard. (Vanaf 2010 moeten de bestuurlijke stukken in het projectdossier bewaard worden) (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

3 Project nieuwbouw gemaal Vlotwating

In dit hoofdstuk beschrijven wij de door het Hoogheemraadschap van Delfland gebruikte ramingmethoden en -technieken per fase, inclusief de budgettaire besluitvorming en verwerking, bij het project nieuwbouw gemaal Vlotwating.

3.1 Het project

In 2001 is het Hoogheemraadschap van Delfland gestart met het programma ABCDelfland, waarin wordt gewerkt aan een betere inrichting en beheer van het waterhuishoudkundige systeem. Tientallen projecten zijn in het kader van dit programma in uitvoering of gerealiseerd (www.hhdelfland.nl/projecten/abcdelfland). Eén van die projecten is het project nieuwbouw gemaal Vlotwating. Het project betreft de bouw van een nieuw gemaal Vlotwating om de capaciteit te vergroten tot 6 m³/s. Het doel van het project is het verbeteren van de afvoer uit het Westland⁵). Het bijzondere aan het nieuwe gemaal is dat het boezemwater door twee leidingen van circa 400 m lang onder de duinen naar de zee wordt gepompt.

In april 2010 is het nieuwe gemaal, dat de naam gemaal J.J.J.M. van der Burg heeft gekregen, geopend. De nazorgfase loopt tot en met februari 2011.

In tabel 1 zijn de betrokken portefeuillehouders, opdrachtgevers, programmamanagers en projectleiders weergegeven. Behalve de rol van projectleider zijn alle rollen door meerdere personen ingevuld.

Tabel 1. Organisatie project nieuwbouw gemaal Vlotwating

Rol	Persoon
Portefeuillehouder (Inrichting en onderhoud van watersystemen)	- de heer Van der Burg - de heer Van den Berg
Opdrachtgever (sector Watersysteem; Operationeel Beheer)	- de heer Den Dulk - de heer Bongaards
Programmamanager (sector Project- en Ingenieursbureau; Watersystemen)	- de heer Romeinders - de heer Van Steeg - de heer Middendorp - de heer Bongaards
Projectleider (sector Project- en Ingenieursbureau)	- de heer Brands

⁵) Vooruitlopend op de bouw van een nieuw gemaal Vlotwating is het bestaande gemaal uitgebreid met het plaatsen van een vierde pomp van 0,5 m³/s, waarop het bestaande gemaal gedeeltelijk al was voorbereid.

Het project staat als één van de projecten uit het programma ABCDelfland vanaf 1999 regelmatig op de agenda van onder meer het college van dijkgraaf en hoogheemraden en de stuurgroep ABCDelfland. Hiervan zijn diverse archiefstukken beschikbaar gesteld. In de stuurgroep ABCDelfland d.d. 1 mei 2000 bijvoorbeeld wordt een voorverkenning besproken. 'De voorverkenning geeft inzicht in de financiële consequenties van de maatregelen Vlotwating (uitbreiden of vernieuwen), Westland (uitbreiden), Oranjekanaal (verbreden) en Nieuwe Water (verbreden). De kosten variëren orde grootte van circa f 60 miljoen tot ruim f 125 miljoen' (Stuurgroep ABCDelfland, 2000: 2).

Ook in de verenigde vergadering staat het programma ABCDelfland op de agenda. In de verenigde vergadering d.d. 19 april 2001 bijvoorbeeld wordt besloten tot het uitvoeren van een aantal maatregelen. Voor het vergroten van de capaciteit op de korte termijn is één van de maatregelen de uitbreiding van het bestaande gemaal Vlotwating met het plaatsen van een vierde pomp. Voor de langere termijn worden de mogelijkheden voor verdere uitbreiding van bestaande gemalen opengehouden⁶). Met uitzondering van het gemaal Vlotwating kan deze verdere uitbreiding in de bestaande gemalen worden gerealiseerd. Voor het gemaal Vlotwating wordt daarom besloten tot een ruimtelijke reservering voor een nieuw gemaal (en de uitbreiding van de toestroming) ten zuiden van het bestaande gemaal (Hoogheemraadschap van Delfland, 2001). Uit een eerder voorstel blijkt dat wordt gedacht aan een nieuw gemaal met een capaciteit van 6 m³/s (Hoogheemraadschap van Delfland, 2000).

3.2 Gebruikte ramingmethoden en -technieken

Voor het project nieuwbouw gemaal Vlotwating zijn in de loop van de tijd drie projectramingen gemaakt. Samengevat zijn dit:

- 11 januari 2002: € 8.288.068,-; opgesteld door Witteveen+Bos in de evaluatie van de gemaalcapaciteit, de ramingmethode is die van Witteveen+Bos
- 2006: € 9.800.000,-; opgesteld door Witteveen+Bos (actualisatie van de projectraming uit 2002)
- 12 april 2007: € 20.740.000,-; opgesteld door Tauw, de ramingmethode is die van Tauw (SO-raming gebaseerd op de RAW-systematiek).

Daarnaast is er een zogenaamde definitief ontwerp-raming opgesteld, die € 19.800.000,- zou bedragen. De desbetreffende bijlage is echter niet beschikbaar gesteld.

⁶) Om te voldoen aan het uitgangspunt voor de waterhuishouding dat geen afwenteling plaatsvindt naar andere waterhuishoudkundige eenheden dient de boezembemaling te worden uitgebreid met circa 27 m³/s.

In het projectdocument planontwikkeling bemaling Vlotwatering d.d. 7 juni 2000 is een bedrag van circa f 20.000.000,-- genoemd. Uiteindelijk bedraagt het investeringsplan € 16.995.038,-- (inclusief € 50.000,-- voor het amoveren van het bestaande gemaal), dat in december 2010 in het kader van het veegbesluit naar beneden is bijgesteld tot € 16.500.000,-.

3.2.1 *Initiatief- en definitiefase*

In het projectdocument planontwikkeling bemaling Vlotwatering d.d. 7 juni 2000 is een bedrag van circa f 20.000.000,-- genoemd (Hoogheemraadschap van Delfland, 2000). Uit de beantwoording van de aanvullende vragen blijkt dat het projectdocument bemaling Vlotwatering een startdocument is van de toenmalige sector Integraal Waterbeheer voor zowel de uitbreiding van het bestaande gemaal met het plaatsen van een vierde pomp als de bouw van een nieuw gemaal. 'De raming van 11 januari 2002 bedraagt f 18,3 miljoen. De afronding naar f 20 miljoen is wellicht gedaan om de grondaankoop, de opwaardering van het oude gemaal alsmede de voorbereidingskosten te dekken. Omdat er nog veel onduidelijkheden waren binnen het project (...) was het nog niet mogelijk exacter te ramen' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011: 9).

Volgens een 'gespreksconcept' d.d. 1 november 2001 van Witteveen+Bos leidt hevige regenval in september 2001 en de daaruit voortvloeiende wateroverlast tot een aangepast voorstel voor een betere inrichting en beheer van het waterhuishoudkundige systeem. Voor het gemaal Vlotwatering wordt gedacht aan een nieuw gemaal met een capaciteit van 20 m³/s. Deze capaciteit van 20 m³/s is een voorlopig getal en onderwerp van nadere studie. In dit kader maakt Witteveen+Bos een globale afweging van drie varianten (uitbreiding capaciteit tot 8 m³/s op bestaande locatie, uitbreiding capaciteit tot 8 m³/s op nieuwe locatie en uitbreiding capaciteit tot 20 m³/s op nieuwe locatie). De aanlegkosten zijn door Witteveen+Bos geraamd op basis van een globaal ontwerp (Witteveen+Bos, 2001).

De drie varianten helpen om de afweging te maken tussen 'opwaardering van het bestaande gemaal of het realiseren van een nieuwe locatie', zoals verwoord in de stuurgroep ABCDelfland d.d. 28 september 2001. De stuurgroep ABCDelfland besluit niet te wachten, maar gebruik te maken van de grondaanbieding voor de nieuwe locatie omdat deze nieuwe locatie meer functionele mogelijkheden biedt (Stuurgroep ABCDelfland, 2001: 3). In het vervolg van de initiatief- en definitiefase worden de drie varianten niet meer gebruikt.

Vervolgens geeft het Hoogheemraadschap van Delfland Witteveen+Bos opdracht een evaluatie te maken van de gemaalcapaciteit. In deze evaluatie, die in januari 2002 is afgerond, zijn op hoofdlijnen drie varianten uitgewerkt (zie tabel 2). In de beantwoording van de aanvullende vragen is aangegeven dat de evaluatie is gemaakt 'met als doel het maken van een vergelijking tussen verschillende capaciteiten om een relatieve kostenefficiëntie te bepalen, en niet om een investeringsplan vast te stellen' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011: 9).

De aanlegkosten zijn door Witteveen+Bos geraamd; de deelbedragen zijn gebundeld tot bouwkosten civiel, mechanische installatie, elektrotechnische installatie, eenmalige kosten (uitvoeringskosten, algemene kosten, winst en risico) en bijkomende kosten (opruimen bebouwing, grondverwerving, planonvolledigheid). Rekening houdend met personeelskosten en advieskosten bedraagt de projectraming d.d. 11 januari 2002 voor de later gerealiseerde variant (nieuw gemaal Vlotwating op nieuwe locatie, capaciteit 6 m³/s) € 8.288.068,--.

Tabel 2. Projectraming varianten gemaal Vlotwating (Witteveen+Bos, 2002)

Component	Bestaande locatie, 6 m ³ /s	Nieuwe locatie, 6 m ³ /s)	Nieuwe locatie, 18 m ³ /s
Bouwkosten civiel	€ 2.832.659,00	€ 2.543.704,00	€ 4.881.024,00
Mechanische installatie	€ 586.364,00	€ 586.364,00	€ 1.100.000,00
Elektrotechnische installatie	€ 484.091,00	€ 484.091,00	€ 1.009.091,00
Eenmalige kosten	€ 926.432,00	€ 856.295,00	€ 1.555.341,00
Bijkomende kosten	€ 940.909,00	€ 1.245.455,00	€ 2.150.000,00
<i>Subtotaal</i>	<i>€ 5.770.455,00</i>	<i>€ 5.715.909,00</i>	<i>€ 10.695.456,00</i>
BTW, advieskosten, kosten Delfland (45%)	€ 2.596.705,00	€ 2.572.159,00	€ 4.812.955,00
<i>Totaal</i>	<i>€ 8.367.160,00</i>	<i>€ 8.288.068,00</i>	<i>€ 15.508.411,00</i>

Ondertussen start het project Zwakke Schakels Delflandse kust, waardoor er weinig activiteiten op het project nieuwbouw gemaal Vlotwating plaatsvinden (behalve de daadwerkelijke aankoop van grond in 2003). Pas als duidelijk wordt dat de duinen ter plaatse van het bestaande gemaal Vlotwating worden verbreed, besluit de verenigde vergadering in november 2005 de besluitvorming over de bouw van een nieuw gemaal Vlotwating verder voor te bereiden.

3.2.2 Voorontwerp- en definitief ontwerpfase

Het Project- en Ingenieursbureau krijgt rond augustus 2006 opdracht een ontwerp te maken voor een nieuw gemaal Vlotwating op de nieuwe locatie. Bij dit ontwerp moet rekening worden gehouden met een capaciteit van 8 m³/s. (Hierbij wordt uitgegaan van het mogelijk vervallen van het bestaande gemaal; bij het in stand houden van het bestaande gemaal kan met een 1 à 1,5 m³/s worden volstaan). In de offerte van het Project- en Ingenieursbureau zijn alleen de kosten voor het maken van het adviseurbestek, de personeelskosten en de advieskosten tot en met de bestekfase geraamd (Hoogheemraadschap van Delfland, 2006).

Op 13 februari 2007 vindt een informatieve bijeenkomst van de verenigde vergadering plaats. Volgens de beantwoording van de aanvullende vragen zou de portefeuillehouder voor deze informatieve bijeenkomst een projectraming willen hebben (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011). Hoe dan ook, uit de notitie kosten varianten nieuwbouw gemaal Vlotwating, d.d. 27 november 2006, blijkt dat door Witteveen+Bos een quick scan is gedaan om na te gaan wat de consequenties zijn als een nieuw gemaal met een capaciteit van $6 \text{ m}^3/\text{s}$ in de toekomst moet worden vergroot naar 12 of $18 \text{ m}^3/\text{s}$. De projectraming voor alleen een nieuw gemaal met een capaciteit van $6 \text{ m}^3/\text{s}$ bedraagt € 9.800.000,--, met een onzekerheidsmarge van 40% (2006). Uit de beantwoording van de aanvullende vragen blijkt het om een actualisatie van de projectraming in 2002 gaat: 'De ramingen van 2006 zijn de ramingen van 2002, maar dan geactualiseerd en geïndexeerd. Hier ligt nog geen ontwerp met een uitvoerig programma van eisen (PvE) aan ten grondslag, want dat was er toen nog niet. Er is dus gewerkt met kennis uit 1985 en de gebruikte getallen zijn geëxtrapoleerd en geïndexeerd en hadden daardoor een nauwkeurigheid van 40%. De portefeuillehouder wilder ramingen hebben t.b.v. de informatieve VV van 13-02-2007. Het oude gemaal Vlotwating is in 1985 ontworpen door Witteveen+Bos, daarom zijn zij ingeschakeld voor het maken van de ramingen' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011: 9).

Tijdens de informatieve bijeenkomst van de verenigde vergadering wordt door de opdrachtgever een aantal varianten voor de verdere uitbreiding van het gemaal Vlotwating gepresenteerd, inclusief indicatieve investeringskosten. Het indicatieve karakter van de investeringskosten is met nadruk aangegeven ('Indicatief!!') (Hoogheemraadschap van Delfland, 2007). Uit de presentatie blijkt dat de investeringskosten variëren: 'Een nieuw gemaal op de nieuwe locatie met een capaciteit van $2 \text{ m}^3/\text{s}$ vergt € 6,5 miljoen. Dat wordt € 8 miljoen bij een capaciteit van $4 \text{ m}^3/\text{s}$, € 10 miljoen bij een capaciteit van $6 \text{ m}^3/\text{s}$ en € 13 miljoen bij een capaciteit van $8 \text{ m}^3/\text{s}$. (...) Daarnaast moet in alle scenario's de aanvoer verbeterd worden. De kosten daarvan zijn steeds € 4,4 miljoen' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2007: 4⁷). Het voorstel is een nieuw gemaal te bouwen op de nieuwe locatie met in principe een capaciteit van $6 \text{ m}^3/\text{s}$ en hierover een besluit te nemen in de verenigde vergadering van mei 2007. Dit kan niet eerder, zo is aangegeven, want er is tijd nodig voor een goed onderbouwde kostenraming (Hoogheemraadschap van Delfland, 2007).

⁷) Rijkswaterstaat is bereid een bijdrage van € 2.500.000,-- te geven; het bedrag dat gemoeid zou zijn met de aanpassing van het bestaande gemaal Vlotwating die nodig is als gevolg van de kustversterking (Hoogheemraadschap van Delfland, 2007). Omdat uit de latere ramingen van Tauw blijkt dat voor de aanpassing van het bestaande gemaal een hoger bedrag is gemoeid (€ 5.200.000,--) besluit de verenigde vergadering met Rijkswaterstaat de eerder toegezegde bijdrage te bespreken (Hoogheemraadschap van Delfland, 2007). Uiteindelijk geeft Rijkswaterstaat een bijdrage van € 4.700.000,- (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008; Rijkswaterstaat, 2008).

Ondertussen worden de raamcontracten ingenieursdiensten in december 2006 opnieuw aanbesteed; Tauw gaat het Project- en Ingenieursbureau ondersteunen. Al de dag voor de informatieve bijeenkomst van de verenigde vergadering mailt de opdrachtgever aan de programmamanager: ‘De huidige kostenraming is gebaseerd op hetgeen in 2001 is bedacht en hierop is een prijscorrectie gedaan. We willen ook dat Tauw, die nu is geselecteerd, hier een raming tegenoverstelt. De wens is een raming die goed dichtgetimmerd is en waarbij we geen verrassingen à la binnenstad Delft of Woudsepolder krijgen’ (2007).

Twee maanden na de informatieve bijeenkomst van de verenigde vergadering presenteert Tauw de rapportage quick scan varianten – BG Vlotwatering. Ten behoeve van deze quick scan is door Tauw voor vier varianten een kostenraming opgesteld (zie tabel 3). De gebruikte ramingmethode is een SO-raming gebaseerd op de RAW-systematiek⁸). Vanwege de specifieke aard van de werkzaamheden is, voor het bepalen van de kosten welke gemoeid zijn bij koop en aanleg van de persleidingen, een aannemer benaderd. De projectraming voor een nieuw gemaal met een capaciteit van 6 m³/s d.d. 12 april 2007 bedraagt € 20.740.000,--, inclusief een risico-opslag van 30%.

Tabel 3. Projectraming varianten nieuwbouw gemaal Vlotwatering (Tauw, 2007)

	6 m ³ /s, nieuwbouw	4 m ³ /s, nieuwbouw	2 m ³ /s, nieuwbouw	2 m ³ /s, bestaand
Bouwkosten	€ 4.786.465,50	€ 4.135.600,75	€ 2.785.067,25	€ 1.130.608,75
Persleiding	€ 5.967.964,63	€ 5.243.629,63	€ 4.479.546,50	€ 2.222.019,63
Indirecte kosten	€ 2.056.697,42	€ 1.809.161,00	€ 1.428.530,48	€ 676.373,11
Overige kosten, o.a. risico (30%) en over- head Delfland (5%)	€ 4.540.673,57	€ 3.985.124,00	€ 3.084.120,57	€ 1.608.180,62
BTW	€ 3.383.601,22	€ 2.958.835,00	€ 2.296.566,64	€ 1.099.250,51
Totaal (afgerond)	€ 20.740.000,00	€ 18.140.000,00	€ 14.080.000,00	€ 6.740.000,00

Op verzoek van het Hoogheemraadschap van Delfland is een second opinion uitgevoerd op de projectraming door DHV. Vanwege de tijdsdruk heeft DHV alleen gekeken naar de opbouw van de projectraming en de gehanteerde eenheidsprijzen (DHV heeft dus zelf geen projectraming opgesteld). Hiervoor is de projectraming van een nieuw gemaal met een capaciteit van 4 m³/s gebruikt (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

⁸) Uit de beantwoording van de aanvullende vragen blijkt dat Tauw zijn eigen ramingmethode, gebaseerd op de RAW-systematiek, heeft gebruikt. De werktuigbouwkundige-, elektrotechnische- en automatiseringszaken zijn begroot op basis van de kennis die is opgedaan bij de boezemgemalen Parksluizen, gemaal Westland en gemaal Schoute (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

In deze second opinion, d.d. 4 april 2007, concludeert DHV (2007: 2): 'De door Tauw opgestelde kostenramingen zijn overzichtelijk opgebouwd en ruim voldoende gedetailleerd voor een raming in de studiefase. Het is lastig om goed inzicht te krijgen in de inhoudelijke juistheid, omdat tekeningen en specificaties van gemaal en persleiding ontbreken. Hierdoor is het mogelijk dat er specifieke eisen of omstandigheden meespelen, die kostenverhogend werken. Toch kan worden gesteld dat de raming erg hoog uitvalt t.o.v. projecten die in het verleden zijn uitgevoerd. DHV is van mening dat, op basis hiervan en de relatief hoge eenheidsprijzen die zijn gehanteerd, er minimaal 25% ruimte zit in de totale bouwkosten'⁹⁾.

Het Project- en Ingenieursbureau is ook van mening dat Tauw 'extreem ruim heeft gerekend en dat zij bovenop deze ruime directe kosten nog een groot risico van 30% hanteren. De ramingen bevatten bovendien enkele slordigheden' (2007: 1). De conclusie van DHV dat er minimaal 25% ruimte zit in de totale bouwkosten wordt onderschreven door het Project- en Ingenieursbureau. 'Concreet betekent dit dat raming voor een gemaal van 6 m³/s uitkomt op: W+B excl. risico 9,8 mln.; Tauw excl. risico 16,0 mln. en DHV excl. risico 12,0 mln. Daarmee is de raming van W+B en de second opinion van DHV (ondersteund door PIB) in dezelfde orde van grootte' (2007: 2). Voorgesteld wordt om op basis van deze projectramingen voor een nieuw gemaal op een nieuwe locatie met een capaciteit van 6 m³/s een investeringsbedrag van € 16.000.000,- te reserveren(2007).

Bij het voorstel aan de verenigde vergadering voor het vaststellen van het investeringsplan en het krediet voor een nieuw gemaal Vlotwating op een nieuwe locatie met een capaciteit van 6 m³/s d.d. 27 september 2007 zit een vertrouwelijke bijlage. Daaruit blijkt dat de kosten inderdaad worden geraamd op € 16.000.000,-, met een bij deze fase (volgens het Handboek Projectmatig Werken) behorende onzekerheidsmarge van 30%. Ondanks dat het Project- en Ingenieursbureau de conclusie van DHV onderschrijft dat er minimaal 25% ruimte zit in de totale bouwkosten, 'heeft het de voorkeur om de bedragen van Tauw aan te houden gezien de ontwikkeling van de marktwerking voor de komende jaren' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2007: 1)¹⁰⁾.

⁹⁾ DHV stelt bijvoorbeeld dat de gehanteerde m³ prijs voor betonconstructie relatief hoog is, evenals de gehanteerde m³ prijs voor de bovenbouw. Ook de kosten voor de werktuigbouwkundige en elektrotechnische installaties zijn erg hoog en de kosten voor de persleiding zullen in concurrentie ten minste 20% lager zijn (DHV, 2007).

¹⁰⁾ Desgevraagd door een hoofdingeland, antwoordt de portefeuillehouder: 'Geprobeerd is om zoveel mogelijk zekerheid te verschaffen over de hoogte van de kosten. In de eindfase zal wel blijken in hoeverre de ramingen correct zijn geweest. Meer valt hier nu, in een openbare vergadering, niet over te zeggen' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2007: 6).

In het faserapport definitief ontwerp d.d. 1 april 2008 is een financieel overzicht opgenomen waaruit blijkt dat in de voorontwerp- en definitief ontwerp-fase al € 485.000,-- aan kosten is gemaakt (kostenoverschrijding van € 235.000,--). De belangrijkste oorzaken van de kostenoverschrijding zijn de complexiteit van het project¹¹⁾, extra kosten voor de kostenraming van varianten en voor het architectenbureau (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

In het faserapport definitief ontwerp wordt ook gesproken over een zogenaamde definitief ontwerpraming. Deze projectraming zou € 19.800.000,-- bedragen, met een onzekerheidsmarge van 15%. De desbetreffende bijlage is echter niet beschikbaar gesteld. Gesteld wordt: 'Het investeringsplan minus de uitgaven (...) bedragen op dit moment ongeveer € 16 mln. Dit bedrag is waarschijnlijk niet voldoende om het project uit te voeren gezien de bovengenoemde raming van de totale investeringskosten. Op basis van deze DO-raming dient het investeringsplan aangepast te worden naar € 20 mln. Voorgesteld wordt hiermeete wachten totdat alle bestekramingen zijn opgesteld, zodat er meer zekerheid is over het uiteindelijke investeringsbedrag' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008: 7).

3.2.3 *Bestek- en aanbestedingfase*

In mei 2008 is, met één maand vertraging, het bestek gereed. Vier maanden later, met twee maanden vertraging, is het project aanbesteed. In het faserapport bestek en aanbesteding, d.d. 16 oktober 2008, is een financieel overzicht opgenomen, waaruit blijkt dat in de bestek- en aanbestedingfase € 209.000,-- aan kosten is gemaakt (kostenoverschrijding van € 74.000,--). De belangrijkste oorzaak van de kostenoverschrijding is extra advies nodig voor de begeleiding van de vergunningen en de aanbesteding van het gemaal en de persleiding¹²⁾. Toch is de conclusie dat het investeringsplan ruim voldoende lijkt voor de realisatie van het project; de aanbesteding van het gemaal en de persleiding zijn meegevallen ten opzichte van de zogenaamde bestekraming (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

¹¹⁾ Uit het faserapport definitief ontwerp blijkt dat door de complexiteit van het project ten opzichte van de offerte van het Project- en Ingenieursbureau de vertraging ook ongeveer tien maanden bedraagt.

¹²⁾ Uit de interviews blijkt dat het extra advies voor de aanbesteding van het gemaal en de persleiding betrekking had op een mogelijke juridische procedure tegen de uitkomst van de aanbesteding.

3.2.4 Realisatie- en nazorgfase

In maart 2010, met drie maanden vertraging, is het nieuwe gemaal gerealiseerd. In het faseraapport realisatie, d.d. 12 mei 2010, is een financieel overzicht opgenomen, waaruit blijkt dat in de realisatiefase € 13.863.000,- aan kosten is gemaakt (kostenoverschrijding € 1.301.000,-). De belangrijkste oorzaken van de kostenoverschrijding zijn extra grondwerk in verband met zandsuppletie, intensiever en langduriger directie en toezicht door de complexiteit van het werk, extra bouwrente en een aantal niet geraamde posten. Toch is de conclusie dat de kostenoverschrijding binnen de geplande onzekerheidsmarge valt. De verwachting is dat de verplichtingen in de nazorgfase nog eens € 435.000,- bedragen, zonder de doorlopende bouwrente. Het voorstel is het project financieel af te sluiten en € 450.000,- te reserveren voor de financiële afronding van de laatste zaken in de nazorgfase. Daarmee wordt voorkomen dat de bouwrente op het project doorloopt (Hoogheemraadschap van Delfland, 2010). In tabel 4 is het financieel overzicht, zoals in het faseraapport realisatie als bijlage is opgenomen, samengevat weergegeven.

Tabel 4. Financieel overzicht project nieuwbouw gemaal Vlotwatering (Hoogheemraadschap van Delfland, 2010)

	Geraamd	Gerealiseerd
Uitgaven voor 2005		
- grondaankoop	€ 363.000,00	€ 363.000,00
- aanpassing oude gemaal	€ 250.000,00	€ 0,00 *)
Advieskosten		
- besteed t/m bestek en aanbesteding	€ 594.000,00 **)	€ 594.000,00
- directie en toezicht (Tauw)	€ 303.000,00	€ 992.000,00
- personeelskosten	€ 90.000,00	€ 190.000,00
- nazorg	€ 50.000,00	€ 0,00
Bouwkosten		
- aanneemsommen	€ 9.969.000,00	€ 11.674.000,00
- onvoorzien (meerwerk)	€ 1.500.000,00	
Overige bijkomende kosten	€ 650.000,00	€ 1.007.000,00
Raming investeringskosten	€ 13.769.000,00	€ 14.820.000,00
Onzekerheidsmarge 10%	€ 1.376.900,00	n.v.t.
Budget	€ 15.145.900,00	n.v.t.

*) Opvallend is dat de gerealiseerde kosten voor de aanpassing van het oude gemaal in het financieel overzicht opgenomen in het faseraapport bestek en aanbesteding € 250.000,00 bedragen (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

***) Het geraamde bedrag voor de advieskosten tot en met de bestek- en aanbestedingfase is inclusief de kostenoverschrijdingen.

Uit de laatste voortgangsrapportage voor de zomer van 2010 blijkt dat er geen echter bijzonderheden zijn met betrekking tot de projectraming (Hoogheemraadschap van Delfland, 2010). Uit de interviews blijkt dat het voorkomen dat de bouwrente op het project doorloopt een ongewenste focus op het afronden van het project met zich meebrengt (ook in de nazorgfase wordt bouwrente gerekend; dit is door Tauw niet in de projectraming meegenomen).

3.3 Budgettaire besluitvorming en -verwerking¹³⁾

De besluitvorming over het project nieuwbouw gemaal Vlotwating vindt in eerste instantie plaats in het kader van het programma ABCDelfland¹⁴⁾. Opvallend is dat er steeds relatief kleine voorbereidingskredieten beschikbaar zijn gesteld.

De besluitvorming over het investeringsplan en het krediet voor realisatie (€ 16.000.000,--) heeft plaatsgevonden in de verenigde vergadering d.d. 27 september 2007 (Hoogheemraadschap van Delfland, 2007).

In tabel 5 is de budgettaire verwerking weergegeven (projectnummer 700955, oud 77305).

¹³⁾ De besluitvorming over het krediet voor de uitbreiding van het bestaande gemaal met het plaatsen van een vierde pomp heeft plaatsgevonden in de verenigde vergadering d.d. 24 februari 2000. Toen is het in het investeringsplan opgenomen bedrag van f 470.000,-- beschikbaar gesteld (Hoogheemraadschap van Delfland, 2000). Uit de rapportage over de stand van zaken aanpassing boezemgemalen en aanpak knelpunten polders d.d. 19 april 2001 aan de verenigde vergadering blijkt dat de uitbreiding van het bestaande gemaal is uitgevoerd (afhankelijk van het functioneren wordt besloten of bediening op afstand nog noodzakelijk is). De kosten (f 407.000,--) zijn binnen de begroting gebleven (Hoogheemraadschap van Delfland, 2001).

¹⁴⁾ In de verenigde vergadering, d.d. 19 april 2001 bijvoorbeeld, zijn de uitgangspunten voor het waterhuishoudkundig systeem vastgesteld en is besloten tot het uitvoeren van een aantal maatregelen, waaronder een ruimtelijke reservering ten behoeve van de toekomstige uitbreiding van de toestroming van het gemaal Vlotwating (daarbij dient rekening te worden gehouden met een dimensionering van circa 8 m³/s) (Hoogheemraadschap van Delfland, 2001). Bij het voorgenomen besluit in de verenigde vergadering, d.d. 21 september 2000, was al een krediet van f 3.000.000,-- beschikbaar gesteld voor het aankopen van gronden in het kader van het programma ABCDelfland (Hoogheemraadschap van Delfland, 2000).

Tabel 5. Budgettaire verwerking project nieuwbouw gemaal Vlotwatering

Jaar	Omschrijving	Bedrag
2001	verd.kred.onderh.wrk.	€ 45.378,02
2002	corr.inv.plan/krediet euroconvers	€ 1,98
	kred.ABCD vv 25-4-2002	€ 400.000,00
2004	kred.vjr.nota vv 15-4-04	- € 29.369,00
2005	kred.njr.nota VV 25-11-05	€ 8.364,00
2006	Oversch.2005 vv 11-5-06	€ 663,00
	voorjaamota 2006	€ 120.000,00
	Ovb kred.Le 21-12 nr 8	€ 350.000,00
	Ovb.kred.Le 21-12 mut 8	€ 100.000,00
2007	Krediet d&h 14-8 Vlotwat	€ 16.000.000,00
2009	Burap 2 2009	- € 500.000,00
<i>Totaal</i>		<i>€ 16.495.038,00</i>

In 2009 is het bedrag van € 500.000,-- voor het amoveren van het bestaande gemaal overgeboekt naar het project amoveren gemaal Vlotwatering. Later, in december 2010, is het investeringsplan in het kader van het veegbesluit naar beneden bijgesteld tot € 16.500.000,-- (inclusief de al overgeboekte € 500.000,-- voor het amoveren van het bestaande gemaal).

3.4 Analyse en conclusies

3.4.1 Gebruikte ramingmethoden en -technieken

Voor het project nieuwbouw gemaal Vlotwatering heeft Witteveen+Bos een projectraming opgesteld voor drie varianten. De gebruikte ramingmethode is die van Witteveen+Bos. Later heeft Witteveen+Bos deze projectraming geactualiseerd.

Tauw heeft een projectraming opgesteld voor vier varianten. De gebruikte ramingmethode is die van Tauw (SO-raming gebaseerd op de RAW-systematiek). Op verzoek van het Hoogheemraadschap van Delfland is een second opinion uitgevoerd op de projectraming door DHV.

Daarnaast is er een zogenaamde definitief ontwerp-raming opgesteld, die € 19.800.000,-- zou bedragen. De desbetreffende bijlage is echter niet beschikbaar gesteld.

3.4.2 *Oorzaken van kostenoverschrijdingen*

Ten opzichte van het investeringsplan is er geen sprake van kostenoverschrijdingen. Wel wordt in de faserapporten definitief ontwerp, bestek en aanbesteding en realisatie gesproken over kostenoverschrijdingen ten opzichte van de geoffreerde/geraamde kosten voor de desbetreffende fase. De belangrijkste oorzaken van de kostenoverschrijdingen zijn respectievelijk:

- *voorontwerp- en definitief ontwerpfase*; de complexiteit van het project, extra kosten voor de kostenraming van varianten en voor het architectenbureau
- *bestek- en aanbestedingfase*; extra advies nodig voor de begeleiding van de vergunningen en de aanbesteding van het gemaal en de persleiding
- *realisatiefase*; extra grondwerk in verband met zandsuppletie, intensiever en langduriger directie en toezicht door de complexiteit van het werk, extra bouwrente en een aantal niet geraamde posten.

Het meest opvallend is echter het verschil tussen de geactualiseerde projectraming van Witteveen+Bos (€ 9.800.000,-, met een onzekerheidsmarge van 40%) en de projectraming van Tauw (€ 20.740.000,-, inclusief een risicoopslag van 30%). Onduidelijk is waar dit verschil precies op terug is te voeren. DHV concludeert in een second opinion dat er minimaal 25% ruimte zit in de totale bouwkosten, zoals geraamd door Tauw. In de beantwoording van de aanvullende vragen wordt over dit verschil opgemerkt: 'De ramingen van W+B in de definitiefase waren indicatief en gebaseerd op uitgangspunten die een ander doel hadden, namelijk varianten in capaciteit en locatie met elkaar vergelijken, een duidelijk beeld van het gemaal was nog niet. De raming van Tauw is gebaseerd op een voorontwerp en een PvE en de andere boezemgemalen waren al uitgevoerd. De opgedane kennis van de overige boezemgemalen was o.a. input voor het PvE van het nieuwe gemaal Vlotwatering. In het PvE staat o.a. dat er een noodstroomvoorziening moet komen, dat er onder architectuur wordt gebouwd, etc.' (Hoogheemraadschap, 2011: 10).

3.4.3 *Jaarlijkse investerings- en exploitatielasten*

Over de wijze waarop bij het project rekening is gehouden met de jaarlijkse investerings- en exploitatielasten is weinig informatie beschikbaar. In geen van de projectramingen lijkt rekening gehouden met de jaarlijkse investerings- en exploitatielasten; wel maakt de uiteindelijke gebruiker deel uit van het ontwerpteam.

3.4.4 *Wat verder opvalt*

Wat verder opvalt, is dat er lang onzekerheid is over de gewenste capaciteit van het nieuwe gemaal. Hierdoor worden ook lang projectramingen opgesteld voor meerdere varianten. Voor ons is niet duidelijk op basis waarvan precies de verenigde vergadering uiteindelijk kiest voor een capaciteit van $6 \text{ m}^3/\text{s}$ en hoe dit zich verhoudt tot de benodigde uitbreiding van de boezembemaling van in totaal $27 \text{ m}^3/\text{s}$ om te voldoen aan het uitgangspunt voor de waterhuishouding dat geen afwenteling plaatsvindt naar andere waterhuishoudkundige eenheden.

Wat ook opvalt, is dat de tijdens de informatieve bijeenkomst van de verenigde vergadering, d.d. 13 februari 2007, gepresenteerde indicatieve investeringskosten een eigen leven zijn gaan leiden, hoewel het indicatieve karakter van de investeringskosten met nadruk is aangegeven.

4 Project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt

In dit hoofdstuk beschrijven wij de door het Hoogheemraadschap van Delfland gebruikte ramingmethoden en -technieken per fase, inclusief de budgettaire besluitvorming en verwerking, bij het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt.

4.1 Het project

In 2005 is het Hoogheemraadschap van Delfland gestart met het kadeverbeteringsprogramma, waarin wordt gewerkt aan een toetsing van kaden aan de veiligheidsnormen (onder andere stabiliteit en hoogte) en verbetering van onveilig gebleken kaden (www.hhdelfland.nl/projecten/kaderverbeterende). Het kadeverbeteringsprogramma bestaat uit een aantal op dat moment in uitvoering zijnde verbeteringsprojecten, een aantal nieuwe verbeteringsprojecten en een aantal onderzoekslocaties (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005). Eén van de (zes) nieuwe verbeteringsprojecten is het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt. Het project betreft het verbeteren van de boezemkade langs de Zuidbuurt in de Aalkeet Buitenpolder over een lengte van 1.200 m (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005).

In het najaar van 2010 bevindt het project zich in de definitieve ontwerpfase.

In tabel 6 zijn de betrokken portefeuillehouders, opdrachtgevers, programmamanagers en projectleiders weergegeven. Alle rollen zijn door meerdere personen ingevuld.

Tabel 6. Organisatie project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt

Rol	Persoon
Portefeuillehouder (Inrichting en onderhoud van watersystemen)	- mevrouw Bom-Lemstra
Opdrachtgever (sector Watersysteem; Operationeel Beheer)	- de heer Heijloo
	- de heer Van Leeuwen
	- de heer Bongaards
	- de heer van Dijk
Programmamanager (sector Project- en Ingenieursbureau; Watersystemen)	- de heer Van Steeg
	- de heer Schaap
	- de heer Van Ginneken
Projectleider (sector Project- en Ingenieursbureau)	- de heer Schaap
	- de heer De Vries
	- de heer Kurvers
	- de heer Maas

Van het project zijn geen archiefstukken van de initiatieffase beschikbaar. Volgens de beantwoording van de aanvullende vragen was de dossiervorming in het verleden nog niet zo goed, waardoor bij de overdracht van de sector Beleid en Onderzoek naar het Project- en Ingenieursbureau en/of bij de wisseling van de projectleider informatie verloren ging. De huidige projectleider heeft wel geprobeerd deze archiefstukken boven tafel te krijgen (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

4.2 Gebruikte ramingmethoden en -technieken

Voor het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt zijn in de loop van de tijd drie projectramingen gemaakt. Samengevat zijn dit:

- 2 mei 2005: € 795.000,-; opgesteld door het Project- en Ingenieursbureau ten behoeve van het plan van aanpak, de ramingmethode is het Ramingsmodel Projecten (fout in raming)
- 29 juni 2008: € 1.535.000,-; opgesteld door het Project- en Ingenieursbureau in faserapport definitie en voorbereiding VO-fase, de ramingmethode is onbekend (begrote kosten voorontwerpfase en inschatting kosten om te komen tot kadeverbetering)
- 10 september 2009: € 4.550.317,-; opgesteld door het Project- en Ingenieursbureau, de ramingmethode is de Standaardsystematiek Kostenramingen.

Volgens het intern projectopdrachtformulier d.d. 8 maart/4 mei 2005 bedraagt het investeringsplan € 1.000.000,-. Tijdens de voorontwerp- en definitief ontwerpfase is een verzoek voor verhoging van het investeringsplan ingediend (€ 3.810.000,-).

4.2.1 Initiatief- en definitiefase

Volgens het intern projectopdrachtformulier heeft de opdrachtgever op 8 maart 2005 akkoord gegeven op het krediet van € 1.000.000,- voor het project¹⁵⁾ (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005). De gebruikte ramingmethode is onbekend; volgens de beantwoording van de aanvullende vragen bracht de sector Beleid en Onderzoek kadeverbeteringsprojecten tot een bepaald niveau op basis van kengetallen¹⁶⁾ (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011). Wel is expliciet vermeld dat het beschikbaar gestelde krediet van € 1.000.000,- de bestedingsruimte is 'voor het gehele project' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005).

¹⁵⁾ De programmamanager heeft op 4 mei 2005 voor akkoord getekend en de projectleider (als opdrachtnemer) op 18 maart 2005 (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005).

¹⁶⁾ Volgens de beantwoording van de aanvullende vragen is het niet bekend in hoeverre de opdrachtgever wel weet had van de gebruikte ramingmethode (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

In het plan van aanpak d.d. 5 september 2005 merkt het Project- en Ingenieursbureau met betrekking tot het investeringsplan en het beschikbaar gestelde krediet op: 'In het investeringsplan en beschikbaar gestelde krediet is geen rekening gehouden met het feit dat op een project geschreven uren als personeelskosten ten laste komen van het project. Het beschikbare krediet zou hierdoor mogelijk ontoereikend kunnen zijn. Gezien de werkhonger in de sector wordt vooralsnog niet uitgegaan dat het krediet niet toereikend zal zijn en is mede afhankelijk van het aanbestedingsresultaat. In de faserapportages zal hierover worden gerapporteerd' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005: 5). Dit is opvallend, omdat in het voorstel voor het kadeverbeteringsprogramma – op basis waarvan de verenigde vergadering heeft besloten akkoord te gaan met het beschikbaar stellen van een krediet ten behoeve van de zes nieuwe kadeverbeteringsprojecten, waaronder het project kadeverbetering Aalket Buitenpolder langs Zuidbuurt – is aangegeven: 'Op basis van een globale raming is vastgesteld dat met de lopende en nieuwe verbeteringswerken ca. 6 manjaar is gemoeid (3 fte's bij spreiding van de werkzaamheden over 2 jaar). De werkzaamheden worden verricht door het Project- en Ingenieursbureau (PIB). De bestaande formatie voorziet in 1 fte. De kredietaanvraag voorziet er in dat op projectbasis de extra benodigde capaciteit kan worden ingehuurd' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005: 6). Daarnaast merkt het Project- en Ingenieursbureau in het plan van aanpak op: 'Bij de aanvraag van kredieten voor de kadeverbeteringsprojecten is (...), met uitzondering van grondmechanisch onderzoek, niet expliciet rekening gehouden met uitbesteding van technische adviesdiensten. (...) Ervaring is dat het aandeel van de kosten van advies in de totale investeringskosten circa 15% bedraagt. Bij uitbesteding van de technische adviesdiensten bestaat het risico dat de beschikbaar gestelde kredieten ontoereikend zijn. De onzekerheidsmarge rond het geraamde investeringsplan waarvoor krediet is aangevraagd is naar verwachting circa 50% en dus groter dan het aandeel van advieskosten in de investeringskosten. Om deze reden wordt de hoogte van de beschikbaar gestelde kredieten vooralsnog niet als een absolute beperking gezien voor uitbesteding van technische adviesdiensten' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005: 5).

Ten behoeve van het plan van aanpak is door het Project- en Ingenieursbureau een projectraming opgesteld. De gebruikte ramingmethode is het Ramingsmodel Projecten. Bij deze projectraming d.d. 2 mei 2005 zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd¹⁷⁾ (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005):

- prijs voor structurele kadeverbetering (1.200 m): €400,00/m
- grondverwerving (schadeloosstelling): € 5.000,00
- externe advieskosten: 15% van de bouwkosten
- interne personeelskosten: € 65,00 per uur.

¹⁷⁾ Volgens de beantwoording van de aanvullende vragen is geen gebruik gemaakt van kengetallen van andere waterschappen. Deze zouden schijnzekerheid geven omdat elke kadeverbetering uniek is. De sector Beleid en Onderzoek heeft voor latere projecten wel kengetallen ontwikkeld op basis van beschikbare informatie over kades in het gebied waarbinnen het Hoogheemraadschap van Delfland zijn taken uitoefent (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

De projectraming bedraagt € 795.000,-, inclusief een reservering van 5% (€ 37.849,-) voor de risicopot en met een bij deze fase behorende onzekerheidsmarge van 40%. Omdat de projectraming vooralsnog ongeveer 20% onder het beschikbaar gestelde krediet ligt, wordt voorgesteld om 'de kostenraming in de ontwerpfase af te wachten voor een oordeel over de toereikendheid van investeringsplan en krediet' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005: 9).

In tabel 7 is de projectraming ten behoeve van het plan van aanpak samengevat weergegeven.

Tabel 7. Projectraming kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005)

	Geraamd
Grond	
Bouwkosten	€ 571.200,00
Overige kosten	€ 57.120,00
Onvoorzien en advies	€ 92.605,80
Vorbereiding, directievoering, onderzoek	€ 36.046,00
Risicopot	€ 37.849,00
<i>Totaal (afgerond)</i>	<i>€ 795.000,00</i>

Een vergelijking tussen de uitgangspunten en de projectraming maakt duidelijk dat de prijs voor structurele kadeverbetering van €400,00/m exclusief BTW is, terwijl de projectraming inclusief BTW is. Onduidelijk is hoe in de projectraming is omgegaan met het uitgangspunt voor grondverwerving van € 5.000,00; het lijkt erop alsof dit uitgangspunt toch niet is gehanteerd in de projectraming. Ook is onduidelijk hoe is omgegaan met de uitgangspunten voor externe advieskosten en interne personeelskosten. Opvallend is daarnaast dat er een fout is gemaakt bij het optellen van de externe advieskosten (€ 29.773,80 in plaats van € 110.586,70). Zie ook bijlage 2.

4.2.2 Voorontwerp- en definitief ontwerpfase

In 2005/2006 is het risico van bezwijken van de boezemkade Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt onderzocht en beoordeeld door Royal Haskoning, dat het Project- en Ingenieursbureau ondersteunt. De uitkomsten zijn met andere informatie in oktober 2006 gebundeld in een voorontwerpnota. Volgens het faseraapport definitie en voorbereiding VO-fase blijkt er echter bij bewoners en belanghebbenden veel weerstand te bestaan tegen de voorgestelde kadeverbetering (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008). De impact op het gebied was dusdanig dat veel elementen van landschappelijke waarde verloren zouden gaan.

Als gevolg van deze weerstand geeft het Hoogheemraadschap van Delfland Royal Haskoning opdracht een uitgebreid aanvullend onderzoek uit te voeren naar mogelijke alternatieven voor de voorgestelde kadeverbetering (per kadevak). Op basis van deze alternatievenstudie, die in oktober 2007 is afgerond, wordt het voorontwerp herzien. In juni 2008 worden in een nota van uitgangspunten per alternatief de uitgangspunten voor het ontwerp beschreven (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

In het portefeuillehoudersoverleg in november 2007 wordt, gelet op de lange termijn waarop structurele kadeverbetering kan worden gerealiseerd, besloten de kadeverbetering gefaseerd te realiseren (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008):

- uitvoering van tijdelijke maatregelen in de vorm van beperkt buitengewoon onderhoud (voorjaar 2008)
- uitvoering van buitengewoon onderhoud (medio/eind 2008)
- uitvoering van structurele kadeverbetering (2009-2010)
- uitvoering van geavanceerd onderzoek, planvorming maatwerkoplossingen en uitvoering van maatwerkoplossingen voor de vakken A en B (nader te bepalen).

Ook wordt besloten dat de vakken A en B buiten de scope van het project vallen, omdat op basis van een gedetailleerde toets niet kon worden vastgesteld of deze vakken structureel moeten worden verbeterd (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008). Uit de beantwoording van de aanvullende vragen blijkt dat deze scopewijziging en de implicaties daarvan voor de kosten niet aan de verenigde vergadering zijn gerapporteerd, omdat 'door de fase waarin het project zich bevond er nog veel onduidelijkheid was over welke vakken wel en welke vakken niet meegenomen zouden worden in de kadeverbetering. Dit is afhankelijk van de daadwerkelijke toestand van de verschillende vakken in de kade. Het krediet wat op dat moment beschikbaar was, was niet gebaseerd op een nauwkeurige raming' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011: 12). Wat de implicaties van de scopewijziging voor de kosten zijn lijkt ook niet duidelijk, omdat de ramingmethoden nog niet zo goed en gedetailleerd waren (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

Daarnaast is afgesproken dat de kosten van het buitengewoon onderhoud worden doorbelast op het onderhoudsbudget (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

In tabel 8 zijn de gevolgen van de gefaseerde realisatie per kadevak weergegeven. Uit de beantwoording van de aanvullende vragen blijkt dat de maatwerkoplossingen voor de vakken A en B nog niet bekend zijn (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

Tabel 8. Gefaseerde realisatie project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008)

Vak	Buitengewoon onderhoud	Kadeverbetering	Nader onderzoek
A en B	circa 25 m		circa 75 m
C, D, E, G en L		circa 375 m	
F, H, I, J, K, M, N, O, P en Q	circa 650 m		

In het faserapport definitie en voorbereiding VO-fase, d.d. 29 juli 2008, is een financieel overzicht opgenomen waaruit blijkt dat al € 445.700,- aan kosten is gemaakt en de verplichtingen (uitwerking voorlopig ontwerp) nog eens € 49.000,- bedragen.

In tabel 9 is het financieel overzicht, zoals in het faserapport definitie en voorbereiding VO-fase opgenomen, weergegeven. Opvallend is dat er een fout is gemaakt in de geraamde bouwkosten, externe advieskosten, overige kosten en onvoorzien die exclusief BTW in plaats van inclusief BTW zijn opgenomen. Opvallend is ook dat de totalen niet kloppen.

Tabel 9. Financieel overzicht project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008)

	Geraamd	Gerealiseerd
Kosten		
- bouwkosten	€ 480.000,00	n.t.b.
- overige kosten	€ 48.000,00	€ 500,00
- advies	€ 93.000,00	€ 272.000,00
	(15% van de bouwkosten, inclusief interne kosten)	
- voorbereiding, directievoering, onderzoek	€ 36.000,00	€ 29.000,00
- interne personeelskosten	circa € 20.000,00	€ 121.000,00
Onvoorzien	€ 53.000,00	
Risicopot	€ 38.000,00	
Bouwrente		€ 23.700,00
Totaal	€ 795.000,00	€ 445.700,00
	(onzekerheidsmarge 40% *)	

*) In het faserapport definitie en voorbereiding VO-fase is aangegeven dat in het plan van aanpak een rekenfout is gemaakt; de werkelijk geraamde kosten bedragen € 873.000,- (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008). Onduidelijk is welke rekenfout is gemaakt; het verschil komt ongeveer overeen met de gemaakte fout bij het optellen van de externe advieskosten (zie tabel 7).

De belangrijkste oorzaak van de kostenoverschrijding is de weerstand bij bewoners en belanghebbenden tegen de oorspronkelijk voorgestelde kadverbetering, met als gevolg een herzien voorontwerp en een vertraging van negentien maanden in de planning. De kosten van het meerwerk (personeelskosten en advieskosten) bedragen € 192.000,-- (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008). Mogelijk zijn er ook extra kosten als gevolg van de gefaseerde realisatie (extra personeelskosten en advieskosten, bouwrente); de hoogte van deze extra kosten is niet bekend.

Als leereffecten zijn in het faserapport definitie en voorbereiding VO-fase benoemd (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008: 10):

- 'bij aanvang van het project is een plan van aanpak opgesteld en een inschatting gemaakt van de kosten. Deze inschatting is verre van realistisch gebleken. Oorzaak: geen/onvoldoende ervaring bij Delfland met kadverbeteringsprojecten
- wisseling van beleidsregels en -kader is funest voor de projectvoortgang
- communicatie en de coördinatie daarvan in eigen hand houden
- bij complexe projecten intensieve terugkoppeling met OG noodzakelijk
- projectmanagement overdracht stroef door uitblijven van faserapportage (of eventuele tussentijdse rapportages)
- waarborgen projectcontinuïteit
- sturing op tijd en geld strakker doen
- maximeren en faseren van opdrachten extern.'

In het faserapport definitie en voorbereiding VO-fase is ook een nieuwe projectraming d.d. 29 juni 2008 opgenomen, die is opgebouwd uit de begrote kosten voor de voorontwerpfase en een inschatting van de kosten om te komen tot kadverbetering. De projectraming bedraagt € 1535.000,--. De gebruikte ramingmethode is onbekend. De conclusie op basis van de nieuwe projectraming is: 'Het huidige krediet is ruim voldoende voor de realisatie van de VO-fase. Het krediet is onvoldoende voor de realisatie van het gehele project. In een later stadium zal een verhoging van het investeringsplan en krediet aangevraagd worden ten behoeve van de realisatie' (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008: 13).

In tabel 10 is de projectraming volgens het faserapport definitie en voorbereiding VO-fase samengevat weergegeven.

Tabel 10. Projectraming kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008)

Fase	Geraamd
Voorlopig ontwerpfase	
- gerealiseerd	€ 445.700,00
- advies	€ 91.500,00
- interne personeelskosten	€ 8.000,00
Definitief ontwerpfase	€ 85.000,00
Bestek- en aanbestedingfase	€ 20.000,00

Tabel 10. Projectraming kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt (vervolg)

Fase	Geraamd
Realisatiefase	
- bouwkosten (€ 1.000,00/m, over een lengte van 375 m)	€ 375.000,00
- planschade	€ 250.000,00
- directievoering	€ 50.000,00
Nazorgfase	€ 60.000,00
Onvoorzien	€ 150.000,00
Totaal (afgerond)	€ 1.535.000,00

Uit het voorstel aan de verenigde vergadering voor het verhogen van het investeringsplan d.d. 17 december 2009 blijkt dat vier alternatieven (of varianten) zijn onderzocht. De conclusie is dat een oplossing in de grond niet haalbaar is en een damwand als vervangende waterkering niet reëel is. Mixed In Place lijkt een kansrijk alternatief, maar na een second opinion is gezamenlijk besloten, gezien de grote voordelen, een damwand als vervangende grondkering voor te stellen. Het voorkeursalternatief bestaat uit 225 m damwand als vervangende grondkering, 25 m ophoging kade en 60 m als separaat project in verband met een juridisch geschil tussen bewoners en het Hoogheemraadschap van Delfland (uit de interviews blijkt dat het om vak L gaat)¹⁸).

De alternatieven zijn in augustus 2009 met bewoners besproken, die instemmen met het voorkeursalternatief. Belangrijkste aandachtspunten zijn het handhaven van de huidige locatie van de teensloot en het uitdétailleren van het ontwerp voor de 25 m op te hogen kade in het definitief ontwerp.

Ten behoeve van de besluitvorming over de verhoging van het investeringsplan is een nieuwe projectraming opgesteld, conform de Standaardssystematiek Kostenramingen. De projectraming d.d. 10 september 2009 bedraagt € 4.550.317,--.

In tabel 11 is de projectraming conform de Standaardssystematiek Kostenramingen samengevat weergegeven. De kosten van het buitengewoon onderhoud zijn hierin niet meegenomen. Ook de kosten van de vakken A en B (maatwerkoplossingen, buiten de scope van het project) en vak L (separaat project) zijn hierin niet meegenomen.

¹⁸) Onduidelijk is waarom eerst wordt gesproken over circa 375 m kadverbetering (zie tabel 8 en 10), maar het voorkeursalternatief optelt tot 310 m.

Tabel 11. Projectraming kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt (2009)

	Geraamd
Bouwkosten (vak C, D, E, G en L)	€ 1.780.243,00
Vastgoedkosten	€ 177.792,00
VAT kosten	
- engineering	€ 448.621,00
- directievoering en toezicht	€ 112.155,00
- interne voorbereiding	€ 213.629,00
- bijkomende kosten	€ 708.145,00
- onvoorzien	€ 172.029,00
- BTW	€ 464.694,00
- bouwrente	€ 473.008,00
<i>Totaal (afgerond)</i>	<i>€ 4.550.317,00</i>

Uit de laatste voortgangsrapportage voor de zomer van 2010 blijkt dat nog een beslissing moet worden genomen over vak L; de dijkgraaf heeft d.d. 22 januari 2010 nadere toezeggingen gedaan aan twee families. Dit heeft consequenties voor de kosten. Uit de voortgangsrapportage blijkt verder dat deze scopewijziging en het toevoegen van buitengewoon onderhoud is vastgelegd en gedeeld met de programmamanager. Aanpassing van het budget vindt plaats na het definitief ontwerp (in het najaar van 2010 had deze aanpassing nog niet plaatsgevonden). Opvallend is dat het beheersaspect geld toch een ‘groene smiley’ heeft (Hoogheemraadschap van Delfland, 2010). In de interviews is aangegeven dat dit is, omdat de kosten binnen het beschikbaar gestelde krediet blijven.

4.2.3 *Bestek- en aanbestedingsfase*

Het project bevindt zich nog niet in de bestek- en aanbestedingsfase.

4.2.4 *Realisatie- en nazorgfase*

Het project bevindt zich nog niet in de realisatie- en nazorgfase.

4.3 **Budgettaire besluitvorming en -verwerking**

De besluitvorming over het krediet van € 1.000.000,- voor het project kaderverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt lijkt plaatsgevonden te hebben in het kader van het kaderverbeteringsprogramma. Op 3 februari 2005 heeft de verenigde vergadering onder meer besloten akkoord te gaan met het beschikbaar stellen van een krediet van € 4.000.000,- ten behoeve van zes nieuwe kaderverbeteringsprojecten, waaronder het project kaderverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt.

Uit het bijbehorende voorstel blijkt dat de totale projectkosten voor de realisatie van de zes nieuwe kadverbeteringsprojecten die gepland staan voor 2005 en 2006 op dat moment worden geschat op € 4.000.000,-- inclusief de voorbereiding. De projectkosten zijn niet gespecificeerd per project (Hoogheemraadschap van Delfland, 2005). Er zijn ook geen archiefstukken beschikbaar (gesteld) waaruit blijkt dat van het krediet van € 4.000.000,-- ten behoeve van de zes nieuwe kadverbeteringsprojecten € 1.000.000,-- bestemd is voor het project kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt.

De besluitvorming over de verhoging van het investeringsplan heeft plaatsgevonden in de verenigde vergadering d.d. 17 december 2009 (Hoogheemraadschap van Delfland, 2009).

In tabel 12 is de budgettaire verwerking weergegeven (projectnummer 700761, oud 71206).

Tabel 12. Budgettaire verwerking project kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt

Jaar	Omschrijving	Bedrag
2006	inv.plan vv 3-2-05 510329	€ 1.000.000,00
2009	verhogen krediet	€ 3.810.000,00
<i>Totaal</i>		<i>€ 4.810.000,00</i>

4.4 Analyse en conclusies

4.4.1 Gebruikte ramingmethoden en -technieken

Van het project kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt zijn geen archiefstukken van de initiatief fase beschikbaar. De dossiervorming in het verleden was nog niet zo goed, waardoor bij de overdracht van de sector Beleid en Onderzoek naar het Project- en Ingenieursbureau en/of bij de wisseling van de projectleider informatie verloren ging. Hierdoor is de gebruikte ramingmethode voor het investeringsplan onbekend. De sector Beleid en Onderzoek bracht kadverbeteringsprojecten tot een bepaald niveau op basis van kengetallen.

Ten behoeve van het plan van aanpak heeft het Project- en Ingenieursbureau een projectraming opgesteld. De gebruikte ramingmethode is het Ramingsmodel Projecten. Onbekend is of dezelfde ramingmethode is gebruikt voor de in het faseraapport definitie en voorbereiding VO-fase opgenomen nieuwe projectraming. De gehanteerde uitgangspunten verschillen door onder meer een herzien voorontwerp.

Tot slot is (ten behoeve van de besluitvorming over de verhoging van het investeringsplan) het project als één van de eerste projecten in 2009 conform de Standaardsystematiek Kostenramingen geraamd. De kosten van het buitengewoon onderhoud zijn hierin niet meegenomen. Ook de kosten van de vakken A en B (maatwerkoplossingen, buiten de scope van het project) en vak L (separaat project) zijn hierin niet meegenomen.

4.4.2 *Oorzaken van kostenoverschrijdingen*

De belangrijkste oorzaak van de kostenoverschrijding ten opzichte van het investeringsplan is geen/onvoldoende ervaring bij het Hoogheemraadschap van Delfland met kadeverbeteringsprojecten. Ondanks ondersteuning door Royal Haskoning is lang uitgegaan van een eenheidsprijs voor kadeverbetering en is de impact op het gebied onderschat. Uiteindelijk is in 2009 besloten tot een ander voorkeursalternatief. Hierdoor kan het dat de projectraming conform de Standaardsystematiek Kostenramingen d.d. 10 september 2009 € 3.015.317,- hoger uitvalt dan de ongeveer een jaar eerder in het faserapport definitie en voorbereiding VO-fase opgenomen projectraming (toen de alternatievenstudie ook al was afgerond).

Dat is besloten tot een ander voorkeursalternatief is het gevolg van weerstand bij bewoners en belanghebbenden tegen de oorspronkelijk voorgestelde kadeverbetering. In juni 2008 bedragen de kosten van het meerwerk (personeelskosten en advieskosten) volgens het faserapport definitie en voorbereiding VO-fase al € 192.000,-. Mogelijk zijn er dan ook al extra kosten als gevolg van de gefaseerde realisatie.

Daarnaast is door de wisselingen van de opdrachtgever, programmamanager en projectleider minder strak gestuurd op tijd en geld.

4.4.3 *Jaarlijkse investerings- en exploitatielasten*

Over de wijze waarop bij het project rekening is gehouden met de jaarlijkse investerings- en exploitatielasten is weinig informatie beschikbaar. Alleen in de alternatievenstudie is een inschatting gemaakt van de exploitatielasten, zo blijkt uit de interviews. Verder is er geen rekening gehouden met de jaarlijkse investerings- en exploitatielasten. Uit de interviews blijkt dat dit binnen het Hoogheemraadschap van Delfland niet gebruikelijk is. Opvallend is dat in het voorstel aan de verenigde vergadering over het verhogen van het investeringsplan wel is aangegeven dat de kosten van het buitengewoon onderhoud in de lopende exploitatie worden meegenomen (Hoogheemraadschap van Delfland, 2009). Onduidelijk is wat dit betekent voor c.q. of dit past in de lopende exploitatie. Uit de beantwoording van de aanvullende vragen blijkt dat het buitengewoon onderhoud nog niet is uitgevoerd; er is discussie over wie het moet uitvoeren.

4.4.4 *Wat verder opvalt*

Wat verder opvalt, is dat de aard van het beschikbaar gestelde krediet gedurende het project anders wordt beleefd. Wordt op het intern projectopdrachtformulier expliciet vermeld dat het krediet van € 1.000.000,- de bestedingsruimte is voor het gehele project, in de laatste voortgangsrapportage voor de zomer van 2010 wordt beweerd dat het krediet van € 1.000.000,- een voorbereidingskrediet was (Hoogheemraadschap van Delfland, 2010: 3).

Mogelijk heeft dit te maken met dat er bij de overdracht van de sector Beleid en Onderzoek naar het Project- en Ingenieursbureau informatie verloren ging. Sowieso is er weinig communicatie tussen beide sectoren, ook als de sector Beleid en Onderzoek in de voorlopig ontwerpfase weer betrokken wordt. Uit de interviews komt het beeld van een verkokerde organisatie van het Hoogheemraadschap van Delfland naar voren.

Wat ook opvalt, zijn de scopewijzigingen in het project. Besloten wordt de kadverbetering gefaseerd te realiseren, dat de vakken A en B buiten de scope van het project vallen en om vak L als separaat project op te pakken. De eerste twee scopewijzigingen zijn (op dat moment) niet aan de verenigde vergadering gerapporteerd, volgens de beantwoording van de aanvullende vragen bewust omdat er nog veel onduidelijkheid was.

Tot slot valt op dat er in de projectraming ten behoeve van het plan van aanpak en in het financieel overzicht in het faserapport definitie en voorbereiding VO-fase fouten zijn gemaakt. Kosten zijn verkeerd opgeteld, totalen kloppen niet en kosten zijn exclusief BTW in plaats van inclusief BTW opgenomen. Daarnaast is onduidelijk hoe met bepaalde uitgangspunten in de projectraming is omgegaan.

5 Project waterberging Lange Kruisweg

In dit hoofdstuk beschrijven wij de door het Hoogheemraadschap van Delfland gebruikte ramingmethoden en -technieken per fase, inclusief de budgettaire besluitvorming en verwerking, bij het project waterberging Lange Kruisweg.

5.1 Het project

In 2001 is het Hoogheemraadschap van Delfland gestart met het programma ABCDelfland, waarin wordt gewerkt aan een betere inrichting en beheer van het waterhuishoudkundige systeem. Tientallen projecten zijn in het kader van dit programma in uitvoering of gerealiseerd (www.hhdelfland.nl/projecten/abcdelfland). Eén van die projecten is het overkoepelende project zoekgebied waterberging Oranjepolder (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011). Het project waterberging Lange Kruisweg is weer één van de (deel)projecten onder dit overkoepelende project. Het project betreft het maken van een waterberging aan de Lange Kruisweg 54A in Maasdijk. In 2004 heeft het Hoogheemraadschap van Delfland dit perceel in de Oranjepolder gekocht. Het doel van het project is het maken van een gestapelde ecologisch ingerichte waterberging met een zo groot mogelijke bergingscapaciteit (Hoogheemraadschap van Delfland, 2006). Samen met de projecten doorverbinding II waterberging Lange Kruisweg – Oranjedijk en werkzaamheden watergang Tuindersweg, vormt het project een doorverbinding van de Maasdijk naar de Oranjedijk (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008). In december 2008 is het project overgedragen aan de opdrachtgever.

In tabel 13 zijn de betrokken portefeuillehouders, opdrachtgevers, programmamanagers en projectleiders weergegeven. Alle rollen zijn door meerdere personen ingevuld. De laatste projectleider was pas vanaf de nazorgfase betrokken.

Tabel 13. Organisatie project waterberging Lange Kruisweg

Rol	Persoon
Portefeuillehouder (Inrichting en onderhoud van watersystemen)	- de heer Van der Burg
	- de heer Van den Berg
Opdrachtgever (sector Watersysteem; Operationeel Beheer)	- de heer Heijloo
	- de heer Den Dulk
Programmamanager (sector Project- en Ingenieursbureau; Watersystemen)	- de heer Bongaards
	- de heer Middendorp
	- de heer Van Ginneken
Projectleider (sector Project- en Ingenieursbureau)	- de heer Ekkers
	- de heer Maas

Van het project zijn relatief weinig archiefstukken beschikbaar. Zo is bijvoorbeeld het faserapport realisatie het eerste faserapport. Volgens de beantwoording van de aanvullende vragen werd het opstellen van faserapporten vanwege de haast en de druk die op het project lag als minder belangrijk geacht door zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

5.2 Gebruikte ramingmethoden en -technieken

Voor het project waterberging Lange Kruisweg is in de loop van de tijd één projectraming gemaakt. Samengevat is dit:

- 5 september 2005: € 951.000,-; waarschijnlijk opgesteld door het Project- en Ingenieursbureau, de ramingmethode is onbekend (als bijlage opgenomen in het faserapport realisatie).

Volgens het faserapport realisatie d.d. 17 december 2008 bedraagt het investeringsplan € 1.050.000,-. Tijdens de realisatie is een verzoek voor verhoging van het investeringsplan ingediend. Een herhaald verzoek is doorgevoerd in de najaarsnota 2008 (€ 440.000,-, volgens budgettaire verwerking € 420.000).

5.2.1 *Initiatief- en definitiefase*

In het (concept) plan van aanpak van het project d.d. 23 mei 2005 is geen bedrag voor het totale investeringsplan voor voorbereiding en realisatie ingevuld ('€ XXXXXX') (Hoogheemraadschap van Delfland, 2006: 4). Volgens het faserapport realisatie d.d. 17 december 2008 bedraagt het investeringsplan € 1.050.000,-. De gebruikte ramingmethode is onbekend (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

Voor het project zou volgens de beantwoording van de aanvullende vragen geen separaat voorbereidingskrediet zijn aangevraagd, omdat de voorbereiding plaatsvond in het overkoepelend project zoekgebied waterberging Oranjepolder (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011). Volgens het faserapport realisatie en het intern projectopdrachtformulier is in februari 2006 een voorbereidingskrediet van € 250.000,- beschikbaar gesteld (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008). Volgens het intern projectopdrachtformulier wordt, nadat de projectraming van het definitief ontwerp bekend is, het investeringsplan en krediet voor realisatie aangevraagd (Hoogheemraadschap van Delfland, 2006).

5.2.2 *Voorontwerp- en definitief ontwerpfase*

Voor het project is een concept voorontwerp opgesteld. Op basis hiervan heeft het Hoogheemraadschap van Delfland aangegeven dat een nadere uitwerking van de varianten noodzakelijk is om een goede afweging te kunnen maken voor het voorontwerp.

In een verdiepingsslag in juli/augustus 2006 is deze variantenafweging uitgewerkt door Witteveen+Bos, aan wie het project (van voorontwerp tot en met bestek) in april 2006 is uitbesteed (Hoogheemraadschap van Delfland, 2006; 2008). ‘De variantenafweging kan worden beschouwd als het VO’ (Witteveen+Bos, 2006: 1).

Er zijn vier varianten uitgewerkt (zie tabel 14). De voorkeur gaat uit naar variant 4a (een waterberging met een continu peil conform peilvak 2, inclusief onderbemaling en hoogwatersloot). De aanlegkosten zijn door Witteveen+Bos geraamd op basis van eenheidsprijzen voor ontgraven/afvoeren grond, gemaal-tje/pomp (onderbemaling), automatische kunstwerken, bypass en verplaatsen stuw. De kosten voor operationeel beheer/onderhoud zijn een vraagteken.

Tabel 14. Totale afweging varianten project waterberging Lange Kruisweg (Witteveen+Bos, 2006)

criterium	Variant 1	Variant 2a	Variant 4a	Variant 3b
Maximale m ³ berging	6.750	10.800	14.850	14.850
m ³ berging (winter)	5.750	7.250	10.000	12.450
Operationeel beheer	laag	gemiddeld	gemiddeld	hoog
Aanlegkosten (€)	475.000,00	550.000,00	550.000,00	687.500,00
Aanlegkosten (€/m ³)	82,60	75,85	55,50	55,25
Effecten omgeving	nihil	nihil	nihil	nihil
Afvoer	geen bijzonder- heden	geen bijzonder- heden	geen bijzonder- heden	veel aanpassin- gen door hoge afvoersnelheden

Van het definitief ontwerp zijn geen archiefstukken beschikbaar (gesteld).

5.2.3 Bestek- en aanbestedingfase

Van de bestek- en aanbestedingfase zijn geen archiefstukken beschikbaar (gesteld).

5.2.4 Realisatie- en nazorgfase

Als bijlage bij het faserapport realisatie van het project d.d. 17 december 2008 is een projectraming opgenomen d.d. 5 september 2005. De projectraming bedraagt € 951.000,--, inclusief een reservering van 5% (€ 45.267) voor de risicopot¹⁹⁾ (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008). De gebruikte ramingmethode is onbekend.

¹⁹⁾ Er zou geen uitgebreide risicoanalyse zijn uitgevoerd (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

Tijdens de realisatie wordt een wijziging in de planning aangevraagd. De vertraging bedraagt uiteindelijk veertien maanden. De reden is dat het project samenhangt met het project doorverbinding II waterberging Lange Kruisweg – Oranjedijk, waarvan de voorontwerpfase langer duurde dan gepland. De andere reden is dat het project niet in één keer wordt gerealiseerd, maar dat de realisatie is opgesplitst in drie delen (grondwerk deel 1, grondwerk deel 2 en installaties, bestrating en beplanting) (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

Tijdens de realisatie is tevens een verzoek voor verhoging van het investeringsplan ingediend. Dit verzoek is in eerste instantie niet doorgevoerd in de voorjaarsnota 2008. Een herhaald verzoek is in tweede instantie doorgevoerd in de najaarsnota 2008 (€ 440.000,--, volgens budgettaire verwerking € 420.000) (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

In tabel 15 is het financieel overzicht zoals in het faserapport realisatie opgenomen weergegeven.

Tabel 15. Financieel overzicht project waterberging Lange Kruisweg (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008)

Fase	Geraamd	Gerealiseerd *)	Krediet	Investeringsplan
Definitie tot en met realisatie			€ 250.000,00	€ 1.050.000,00
- personeelskosten	€ 78.000,00	€ 99.068,00	€ 440.000,00	€ 440.000,00
- advieskosten	€ 140.123,00	€ 186.052,00		
- kosten onderzoek	€ 62.475,00	€ 10.075,00		
- bouwkosten	€ 624.750,00	€ 942.518,00		
- inrichtingskosten		€ 29.877,00		
- bouwrente		€ 57.780,00		
- post onvoorzien	€ 45.267,00			
Totaal (afgerond)	€ 951.000,00	€ 1.325.370,00	€ 1.490.000,00	€ 1.490.000,00
Te verrekenen met gemeente **)		-€ 175.000,00		
Eindtotaal	€ 951.000,00	€ 1.150.370,00	€ 1.490.000,00	€ 1.490.000,00

*) Het betreft de gerealiseerde kosten tot september 2008. De verwachting is dat de verplichtingen na september 2008 nog € 210.000,-- bedragen (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

**) Een deel van de bouwkosten en inrichtingskosten (€ 210.000,--) betreft de recreatieve invulling van de waterberging op verzoek van de gemeente Westland. Deze kosten worden verrekend met de gemeente (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008).

De oorzaken van de kostenoverschrijding ten opzichte van de projectraming²⁰⁾ zijn onbekend, ook bij de geïnterviewde betrokkenen.

²⁰⁾ De bouwkosten in de projectraming (€ 624.750,--) wijken bovendien af van de geraamde aanlegkosten in variantenafweging (€ 550.000,--). Des te opvallender is de kostenoverschrijding ten opzichte van de projectraming.

Extra kosten als gevolg van de aangevraagde wijziging van de planning bestaan uit extra personeelskosten (en advieskosten?), bouwrente en indexering; hoe hoog deze extra kosten zijn is niet bekend. Het faserapport realisatie stelt alleen dat ‘niet boven het aangepaste investeringsplan (wordt) uitgekomen’ (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008: 6).

5.3 Budgettaire besluitvorming en verwerking

De besluitvorming over het voorbereidingskrediet voor het project waterberging Lange Kruisweg heeft plaatsgevonden in het kader van het overkoepelende project zoekgebied waterberging Oranjepolder (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008). Hiervan zijn geen archiefstukken beschikbaar (gesteld).

De besluitvorming over het investeringsplan en het krediet voor realisatie lijkt ook plaatsgevonden te hebben in het kader van het overkoepelende project zoekgebied waterberging Oranjepolder (Hoogheemraadschap van Delfland, 2008). Hiervan zijn geen archiefstukken beschikbaar (gesteld).

De besluitvorming over de verhoging van het investeringsplan heeft plaatsgevonden in het kader van de voorjaarsnota en najaarsnota 2008. Opvallend is dat in het kader van de voorjaarsnota 2008 wordt vermeld dat ‘(is) gestart met een voorbereidingskrediet. Voor de uitvoering van het project is een uitvoeringskrediet nodig. Hiervoor moet het investeringsplan worden verhoogd’ (2008); de besluitvorming over het investeringsplan en het krediet voor realisatie had immers al plaatsgevonden.

In tabel 16 is de budgettaire verwerking weergegeven (projectnummer 701105, oud 78202Q).

Tabel 16. Budgettaire verwerking project waterberging Lange Kruisweg

Jaar	Omschrijving	Bedrag
2006	Ovb kred.ABC Weisman	€ 250.000,00
2007	Ovb.kred.ABC 78202	€ 800.000,00
2008	Najaarsnota 2008	€ 420.000,00
2009	Burap 2 2009	€ 687.388,00
<i>Totaal</i>		<i>€ 2.157.388,00</i>

Het lijkt erop alsof in 2009 opnieuw een verhoging van het investeringsplan heeft plaatsgevonden. Dit is echter niet het geval: ‘Op het project ‘Extra berging Oranjepolder’ zijn de kosten geboekt van de aankoop van de gronden voor de waterbergingen Lange Kruisweg en Oostelijk Slag en de personeelskosten voor de voorbereiding van deze aankopen. Het voorstel is de gemaakte kosten voor beide waterbergingen, inclusief de toegerekende bouwrente, over te boeken naar de juiste projecten. Het gevolg is dat het investeringsplan en krediet van de waterberging Lange Kruisweg verhoogd wordt met € 687.388,-. Het project waterberging Lang Kruisweg is gereed en kan worden afgesloten’ (Hoogheemraadschap van Delfland, 2009: 74). Zo zijn de juiste projectkosten transparant in beeld (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

5.4 Analyse en conclusies

5.4.1 Gebruikte ramingmethoden en -technieken

Van het project waterberging Lange Kruisweg zijn relatief weinig archiefstukken beschikbaar. Vanwege de haast en de druk die op het project lag, werd het opstellen van faserapporten als minder belangrijk geacht door zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer. Het faserapport realisatie is het eerste faserapport van dit project. Opvallend is dat bij het vertrek van de eerste projectleider veel informatie verloren is gegaan.

De gebruikte ramingmethode voor de projectraming (en het investeringsplan) is onbekend. Witteveen+Bos gebruikt voor de variantenafweging zijn eigen ramingmethode.

5.4.2 Oorzaken van kostenoverschrijdingen

De oorzaken van de kostenoverschrijding ten opzichte van de projectraming zijn onbekend, ook bij de geïnterviewde betrokkenen. Voor een deel zijn extra kosten een gevolg van de aangevraagde wijziging van de planning.

5.4.3 Jaarlijkse investerings- en exploitatielasten

Over de wijze waarop bij het project rekening is gehouden met de jaarlijkse investerings- en exploitatielasten is weinig informatie beschikbaar. Alleen bij de variantenafweging is in kwalitatieve termen rekening gehouden met operationeel beheer; in de (kwantitatieve) raming zijn de kosten voor operationeel beheer/onderhoud een vraagteken.

5.4.4 Wat verder opvalt

Wat verder opvalt, is dat niet alleen de oorzaken van de kostenoverschrijding ten opzichte van de projectraming onbekend zijn. Ook is er een niet verklaard en verantwoord verschil tussen het financieel overzicht zoals opgenomen in het faserapport realisatie (realisatie € 1.150.370,--) en de budgettaire verwerking (totaal 2.157.388,--). Een deel van dit verschil wordt verklaard door verwachte verplichtingen na september 2008 (€ 210.000,--) endoor de overboeking van kosten voor de aankoop van gronden (€ 687.388,--). Blijft over een bedrag van bijna € 110.000,--.

6 Conclusies en lessen

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies en de lessen die het Hoogheemraadschap van Delfland kan trekken.

6.1 Onze conclusies

Het (aanvullend) onderzoek naar door het Hoogheemraadschap van Delfland gebruikte ramingmethoden en -technieken is uitgevoerd voor een drietal, door de rekeningcommissie geselecteerde investeringsprojecten. Dit drietal investeringsprojecten vormt een beperkte dwarsdoorsnede van de investeringsprojecten van het Hoogheemraadschap van Delfland. De conclusies moeten in dit licht worden gelezen en gewogen. Tegelijkertijd blijkt dat de blootgelegde achterliggende patronen en mechanismen, die binnen de organisatie van het Hoogheemraadschap van Delfland bestaan of bestonden, herkenning oproepen.

6.1.1 Gebruikte ramingmethoden en -technieken

Conclusie 1

Verschillende ramingmethoden en -technieken gebruikt

Er zijn verschillende ramingmethoden en -technieken gebruikt bij het drietal geselecteerde investeringsprojecten, zowel binnen een project in de loop van de tijd als tussen de projecten (zie tabel 17). Ook zijn er geen vast omschreven kostenposten en is er geen uniformiteit rondom begrippen die onzekerheden en risico's in projectramingen aanduiden. Projectramingen zijn daardoor onderling lastig vergelijkbaar en in de tijd soms moeilijk te volgen. Zeker als het doel van projectramingen ook nog eens verschilt, zoals bij het project nieuwbouw gemaal Vlotwating (van het maken van een vergelijking tussen alternatieven/varianten tot het vaststellen van een investeringsplan). Of als fouten worden gemaakt, zoals in een projectraming en een financieel overzicht van het project kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt.

Tabel 17. Overzicht gebruikte ramingmethoden en -technieken

Project	Gebuurde ramingmethoden en -technieken
Nieuwbouw gemaal Vlotwating	- ramingmethode Witteveen+Bos - ramingmethode Witteveen+Bos (actualisatie) - ramingmethode Tauw (SO-raming gebaseerd op de RAW-systematiek)
Kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt	- Ramingsmodel Projecten - onbekende ramingmethode - Standaardsystematiek Kostenramingen
Waterberging Lange Kruisweg	- onbekende ramingmethode

Conclusie 2 *Niet of nauwelijks rekening gehouden met jaarlijkse investerings- en exploitatielasten*

Bij het drietal geselecteerde investeringsprojecten is niet of nauwelijks rekening gehouden met de jaarlijkse investerings- en exploitatielasten. Uit de interviews blijkt dat dit binnen het Hoogheemraadschap van Delfland ook niet gebruikelijk is. Sowieso is er weinig informatie beschikbaar over de wijze waarop bij het drietal geselecteerde investeringsprojecten rekening is gehouden met de jaarlijkse investerings- en exploitatielasten.

Opvallend is dat in het voorstel aan de verenigde vergadering over het verhogen van het investeringsplan voor het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt wel is aangegeven dat de kosten van het buitengewoon onderhoud in de lopende exploitatie worden meegenomen. Onduidelijk is wat dit betekent voor c.q. of dit past in de lopende exploitatie. Uit de beantwoording van de aanvullende vragen blijkt dat het buitengewoon onderhoud nog niet is uitgevoerd; er is discussie over wie het moet uitvoeren.

Conclusie 3 *Verschillende oorzaken voor kostenoverschrijdingen; kostenoverschrijdingen ook in voorbereiding*

Bij het drietal geselecteerde investeringsprojecten zijn verschillende oorzaken voor de kostenoverschrijdingen. De belangrijkste oorzaak van de kostenoverschrijding ten opzichte van het investeringsplan in het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt is geen/onvoldoende ervaring bij het Hoogheemraadschap van Delfland met kadeverbeteringsprojecten. Lang is uitgegaan van een eenheidsprijs voor kadeverbetering en is de impact op het gebied onderschat. Uiteindelijk is besloten tot een ander voorkeursalternatief. De oorzaken van de kostenoverschrijding ten opzichte van de projectraming in het project waterberging Lange Kruisweg zijn onbekend. Voor een deel zijn extra kosten een gevolg van de aangevraagde wijziging van de planning.

Wat opvalt, zijn de kostenoverschrijdingen in de voorbereiding van het drietal investeringsprojecten, ook in het project nieuwbouw gemaal Vlotwatering waar geen sprake is van kostenoverschrijdingen ten opzichte van het investeringsplan. De complexiteit van het project, extra kosten voor de kostenraming van varianten en voor het architectenbureau en extra advies nodig voor de begeleiding van de vergunningen en de aanbesteding van het gemaal en de persleiding.

Ook bij de andere twee investeringsprojecten zijn er extra personeelkosten en advieskosten.

- Conclusie 4 *Budgettaire besluitvorming en -verwerking niet eenduidig*
- De budgettaire besluitvorming en -verwerking bij het drietal geselecteerde investeringsprojecten is niet eenduidig. Voor het project nieuwbouw gemaal Vlotwating zijn steeds relatief kleine voorbereidingskredieten beschikbaar gesteld in het kader van het programma ABCDelfland, voor het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt is direct een krediet (voor realisatie) beschikbaar gesteld en voor het project waterberging Lange Kruisweg is er onduidelijkheid over de besluitvorming over het investeringsplan en het krediet voor realisatie.
- Wat verder opvalt, is dat de aard van het beschikbaar gesteld krediet gedurende het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt anders wordt beleefd. Wordt op het intern projectopdrachtformulier expliciet vermeld dat het krediet van € 1.000.000,- de bestedingsruimte is voor het gehele project, in de laatste voortgangsrapportage voor de zomer van 2010 wordt beweerd dat het krediet van € 1.000.000,- een voorbereidingskrediet was.
- Conclusie 5 *Dossiervorming niet op orde*
- De dossiervorming bij het drietal geselecteerde investeringsprojecten is niet op orde. De eenheid Interne Audit merkt hierover bij de beantwoording van de aanvullende vragen op: 'De gekozen projecten in het onderzoek, zijn allen projecten die al enige jaren geleden zijn gestart. Hierdoor is het niet altijd meer mogelijk om alle gegevens te achterhalen. De projectleider is vaak (al enige malen) gewisseld en de dossiervorming was nog niet op orde. Daarnaast is er een transitie van fysieke dossiervorming naar digitale dossiervorming gaande, wat het terugvinden van documenten extra bemoeilijkt'. Ook werden bestuurlijke stukken over de budgettaire besluitvorming niet altijd in het projectdossier bewaard.
- Als gevolg van de dossiervorming die niet op orde is, zijn van het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt geen archiefstukken van de initiatieffase beschikbaar. Hierdoor is de gebruikte ramingmethode voor het investeringsplan onbekend.
- Van het project waterberging Lange Kruisweg zijn sowieso relatief weinig archiefstukken beschikbaar; het opstellen van faserapporten bijvoorbeeld werd vanwege de haast en de druk die op het project lag als minder belangrijk geacht door zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer.
- Uit de interviews komt ook de vraag naar voren of de systemen binnen de organisatie van het Hoogheemraadschap van Delfland voldoende geschikt zijn voor het bijhouden van de projectgegevens en risico's. Veel projectleiders hielden voor de komst en professionalisering van het administratieve systeem GIDS een dubbele boekhouding bij.

6.1.2 *Achterliggende patronen en mechanismen*

Conclusie 6 *Probleemanalyse en toetsingskader niet op orde*

De probleemanalyse en het toetsingskader lijken niet op orde. Bij het project nieuwbouw gemaal Vlotwating uit dit zich in dat er lang onzekerheid is over de gewenste capaciteit van het nieuwe gemaal. Hierdoor worden ook lang projectramingen opgesteld voor meerdere varianten. Voor ons is niet duidelijk op basis waarvan precies de verenigde vergadering uiteindelijk kiest voor een capaciteit van 6 m³/s.

Bij het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt uit dit zich in het lang onderschatten van de impact op het gebied, het gefaseerd realiseren van de kadeverbetering, een scopewijziging waardoor de vakken A en B buiten de scope van het project vallen en het als separaat project oppakken van vak L. En uiteindelijk uit dit zich in het hoger uitvallen van de projectraming en een verhoging van het investeringsplan. Maar eigenlijk is het krediet (voor realisatie) van € 1.000.000,- te vroeg verstrekt c.q. had er eerst een voorbereidingskrediet moeten worden verstrekt.

Conclusie 7 *Bewust wachten met informatievoorziening tot 'alles zeker is'*

Er lijkt bewust te worden gewacht met de informatievoorziening tot 'alles zeker is'. Het meest sprekende voorbeeld is dat de scopewijziging van het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt en de implicaties daarvan voor de kosten niet aan de verenigde vergadering zijn gerapporteerd, omdat 'door de fase waarin het project zich bevond er nog veel onduidelijkheid was over welke vakken wel en welke vakken niet meegenomen zouden worden in de kadeverbetering. (...) Het krediet wat op dat moment beschikbaar was, was niet gebaseerd op een nauwkeurige raming'. Maar ook op andere momenten in zowel het project nieuwbouw gemaal Vlotwating als het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt wordt gewacht met de informatievoorziening.

Een uitzondering hierop vormt de informatieve bijeenkomst van de verenigde vergadering voor het project nieuwbouw gemaal Vlotwating. De tijdens deze bijeenkomst gepresenteerde indicatieve investeringskosten zijn echter weer een eigen leven gaan leiden, hoewel het indicatieve karakter van de investeringskosten met nadruk is aangegeven.

Uit de interviews blijkt dat het ook vaak onduidelijk is wie waarover wanneer geïnformeerd moet worden. Zowel topdown als bottom up worden belangrijke beslissingen niet altijd gedeeld en wordt de verenigde vergadering soms pas laat geïnformeerd. Het is projectleiders niet altijd duidelijk waarover opdrachtgevers en portefeuillehouders geïnformeerd willen worden.

Wat de informatievoorziening extra lastig maakt is dat de uitgangspunten en randvoorwaarden voor een project(raming) en/of investeringsplan ontbreken of onduidelijk zijn. Ook kennen de faserapporten en voortgangsrapportages deels een verschillende opbouw.

Conclusie 8

Projectbeheersing soms onduidelijk

De projectbeheersing lijkt soms onduidelijk. Het meest sprekende voorbeeld is dat door de wisselingen van de opdrachtgever, programmamanager en projectleider in het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt minder strak is gestuurd op tijd en geld. Maar ook bij het project nieuwbouw gemaal Vlotwating (behalve de rol van projectleider) en het project waterberging Lange Kruisweg zijn alle rollen door meerdere personen ingevuld; ook daar is dus de vraag hoe strak gestuurd is op tijd en geld.

De (sturing op de) beheersing van investeringsprojecten was voor 2010 de verantwoordelijkheid van de programmamanagers die tot die tijd bij het Project- en Ingenieursbureau werkten. De programmamanagers rapporteerden aan de opdrachtgevers van de sectoren Watersysteem en Zuiveringsbeheer, die goedkeuring verleenden op beheersbeslissingen. De personele sturing en verantwoording van uren was de verantwoordelijkheid van de teamleiders. Vanaf 2010 hebben de programmamanagers een rol als zogenaamde linking pin tussen projectleider en portefeuillehouder (De Weg van Opgave naar Uitvoering door middel van onder andere programmamanagement (Hoogheemraadschap van Delfland, 2009)). Uit de interviews blijkt echter dat door de veelheid aan werkzaamheden de programmamanagers deze rol nog niet altijd goed kunnen oppakken.

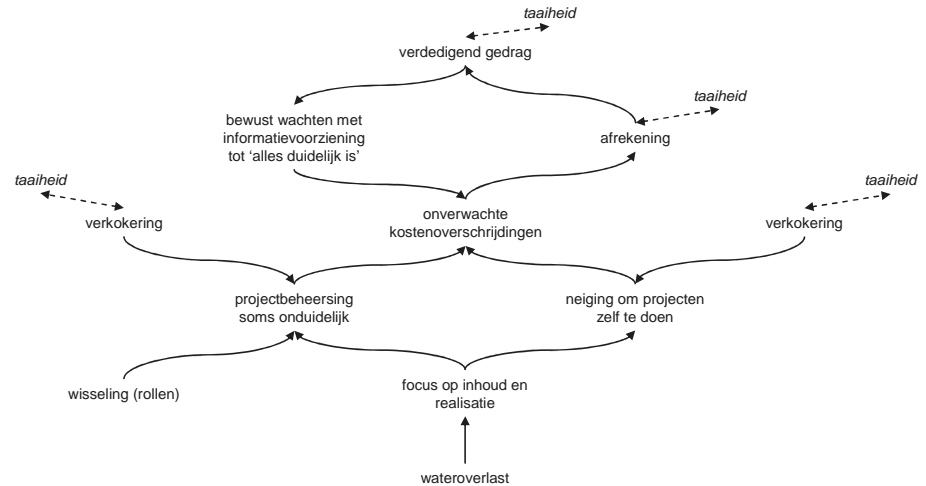
Conclusie 9

Achterliggende patronen en mechanismen ingegeven en/of versterkt door cultuur binnen organisatie Hoogheemraadschap van Delfland

De verenigde vergadering is bij een aantal investeringsprojecten geconfronteerd met onverwachte kostenoverschrijdingen. De gebruikte ramingmethoden en -technieken verklaren maar een deel. Ook de achterliggende patronen en mechanismen – probleemanalyse en toetsingskader niet op orde, bewust wachten met informatievoorziening tot ‘alles zeker is’ en projectbeheersing soms onduidelijk – zijn van invloed. Deze achterliggende patronen en mechanismen zijn op hun beurt ingegeven en/of worden versterkt door de cultuur die binnen de organisatie van het Hoogheemraadschap van Delfland bestond en deels nog bestaat. Deze cultuur kan deels worden getypeerd door:

- afrekening, wat leidt tot verdedigend gedrag
- focus op inhoud en realisatie, niet op beheersing (het budget volgt later)
- neiging om projecten zelf te doen ondanks geen/onvoldoende ervaring
- wisseling, alle rollen worden binnen zo'n vijf jaar tijd door meerdere personen ingevuld
- verkokering, wat leidt tot weinig communicatie tussen sectoren (in het bijzonder de sector Beleid en Onderzoek en het Project- en Ingenieursbureau)
- taaiheid; veel ideeën over samenwerking aan papier toevertrouwd.

In figuur 1 is een onvolledige aanzet voor een causaal diagram rondom de confrontatie met onverwachte kostenoverschrijdingen weergegeven.



Figuur 1. Aanzet causaal diagram rondom confrontatie met onverwachte kostenoverschrijdingen

6.2 Lessen die het Hoogheemraadschap van Delfland kan trekken

6.2.1 Verbetertraject vormt context te trekken lessen

Het drietal geselecteerde investeringsprojecten zijn projecten die elk enige jaren geleden zijn gestart. Met ingang van 2009 is binnen het Hoogheemraadschap van Delfland evenwel een verbetertraject opgestart met betrekking tot projectbeheersing, dat ook van invloed is op de projectramingen (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011). Voor een deel wordt met dit verbetertraject dan ook al invulling gegeven aan de te trekken lessen. Tegelijkertijd zijn dit de lessen die kunnen worden geleerd, is het verbetertraject nog niet afgerond en leert onze ervaringen dat de realiteit van verbetertrajecten vaak weerbarstig is.

Onderdeel van het verbetertraject is onder meer dat vanaf 2009 binnen het Hoogheemraadschap van Delfland de Standaardsystematiek Kostenramingen is voorgeschreven voor nieuwe investeringsprojecten en vanaf 2010 zijn ook lopende projecten conform deze systematiek geraamd (herijking projecten; wasstraat). Daarbij wordt het vierogenprincipe toegepast; de kostendeskundige controleert de projectraming parallel met de projectleider. Het voorschrijven van de Standaardsystematiek Kostenramingen en het elke vier maanden actualiseren van de ramingen wordt gemonitord. Alleen in bijzondere omstandigheden kan een teamleider toestemming verlenen om het actualiseren van een projectraming uit te stellen (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011). Het voorschrijven van de Standaardsystematiek Kostenramingen is uitgemond in het zogenaamde veegbesluit dat in december 2010 aan de verenigde vergadering is voorgelegd (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

Een ander onderdeel van het verbetertraject is dat er meer aandacht besteed wordt aan de faserapporten. De faserapporten worden ook belangrijker omdat programmamanagers hun rol als zogenaamde linking pin tussen projectleider en portefeuillehouder meer gaan oppakken; faserapporten zijn hun belangrijkste stuurinformatie. Daarnaast is vanaf 2011 de koppeling tussen faserapporten en kredieten sterker (de faserapporten worden gebruikt als input voor het aanvragen van krediet voor een nieuwe fase), waardoor er een extra prikkel is om een faserapportage op te stellen (Hoogheemraadschap van Delfland, 2011).

Het verbetertraject is nog niet afgerond. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opstellen van nacalculaties, die pas vanaf 2011 worden opgesteld. De kostendeskundige krijgt hierin een rol. De nacalculaties moeten informatie/kengetallen gaan opleveren voor toekomstige investeringsprojecten.

Uit de interviews blijkt dat ook de realiteit van het verbetertraject weerbarstig is. Veel medewerkers binnen het Hoogheemraadschap van Delfland 'zijn bezig' met het verbetertraject. De verbeteringen kosten echter soms zelf zoveel tijd en energie dat de informatievoorziening over de projecten niet meer vanzelfsprekend is. Bestuurders geven aan dat het soms lijkt alsof ze niet meer worden geïnformeerd over de 'going concern' van projecten, maar alleen nog worden geïnformeerd als er een verzoek is aan de verenigde vergadering.

6.2.2 *Zeven te trekken lessen*

Les 1 *Gebruik één uniforme ramingmethode, pas die ramingmethode eenduidig toe*
Gebruik één uniforme ramingmethode, zowel binnen een project in de loop van de tijd als voor alle projecten. Het voorschrijven van de Standaardsystematiek Kostenramingen komt hieraan tegemoet. Deze ramingmethode moet echter ook eenduidig worden toegepast, ook door ingehuurde ingenieursbureaus. Met vast omschreven kostenposten en uniformiteit rondom begrippen die onzekerheden en risico's in projectramingen aanduiden. En rekening houdend met de jaarlijkse investerings- en exploitatielasten.
Vanzelfsprekend worden projectgegevens en risico's bijgehouden in een up-to-date projectdossier.

Les 2 *Zorg voor voldoende kostendeskundigheid*
Zorg voor voldoende kostendeskundigheid om zelf goede projectramingen te kunnen maken of door ingenieursbureaus gemaakte projectramingen te kunnen controleren. Want in zekere zin geldt voor een ramingmethode dat wat je erin stopt, er ook uitkomt. Het toepassen van het vierogenprincipe – de kostendeskundige controleert de projectraming parallel met de projectleider – komt hieraan tegemoet.

Een punt van zorg is echter dat (het bewustzijn van) de kostendeskundigheid binnen de organisatie van het Hoogheemraadschap van Delfland beperkt aanwezig lijkt. De neiging is om projecten zelf te doen ondanks geen/onvoldoende ervaring. De rol van projectleider wordt in de tijd door meerdere personen ingevuld. En vanaf 2009 is telkens ingehuurd op de vacature kostendeskundige (tot drie keer toe is het niet gelukt deze vacature vast in te vullen). Zorg voor voldoende kostendeskundigheid betekent dus investeren in voldoende (bewustzijn van) kostendeskundigheid.

- Les 3 *Stel eerst een voorbereidingskrediet beschikbaar en pas daarna een krediet voor realisatie*
Stel eerst een voorbereidingskrediet beschikbaar om het ontwerp van een project uit te werken en een goede projectraming te maken. Stel pas op basis daarvan een krediet voor realisatie beschikbaar. De (in de zogenaamde P&C cyclus) verduidelijkte systematiek voor het beschikbaar stellen van kredieten lijkt hieraan tegemoet te komen.
Vanzelfsprekend worden nacalculaties opgesteld, zowel om verantwoording af te leggen als om te leren voor toekomstige investeringsprojecten. Gegeven de opvallende kostenoverschrijdingen in de voorbereiding van het drietal investeringsprojecten is het belangrijk dat ook over het voorbereidingskrediet verantwoording wordt afgelegd.
- Les 4 *Deel beslissingen; spreek af wie waarover wanneer geïnformeerd moet worden en spreek elkaar daarop aan*
Deel belangrijke beslissingen altijd, zowel topdown (door de portefeuillehouder genomen beslissingen) als bottom up (in het project genomen beslissingen). Spreek af wie waarover wanneer geïnformeerd moet worden, zodat de verenigde vergadering niet pas laat wordt geïnformeerd en het projectleiders ook duidelijk is waarover opdrachtgevers en portefeuillehouders geïnformeerd willen worden. En spreek elkaar daarop aan (het alleen op papier vastleggen in bijvoorbeeld de zogenaamde P&C cyclus is niet voldoende). Dat is de basis van een duidelijke projectbeheersing c.q. strakke(re) sturing op tijd en geld. Vanzelfsprekend worden bestuurlijke stukken over de budgettaire besluitvorming in het projectdossier bewaard.
- Les 5 *Zorg voor een heldere probleemanalyse en toetsingskader en spreek elkaar daarop aan*
Zorg voor een heldere probleemanalyse en toetsingskader, op basis waarvan beslissingen kunnen worden genomen. Uitgangspunten en randvoorwaarden voor een project(raming) en/of investeringsplan moeten duidelijk zijn. Portefeuillehouders, opdrachtgevers en projectleiders moeten elkaar daarop aanspreken. Spreek ook af welke 'beleidsvrijheid' projectleiders hebben om zelf te sturen op tijd, geld en kwaliteit. Dit maakt ook de informatievoorziening gemakkelijker.

Les 6 *Ga bewust om met 'overkoepelende' programma's/projecten en scopewijzigingen*

Ga bewust om met 'overkoepelende' programma's/projecten, waarin een deel van de voorbereiding van projecten soms plaatsvindt. Een dergelijke voorbereiding kan voordelen hebben, maar mag niet leiden tot onduidelijkheid over de budgettaire besluitvorming en -verwerking van een project.

Hetzelfde geldt min of meer voor tussentijdse scopewijzigingen in projecten. Dergelijke scopewijzigingen moeten als het kan voorkomen worden, maar mogen in ieder geval niet leiden tot onduidelijkheid en onvolledigheid in de informatievoorziening. (Hoe staat het nu met het buitengewoon onderhoud, de maatwerkoplossingen voor de vakken A en B en het oppakken van vak L als separaat project in het project kadeverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt?).

Les 7 *Culture eats strategy*

Met ingang van 2009 is binnen het Hoogheemraadschap van Delfland een verbetertraject opgestart met betrekking tot projectbeheersing. Het (aanvullend) onderzoek projectramingen leert echter dat het niet voldoende is om alleen de gebruikte ramingmethoden en -technieken te verbeteren. Interventies moeten ook zijn gericht op de achterliggende patronen en mechanismen – probleem-analyse en toetsingskader niet op orde, bewust wachten met informatievoorziening tot 'alles zeker is' en projectbeheersing soms onduidelijk. Achterliggende patronen en mechanismen die op hun beurt zijn ingegeven en/of worden versterkt door de cultuur die binnen de organisatie van het Hoogheemraadschap van Delfland bestond en deels nog bestaat.

Misschien wel de belangrijkste les die het Hoogheemraadschap van Delfland kan trekken is om naast structuur en systemen, aandacht te besteden aan managementstijl, personeel en cultuur. Hoe zouden de kenmerkende gedragspatronen van het management (op elk niveau), de karakteristieken en vaardigheden van de medewerkers en de gemeenschappelijke waarden en normen (en de daaruit voortvloeiende manieren van doen) optimaal bij kunnen dragen aan het beheerst uitvoeren van projecten?

6.3 Tot slot

De zeven lessen die het Hoogheemraadschap van Delfland kan trekken, brengen ook een opgave met zich mee voor de verenigde vergadering. De verenigde vergadering zal zich op een aantal punten moeten bezinnen, bijvoorbeeld:

- hoe ging de verenigde vergadering om met de budgettaire besluitvorming en hoe wil ze daarmee in de toekomst omgaan (beschikbaar stellen voorbereidingskrediet beschikbaar en krediet voor realisatie)?
- hoe ging de verenigde vergadering om met onzekerheden in projectramingen (en risico's in projecten) en hoe wil ze daarmee in de toekomst omgaan?

En misschien is wel het belangrijkste punt: hoe kan ook de verenigde vergadering optimaal bijdragen aan het beheerst uitvoeren van projecten? Een cultuur van afrekening kan dit namelijk stevig in de weg zitten. In zo'n cultuur is verdedigend gedrag vanzelfsprekend. Verdedigend gedrag dat als transparantie in projectramingen en -beheersing en leren – moet het anders, kan het beter? – het doel is juist blokkerend werkt.

Literatuurlijst

- Hoogheemraadschap van Delfland (2011), *Rapport aanvullend onderzoek rekeningcommissie projectramingen*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2009), *De Weg van Opgave naar Uitvoering (WOU) bij Delfland*
- Rekeningcommissie Hoogheemraadschap van Delfland (2011), *Onderzoek Twynstra Gudde*
- Rekeningcommissie Hoogheemraadschap van Delfland (2010), *Offerteaanvraag projectramingen Delfland*
- Toelichting standaard raming volgens SSK
- Twynstra Gudde (2010), *Onderzoek projectramingen*
- Project nieuwbouw gemeaal Vlotwatering**
- DHV, *Second opinion kostenraming*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2010), *Faserapport realisatie nieuw gemeaal Vlotwatering, projectnummer: 700955*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2010), *Voortgangsrapportage nieuwbouw gemeaal Vlotwatering (gemeaal J.J.J.M. van der Burg)*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2008), *Faserapport bestek en aanbesteding nieuw gemeaal Vlotwatering, projectnummer: 77305*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2008), *Faserapport definitief ontwerp nieuw gemeaal Vlotwatering, projectnummer: 77305*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2008), *Formele subsidie aanvraag Zwakke Schakel Delflandse kust*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2007), *Van Poelpolder naar gemeaal Vlotwatering; informatieve VV 13-02-2007*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2007), *Verslag van de verenigde vergadering op 27 september 2007*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2007), *Verslag van de informatieve bijeenkomst van de verenigde vergadering op 13 februari 2007*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2007), *Vertrouwelijke bijlage I bij VV-voorstel nieuwbouw gemeaal Vlotwatering kenmerknr. 643121*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2006), *Offerte nieuwbouw gemeaal Vlotwatering, projectnr. 77.305*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2001), *Afvoer- en bergingscapaciteit Delfland, definitief*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2001), *Maatregelen ABCDelfland*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2001), *Stand van zaken aanpassing boezemgemalen en aanpak knelpunten polders*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2000), *Beschikbaar stellen krediet uitbreiding boezembemalingscapaciteit*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2000), *Maatregelen ABCDelfland*

- Hoogheemraadschap van Delfland (2000), *Projectdocument planontwikkeling bemaling Vlotwatering*
- Notitie kosten varianten nieuwbouwemaal Vlotwatering, (2006)
- Rijkswaterstaat (2008), *Beschikking eenmalige subsidieverlening Zwakke Schakel Delflandse kust*
- Stuurgroep ABCDelfland (2001), *Verslag vergadering stuurgroep ABC Uitvoering d.d. 28 september 2001*
- Stuurgroep ABCDelfland (2000), *Verslag stuurgroep ABCDelfland*
- Tauw (2007), *Rapportage quick scan varianten BG Vlotwatering; inclusief onderbouwing van de diverse onderdelen*
- Visie op ramingen Vlotwatering, (2007)
- Witteveen+Bos (2002), *Evaluatie gemaalcapaciteit*
- Witteveen+Bos (2001), *Gespreksconcept t.b.v. uitbreiding van de afvoer van de Mostersche Vaart naar de Noordzee door middel van capaciteitsuitbreiding nabij de Vlotwatering inclusief locatiekeuze*

Project kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt

- Hoogheemraadschap van Delfland (2010), *Voortgangsrapportage Aalkeet Buitenpolder langs de Zuidbuurt*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2009), *Kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2008), *Faserapport definitie en voorbereiding VO-fase kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt 71206*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2005), *Opdrachtformulier (intern), project: 71206 verbetering boezemkade Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2005), *Plan van aanpak kadverbetering Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt 71206*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2005), *Voorstel kadverbeterings/onderzoeksprogramma 2005, doorkijk naar 2006*
- Samenvatting kostenraming Aalkeet Buitenpolder langs Zuidbuurt; kadverbetering fase II, (2009)*

Project waterberging Lange Kruisweg

- Hoogheemraadschap van Delfland (2009), *2^e Bestuursrapportage 2009*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2008), *Faserapport realisatie Oranjepolder – waterberging Lange Kruisweg, projectnummer: 701105 (78202Q)*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2006), *Projectopdrachtformulier (intern)*
- Hoogheemraadschap van Delfland (2005), *Plan van aanpak 78202Q waterberging Bijl (Oranjepolder)*
- Verzoek wijziging baseline vigerende planning*
- Wijziging begroting 2008, (2008)*
- Witteveen+Bos (2006), *Voorontwerp waterberging Bijl (78202Q); afweging varianten*

Twynstra Gudde

Bijlagen

Toelichting Standaardssystematiek Kostenramingen (SSK)

Vanaf 2009 is binnen het Hoogheemraadschap van Delfland de Standaardssystematiek Kostenramingen (SSK) voorgeschreven voor nieuwe investeringsprojecten en vanaf 2010 zijn ook lopende projecten conform deze systematiek geraamd. De Standaardssystematiek Kostenramingen is een eenduidige systematiek voor het maken van kostenramingen in de grond-, weg- en waterbouwsector in zijn volle breedte. Deze systematiek is in 1999 gelanceerd door het CROW.

Tweeledig doel projectraming

In de toelichting op de Standaardssystematiek Kostenramingen binnen het Hoogheemraadschap van Delfland is aangegeven dat het opstellen van projectramingen gedurende de verschillende fasen van een project een tweeledig doel heeft:

1. Het aanreiken van stuur- en beslisinformatie.
2. Het vaststellen van een basis ter referentie en vergelijking.

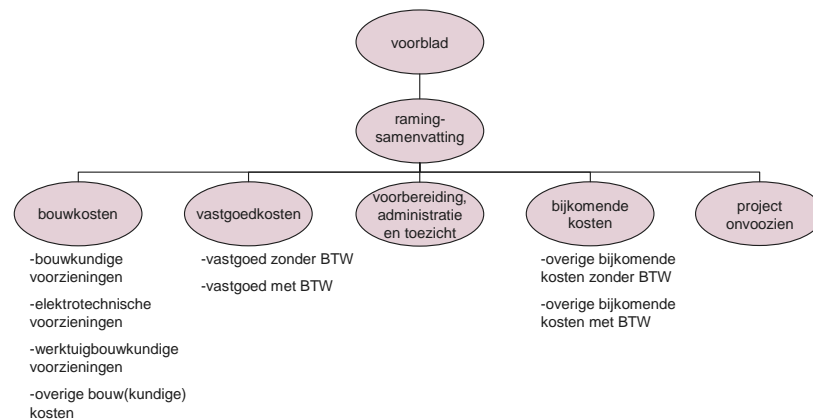
Dit stelt eisen aan een projectraming. Een projectraming moet een zo goed mogelijke prognose geven van de uiteindelijke investeringskosten van een project en zijn samenstellende onderdelen. En projectramingen moeten onderling vergelijkbaar zijn, niet alleen in de tijd gezien, maar ook voor verschillende alternatieven of varianten.

Indien een projectraming niet of niet voldoende voldoet aan deze eisen, ontstaan vaak problemen zoals:

- projectramingen zijn onderling lastig vergelijkbaar
- projectramingen zijn in de tijd moeilijk te volgen
- er zijn geen vast omschreven kostenposten
- het is niet duidelijk in hoeverre de projectramingen compleet zijn
- er is geen uniformiteit rondom begrippen die onzekerheden en risico's in projectramingen aanduiden.

Opbouw Standaardssystematiek Kostenramingen

Een projectraming conform de Standaardssystematiek Kostenramingen binnen het Hoogheemraadschap van Delfland is opgebouwd uit een voorblad, ramingsamenvatting en achterliggende onderdelen van de kostenraming (zie figuur 1).



Figuur 1. Opbouw Standaardsystematiek Kostenramingen

In het voorblad worden de uitgangspunten en randvoorwaarden van de projectraming toegelicht. Hierbij dienen in ieder geval het prijspeil, de basis van de raming (tekeningen, rapporten) en de uitgangspunten voor onder andere bouwkosten, vastgoedkosten, voorbereiding, administratie en toezicht (VAT), bijkomende kosten en project onvoorzien te worden ingevuld.

In de ramingsamenvatting wordt een overzicht gegeven van de geraamde kosten, met een opdeling in een raming- en financieringskant. De geraamde kosten bestaan uit bouwkosten, vastgoedkosten, voorbereiding, administratie en toezicht (VAT), bijkomende kosten en project onvoorzien.

Bij het selecteren van een bepaalde fase worden de standaardpercentages voor nader te detailleren en object onvoorzien automatisch opgenomen. Deze percentages zijn slechts ter indicatie. De percentages zijn projectafhankelijk en dienen per project te worden geschat.

Belangrijkste verschillen Standaardsystematiek Kostenramingen met Ramingsmodel Projecten

In de toelichting op de Standaardsystematiek Kostenramingen binnen het Hoogheemraadschap van Delfland is aangegeven dat de belangrijkste verschillen met het Ramingsmodel Projecten zijn:

- in de Standaardsystematiek Kostenramingen is een splitsing gemaakt in investeringskosten (in te vullen door het projectteam) en onzekerheidsmarge en extern onvoorzien (in te vullen door financier/opdrachtgever, eventueel samen met projectleider)
- in de Standaardsystematiek Kostenramingen zijn de totale directe kosten gesplitst in bekende directe kosten en nader te detailleren directe kosten
- in de Standaardsystematiek Kostenramingen zijn de onvoorzien kosten gesplitst in object onvoorzien en project onvoorzien.

Projectraming kadaverbetering Aalket Buitenpolder langs Zuidbuurt

Ramingsmodel Projecten

Datum	BBP-nr	Projectnr.	Volgletter	Projectnaam:	Aalket Buitenpolder langs Zuidbuurt	Opsteller:	J de Heij
02-mei-05	430	71.206		Faserapport ram	DEF	090	Risicomarge: 40%

kstn.srt. nr.	INI *)	DEF *)	VO	DO	BST	ABS *)	REA / PLV *)	NAZ / BSL *)	TOTAAL
	089	090	091	092	093	094	095	096	
Grond e.d.:									
Grondaankoop, zakelijk recht, taxaties	30301								0
Bouwkosten:									
Civiele/bouwk. voorzieningen	30304						457.143	22.857	480.000
Electrotechnische voorzieningen	30305						0	0	
Werkuigbouwkundige voorzieningen	30306						0	0	
Automatisering	30310						0	0	
Reservevelden	30308						0	0	
SUB Bouwkosten		0	0	0	0	0	457.143	22.857	480.000
Overige kosten:									
V&G/ARBO/Milieu	30307						9.143	457	9.600
Inrichtingskosten	30309						9.143	457	9.600
Leges, vergunningen / CAR	30311				12.343		1.371	686	14.400
Diversen	30312						13.714	686	14.400
SUB Overige kosten		0	0	0	12.343	0	33.371	2.286	48.000
BTW 19% (niet over grond)**)									
Onvoorzien (meerwerk) *)	30312						50.286	2.514	52.800
Technisch advies (uitbesteed) *)	30302		3.380	22.030	21.770	20.730	21.120	3.120	92.930
SUB Onvoorzien en advies		0	3.380	22.030	21.770	20.730	21.120	53.406	77.820
TOTAAL		0	0	0	0	16.194	27.709	713.609	37.309
SUBSIDIES	30330								0
OVERIGE BIJDRAGEN DERDEN									0

externe advieskosten #
15% bouwkosten
interne personeelskosten?

€ 400.000 per meter
exclusief BTW

fout/bij opstellen

*) Ook van toepassing voor 'Studieprojecten'.

**) Indien om bijzondere redenen toch BTW moet worden opgenomen over grondtransacties, deze afzonderlijk rammen en toelichten.
Zie ook: 'Advies BTW en grondaankopen', Deloitte & Touche, 03-03-2002, kenmerk 2002/04504.

***) Overschrijding ten opzichte van de percentages, vermeld in het model Projectraming volgens het Handboek Projectmatig Werken.



UW BRIEF

DELFT

27-09-2011

Aan de leden van de verenigde vergadering

Geachte leden van de verenigde vergadering,

Wij ontvingen het aan u uitgebrachte rapport van de rekeningcommissie inzake het door Twynstra Gudde uitgevoerde onderzoek over projectramingen. Bij dit rapport deed de rekeningcommissie het verzoek aan het college om in het kader van een zorgvuldige procedure van hoor en wederhoor te reageren op het nu voorliggende rapport. Op uw verzoek zullen wij u eventuele detailopmerkingen met betrekking tot de rapportage, binnen afzienbare tijd, afzonderlijk doen toekomen. Zoals aangeven in onze eerdere brief van 19 juli jl. zal onze bestuurlijke reactie zich beperken tot de 9 conclusies en 7 lessen zoals genoemd in het rapport van Twynstra Gudde. Daarnaast zal ingegaan worden op de lessen die getrokken zijn uit het rapport van AT Osborne uit 2008 over het project Calamiteitenberging Woudse Polder en dan specifiek op de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden na het uitkomen van het rapport en welke aanbevelingen zijn opgevolgd en op welke wijze. Omdat de onderzoeksvragen aan Twynstra Gudde en aan AT Osborne niet geheel overeenkomen is er voor gekozen om allereerst de reactie op het rapport van Twynstra Gudde te geven en daarna de reactie op het rapport van AT Osborne.

Managementsamenvatting

In dit stuk geven wij een reactie aan de rekeningcommissie op een tweetal rapporten. Het eerste is een rapport van Twynstra Gudde dat zich focust op projectramingen. Dit rapport is in opdracht van de rekeningcommissie uitgebracht. Wij gaan in deze reactie uitgebreid in op de conclusies en lessen die in het rapport getrokken worden. Wij herkennen ons in de conclusies en lessen die in het rapport vermeld zijn. Per les en per conclusie geven wij aan wat er al gedaan is en nog wordt gedaan om te verbeteren.

Naast een reactie op het rapport van Twynstra Gudde heeft de rekeningcommissie gevraagd of wij ook een reactie willen geven op een rapport van AT Osborne uit 2008 over de calamiteitenberging Woudse Polder. Op dit rapport is ook een reactie gegeven. Deze is wat korter dan die op het rapport van Twynstra Gudde, dit omdat dit rapport actueler is en een aantal conclusies tussen beide rapporten gedeeld worden.

Twynstra Gudde – Lessen uit het rapport

1. *Gebruik één uniforme ramingsmethode, pas die ramingsmethode eenduidig toe*
Wij herkennen ons in deze les. Hierop is ook al concreet actie ondernomen door Delfland en in het bijzonder door het Project- en ingenieursbureau (PIB). Met ingang van 2009 is dit opgepakt door binnen PIB de mensen te trainen en voor de eerste nieuwe projecten de SSK-systematiek (Standaard Systematiek Kostenramingen) te gebruiken. In 2010 zijn alle nieuwe en ook een groot deel van de reeds lopende projecten geraamd conform SSK-systematiek. Het uniformeringseffect door toepassing van de SSK-systematiek is drieledig. Ten eerste voor het project zelf ontstaat op een vooraf vastgestelde wijze helderheid over de opbouw van een projectbegroting waarbij een helder onderscheid ontstaat tussen directe en indirecte projectkosten. Daarbij worden op projectniveau de risico's helder gedefinieerd en vindt er op uniforme wijze

risicobeprijzing plaats. Hierdoor kan achteraf op eenvoudige wijze een effectieve nacalculatie opgezet worden. Ten tweede wordt de vergelijkbaarheid tussen projecten onderling vergroot. Hierdoor is een beter inzicht te verkrijgen in de totstandkoming van toekomstige normeringskosten. Ten derde wordt het mogelijk om het totaal aan projectenrisico's op te rollen naar programmaniveau. Vanuit de diverse programma's vindt dan de voeding en onderbouwing plaats ten aanzien van de totaalrisico's voor investeringen ten behoeve van het weerstandsvermogen op concernniveau. Dit geheel is tezamen een dynamisch geheel dat dan ook periodiek onderhouden moet worden.

De sectoren B&O en Middelen, die soms ook investeringsprojecten uitvoeren, moeten de slag naar een eenduidige (SSK-) systematiek nog maken. Als daarnaast door PIB een extern bureau wordt ingeschakeld, wordt aangegeven dat het externe bureau conform de door Delfland voorgeschreven SSK-methode moet werken. Om dit te bewerkstelligen wordt altijd een toelichting over de door Delfland gebruikte SSK-systematiek meegestuurd met de opdrachtuitvraag.

2. *Zorg voor voldoende kostendeskundigheid*

Dit is een kwestie die door ons onderkend wordt. Continuïteit is erg belangrijk. De vacature voor kostendeskundige is onlangs opnieuw opengesteld. De werving loopt op dit moment. Het is in het verleden lastig gebleken deze in te vullen. Totdat een geschikte kandidaat is gevonden wordt op de vacature extern ingehuurd, waardoor de kennis toch in huis is gehaald. De borging van de kostendeskundigheid vindt binnen PIB plaats via het kennisveld kostenbenadering.

3. *Stel eerst een voorbereidingskrediet beschikbaar en pas daarna een krediet voor realisatie*

In de huidige praktijk bestaat de mogelijkheid om eerst een voorbereidingskrediet voor het onderzoek voor de opstart van projecten te krijgen. Dit wordt door de directie verstrekt. Hier werd overigens niet altijd gebruik van gemaakt. Daarna wordt meteen een uitvoeringskrediet beschikbaar gesteld door de VV. Wij beseffen dat de budgetbewaking door de VV van complexe projecten niet optimaal kan zijn wanneer er door de VV slechts één krediet in een vroeg stadium beschikbaar wordt gesteld. Om een betere bestuurlijke en ambtelijke sturing te krijgen is in 2010 een voorstel gedaan om dit proces te veranderen. Met het vaststellen van de P&C kalender 2011 in de VV van 25 november 2010 heeft dit zijn beslag gekregen. De nadere uitwerking hiervan volgt in de rest van dit jaar, maar er zullen, conform de handleiding P&C, per project een drietal kredietmomenten komen: in de definitiefase van het project zal een Onderzoekskrediet worden verstrekt, in de fase van voorontwerp tot bestek zal een Voorbereidingskrediet (voor alleen deze fase, de uiteindelijke naamgeving van dit krediet kan nog veranderen) worden verstrekt en voor de fase van aanbesteding tot nazorg zal een Uitvoeringskrediet worden verstrekt. De ambtelijke uitwerking hiervan is in het 4^{de} kwartaal van 2011 gereed, daarna wordt dit zo spoedig mogelijk aan de VV voorgelegd. De verwachting is dat deze procedure met ingang van 2012 als zodanig uitgevoerd wordt.

4. *Deel beslissingen; spreek af wie waarover wanneer geïnformeerd moet worden en spreek elkaar daarop aan*

Het maken van heldere afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden en het elkaar daar dan vervolgens ook aan houden is binnen Delfland nog niet optimaal.

Enerzijds betreft het een verantwoordelijkheden- en bevoegdheidendiscussie, anderzijds betreft het een cultuurveranderingvraagstuk. De Secretaris-Directeur heeft dit als belangrijk speerpunt bestempeld. Er is hierin een aantal ontwikkelingen als onderdeel van het veranderingstraject gaande, te weten:

Versterken financiële kolom, hierin is ook een gedragcomponent opgenomen die zich vertaalt in samenwerking, proactiviteit en bestuursresponsiviteit;

Kwaliteit van het management, dit gaat over (gewenst) gedrag en is onderdeel van management development programma. De bedoeling is dat door de voorbeeldfunctie die het management heeft dit ook in de rest van de organisatie doorsijpelt.

De veranderagenda, als onderdeel van programma Organisatie, kent daarnaast een veranderteam dat de organisatieontwikkelingen regisseert.

Er wordt meer aandacht besteed aan professioneel escaleren. Dit houdt onder andere in dat gekeken wordt wie wanneer over risico's en scopewijzingen moet worden ingelicht, vooral wanneer een hoger ambtelijk of bestuurlijk niveau van informatie moet worden voorzien.

5. Zorg voor een heldere probleemanalyse en toetsingskader en spreek elkaar daarop aan

In de kadernota's 2011 en 2012 is aangegeven dat we inzetten op effectgericht, gebiedsgericht en marktgericht werken. Hierbij is probleemanalyse en verkenning een belangrijk vertrekpunt voor het formuleren van maatregelen. Rondom het investeringsproces zijn de afspraken in Delfland vastgelegd in het handboek projectmatig werken. Dit handboek stamt nog uit 2005. Op dit moment wordt gewerkt aan een actualisatie van de procedures omtrent projectmatig werken. Feitelijk is dit een nadere uitwerking van de stappen die al genomen zijn het afgelopen jaar, waaronder versterking van (project-)control, van de P&C cyclus en interne financiële beleidsregels. De afspraken zullen hierin worden uitgewerkt. Dit moet het mogelijk maken elkaar aan te spreken op verantwoordelijkheden in het proces. Voorstellen tot besluitvorming worden binnen Delfland voor besluitvorming, onder verantwoordelijkheid van de Secretaris-Directeur, getoetst door specialisten van de (ondersteunende) afdelingen om de juridische, personele en financiële kaders te waarborgen.

6. Ga bewust om met 'overkoepelende' programma's/projecten en scopewijzigingen

Wij herkennen ons in de problematiek die komt kijken bij overkoepelende projecten en programma's. Een gevolg hiervan is soms dat informatievoorziening vertroebelt. In het verleden werd de besluitvorming niet altijd integraal aan de VV gepresenteerd. Door op twee momenten een project aan de VV voor te leggen: als een Voorbereidingskrediet wordt aangevraagd en later nog een keer voor een Uitvoeringskrediet, wordt dit opgelost. Er zal immers twee keer een bestuurlijke afweging gemaakt worden over een project. Ook worden de fases afgesloten en kan na de voorbereiding alsnog besloten worden het project geen doorgang te laten vinden. Naarmate een project verder vordert wordt het inzicht in de totale kosten duidelijker en zijn de risico's scherper in beeld gebracht. De beheersmaatregelen waarmee de effecten van de risico's worden beheerst, zijn dan belegd in de (project)organisatie. Daarnaast is het de doelstelling van het college om op tijd, juist en volledig naar de VV te rapporteren. Bekeken wordt hoe we bij de inrichting van de projecten meer rekening kunnen houden met overkoepelende programma's/projecten.

7. Culture eats strategy

Bij het reeds ingezette traject voor verbetering van de bedrijfsvoering wordt ook aandacht besteed aan het cultuuraspect. Hierbij wordt met name ingezet op kwaliteit in de financiële kolom, waarbij gedragsaspecten als samenwerking, proactiviteit en bestuurssensitiviteit erg belangrijk zijn. Daarnaast wordt ook sterk ingezet op de kwaliteit van het management, waarbij management development het instrument is dat ingezet wordt om deze te verbeteren. Als laatste is er binnen het programma Organisatie een veranderagenda, zijnde het programmaplan Organisatie, opgesteld, waarop een veranderteam de regiefunctie heeft. Zij zien er op toe dat alle veranderingen ook uitgevoerd worden. Juist cultuurwijzigingen vergen een lange adem. De verwachting is dan ook dat het zeker 3 tot 5 jaar duurt voordat deze wijziging in de hele organisatie zichtbaar en ingevoerd is. Na de organisatorische kanteling in 2009 heeft PIB in 2010 het beheerinstrumentarium voor projectbeheersing ontwikkeld (SSK-raming, risicoanalyse en de rapportage systematiek). In 2010 is dit voor nieuwe projecten ook al geïmplementeerd en in 2011 is de implementatie verder doorgezet, waarbij de nadruk ligt op het tussen de oren komen van de systematiek bij de medewerkers.

Twynstra Gudde – Conclusies uit het rapport

- 1. Er zijn verschillende ramingsmethoden en technieken gebruikt.*
Het klopt dat in het verleden binnen Delfland geen uniforme ramingsmethode werd gebruikt. Mede omdat de projectramingen werden uitbesteed aan de externe bureaus die de projecten begeleidden. Hierdoor kan het lastig zijn oude ramingen met elkaar te vergelijken. Met ingang van 2009 is dit opgepakt door binnen PIB de mensen te trainen en voor de eerste nieuwe projecten de SSK-systematiek te gebruiken. In 2010 zijn alle nieuwe en ook een groot deel van de reeds lopende projecten geraamd conform SSK-systematiek. De laatste lopende projecten worden in 2011 van een SSK-raming voorzien. Hierdoor zijn de nieuwe ramingen onderling beter vergelijkbaar. Wanneer er echter voor verschillende doelen een raming wordt gemaakt, bijvoorbeeld voor het kiezen tussen alternatieven of een besteksraming, kan het nog steeds lastig zijn de ramingen onderling te vergelijken. Ramen van projecten is geen statisch, maar juist een dynamisch proces. Daarom veranderen de inzichten (en daarmee ook de ramingen) gedurende het proces. Om het inzicht in projecten te vergroten worden de ramingen periodiek herzien.
- 2. Er is niet of nauwelijks rekening gehouden met de jaarlijkse investerings- en exploitatielasten.*
Zoals Twynstra Gudde terecht opmerkt is het niet gebruikelijk binnen Delfland om bij de afweging van investeringsprojecten ook (zichtbaar) rekening te houden met de jaarlijkse exploitatielasten. Bij de behandeling van de jaarrekening 2010 in de VV van 30 juni 2011 hebben wij de VV, middels haar reactie op het onderzoek van de rekeningcommissie naar de jaarrekening, reeds toegezegd bij investeringsbeslissingen separaat in te gaan op de meerjarige exploitatiegevolgen van de voorgestelde investeringen, zodat de VV daar meer inzicht in krijgt. Op dit moment wordt hier bij grote investeringen al een eerste aanzet voor gedaan, met ingang van 2012, tegelijk met de invoering van de nieuwe kredietvormen, wordt dit voor alle investeringsprojecten ingevoerd.
- 3. Verschillende oorzaken voor kostenoverschrijdingen; kostenoverschrijdingen ook in de voorbereiding*
Wij herkennen ons in het beeld dat er verschillende oorzaken voor kostenoverschrijdingen zijn. Projecten zijn vaak complex waardoor door verschillende oorzaken een vertraging in tijd of verhoging van de kosten kan optreden. Dit geldt met name tot en met de voorbereidingsfase omdat er dan nog veel onzekerheden zijn. Naarmate een project verder vordert wordt het inzicht in de totale kosten duidelijker en zijn de risico's scherper in beeld gebracht. De beheersmaatregelen waarmee de effecten van de risico's worden beheerst, zijn dan belegd in de (project)organisatie. Om het inzicht in projectkosten te vergroten wordt zoals al eerder vermeld volgens de zogenaamde SSK-systematiek geraamd. Dit houdt in dat er ook risico-opslagen in de ramingen zijn verwerkt. Daarnaast wordt steeds meer gewerkt met bandbreedtes, waarbij voor projecten of programma's aangegeven wordt wat de verwachte bandbreedte van de realisatie is. Hierin is een minimum en een maximum variant aangegeven. De reden waarom een bepaalde bandbreedte bestaat, wordt ook toegelicht. In 2011 is hier een start mee gemaakt, er is hier nog een verfijningslag in nodig, doordat er nu mee gestart is worden ervaringscijfers verzameld, waardoor in de toekomst de bandbreedtes steeds betrouwbaarder worden. De verwachting is dat het een aantal jaar zal duren voordat dit systeem volmaakt is. Tevens gaan we met ingang van 2012 werken met een uitgebreide vorm van nacalculatie (een eenvoudige vorm werd altijd al gehanteerd in de faserapporten). Deze nacalculaties gaan onder andere gebruikt worden om lessen te kunnen trekken uit de uitgevoerde projecten. De uitkomsten worden, waar van toepassing, ook gedeeld met de VV.
- 4. Budgettaire besluitvorming en –verwerking niet eenduidig*
In het verleden was de budgettaire besluitvorming en –verwerking niet altijd eenduidig. Zo werden vaak bulkkredieten aangevraagd, zoals voor ABC Delfland. Er was geen nadere (interne) regelgeving over hoe het krediet over de onderliggende projecten verdeeld moest worden. Daarnaast bestond de mogelijkheid om een

voorbereidingskrediet aan te vragen, maar was dit geen plicht, met andere woorden er kon dus meteen een uitvoeringskrediet aangevraagd worden. Op dit moment zijn we zoals ook bij punt 3 van de lessen vermeld bezig met een verscherping van de procedure. Met het vaststellen van de handleiding P&C 2011 heeft de VV in november 2010 besloten dat de kredieten per projectfase verstrekt gaan worden. Dit zal leiden tot een Onderzoekskrediet voor het opstarten van het project, een Voorbereidingskrediet (niet te verwarren met het huidige voorbereidingskrediet, waar het onderzoekskrediet voor in de plaats is gekomen) en een Uitvoeringskrediet. De definitieve uitwerking van dit proces wordt op dit moment ter hand genomen. Ambtelijk is de planning om in oktober hiermee gereed te zijn. Daarna wordt dit zo spoedig mogelijk aan de VV voorgelegd. De verwachting is dat in 2012 volgens dit stamien krediet aangevraagd zal worden. Voor de VV betekent dit concreet dat over elk project twee keer een besluit genomen kan worden. De motivering voor de hoogte van het krediet zal dus ook twee keer aan de VV verstrekt worden. Daarnaast wordt de VV volgens het reguliere stamien van de P&C-cyclus geïnformeerd over de voortgang van het project. Zolang de nieuwe procedure nog niet volledig ingevoerd is, zal de kredietverstrekking op de oude wijze plaatsvinden. Voor enkele grote projecten, waarvoor niet in een keer het volledige krediet beschikbaar is gesteld, geldt op dit moment overigens dat de VV per fase kredieten beschikbaar stelt.

5. *Dossiervorming niet op orde*

Wij erkennen dat de dossiervorming bij Delfland niet altijd en overal voldoende op orde is. Dit wordt nu op orde gebracht. Zo is onlangs een nieuwe digitale structuur gelanceerd, waarbij brieven en memo's automatisch worden opgeslagen in het digitale archiefsysteem DMS. Tevens is vermeldenswaardig dat op dit moment een inhaalslag plaatsvindt om oude stukken te digitaliseren en op te slaan in DMS. Voor wat betreft de projectdossiers geldt dat deze met ingang van 2011 ook bestuurlijke documenten dienen te bevatten, waardoor de integrale verantwoordelijkheid voor het projectdossier niet alleen bij de projectleider van PIB ligt, maar dat deze ook de verantwoordelijkheid waar kan maken.

6. *Probleemanalyse en toetsingskader niet op orde*

In de periode waarin de door Twynstra Gudde onderzochte projecten zijn opgestart was er sprake van grote bestuurlijke druk om investeringen te realiseren. Dit aangezien bij Delfland vanaf eind jaren '90 een aantal keer grote wateroverlast in het gebied is geweest. Hiervan is destijds door het toenmalige bestuur gezegd: dit nooit meer en is het programma ABC Delfland opgestart. Gesteld kan worden dat meer belang gehecht werd aan snelheid bij de uitvoering van het programma ABC Delfland en later ook aan overmatige zekerheid van de maatregelen, dan aan kostenbewustzijn. De bestuurlijke overeenstemming over de noodzaak en snelheid van de investeringen was ten slotte groot. Tevens was er in algemene zin niet die bestuurlijke aandacht voor transparantie (o.a. tijdige, juiste en volledige voortgangsrapportage) zoals die er op dit moment wel is. Hierdoor is het niet altijd te herleiden waarom bepaalde beslissingen zijn genomen in deze periode, maar de achterliggende gedachte was altijd dat beter het zekere voor het onzekere genomen kon worden. Delfland is nu bezig zich steeds bedrijfsmatiger te ontwikkelen, waar ook het sturen op doelen en programma's bij hoort. In dit kader wordt meer en meer de link gelegd met de doelen waar Delfland voor staat en de projecten die Delfland in het gebied uitvoert. De programma's en de hierin geformuleerde doelen, die hun oorsprong kennen in het WBP en de kadernota, vormen in dit opzicht het toetsingskader. Voordat tot actie wordt overgegaan wordt nu ook onderzocht in welke mate een actie uiteindelijk bijdraagt tot het behalen van een doel zoals geformuleerd in het waterbeheersplan en (een van) de programmaplannen. Een volgende stap die hierin genomen wordt is het opstellen van prestatie-indicatoren op programmaniveau, zodat het toetsingskader beter meetbaar wordt. De planning is deze bestuurlijke indicatoren verder te detailleren zodat in 2013 ook op organisatieniveau van indicatoren gebruik gemaakt kan worden. De verfijning van de indicatoren zal naar verwachting overigens nog wel enkele jaren duren.

7. *Bewust wachten met informatievoorziening tot 'alles zeker is'*

Wij herkennen ons in de conclusie, dat er bewust gewacht werd met de informatievoorziening totdat alles zeker is. Een van de kenmerken van de cultuur van Delfland was dat op alle niveaus veel 'bij zichzelf' gehouden werd. Risico's en onzekerheden werden niet gedeeld, maar de gangbare cultuur was om deze zelf op te lossen. Bij de verandering die binnen Delfland is ingezet, wordt ook aandacht aan cultuur besteed. Open communiceren en bestuurlijke sensitiviteit van ambtenaren is een onderdeel van deze veranderagenda.

Daarnaast zijn verschillende beheersmaatregelen getroffen die ervoor moeten zorgen dat de informatieverstrekking zo optimaal mogelijk is. Hierbij moet gedacht worden aan toetsing (zowel vooraf als achteraf), versterking van de financiële kolom, de koppeling van doelen aan geld en de versterking van de P&C cyclus. Bovendien vinden op verschillende niveaus specifieke trainingen op dit vlak plaats.

8. *Projectbeheersing soms onduidelijk*

Projectbeheersing heeft de afgelopen jaren extra aandacht gehad. Dit is ook terug te lezen in de opmerkingen van de accountant, waar uit blijkt dat de ingezette weg bij PIB en de rest van de organisatie de juiste richting is. Andere voorbeelden zijn het gebruik van Gids, het aanpassen van het instrumentarium, de actualisatie van de projecten (veegbesluit) en het invoeren van het planning en controlregime bij projecten. Daarnaast zijn met de invoering van programmasturing binnen Delfland in 2010 de verantwoordelijkheden binnen programma's en daar onder liggende projecten steeds duidelijker geworden. Het programmahoofd is verantwoordelijk voor de te behalen doelen en resultaten. De teamleiders binnen de organisatie zijn verantwoordelijk voor de activiteiten die ondernomen moeten worden om de resultaten te behalen. Een project is een dergelijke activiteit. Wanneer een ambtelijk opdrachtgever de opdracht uitzet bij PIB is het van belang dat deze al duidelijk en scherp geformuleerd is. Wanneer dit niet het geval is, zal de teamleider bij PIB de opdracht terug moeten geven aan de ambtelijk opdrachtgever. Wanneer een teamleider de opdracht geaccepteerd heeft, regelt de programmamanager budget (krediet) en krijgt de projectleider dit budget en de afgesproken tijd als kaders mee om het project uit te voeren. Op het moment dat de projectleider niet binnen de afgesproken kaders het project kan uitvoeren dient het op de bestuurlijke tafel te komen. De portefeuillehouder bespreekt het dan met het programmahoofd, de projectleider en het sectorhoofd PIB.

Wij onderkennen dat we er nog niet zijn; er zijn nog nadere stappen noodzakelijk om de projectbeheersing op een nog hoger niveau te tillen. Te denken valt hierbij aan de verdere verscherping in de definiëring van programmasturing en programmamanagement (voorzien voor het najaar 2011) en het internaliseren van de maatregelen die al genomen zijn. Met name het inregelen van het proces zal naar verwachting, mede gezien de achterliggende cultuuraanpassing, enkele jaren in beslag nemen. Gezien het belang van het proces monitoren wij de voortgang van het proces.

9. *Achterliggende patronen en mechanismen ingegeven en/of versterkt door cultuur binnen organisatie Hoogheemraadschap van Delfland.*

Achterliggende patronen en mechanismen worden, juist omdat ze achterliggende patronen en mechanismen zijn, doorgaans veroorzaakt door de cultuur van een organisatie. In het reeds ingezette veranderingstraject is dit -zoals al eerder vermeld- als cultuurverandering opgenomen. Dit krijgt onder andere zijn beslag in de aandacht voor transparantie en het afrekenen op behalen van doelen. Omdat het over ingesloten patronen en mechanismen gaat is de verwachting dat het enige jaren zal duren voordat deze verandering zijn beslag krijgt.

AT Osborne – opvolging aanbevelingen

Het onderzoeksrapport van AT Osborne had een andere insteek dan dat van Twynstra Gudde. Hier is vooral gekeken naar de organisatorische en bestuurlijke patronen die van invloed kunnen zijn op de (financiële) uitkomst van het project. Een van de belangrijkste conclusies van AT Osborne in het rapport over de calamiteitenberging Woudse Polder was dat juist bij dit

project wel kostenverhogingen zijn geweest, maar dat die met name voortkwamen uit scopewijzigingen. De afgelopen jaren zijn bij Delfland een aantal projecten, waaronder Delftse Polders en Poelzone, niet alleen financieel doorgelicht, maar is ook nog een keer goed gekeken naar de scope van de projecten. Hierdoor zijn er grote bijstellingen geweest van deze projecten. Alle projecten zijn in 2010 vanuit rechtmatigheidsoogpunt financieel aangepast bij de herijking projecten (veegbesluit). Hiermee is meteen grotendeels aan een van de belangrijke aanbevelingen van AT Osborne voldaan (licht alle projecten groter dan € 5 mln financieel door).

De organisatorische en bestuurlijke onduidelijkheden in de aansturing van projecten die AT Osborne constateert, zijn opgepakt binnen WOU en later met de verdere invoering van programmamanagement. Ook het instellen van portefeuillehouderoverleggen (PFO's) is een onderdeel geweest van het duidelijker maken van de stuurlijnen binnen projecten. Het programmahoofd en de programmamanager zijn de linking-pin tussen het bestuur en de projectleiders in de rol van ambtelijk opdrachtgever. De portefeuillehouder spreekt in eerste instantie met het programmahoofd en mocht het nodig zijn, bij risico's, budgetoverschrijding en scopewijzigingen, schuift een projectleider aan bij het PFO. Zeker het komende jaar, maar naar verwachting de komende jaren, zal hier een verdere aanscherping in plaatsvinden.

Het managementteam van PIB heeft er voor gekozen om projecten niet integraal uit te besteden zoals AT Osborne voorstelde, maar om de uitvoering van projecten uit te besteden en de projectleiding zelf te doen. Dit om de regie op de projecten te kunnen houden. Als de capaciteit binnen PIB onvoldoende is, dan worden er projectleiders ingehuurd, die door het management van PIB aangestuurd worden. Hiermee houdt PIB de regiefunctie in eigen hand. Ook wordt gekeken naar de verdeling van de projecten over de projectleiders, waarbij met de zwaarte en omvang van de pakketten rekening gehouden wordt bij de verdeling van nieuwe projecten. Dit is een proces dat al in gang is gezet, maar waarbij soms nog blijkt dat een projectleider een te zwaar pakket heeft. PIB voorziet dat dit in de loop van 2012 op orde is, indien er toch capaciteitsknelpunten blijken te zijn dient dit op een andere manier opgepakt te worden.

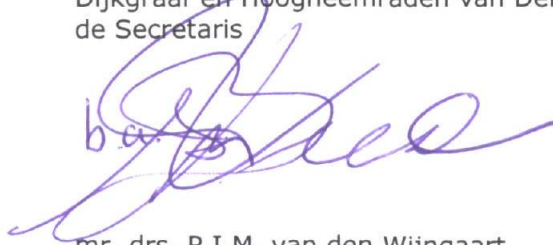
Het project Calamiteitenberging Woudse Polder is uiteindelijk financieel afgesloten op € 18 mln, conform verwachting van AT Osborne. Er hebben ook diverse subsidieaanvragen gelopen binnen het project, waar ten tijde van het rapport nog wat onduidelijkheden over waren. Er was een subsidie bij Senternovem aangevraagd voor € 450.000, deze is ontvangen. Daarnaast is een subsidie aangevraagd bij STOWA, hiervan is uiteindelijk € 102.531 ontvangen. Ook heeft het project een prijs van € 5.000 van de provincie Zuid-Holland gewonnen.

Wij vertrouwen erop dat wij u met deze brief voldoende hebben geïnformeerd.

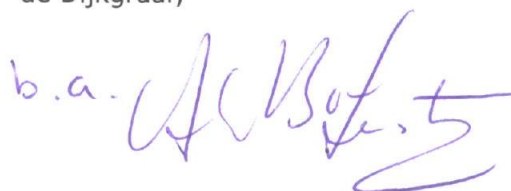
Met vriendelijke groet,

Dijkgraaf en Hoogheemraden van Delfland,
de Secretaris

de Dijkgraaf,



mr. drs. P.I.M. van den Wijngaart



mr. M.A.P. van Haersma Buma

Onderzoek projectramingen

Ik wil graag beginnen met mijn waardering uit te spreken voor de reactie van het College, die een toekomstgerichte benadering heeft gekozen. Toch moet ik een enkele harde noot kraken.

Eerste onderzoeksrapport van de rekeningcommissie. Dit is tot uiting gekomen in:

- a. Ongewoon lange doorlooptijd: trage start van interviews als gevolg van prioriteiten van College en de zware belasting van concerncontroller en interne projectleider i.v.m. het opstarten van de P&C cyclus en betere begrotingsbeheersing, de moeizame agendering van afspraken met te interviewen ambtenaren, het niet compleet zijn van voor het onderzoek mede door ontbreken van cruciale archieven van Delfland, een intensieve discussie over de opgeleverde eerste versie, gevolgd door veel tijd van de organisatie in het alsnog opleveren van gegevens en documenten en op basis daarvan herschrijving van het rapport door Twijnstra Gudde en daarna de trage en tekort schietende agendering in rekeningcommissie en commissie BOB en nu uiteindelijk in de VV. De eerste conclusie is dat meer prioriteit binnen de organisatie en het bestuur moet worden gegeven aan de activiteiten voor een onderzoeksproject. Vandaar dat ik er voorstander van ben dat een volgend project specifiek in de vergaderkalender van alle gremia van Delfland wordt ingepland: iedereen weet dan wanneer bepaalde acties aan de orde zijn.
- b. De aanvankelijke ongewone wijze van presentatie van de materie: alleen de reactie van het College van D&H en niet het onderzoeksrapport dat integraal door de rekeningcommissie is overgenomen. In de huidige monistische situatie is daarbij geen ambtelijke ondersteuning beschikbaar gesteld of heeft het College er van af gezien om met een voorstel voor besluitvorming te komen. Een discussie zonder besluitvorming betekent een rapport voor de la en het einde van de rekeningcommissie. Dit was ook de conclusie van een vergadering van de NVRR afgelopen zaterdag waar met grote belangstelling kennis werd genomen van de situatie bij Delfland. De onvrede over de lange duur en de uitgebreide correspondentie over de reactie van het college heeft geleid tot een voorkeur voor een plenaire behandeling in plaats van nog een schriftelijke ronde van hoor- en wederhoor. Dit is overigens in lijn met een advies van Berenschot aan de Minister van Binnenlandse zaken om in plaats van het normale afrondende hoor- en wederhoor van dagelijks bestuur en rekeningcommissie ook als experiment een plenaire discussie door het algemene bestuur te hebben. De commissie is daarmee afgeweken van het door de verenigde vergadering vastgestelde onderzoeksprotocol.

Wel zal de rekeningcommissie op basis van de stukken, en met name de voornemens van het College aangegeven in de schriftelijke reactie op het rapport van de rekeningcommissie in combinatie met de weerslag van de plenaire discussies van vandaag de toezeggingen en wensen inventariseren en een soort afsprakenlijst maken, dit in goed overleg tussen college en rekeningcommissie. De rekeningcommissie denkt daarbij aan het jaarlijkse monitoringoverzicht zoals momenteel van toepassing is bij het HH Rijnland. Dat overzicht, met de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen wil de rekeningcommissie graag ter besluitvorming voor leggen aan de Verenigde Vergadering. De rekeningcommissie zal daarbij ook voorstellen voor een beter functioneren van de rekeningcommissie zelf doen. Dit naar aanleiding van de bestuursconferentie en de aanbevelingen van Berenschot.

- c. Het College van D&H achtte zich ontslagen van de verplichting om te reageren op de feiten en analyses in het rapport omdat de onderzoekers geen procedure van hoor- en wederhoor hebben toegepast. De toezegging om alsnog een lijst op te stellen inzake onjuiste weergaven van de werkelijkheid ontbreekt helaas. Die lijst moet er wel komen. Immers het kan niet zo zijn dat in de toekomst naar willekeur gehandeld kan worden waarbij gezegd gaat worden dat het rapport van Twijnstra Gudde niet klopte. Een herhaling van het rapport over de calamiteitenberging Woudse polder mag zich niet voordoen. Het gaat om naleving van gemaakte afspraken en toezeggingen door zowel bestuur als organisatie.

Inhoud van het rapport

De aanleiding voor het onderzoek was de slechte kwaliteit van de ramingen en de onvolkomen ramingsprocedures en de budgettaire verwerking daarvan. Mede daardoor zijn de investeringsuitgaven de laatste jaren mogelijk aanzienlijk hoger uitgevallen dan strikt nodig was.

Die oorzaken daarvan zijn met het onderzoek boven water gekomen en hebben tot een aantal beleidswijzigingen geleid. Met name de door het college in zijn reactie aangegeven aanpassingen zoals het toepassen van de SSKmethodiek en de onderverdeling in voorbereidingskredieten en uitvoeringskredieten en ook het meer bewust kijken naar overkoepelende programma's / projecten en projectwijzigingen inclusief het nieuwe tegen het licht houden van langlopende projecten juicht de commissie toe. Echter nader inzicht zal nodig zijn bij de toepassing van de SSKmethodiek in de waarde van bandbreedtes die gebruikt worden en de risico-opslagen voor de verschillende fasen. Het maakt terdege uit of het gaat om investeringen in een nieuwemaal, een waterberging of een kadeverbetering. Afwijkingen van standaardgetallen zal bevredigend moeten worden beargumenteerd. Het is verstandig de kengetallen die gebruikt worden te toetsen en daarover informatie te verschaffen als projecten aan de Verenigde Vergadering ter besluitvorming worden voorgelegd.

Problematisch blijft het ontbreken van een kostencalculator in de organisatie van Delfland. Voor betere ramingen zijn ervaringsgegevens op basis van benchmarks en nacalculaties noodzakelijk. Die kostencalculator verdient zichzelf terug en brengt meer eenheid in de benaderingen. Daarbij mag het niet zo zijn dat de sector Beleid en Onderzoek van andere gegevens uit gaat dan het Project en ingenieursbureau. De conclusie uit het rapport van Twijnstra Gudde, dat het Hoogheemraadschap geen of onvoldoende ervaring heeft met kadeverbeteringsprojecten, moet met name degene die veel investeringen willen doen in dijkverbeteringen te denken geven. Strakke regie en eventueel uitbesteding zijn nodig.

(A. Ranner)