



Oorzaken en gevolgen van Kredietonderschrijdingen

Een onderzoek van de Rekenkamercommissie
van het Hoogheemraadschap van Rijnland

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding onderzoek	4
1.2	Onderzoeksvraag	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Omgaan met investeringen	7
2.1	Normen- en toetsingskaders	7
2.2	Wijze van begroten	7
2.3	Wijze van tijdplannen	9
2.4	Risicomanagement	11
2.5	Omgaan met calamiteiten	12
2.6	Wijze van verantwoorden	12
2.7	Reeds in gang gezette verbeteringen	14
3	Conclusies	16
3.1	De onderschrijdingen: omvang en oorzaken van het probleem	16
3.2	Samenvattend: de onderzoeksvraag beantwoord	22
3.3	Aanvullingen van de expertmeeting	22
4	Aanbevelingen	23
5	Reactie college van D&H	25
6	Nawoord rekenkamercommissie	26

Voorwoord

Voor u ligt het eerste onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie van het Hoogheemraadschap Rijnland (RKC).

Nadat de RKC in maart 2007 is geïnstalleerd heeft zij in de maanden die volgden diverse onderwerpen voor onderzoek geselecteerd. Uit gesprekken met verschillende belanghebbenden binnen de organisatie bleek er een brede belangstelling te bestaan voor het doen van onderzoek naar “oorzaken en gevolgen van kredietoverschrijdingen”.

Voor de RKC vormde dit mede aanleiding om dit onderwerp bovenaan haar onderzoeksagenda te plaatsen. Het onderwerp voldoet immers aan de criteria die de RKC in haar onderzoeksprotocol heeft gesteld en kan zich verheugen in een brede belangstelling van de organisatie.

Dat er bij de Verenigde Vergadering en het College niet alleen aandacht is voor overschrijdingen maar ook voor overschrijdingen van investeringsprojecten valt alleen maar toe te juichen. Ambitieuze zijn in het maken van (investerings)plannen is één ding, het waar maken hiervan conform projectplan en afspraken is een ander ding.

De RKC laat met haar onderzoek zien welke (interne en externe) factoren van invloed zijn op de voortgang en planning van de vele investeringsprojecten. Zij wijst op het belang van een betere beheersing en verantwoording daarover. Tot slot doet zij aanbevelingen, die passen in de geest van Rijnland als lerende organisatie en die naar zij hoopt bijdragen aan een effectieve sturing van - en transparante verantwoording over investeringsprojecten.

De RKC is alle betrokkenen dank verschuldigd voor de wijze waarop medewerking is verleend aan het onderzoek. Zeker bij een eerste onderzoek door een relatief nieuw fenomeen dat de RKC nu eenmaal nog is, was het voor iedereen wennen. Dat heeft zijn consequenties gehad voor de doorlooptijd van het onderzoek.

Mr. Watze R. de Boer
Voorzitter Rekenkamercommissie
Hoogheemraadschap van Rijnland

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Het hoogheemraadschap van Rijnland voorziet zijn inwoners van schoon water op peil en droge voeten. Belangrijke input daarbij komt van het provinciale waterbeleid, de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Op basis hiervan worden door de Verenigde Vergadering (VV) doelen bepaald en beleid geformuleerd.

Voor het selecteren van onderwerpen heeft de rekenkamercommissie in mei-juni 2007 gesproken met (delegaties van) de VV, het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden (D&H), de accountant, de ondernemingsraad en de directie. Het achterblijven van investeringsprojecten stond bij alle geraadpleegde gremia hoog op de lijst om te worden onderzocht.

Investeringsprojecten worden opgenomen in de begroting, die jaarlijks door de VV wordt vastgesteld. De rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de verschillende jaarrekeningen en begrotingen van de afgelopen jaren. Daaruit komt een beeld naar voren dat lang niet alle voorgenomen investeringen ook daadwerkelijk volgens planning zijn uitgevoerd. Verschillende investeringsprogramma's en projecten blijven achter op de planning (onderschijding).

Diverse oorzaken kunnen bij de onderschijdingen een rol spelen. Dat kunnen oorzaken binnen de eigen organisatie zijn, zoals structurele of incidentele onderbezetting in de ambtelijke organisatie of onduidelijke procedures. Ook kunnen de oorzaken bij derden liggen, zoals vertraging bij het verstrekken van vergunningen door gemeenten of provincie, problemen bij toeleveranciers of in bestuurlijke samenwerking met andere overheidsorganen.

Het is dan ook essentieel om, waar mogelijk, meer grip te krijgen op deze oorzaken, zodat in de toekomst beter kan worden begroot. Niet besteed geld kan leiden tot ondoelmatig financieel beheer, renteverlies en – al dan niet tijdelijk - te hoge tarieven voor de burger. Budgetten of kredieten kunnen minder kritisch worden uitgegeven als ze relatief hoog zijn geraamd. Te ruim begroten of teveel projecten op de rol hebben, leidt ertoe dat minder ambities worden waargemaakt dan mogelijk zou zijn. Bovendien moet voor zowel de VV als D&H inzichtelijk blijven of de gestelde doelen (tijdig) gehaald worden. Dit is voor de nabije toekomst zeker relevant met de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) voor de deur, waarbij meetbare resultaten op vastgestelde data gehaald moeten zijn.

1.2 Onderzoeksvraag

Voor het hoogheemraadschap van Rijnland zagen de totaalcijfers van het investeringsprogramma er in de afgelopen jaren als volgt uit:

	2005	2006
Begroot	29,5	39,5
Gerealiseerd	23,0	23,3
% gerealiseerd	78 %	59 %

	2005	2006	Bron
Aantal afgeronde investeringsprojecten	34	48	Jaarrekening
* Waarvan > € 5 mln	0	0	
* Waarvan tussen € 1 mln- € 5 mln	1	6	
* Waarvan < € 1 mln	33	42	
Aantal lopende A-investeringen	116	190	Jaarrekening
* Waarvan > € 5 mln	6	8	
* Waarvan tussen € 1 mln- € 5 mln	24	25	
* Waarvan < € 1 mln	86	157	
Aantal lopende B-investeringen	143	143	Begroting
* Waarvan > € 5 mln	4	9	
* Waarvan tussen € 1 mln- € 5 mln	14	24	
* Waarvan < € 1 mln	115	110	

Noot: een A-investering is een door het algemeen bestuur goedgekeurd investeringsproject. Voor een B-investering is nog geen krediet beschikbaar gesteld, maar heeft qua planvorming bestuurlijke afweging in beginsel plaatsgevonden.

Tabel 1.1. Investerings in € mln en aantallen (bron: jaarrekening 2005 en 2006)

Deze tabel heeft onder meer geleid tot selectiecriteria voor de te onderzoeken investeringsprojecten. Eén en ander leidde voor de rekenkamercommissie van Rijnland tot de volgende probleemstelling:

- *In hoeverre en waardoor blijven de gerealiseerde investeringen achter op de investeringsplannen?*
- *Welke gevolgen heeft dat en in hoeverre leidt dat tot het niet geheel of tijdig bereiken van de gestelde doelen en effecten?*
- *Wat valt daaruit te leren voor de toekomst?*

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is in opdracht van de rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd door SGBO.

Naast de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn tijdens het onderzoek meer bevindingen op tafel gekomen die leiden tot aanvullende conclusies over de werkwijze van het hoogheemraadschap en van de mogelijkheid van de VV om zijn taak goed te vervullen. Ook over deze bevindingen zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Op basis van het conceptrapport heeft tevens een expertmeeting plaatsgevonden waarbij twee deskundigen commentaar gaven op de uitkomsten en de mogelijke aanbevelingen die daaruit volgen. De resultaten hiervan zijn eveneens in dit rapport verwerkt.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport staan de hoofdlijnen en de conclusies. In deel 2, de nota van bevindingen, zijn de onderzoeksresultaten per project terug te vinden.

Het voorliggende rapport begint in hoofdstuk 2 met de hoofdlijnen uit het onderzoek. In hoofdstuk 3 worden conclusies getrokken en antwoord gegeven op de door de rekenkamercommissie gestelde onderzoeksvragen. Op basis daarvan worden tenslotte in hoofdstuk 4 aanbevelingen gedaan. Hoofdstuk 5 bestaat uit de reactie van het college, waarna hoofdstuk 6 ingaat op het nawoord hierop door de rekenkamercommissie.

In de bijlagen vindt u tot slot een toelichting van de onderzoeks-opzet;

Het tweede deel van het rapport is de Nota van Bevindingen. Hierin is de ambtelijke reactie verwerkt en staat per geselecteerd investeringsproject nadere informatie.



2 Omgaan met investeringen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige procesbeheersing van investeringsprojecten en de verantwoording hierover. Het hoofdstuk begint met de huidige normen- en toetsingskaders voor de projectbeheersing (paragraaf 2.1.) In de paragrafen 2.2 tot en met 2.6 worden daarna de cruciale elementen van de projectplanning toegelicht op basis van de elf onderzochte projecten.

2.1 Normen- en toetsingskaders

Rijnland kent diverse normen- en toetsingskaders voor projectbeheersing. Een investeringsproject dient aan deze normen te voldoen. De belangrijkste normen- en toetsingskaders zijn:

	Kader	Toelichting	Datum vaststelling
1	Delegatie- en mandateringsbesluit, inclusief budgethoudersregeling	Bevoegdheden, met name de financiële aspecten, voor het aangaan van verplichtingen	VV 3-1-2005
2	Handboek Vitesse en Vite	Werkwijze en checklist voor projectmatig werken voor grote, complexe projecten (Vitesse) en kleinere (Vite)	DT 02-1999, daarna frequent geactualiseerd
3	Leidraad financiële paragraaf bestuursstukken ('15 van Ketel')	Checklist voor projectleiders en leidinggevendenden met planning & control-criteria voor kredietvoorstellen	DT 05-2004
4	Rapporteren over investeringsprojecten in de Planning & Controlcyclus	Elk P&C-rapport heeft toetsingskaders voor aanlevering en kwaliteit van gegevens, i.c. de investeringsprojecten	VV 3-1-2005

Tabel 2.1. Normen- en toetsingskaders investeringsprojecten

De mate waarin de organisatie handelt naar deze kaders wordt in het volgende hoofdstuk uiteengezet.

2.2 Wijze van begroten

De wijze van begroten verschilt per soort werk of type project. Voor kleine projecten die veelal in eigen beheer worden uitgevoerd en waar Rijnland zelf de ramingen voor maakt, is dit vaak op basis van ervaringen uit de praktijk. Ramingen van grote projecten worden uitgebreid berekend, door de organisatie van Rijnland zelf of (na uitbesteding) door een gespecialiseerd bureau. Ramingen voor projecten worden onder verantwoordelijkheid van de projectleiders gemaakt, met advies van de afdeling Advies. De projectleiders verzorgen daarna ook de kredietaanvragen richting Verenigde Vergadering.

Ten tijde van de kredietaanvraag, die vaak ruim voor de aanbesteding plaatsvindt, is zelden volledig duidelijk wat de kosten exact zullen zijn. Daarom geldt altijd: “ongeveer zo gaan we het doen”. De geïnterviewde projectleiders geven aan dat het tot voor kort gebruikelijk was om ruim te ramen. Men wilde geen aanvullingen op het krediet aan het algemeen bestuur hoeven vragen. Enerzijds omdat de projectleiders het aanvragen van extra krediet als bureaucratisch en tijdrovend ervaren, anderzijds is dat ook een cultuurkwestie. Men vond het gezichtsverlies om terug te moeten naar het algemeen bestuur. Kostenramingen vinden dan vooral op globaal niveau plaats. “Dat kan soms zo maar + of – 50% worden”, aldus een projectleider.

Bij projecten die al vaker zijn uitgevoerd (bijv. het opstellen van een Waterbeheersplan), is beter voorspelbaar wat er aan tijd en geld nodig is. Ditzelfde geldt voor de meer concrete projecten, zoals de bouw van een gemaal. Toch blijft het bij aanbestedingen lastig om de markt in te schatten; het is vrijwel niet mogelijk om de ervaringen van een project één- op-één mee te nemen naar andere projecten, vaak vanwege veranderde marktomstandigheden. Ook als er externe adviseurs ingeschakeld worden om de raming te maken, lukt dit niet altijd.

In het algemeen wordt er dus ruim begroot c.q. geraamd, zeker bij lastige en langdurige projecten. Na de aanbesteding wordt het bedrag dan wel naar beneden bijgesteld. Meevallers in aanbesteding worden wel gemeld, maar er wordt ook een percentage onvoorzien achter de hand gehouden voor eventueel meerwerk. Deze werkwijze wordt mede gevolgd om te voorkomen dat een aanvullend krediet moet worden aangevraagd.

Het vragen van extra krediet ervaart men zoals gezegd als een lastige en langdurige zaak.

Het beeld bestaat bij de projectleiders dat de besluitvorming over (extra) kredietverstrekking een vertragingfactor is van 3 à 4 maanden. Dit is ongewenst en kan stillegging van het project tot gevolg hebben. Bovendien vinden zij de procedure vrij ingewikkeld.

Dit beeld is feitelijk niet juist: In de praktijk kan een aanvraag in geval van spoed in 5 à 6 weken door de Verenigde Vergadering zijn goedgekeurd, de normale weg is ongeveer 8 weken. De projectleiders kiezen zelden voor deze weg. Belangrijker is dan ook de invloed van de bestaande cultuur op kredietaanvragen. Er is een cultuur waarin men niet om extra geld wil vragen: “men is bangig om naar het bestuur te gaan voor extra geld”, zoals een geïnterviewde aangaf. Hoewel de directie inmiddels aangeeft dat er niet te ruim geraamd moet worden, blijft de neiging bestaan om voor de veilige weg te kiezen.

Het aanvragen van extra krediet wordt met andere woorden zoveel mogelijk voorkomen om:

- Geen overschrijdingen te hoeven melden aan het dagelijks of algemeen bestuur
- Een project niet stil te hoeven leggen in afwachting van extra geld
- De eigen reputatie te beschermen.

Dit beeld lijkt te worden bevestigd in de jaarrekening 2006. Daarin plaatst de accountant de opmerking dat er te weinig aanvullende kredieten worden aangevraagd. Dat duidt er zijns inziens op dat er (te) ruim wordt geraamd. Dit gebeurt niet alleen om bovenstaande redenen, maar wordt ook mede veroorzaakt of versterkt door bestaande procedures.

Zo worden alle activiteiten voor een project berekend met behulp van een zogenaamd A t/m J-formulier. Dit formulier bevat een vaste rekenformule met daarin vaste percentages voor bijvoorbeeld onvoorzien die worden berekend op basis van de aanneemsom. In de aanneemsom zelf zit ook al wat extra ruimte, waardoor er eigenlijk dubbel ruimte wordt ingecalculeerd. Binnen 10% over- of onderschrijding geldt volgens de projectleiders binnen de organisatie als acceptabel. Van de elf onderzochte projecten voldeden er vier aan deze norm.

Naast een zo realistisch mogelijke inschatting van het totaal aan benodigde middelen moeten deze in de begroting ook over meerdere jaren worden verdeeld (dit geldt uiteraard niet voor projecten die binnen één jaarbegroting vallen). De verdeling van het krediet over meerdere jaren is vaak te optimistisch. Voor een deel is dit het resultaat van optimistisch plannen (zie volgende paragraaf). Dit wordt verder versterkt door onder meer het later ontvangen van gelden of afrekeningen van derden dan verwacht. Rijnland zelf is, zo werd opgemerkt, ook een trage betaler waardoor soms verschuivingen optreden. Betaling vindt in principe plaats na geleverd werk. Derden werken daar niet altijd aan mee.

Er kunnen restpunten aan het eind van het project zijn, waardoor soms minder geld uitgegeven wordt in een bepaald jaar dan was geraamd. Vooral bij projecten waarbij derden betrokken zijn, ijlt de financiële afrekening vaak na. Wanneer er sprake is van een conflict met derden over de afrekening kan deze soms langdurig gerekt worden. In een van de onderzochte projecten bleek dit het geval te zijn.

2.3 Wijze van tijdplannen

Voor het plannen van de tijd geldt dat de meeste verschuivingen vóór de aanbesteding plaatsvinden; in de fase van de planvorming. Tijdens de uitvoering gebeurt dat veel minder. Een te optimistische tijdplanning zorgt indirect voor onderschrijdingen in het meerjareninvesteringsprogramma en de jaarbegrotingen. Verschillende factoren spelen een rol bij de onderschrijdingen.

Herhalingsprojecten

Voor herhalings- of routineprojecten geldt dat tijdsplanningen op basis van eerdere ervaringen kunnen worden opgesteld. Men kiest dan het “meest reële scenario voor het project”. Dat betekent rekening houden met het type project en gemiddelde aanvraag- en bezwaartermijnen. Unieke projecten zijn daarentegen minder eenvoudig te beheersen.

Complexiteit

Naast eerdere ervaringen speelt ook de complexiteit van een project een grote rol. In het algemeen loopt de tijdsplanning bij relatief eenvoudige projecten als baggeren bijvoorbeeld goed, omdat er geen vergunningen nodig zijn en er geen bezwaar wordt gemaakt. Complexe projecten, waarbij wel vergunningen aangevraagd en bezwaarperioden doorlopen moeten worden, lijken hierdoor minder voorspelbaar.

Samenwerking derden

Een veelgenoemde reden voor vertraging is samenwerking met derden. Daarbij kan het gaan om andere overheden, zoals gemeenten, provincie of de Dienst Landelijk Gebied. Ook kunnen dat grondeigenaren zijn, op wiens grondgebied activiteiten, zoals dijkverzwaringen, moeten plaatsvinden, of marktpartijen zoals bijvoorbeeld aannemers.

Samenwerking met gemeenten

Bij samenwerking met gemeenten is in de praktijk het grote knelpunt bij investeringen de (on)mogelijkheid van gemeenten om op tijd geld vrij te maken. Gemeenten doen wel toezeggingen en sluiten ook convenanten, maar als er bezuinigd moet worden, gaat dat vaak ook ten koste van dergelijke voornemens. Zeker in kleine gemeenten is er geen aparte 'waterambtenaar', zodat kennis en ervaring vaak ontbreken en het lastig is om water op de agenda te krijgen en tijdig te behandelen.

Vergunningen

Ervaring leert dat er vaak vertraging optreedt in de vergunningverlening. De nieuwe Flora en Faunawet draagt daar alleen maar aan bij. De kennis over deze wetgeving is onvoldoende in huis. Daarnaast laat de duidelijkheid van de wet nog te wensen over. Het is daarom niet altijd helder welke informatie geleverd moet worden bij een aanvraag. De praktische uitvoering verloopt vaak lastig en traag. De procedure is bijvoorbeeld vooraf niet duidelijk en veldonderzoek is slechts mogelijk in bepaalde jaargetijden. Hierdoor kunnen benodigde tijd en kosten niet altijd goed gepland worden. Om tot meer duidelijkheid te komen wordt ook geregeld de gang naar de rechter gemaakt. Dit leidt dan weer tot verdere kosten of vertragingen.

Het krediet en de vergunningen worden vaak tegelijkertijd aangevraagd. Omdat bij de kredietaanvraag daardoor vaak nog niet duidelijk is hoe in de tijd een vergunningprocedure gaat lopen, ontstaan er regelmatig afwijkingen in de tijdsplanning.



Cultuuraspecten

Toch ontstaat er niet alleen bij projecten met samenwerkende derden of vergunningaanvragen uitloop, ook bij andere projecten blijkt uitloop een oorzaak van onderschrijdingen in de jaarbegroting.

Zo is het ambitieniveau hoog. Daarnaast wil de organisatie derden zoveel mogelijk faciliteren; men kan bijvoorbeeld moeilijk nee zeggen als gemeenten iets willen. Dit heeft als gevolg dat plannings vaak optimistisch zijn en regelmatig worden aangepast. In de praktijk wordt door een meerderheid van de ondervraagden aangegeven dat bij de tijdsplanning een te optimistische raming wordt gehanteerd. Er wordt dan gepland op basis van het uitgangspunt “dat er niets tegen zit”: bijvoorbeeld bij de doorlooptijd van een vergunningaanvraag, beschikbaarheid van mensen of goed lopende aanbesteding. Dergelijke cultuuraspecten worden in hoofdstuk 3 en 4 nader behandeld.

Sommige projectleiders laten ook een geheel ander geluid horen. Zij plannen “niet al te optimistisch, maar ook niet al te pessimistisch” of zelfs bewust voor “een worst-case scenario”.

In het eerste geval gaat men uit van eerdere vergelijkbare ervaringen. Uitgangspunt is dan een gemiddelde periode met enige ruimte voor tegenslag. In het worst-case scenario gaat men er juist vanuit dat alles tegen zit. De keuze voor optimistisch of pessimistisch plannen wordt gemaakt op basis van (lange) persoonlijke ervaring, hier zijn geen eenduidige richtlijnen voor. Een risicoanalyse kan hierbij een hulpmiddel zijn, maar wordt nog nauwelijks toegepast. Bij complexe projecten wordt er wel vanuit gegaan dat wanneer een plan eenmaal van start gaat, er minimaal een jaar nodig is voor uitwerking van de plannen, het ter inzage leggen, de vergunningverlening etc.

Nawerking fusie

Tenslotte nemen ook ontvlechtigings- en afstemmingsperikelen ten gevolge van de fusie en de daaropvolgende reorganisatie veel tijd in beslag. Voor meerdere delen van de organisatie is volgens de tussenrapportage 2007 te verwachten dat er stagnaties zijn over 2007, in verband met het grote verloop van personeel, met name op het vlak van voorbereiding en beheer. Ook bij baggerwerken is er daardoor veel achterstand. Om de werkvoorraad toch goed stuurbaar te houden, is afstemming nodig. Hiervoor wordt als hulpmiddel het EPM-systeem ingezet. Dit is een elektronisch projectvolgsysteem, waarin de projectleider gegevens dient bij te houden. Op basis van de gegevens die dit systeem oplevert zal naar verwachting beter gepland kunnen worden.

2.4 Risicomanagement

Risicomanagement is een manier om meer grip te krijgen op problemen die zich bij projecten voor kunnen doen. Het gaat daarbij om een inventarisatie vooraf van mogelijke problemen en welke effecten die kunnen hebben op het realiseren van het project.

Voor het hoogheemraadschap van Rijnland geven de projectleiders aan dat risicomanagement onderbelicht is bij veel projecten. Hoe het risicomanagement thans in de werkprocessen is ingebed, laat een wisselend beeld zien. Bij Bouwzaken, de afdeling die het overgrote deel van de projecten onder zich heeft, is een risicoanalyse standaard. Risicomanagement zit ook standaard in bestekken, maar over de mate waarin hieraan aandacht wordt gegeven zijn geen standaardafspraken gemaakt. Dat geldt zowel voor termijnen als voor financiën.

Daarnaast is de omvang van het project een belangrijke factor in de mate waaraan aandacht aan risicomanagement wordt besteed. Bij kleinere projecten gebeurt dit vaak op basis van ervaring.

Risicoanalyse wordt lang niet altijd vastgelegd. Bij kleine projecten is er vaak informeel overleg over mogelijke risico's. Dit wordt meegenomen in de planvorming, maar niet formeel gerapporteerd. Die risico's worden soms afgedekt in de begroting (ruimer ramen) of worden neergelegd bij de uitvoerder (opnemen in bestek). Daar waar samengewerkt wordt met andere partijen, wordt nog niet gevraagd wat die andere partijen aan risicoanalyse hebben gedaan.

Alleen bij de grote projecten is sprake van risicomanagement. Dit gebeurt dan volgens de zogeheten 'risman-methode'. Voor grote complexe projecten zoals Randenburg huurt men expertise bij een extern bureau in. Een investering van enkele tienduizenden euro's voor inhuur van risico-expertise op een project van miljoenen kan zichzelf op die manier terugbetalen. Er zijn nu vier à vijf mensen intern opgeleid om dit soort analyses te maken. Aandacht hiervoor is aan het groeien binnen de organisatie.

Met de komst van de Europese Kaderrichtlijn Water is ook meer aandacht voor het onderwerp risicomanagement.

2.5 Omgaan met calamiteiten

Hoe anticipeert de organisatie van Rijnland op calamiteiten? Onder calamiteiten worden verstaan onvoorziene activiteiten die onvermijdelijk zijn en met absolute prioriteit moeten worden opgepakt, zoals dijkverschuivingen, extra werk ten gevolge van extreme regenval of storm, of juist extreme droogte. Het onvoldoende rekening houden met onvoorziene omstandigheden zou kunnen leiden tot vertraging van andere projecten.

Alle ondervraagde projectleiders geven aan dat niet structureel rekening wordt gehouden met calamiteiten.

Met calamiteiten wordt dus in de planningen geen rekening gehouden. De meeste projectleiders hebben zelf nog nooit meegemaakt dat een calamiteit de reden was voor het verschuiven van projecten. Wel wordt er rekening gehouden met "spoedjes tussendoor" door iets ruimere doorlooptijden in te plannen.

Calamiteiten hebben nauwelijks invloed op projecten, zowel bij de ramingen als bij de uitvoering. Voor de sector Beheer & Uitvoering (B&U) is het dus wel relevant. In de projectbegrotingen wordt indirect met calamiteiten rekening gehouden wanneer een A t/m J formulier wordt ingevuld. Hierin wordt een opslagpercentage voor onvoorziene zaken gehanteerd. Bij de sector B&U houdt men rekening met het reserveren van menskracht voor calamiteiten. Er is een aparte organisatie met een vaste, vrij brede kern van mensen die inzetbaar zijn bij een calamiteit.

2.6 Wijze van verantwoorden

De verantwoording over investeringsprojecten vindt in principe plaats via de bestuursrapportages en de jaarrekening. Bij tussentijdse wijzigingen die richting algemeen bestuur gemeld moeten worden, loopt dit via het hoofd van de afdeling en/of sector naar de portefeuillehouder. Deze besluit om D&H en/of de Verenigde Vergadering in te lichten.

De huidige wijze van het aanleveren van kengetallen uit financiële en tijdsplanningen maakt het niet goed mogelijk om op doelen en effecten te sturen. Er zit nog veel ruis in het systeem. Projectleiders zijn formeel verantwoordelijk om de juistheid van cijfers in de jaarstukken te controleren. Dit blijkt niet altijd te gebeuren. Projectleiders geven aan deze cijfers niet altijd te zien. Zij zijn zich in elk geval niet bewust dat de controle hierop hun eigen verantwoordelijkheid is.

Daarnaast wordt aangegeven dat het lastig is om aanpassingen in de planning in cijfers zichtbaar te maken: projectleiders leven in de veronderstelling dat wijzigingen al vroeg in het jaar moeten worden aangeleverd voor het jaar erna. Als zich dus vertragingen of afwijkingen voordoen, kan het voorkomen dat dit pas meer dan een jaar na dato verwerkt is in het investeringsprogramma als bijlage bij de begroting.

Er wordt nu aan gewerkt om het programma EPM organisatiebreed in te voeren als verantwoordingsinstrument. Dit is een programma waarin de stand van zaken van projecten op het gebied van tijd en geld wordt bijgehouden. Eind 2007 zouden alle projecten hierin ingevoerd moeten zijn. De projectverantwoordelijke gaat dan ook maandelijks rapporteren aan het management. De rapportage kan aanleiding zijn voor overleg met de portefeuillehouder. Deze kan dan zo nodig de keuze maken tussen aanpassingen in tijd, geld of kwaliteit. Verder kan hij de afweging maken de Verenigde Vergadering in te lichten.

Een punt van aandacht is dat indicatoren veelal financieel zijn geformuleerd, maar dat de afweging om zaken al dan niet te melden veel meer bestuurlijke gevoeligheid vraagt. Bovendien ervaren veel medewerkers EPM als te uitgebreid of ingewikkeld om goed mee te kunnen werken. Ook ontwikkelt men weinig handigheid met het systeem omdat veel projectleiders slechts incidenteel gebruikmaken van EPM.

Afdelingshoofden maken zelf de inschatting of wijzigingen in de projecten ernstig genoeg zijn om direct aan de portefeuillehouder te melden. Gedurende de looptijd van projecten wordt echter weinig melding gemaakt van aanpassingen. Of de afwijking wel wordt gemeld, is vooral afhankelijk van het onderwerp en de bestuurlijke betrokkenheid. In de dagelijkse gang van zaken is rapporteren of checken van de voortgang niet meegenomen. In plaats daarvan wordt op ad hoc basis een rapportage geleverd als D&H of VV daarom vraagt. Los van de P&C-rapportages maakt zowel het algemeen als dagelijks bestuur vooraf vaak niet goed duidelijk welke informatie ze standaard wanneer willen krijgen. In de praktijk is het de projectleider die beslist hoe en wat er gemeld wordt, ondanks afwijkingenprocedures zoals opgenomen in de budgethoudersregeling.

Wanneer verantwoording wordt afgelegd is dus vooral een kwestie van persoonlijke inschatting. Bij regulier overleg met de opdrachtgever worden afwijkingen in voortgang en planning besproken. In de driehoek projectleider, opdrachtgever en portefeuillehouder wordt bij kleine wijzigingen vaak voor de praktische oplossing gekozen. D&H hebben mandaat om kleine zaken op te lossen. Hier is voor gekozen omdat de weg via de Verenigde Vergadering bij spoed 5 à 6 weken, en in normale gevallen 8 weken duurt, wat weer voor verdere vertraging zou zorgen. Aanpassingen in kredieten of dramatische

koerswijzigingen lopen wel altijd via de Verenigde Vergadering. Forse bijstellingen worden in aparte stukken aan de Verenigde Vergadering voorgelegd.

De projectleiders geven aan dat het besef dat het melden van overschrijdingen belangrijk kan zijn, nog niet zo leeft. Het accent ligt nog vaak bij overschrijdingen. Voor overschrijdingen is minder aandacht.

2.7 Reeds in gang gezette verbeteringen

Het hoogheemraadschap is bezig om meer grip te krijgen op begroting, doorlooptijden en uitgaven met als doel het beter sturen op beleidsdoelen mogelijk te maken. Hieronder staan kort een aantal zaken dat daarbij wordt opgepakt.

In juni 2007 is de organisatie anders ingedeeld. De organisatie is gecentraliseerd en de taakgerichte sectoren zijn vervangen door de procesgerichte sectoren Strategie & Regulering en Beheer & Uitvoering. Bij S&R start de afdeling Plannen & Projecten de projecten op om deze vervolgens over te dragen aan de afdeling Bouwzaken van B&U. De organisatie is daarmee ingericht naar achtereenvolgens: beleidsontwikkeling, voorbereiding van concrete projecten en uitvoering van projecten.

Om de planning van projecten beter in de hand te kunnen houden, is in 2006 het projectmatig werken in de organisatie geïntroduceerd. Onder de naam Vitesse (Vite voor kleinere projecten) worden projectleiders gestimuleerd planmatiger met projecten om te gaan.

Ook wil de organisatie gaan werken met een 80%-norm voor inzet van personeel. 80% wordt met andere woorden ingepland, waarbij er dan wordt uitgegaan dat elk jaar onverwachte zaken moeten worden opgevangen, waarvoor personele capaciteit gereserveerd moet worden.

Verder is de organisatie bezig met het ontwikkelen van de 'bestuurlijke antenne'. Zo gaan de projectleiders van Bouwzaken in 2008 op cursus om deze antenne verder te ontwikkelen en van een reactieve naar een proactieve projectleiding te komen.

Tot slot maakt de organisatie werk van:

- EPM-systeem; een infosysteem c.q. hulpmiddel voor projectbeheersing;
- Toepassen van risicomangement;
- Toepassing van een concernbrede 'korting' op investeringsuitgaven. Het college heeft mede hierdoor besloten om vanaf de begroting 2008 een concernbrede korting toe te passen van 20% op de geraamde investeringsuitgaven en bijbehorende kapitaallasten. Deze korting wordt met andere woorden niet per project ingevoerd, maar concernbreed.
- Jaarlijkse terugblikdag;
Ondanks alle ingezette verbeteringen kunnen er nog steeds projecten foutief in de boeken staan, kan de verantwoording voor een project ondermaats zijn of kunnen omstandigheden zorgen voor het niet realiseren van investeringen. Daarom houdt het directieteam een jaarlijkse terugblikdag waarop ook de (financiële) verantwoording van projecten nog eens na wordt gelopen.

Binnen de organisatie van het hoogheemraadschap van Rijnland is de afgelopen tijd veel ingezet om de projectbeheersing te kunnen verbeteren. Veel van deze verbeteringen zullen direct of indirect effect hebben op de gemaakte ramingen en daarmee op de over- en onderschrijdingen. Het is zaak deze verbeteringen niet los van elkaar te zien, maar op elkaar af te stemmen. Hoe de organisatie nog verder kan verbeteren wordt hieronder in de aanbevelingen toegelicht.



3 Conclusies

In de volgende paragrafen worden de conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen behandeld:

- *In hoeverre en waardoor blijven de gerealiseerde investeringen achter op de investeringsplannen?*
- *Welke gevolgen heeft dat en in hoeverre leidt dat tot het niet geheel of tijdig bereiken van de gestelde doelen en effecten?*
- *Wat valt daaruit te leren voor de toekomst?*

Daarnaast worden conclusies getrokken uit de bevindingen in bredere zin. Lopende het onderzoek zijn ook andere bevindingen opgedaan over onder meer de kwaliteit en de (on)toegankelijkheid van de financiële stukken. Deze zullen eveneens aan bod komen.

3.1 De onderschrijdingen: omvang en oorzaken van het probleem

De rekenkamercommissie heeft zich gebaseerd op de gepresenteerde cijfers uit de begrotingen 2005-2007 en de jaarrekeningen 2005-2006. Opvallend was dat de geraadpleegde projectleiders vaak niet hun investeringsramingen in de jaarrekening en de begroting herkennen.

Tijdens het reconstrueren van de beschikbare cijfers naar de gepresenteerde tabellen per project zette de rekenkamercommissie bovendien vraagtekens bij de mate van betrouwbaarheid ervan: soms waren aanbestedingsresultaten niet meegenomen en fluctueerden ramingen van een project stevig gedurende de drie geraadpleegde begrotingen.

Dit heeft ertoe geleid dat in deel 2 van het rapport ieder geanalyseerd project begint met een financiële tabel met daarin cijfers die afkomstig zijn uit in de Verenigde Vergadering vastgestelde begrotingen en jaarrekeningen. Indien een projectleider een afwijkende of geactualiseerde raming tijdens dit onderzoek heeft aangegeven is, deze opgenomen in de verdere toelichting op het betreffende project.

3.1.1 Omvang

In hoeverre blijven de gerealiseerde investeringen achter op de investeringsplannen?

Uit de volgende tabel blijkt dat qua onderschrijding de elf geselecteerde investeringsprojecten representatief zijn geweest. Over 2006 is concernbreed 59% van de begrote investeringsuitgaven gerealiseerd, terwijl de elf projecten op 74% uitkomen.

Niet alle elf onderzochte projecten zijn echter afgerond. In 2006 was de verwachting dat voor deze elf projecten uiteindelijk 95% van het begrote bedrag zal worden uitgegeven.

	Referenties	%	€ mln
1	% Totaal gerealiseerde investeringsuitgaven <i>alle</i> investeringsprojecten over 2006 (cijfers uit jaarrekening 2006)	59%	€ 23,2
2	% Totale gerealiseerde investeringsuitgaven over 2006 van de <i>elf onderzochte</i> projecten (uit jaarrekening 2006)	74%	€ 19,0
3	% Totale investeringsuitgaven <u>inclusief ramingen</u> van de <i>elf onderzochte</i> projecten (uit jaarrekening 2006)	95%	€ 46,6
4	% Restant kredieten uit alle <i>in dat jaar</i> afgesloten projecten (jaarrekening 2005)	87%	€ 1,0
5	% Restant kredieten uit <i>in dat jaar</i> alle afgesloten projecten (jaarrekening 2006)	83%	€ 3,8
6	% Investeringsuitgaven van de vijf onderzochte afgeronde projecten ten opzichte van de kredieten (exclusief baggerproject Haarlem)	81%	€ 14,5

Tabel 3.1. Overschrijdingen Rijnland breed (2005, 2006) en elf onderzochte projecten

Ook wat de definitieve uitgaven betreft blijkt dat de onderzochte én afgeronde investeringsprojecten representatief zijn: van alle in 2005 en 2006 afgesloten investeringsprojecten is 83 tot 87% van het krediet uiteindelijk uitgegeven.

Als we kijken naar de vijf projecten die inmiddels ook financieel afgerond zijn, blijkt 81% van de begrote bedragen uiteindelijk te zijn uitgegeven. Een specificatie hiervan vindt u in deel 2.

Het overschrijden van investeringsprojecten kent twee hoofdoorzaken:

1. Vertragingen in tijd (o.a. uitloop in planning) (zie ook deel 2 van het rapport);
2. Te hoge kredietramingen, concernbreed van 13-19%.

Deze hoofdoorzaken worden in de volgende paragraaf nader uiteengezet.

3.1.2 De meest voorkomende oorzaken van overschrijdingen

Waarom blijven de gerealiseerde investeringen achter op de investeringsplannen?

Over het algemeen is enerzijds sprake van financiële en begrotingstechnische oorzaken en anderzijds van problemen bij het halen van plannen.

De rekenkamercommissie constateert zeven veel voorkomende verklaringen voor de overschrijdingen, namelijk:

1. (On)Bekendheid met de normen- en toetsingskaders (informatievoorziening)
2. Meevallende aanbestedingen (doelmatigheid)
3. Wijze van presenteren van 'overschrijdingen' (informatievoorziening)

4. Mate van samenwerking met derden (doeltreffendheid)
5. Gevolgen van wetgeving worden te laat duidelijk (doeltreffendheid)
6. Technische problemen (doeltreffendheid)
7. Culturaspecten in de organisatie (doeltreffendheid)

Per verklaring is aangegeven wat de belangrijkste aard van de oorzaak is: doelmatigheid, doeltreffendheid of de wijze van informatievoorziening. Hieronder worden deze verklaringen beknopt toegelicht. De consequenties ervan worden in de volgende paragraaf beschreven.

1. (On)Bekendheid met de normen- en toetsingskaders (informatievoorziening)

Uit de interviews met de projectleiders is gebleken dat zij de te hanteren normen- en toetsingskaders uit het vorige hoofdstuk niet even goed kennen en derhalve niet altijd gebruiken. Hierdoor bepaalt het inschattingsvermogen c.q. bestuurlijke antenne van de betreffende projectleider in hoeverre afwijkingen worden gemeld. Dit leidt voor de projectleiders vaak tot niet herkenbare ramingen uit de P&C-rapportages, wat vervolgens een gebrek aan transparantie veroorzaakt over projectbeheersing van de organisatie aan D&H en VV.

2. Meevallende aanbestedingen (doelmatigheid)

De bedragen die in de kredietaanvragen richting de Verenigde Vergadering worden genoemd, zijn begroot op basis van vooraf opgestelde kostenramingen. Als het bedrag door het algemeen bestuur is geaccordeerd, gaat de aanbesteding van start. In de praktijk blijken de daadwerkelijke kosten vaak lager uit te vallen, waardoor zich vrij snel bij aanvang van het project een onderschrijding voordoet.

3. Presentatie van 'onderschrijdingen' (informatievoorziening)

De strikte hantering van de indeling van uitgaven in jaarschijven geeft vaak een scheef beeld. Zo kan het voorkomen dat een project financieel en projectmatig wel in de pas loopt, maar pas in een later jaar wordt afgerekend. In de begroting is dat terug te zien als een over- of onderschrijding. Verder komt het voor dat een uitgave in de exploitatiebegroting wordt opgenomen in plaats van in het investeringsprogramma. Ook kan het voorkomen dat uitgaven van een investeringsproject bij een ander investeringsproject worden ondergebracht. Het gevolg hiervan is dat niet alle uitgaven op het juiste investeringsproject kunnen zijn geboekt.

4. Mate van samenwerking met derden (doeltreffendheid)

Bij diverse projecten wordt samengewerkt met derden, zoals gemeenten, andere waterschappen, provincies of de Dienst Landelijk Gebied, grondeigenaren of omwonenden.¹ Bij samenwerking met derden moet het hoogheemraadschap zich vaak aanpassen. Dit kan leiden tot bijstellingen en vertragingen in de planning. In de praktijk blijkt er niet altijd sprake te zijn van risicomangement bij deze partijen. Dat wordt ook niet gevraagd door Rijnland. De organisatie ziet deze vertragingen nog als 'natuurverschijnselen', iets wat gebeurt, maar waar je

¹ In toenemende mate kunnen wensen van grondeigenaren leiden tot vertraging.

geen invloed op hebt. Ook worden gemeenten niet zichtbaar aangesproken op vertragingen. Mede hierdoor loopt ook de afrekening met gemeenten regelmatig uit de pas. Het is de gewoonte om pas achteraf, na afronding van het project, te verrekenen, wat leidt tot renteverlies en onderschrijding in de jaarschijf.

5. Gevolgen van wetgeving worden te laat duidelijk (doeltreffendheid)

In sommige gevallen ontstaat vertraging in projecten omdat wetgeving is gewijzigd of de uitleg van wetgeving (nog) niet duidelijk is. Het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Europese Kaderrichtlijn Water hebben directe gevolgen voor het investeringsprogramma. De consequenties ervan zijn echter nog niet volledig in beeld. Verder kan de nieuwe Flora- en Faunawet nog niet eenduidig worden uitgelegd, zodat sommige ecologische onderzoeken over gedaan moeten worden. Hierdoor gaat veel tijd verloren waardoor investeringsprojecten vertragen.

6. Technische problemen (doeltreffendheid)

Vertraging in de projectplanning kan ook ontstaan door technische problemen zoals keuze van bouw materiaal, bodemscheuren e.d. Deze kunnen zich vooral voordoen bij nieuwe projecten waar weinig ervaring mee is.

7. Cultuuraspecten in de organisatie (doeltreffendheid)

Naast direct aanwijsbare oorzaken blijkt de cultuur in de organisatie een rol te spelen. Projectleiders houden zich veelal minder bezig met de (financiële) verantwoording over hun project. Zij zijn formeel verantwoordelijk voor de juiste getallen in de jaarstukken, maar blijken in de praktijk niet goed op de hoogte van deze verantwoordelijkheid. Ook blijken zij de cijfers die in de jaarstukken staan niet altijd te (her)kennen.

Het feit dat ook onderschrijdingen belangrijk zijn, leeft niet. Zolang een project binnen het verstrekte krediet blijft, ziet men geen urgentie om uitloop meteen te melden. Hoewel er voor onderschrijdingen en andere afwijkingen een vastgestelde procedure is, blijft het melden van onderschrijdingen afhankelijk van de inschatting van de projectleider.

Overige cultuuraspecten die bijdragen aan onderschrijdingen zijn het hoge ambitieniveau van de organisatie en de gewoonte om ruim te ramen (in geld), maar krap te plannen (in tijd). Hierdoor gebeuren veel activiteiten binnen de organisatie ongepland. Projecten kunnen 'tussendoor' komen en worden dan opgepakt. Dit komt bijvoorbeeld voor als gemeenten aangeven van start te kunnen gaan met een samenwerkingsproject., waarop de Rijnlandse prioriteiten dan worden bijgesteld. Deze werkwijze wordt zelfs geformaliseerd door te gaan werken met een binnen de organisatie afgesproken 80% norm voor de planning van de inzet van personeel. Ook wordt de rekenregel ingevoerd om te rekenen met een bestuurlijk afgesproken norm van 80% van de financiële planning voor de kapitaalslasten.

Deze rekenregels kunnen behulpzaam zijn, maar moeten als tijdelijk hulpmiddel worden beschouwd. Het doel moet blijven om realistischer te ramen. Daarom moeten tegelijkertijd de extra budgetten die nu in projecten worden ingecalculleerd, buiten de ramingen blijven. Het is noodzakelijk om hier eenduidige richtlijnen voor op te stellen én consequent toe te passen.

3.1.3 Consequenties van overschrijdingen

*Welke gevolgen heeft het achterblijven van investeringen en in hoeverre leidt dat tot het niet geheel of tijdig bereiken van de gestelde doelen en effecten?
Wat valt daaruit te leren voor de toekomst?*

Wat zijn nu in de praktijk de consequenties van de vertragingen en overschrijdingen in de onderzochte projecten op het gebied van beleidsdoelen en financiën geweest?

Consequenties op het gebied van beleidsdoelen

In geen van deze projecten zijn volgens de projectleiders de geformuleerde beleidsdoelen in het geding geweest. Beleidsdoelen zijn gelegen in waterkwaliteit, waterkwantiteit of veiligheidsnormen en komen voort uit het Waterbeheerplan. Volgens de geïnterviewde projectleiders en afdelingshoofden zijn in alle projecten de einddoelen voldoende tijdig behaald. In de verantwoording van projecten richting D&H en VV wordt hier echter vrijwel niet op ingegaan. In de P&C-cyclus ligt het accent op de financiële voortgang van projecten.

Echter, met de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en het nog op te stellen Waterbeheerplan 4 (WBP4) wordt het belang van tijdig halen van doelen groter en zullen veel noodzakelijke investeringen aan het meerjarenprogramma worden toegevoegd.

De systematiek van de Kaderrichtlijn is dat bepaalde effecten op vastgestelde tijdstippen gehaald moeten zijn. De wijze waarop deze effecten worden behaald, wordt meer aan het waterschap, in samenwerking met andere overheden, zelf overgelaten. Om tijdige realisatie van de nodige investeringen te garanderen is het daarom van groot belang de tijdsplanningen beter te kunnen beheersen.

Consequenties op het gebied van financiën

In financiële zin zijn er consequenties voor de tariefstelling. De tariefstelling wordt jaarlijks gebaseerd op de begroting, de voorgenomen uitgaven. Als er in een jaar minder wordt uitgegeven, heeft de belastingbetaler in feite teveel betaald. Het hoogheemraadschap lost dat op door de niet benutte bedragen in een egaliseringsreserve voor de tarieven te storten.

Voor 2006 bestond deze storting uit onder meer € 3,2 mln lagere kapitaallasten (€ 1,4 mln rente- en € 1,8 mln afschrijvingsvoordeel) als gevolg van het achterblijven van investeringsuitgaven. De Verenigde Vergadering heeft mede daardoor kunnen besluiten de tarieven een aantal jaren beperkt te laten stijgen.

Daarmee wordt het geld indirect alsnog aan de belastingbetaler teruggegeven. Niettemin heeft de belastingbetaler geld voorgeschoten dat pas later via de egalisatiereserve wordt terugbetaald.

Verder bestaat het risico dat projecten die uitlopen in tijd uiteindelijk ook duurder uitvallen. Toerekening van o.a. bouwrente, doorwerking van inflatie en veranderende marktomstandigheden leiden vaak tot hogere kosten dan noodzakelijk. Uit tabel 3.1. blijkt dat investeringsramingen gemiddeld 13-19% te hoog worden geraamd. Hierdoor leiden extra kosten als gevolg van vertraging (inflatie, bouwrente, veranderende marktomstandigheden e.d.) niet meteen tot overschrijdingen en zijn daarmee niet direct zichtbaar.

Consequenties voor het algemeen en dagelijks bestuur

Het grootste en belangrijkste gebrek in de huidige wijze van begroten en verantwoorden is gebrek aan transparantie. Het blijkt voor de Verenigde Vergadering onvoldoende mogelijk te zijn om tijdig bij te sturen op investeringsprojecten en daarmee op beleidsdoelen. Dit is vooral het gevolg van de inrichting van het begrotingsproces. Doordat de begroting al moet worden ingevuld en vastgesteld voordat actuele ramingen bekend zijn, vinden daarna vaak wijzigingen plaats die niet meer in de begroting zijn terug te vinden. Projectleiders maken zelden gebruik van de mogelijkheid om bijstellingen in hun projecten alsnog te laten opnemen of om deze überhaupt door te geven. Naast de projectleider is er ook een teamleider, afdelingshoofd en sectordirecteur die af dient te wegen in hoeverre een afwijking bestuurlijk relevant is.

Daarmee wordt het niet goed mogelijk voor het algemeen en dagelijks bestuur om te kunnen beoordelen in hoeverre doelen gehaald worden en eventueel bijsturen noodzakelijk is.

Consequenties voor de organisatie

Tenslotte zou er door de vertraging in projecten overcapaciteit in de organisatie kunnen ontstaan. Veel ondervraagden geven aan dat er bij vertraging altijd onvoorziene c.q. belangrijkere projecten worden opgepakt. Het gaat bijvoorbeeld om waterplannen van gemeenten. Er bestaat een neiging om meteen in te haken als een gemeente zover is om aan de slag te gaan. Gelet op de lange en voor het waterschap onvoorspelbare voorbereidingstijden bij gemeenten is die neiging begrijpelijk. Daarnaast is er in de afgelopen periode eerder sprake geweest van onderbezetting. Dit is vooral het gevolg van een reorganisatie die net achter de rug is. Ten tijde van dit onderzoek waren nog 60 vacatures onvervuld. Ook dit gegeven draagt er aan bij dat er geen sprake is geweest van overcapaciteit door vertraging in projecten.

Het feit dat er geen overcapaciteit is ontstaan in de organisatie is vooral een gelukkige samenloop van omstandigheden. De organisatie kampt als gevolg van een fusie en reorganisatie met een ondercapaciteit. Dat dit niet heeft geleid tot vertragingen in de onderzochte projecten geeft aan dat de investeringen uitgevoerd kunnen worden met een kleinere organisatie. Wanneer alle vacatures gevuld zouden zijn, was er zeer waarschijnlijk wel sprake van overcapaciteit geweest. Dat er in dat geval zich minder overschrijdingen zouden hebben voorgedaan is overigens onwaarschijnlijk, omdat in geen enkel geval personeelstekort een oorzaak bleek te zijn.

3.2 Samenvattend: de onderzoeksvraag beantwoord

De omvang van de onderschrijdingen in de begroting is fors. In het jaar 2005 werd 78% van de voorgenomen bedragen voor investeringen besteed en in 2006 slechts 59%. Ook bij het afsluiten van de investeringsprojecten blijkt jaarlijks gemiddeld 83 tot 87% besteed te zijn. Bij de vijf onderzochte afgesloten projecten is dit 81%. Zie verder tabel 3.1.

Ook blijkt dat het overgrote deel van deze onderbesteding wordt veroorzaakt door uitloop in tijd. De huidige onderschrijdingen in het investeringsprogramma hebben nog relatief weinig directe gevolgen voor het behalen van beleidsdoelen. Er zijn echter wel gevolgen voor de tariefstelling (de belastingbetaler schiet voor), de aansturing door het algemeen en dagelijks bestuur (waar stuurt D&H en Verenigde Vergadering op?) en het functioneren van de organisatie zelf (bekendheid toetsingskaders, gevaar voor overcapaciteit).

Wel is duidelijk geworden dat in de begrotingssystematiek, de tijdsplanningen en de verantwoording, het nodige verbeterd dient te worden om toekomstige beleidsdoelen niet in gevaar te laten komen. Dit besef groeit in de organisatie getuige de volgende passage uit de Turap 2007:

“Hoewel veel activiteiten worden ontplooid en resultaten worden behaald laten de daaruit voortvloeiende investeringen in sommige gevallen op zich wachten. De belangrijkste oorzaak is tijdverlies veroorzaakt door in- en/of externe beïnvloeders waardoor het planvormingstraject wordt opgerekt, uitgebreid. Het beheersen van de procesgang en de planning van investeringen vergt meer aandacht en vormt een speerpunt in de verdere ontwikkeling van de afdeling Plannen en Projecten.”

Conclusie is dat zowel het inzicht in wat er feitelijk gebeurt beter kan en dat de planning van projecten strakker kan worden aangestuurd. De kwaliteit van de huidige bestuursinformatie over de projectvoortgang is onvoldoende om mee te kunnen sturen.

De verantwoordelijkheidsbeleving in de organisatie voor het beheersen van projecten is nog niet sterk ontwikkeld.

De organisatie van het hoogheemraadschap van Rijnland heeft al veel verbeteringen in gang gezet. Verdere verbetermogelijkheden worden in onderstaande aanbevelingen toegelicht.

3.3 Aanvullingen van de expertmeeting

Samen met de rekenkamercommissie van Amstel, Gooi en Vecht is een expertmeeting gehouden. De geraadpleegde experts geven aan dat oplossingen niet enkel moeten worden gezocht in (meer) procedures en afspraken. Dit kan nuttig zijn voor zover afspraken nog niet eenduidig zijn, maar het gaat vooral om een klimaat waarin algemeen bestuur tot en met projectleiders zich gezamenlijk inzetten voor een concreet resultaat.

De rekenkamercommissie concludeert daaruit dat het zinvol is om significante wijzigingen tijdens de looptijd van het project meer bespreekbaar te maken. Dat kan bij vitale projecten desgewenst met de Verenigde Vergadering zijn. Om zijn verantwoordelijkheid te kunnen nemen, dient het algemeen en dagelijks bestuur in elk geval beter geïnformeerd te worden als afwegingskaders verschuiven en andere prioriteiten gesteld moeten worden. Het algemeen bestuur dient duidelijker aan te geven welke stuurinformatie het wenst en daar vervolgens ook expliciet op te sturen.

4 Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek naar de oorzaak en beheersing van kredietoverschrijdingen bevelen wij de Verenigde Vergadering aan om het college van dijkgraaf en hoogheemraden het volgende op te dragen.

Aanbeveling 1: Verbetering kwaliteit en inzichtelijkheid cijfers

Verbeter de kwaliteit en inzichtelijkheid van begrotings- en gerealiseerde cijfers door aan de Verenigde Vergadering overzichten – desnoods op individueel projectniveau – te verstrekken waaruit de tijdigheid en budgetverschillenanalyse blijkt. Dit bevordert eveneens de dechargeverlening door de VV aan D&H.

Stuur bij toekenning van kredieten en de dechargeverlening ervan ook expliciet op de (financiële) bijdragen van derden.

Aanbeveling 2: Sterkere koppeling investeringsprojecten en beleidsdoelen

Geef in de P&C-rapportages en kredietvoorstellen duidelijk aan welk beleidsdoel wanneer gehaald moet worden door middel van de investering en in welke mate dit doel gerealiseerd gaat worden. Maak daardoor inzichtelijk aan de Verenigde Vergadering in welke mate bijsturing noodzakelijk is.

Aanbeveling 3: Consequente splitsing voorbereidings- en uitvoeringskredieten

Voorkom te ruime kredietaanvragen. Splits consequent het aangevraagde krediet in een voorbereidingskrediet en een definitief uitvoeringskrediet. Het uitvoeringskrediet wordt pas door de Verenigde Vergadering verstrekt als duidelijk is voor welk bedrag de aanbesteding heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling 4: Mogelijkheid krediet annuleren

Annuleer een krediet als het na één jaar niet is gestart. Zijn er door welke omstandigheden dan ook nog geen significante uitgaven gedaan op het project, dan zou het moeten vervallen. Indien het daarna opnieuw opgestart kan worden, dient het kredietvoorstel opnieuw aan de Verenigde Vergadering worden aangeboden.

Aanbeveling 5: Vergroting bekendheid (1), toepassing (2) en handhaving (3) van normen- en toetsingskaders én instrumentarium voor projectbeheersing

Vergroot de bekendheid van normen- en toetsingskaders, zoals de budgethoudersregeling en de '15 van Ketel'. Vervolgens dient de organisatie, D&H en VV ook deze kaders consequent toe te passen op de kredietvoorstellen. Daarna is het zaak om de naleving van de kaders te borgen via controlinstrumenten zoals periodieke audits.

Maak verder consequent gebruik van instrumenten en hulpmiddelen voor projectbeheersing zoals de EPM-software.

Maak bij elk investeringsproject de afweging in hoeverre een risicoanalyse noodzakelijk is en leg dit besluit voor aan D&H en VV.

Aanbeveling 6: Maak toetsbare afspraken met (samenwerkende) derden

Vraag van derden bij grote projecten een risico-inventarisatie van het investeringsproject teneinde realistischer te kunnen plannen. Laat bij gezamenlijke projecten derden indien mogelijk eerder of basis van gemaakte afspraken financieel bijdragen om langslpende afrekeningen te voorkomen.



Resumé

De rekenkamercommissie is van mening dat opvolging van de genoemde aanbevelingen zal leiden tot een betere projectbeheersing met minder kredietoverschrijdingen als gevolg.

Dat dit noodzakelijk is bewijst onder meer de Europese Kaderrichtlijn Water. Organisaties zoals Rijnland dienen in dit verband consequent te sturen op Europees en nationaal afgesproken doelstellingen en resultaten.

Tot slot benadrukt de rekenkamercommissie de leereffecten van helder en open evalueren c.q. terugblikken op gerealiseerde en lopende investeringsprojecten. Op die manier zal Rijnland zich nog meer ontwikkelen tot een lerende organisatie.

5 Reactie college van D&H

Dit onderzoeksrapport is op 3 april 2008 aan het college aangeboden en is op 27 mei door het college van een reactie voorzien. De volledige reactie c.q. het D&H-voorstel vindt u in bijlage 2.

Het resumé van het voorstel is als volgt:

“Over het algemeen zijn we van mening dat in het rapport bij achterstanden vaak ten onrechte verwezen naar derden (o.a. gemeenten). Rijnland moet met name in de planning en kosten meer rekening houden met derden (inclusief een actorenanalyse). De projectleider blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de voortgang van het project, waarbij derden betrokken zijn.

Ook ervaart het college de aanbevelingen over het algemeen als teveel instrumenteel. Het cultuur- en gedragsaspect wordt gemist. Voor het overige onderschrijven wij de mening van de RKC. De aanbevelingen passen geheel in de reeds getroffen maatregelen.

Een uitzondering vormt het advies om kredieten consequent te splitsen in een voorbereidings- en uitvoeringskrediet. Het advies om het uitvoeringskrediet ná de aanbesteding voor te leggen aan de VV is volgens het college De voorgestelde wijze om eerst aan te besteden en dan pas een uitvoeringskrediet aan te vragen kan voor Rijnland leiden tot grote financiële consequenties als de VV op het uitvoeringskrediet negatief beslist. Derhalve is dit uit financieel en juridisch oogpunt niet wenselijk.

Gebleken is verder dat de huidige reactietermijn van vier weken - conform het onderzoeksprotocol van RKC - te kort is om een verantwoorde bestuurlijke reactie te kunnen geven. Een voorstel tot aanpassing van deze reactietermijn zullen wij u binnenkort voorleggen.

Natuurlijk worden de gedane aanbevelingen binnen alle processen van Rijnland geïmplementeerd, met name bij die van de projectleiders.”

6 Nawoord rekenkamercommissie

We zijn verheugd met de reactie van het college en de hieruit voortvloeiende toezeggingen. De volgende aanbevelingen zijn door het college integraal overgenomen:

- Aanbeveling 1: Verbeter de kwaliteit en inzichtelijkheid van de cijfers over investeringsprojecten;
- Aanbeveling 2: Realiseer een sterkere koppeling tussen investeringsprojecten en beleidsdoelen;
- Aanbeveling 5: Vergroot de bekendheid (1), toepassing (2) en handhaving (3) van normen- en toetsingskaders én instrumentarium voor projectbeheersing.

De toevoeging van het college dat deze aanbeveling concreter zou moeten worden gemaakt wordt voor kennisgeving aangenomen. Wij zijn van mening dat het juist aan het college om deze aanbeveling nader uit te werken én toe te passen; .

- Aanbeveling 6: Maak toetsbare afspraken met (samenwerkende) derden.

Het college ervaart aanbeveling 4 ‘annuleer kredieten zonder uitgaven na één jaar’ als symptoombestrijding. De RKC erkent dit, maar handhaaft niettemin het advies. Het – al dan niet tijdelijk - toepassen van dit advies werkt projectmatig werken in de hand.

Het college gaat niet akkoord met aanbeveling 3, de consequente splitsing van een krediet in een voorbereidings- en uitvoeringsgedeelte.

Wij stellen voor deze aanbeveling toe te passen bij grote of complexe projecten en niet zozeer bij kleine of routineuze projecten.

Centraal in deze aanbeveling staat het grote belang dat wij hechten aan een goed opgebouwd voorbereidingskrediet. Het vaststellen van het voorbereidingskrediet betekent voor ons dat de VV de ‘go-no go’- beslissing neemt en inzicht krijgt in de globale totale uitvoeringskosten van het project. Zo bekeken zien wij geen financiële en juridische obstakels voor deze aanbeveling. Wij blijven derhalve bij onze aanbeveling.

In de volgende tabel staan ter illustratie van deze aanbeveling de projectfasen, (tussen)mijlpalen en de momenten waarop de projectleider krediet aanvraagt. De laatste twee kolommen bevatten de huidige en de door de RKC gewenste situatie.

Nr	Projectfasering	Toelichting/mijlpaal	Kredietaanvraag huidige situatie	Kredietaanvraag voorstel RKC
0	Oriëntatie en planvorming	Ontwikkelen van de nota van uitgangspunten		
1	Initiatief	Opstellen van het algemene plan van aanpak	Vorbereidingskrediet	Vorbereidingskrediet
2	Definitie	Vaststellen van het plan van aanpak systeemkeuze		
3	Ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vaststellen van het voorontwerp ▪ Vaststellen van het definitief voorontwerp ▪ Indienen van definitieve vergunningsaanvragen 	Uitvoeringskrediet	
4	Bestek	Vaststellen van bestek Aanbesteden Gunnen		Uitvoeringskrediet
5	Uitvoering			
6	Nazorg & Evaluatie			

Tot slot is het college van mening dat cultuur- en gedragsaspecten in de aanbevelingen ontbreken. Dit aspect valt buiten de door de ons gestelde onderzoekskaders. Wij hebben in de aanbevelingen het accent gelegd op een goed instrumentarium, waaruit het college leerpunten voor de toekomst kan putten.

Wij zouden het toejuichen wanneer het college en de organisatie naar aanleiding van het RKC-onderzoek desgewenst gaat bijsturen op cultuur- en gedragsaspecten.

Bijlage 1 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek naar de overschrijdingen op investeringsprojecten van het hoogheemraadschap van Rijnland is gehouden in de maanden oktober tot december 2007. Het is uitgevoerd via twee sporen: een breedtespoor waarbij zoveel mogelijk feiten zijn verzameld en een meer kwalitatief dieptespoor, waarbij het verhaal achter de cijfers in kaart is gebracht.

Documentstudie

Dit gedeelte van het onderzoek is uitgevoerd door een documentstudie te verrichten. De volgende documenten zijn bestudeerd: de begrotingen van 2005-2007, de jaarrekeningen van 2005-2006, de verschillende jaargangen van het strategische meerjarenplan, de tussenrapportages en de correspondentie aan de Verenigde Vergadering over overschrijdingen. Verder zijn ook de kredietaanvragen van elf geselecteerde projecten nader onderzocht (zie voor de projecten hieronder).

Casusonderzoek

Binnen het hoogheemraadschap lopen jaarlijks circa 350 investeringsprojecten, waarvan tussen de dertig en vijftig per jaar worden afgerond. In het kwalitatieve gedeelte zijn elf geselecteerde projecten nader onderzocht. Deze casussen zijn door de rekenkamercommissie geselecteerd op de volgende gronden:

- De investeringsprojecten zijn bij voorkeur gestart vanaf 2005;
- Het betreft zoveel mogelijk afgesloten investeringsprojecten;
- De geselecteerde investeringsprojecten moeten een dwarsdoorsnede van de werkzaamheden van het hoogheemraadschap zijn;
- Bij minimaal één investeringsproject moet het accent op ingehuurd personeel liggen in verband met een gelijktijdig rekenkamercommissie-onderzoek naar inhuur externe partijen ;
- De selectie moet een mix zijn van grote en kleine investeringsprojecten.

Dit heeft geleid tot de volgende selectie van investeringsprojecten:

- 1) Baggeren stadsgrachten en singels Gouda
- 2) Baggerprogramma Haarlem
- 3) Herinrichting Driebruggen
- 4) Opvoergemaal Broekvelden-Vettenbroek
- 5) Reconstructie boezemkade Herenweg Kudelstaart
- 6) Kadeverbeteringswerken district midden 2006 en 2007 (verzamelkrediet)
- 7) Renovatie rioolgemaal Bosweg Gouda
- 8) Verleggen afvalwatertransportleiding Zoeterwoude-dorp
- 9) Uitbreiding AWZI Randenburg
- 10) Opstellen waterbeheersplan 3 (Bij dit project is personeel ingehuurd)
- 11) Project waterstructuur Schalkwijk

Voor dit deel van het onderzoek is per project een gesprek met de projectleider gehouden en zijn nadere documenten bestudeerd (zie bijlage 1 en 2 bij deel 2 van dit rapport). Tijdens de interviews

kwamen, naast de bespreking van het verloop van het specifieke project, de volgende vragen aan de orde:

- Hoe komen begrote bedragen tot stand en hoe oordeelt men achteraf over het begrote bedrag?
- Wat zijn de meest voorkomende oorzaken van onderschrijdingen en wat is daar aan te doen?
- Hoe komen plannings tot stand? Houdt men rekening met vertragingen (o.a. in vergunningverlening)?
- Hoe wordt omgegaan met risicotaxatie?
- Hoe worden afwijkingen van de begroting of planning gemeld aan het dagelijks (D&H) en het algemeen bestuur (Verenigde Vergadering) ?
- Worden projecten wel gerealiseerd en komen beleidsdoelen mogelijk in gevaar door vertragingen? (bijv. investeringen die worden gedaan om aan landelijke of Europese regelgeving te voldoen)?
- Wordt er geleerd van de grote afwijkingen?-(is Rijnland een lerende organisatie?)
- Wat zijn de huidige ontwikkelingen op het gebied van begroten, plannen en verantwoordten in de organisatie?
- Wat zijn de gevolgen van achtergebleven investeringen?-(financieel (rentelasten, tarieven), organisatorisch, technisch)?

Daarnaast is in het dieptespoor een beeld gevormd van de wijze waarop de organisatie werkt aan het terugdringen van onderschrijdingen. De bevindingen uit zowel het breedtespoor als het dieptespoor zijn vertaald naar consequenties voor de organisatie en haar beleidsdoelen. Op basis hiervan kan worden aangegeven of en zo ja, welke maatregelen nodig zijn om onderschrijdingen terug te dringen.



Bijlage 2 Volledige reactie college van D&H

- Vergaderdatum 27-05-2008
- Onderwerp Reactie op onderzoeksrapport Rekenkamercommissie "oorzaken en gevolgen van kredietonderschrijdingen"
- Portefeuillehouder: G.J. Doornbos

Gelet op de grootte van het onderzoeksrapport is gekozen om alleen een reactie te geven op het onderdeel aanbevelingen, blz. 22 en 23 van de D&H-versie d.d. 2 april 2008.

Aanbeveling 1: Verbetering kwaliteit en inzichtelijkheid cijfers

Verbeter de kwaliteit en inzichtelijkheid van begrotings- en gerealiseerde cijfers door aan de Verenigde Vergadering overzichten – desnoods op individueel projectniveau – te verstrekken waarnaar de tijdigheid en budgetverschillenanalyse blijkt. Dit bevordert eveneens de dechargeverlening door de VV aan D&H. Stuur bij toekenning van kredieten en de dechargeverlening ervan ook expliciet op de (financiële) bijdragen van derden.

Reactie D&H: akkoord

Aanbeveling 2: Sterkere koppeling investeringsprojecten en beleidsdoelen

Geef in de P&C-rapportages en kredietvoorstellen duidelijk aan welk beleidsdoel wanneer gehaald moet worden door middel van de investering en in welke mate dit doel gerealiseerd gaat worden. Maak daardoor inzichtelijk aan de Verenigde Vergadering in welke mate bijsturing noodzakelijk is.

Reactie D&H: aanvulling: ga ook werken met tussenmijlpalen en spreek per product af met de VV.

Aanbeveling 3: Consequente splitsing voorbereidings- en uitvoeringskredieten

Voorkom te ruime kredietaanvragen. Splits consequent het aangevraagde krediet in een voorbereidingskrediet en een definitief uitvoeringskrediet. Het uitvoeringskrediet wordt pas door de Verenigde Vergadering verstrekt als duidelijk is voor welk bedrag de aanbesteding heeft plaatsgevonden.

Reactie D&H: Bij investeringsprojecten van geringe omvang is niet altijd een voorbereidingskrediet nodig. De voorgestelde wijze om eerst aan te besteden en dan pas een uitvoeringskrediet aan te vragen bij de VV kan voor Rijnland leiden tot grote financiële consequenties als de VV op het uitvoeringskrediet negatief beslist. Derhalve is het uit financieel en juridisch oogpunt niet wenselijk om pas een uitvoeringskrediet aan te vragen als de aanbesteding heeft plaatsgevonden. Bovendien wordt er onnodig tijdverlies geleden.

Aanbeveling 4: Mogelijkheid krediet annuleren

Annuleer een krediet als het na één jaar niet is gestart. Zijn er door welke omstandigheden dan ook nog geen significante uitgaven gedaan op het project, dan zou het moeten vervallen. Indien het daarna opnieuw opgestart kan worden, dient het kredietvoorstel opnieuw aan de Verenigde Vergadering worden aangeboden.

Reactie D&H: Het annuleren van een krediet is niet de oplossing voor zogenaamde B-investeringen. Verder zien wij de aanbeveling terzake van de A-kredieten meer als symptoombestrijding, en niet als een structurele en transparante bron van aanpak. B-investeringen, zijn investeringen, waarvan de bestuurlijke afweging in beginsel heeft plaatsgevonden. Het project bevindt zich in de voorbereidingsfase en er zijn nog een kredieten beschikbaar gesteld.

Aanbeveling 5: Vergroting bekendheid (1), toepassing (2) en handhaving (3) van normen- en toetsingskaders én instrumentarium voor projectbeheersing

Vergroot de bekendheid van normen- en toetsingskaders, zoals de budgethoudersregeling en de '15 van Ketel'. Vervolgens dient de organisatie, D&H en VV ook deze kaders consequent toe te passen op de kredietvoorstellen. Daarna is het zaak om de naleving van de kaders te borgen via controlinstrumenten zoals periodieke audits. Maak verder consequent gebruik van instrumenten en hulpmiddelen voor projectbeheersing zoals de EPM-software. Maak bij elk investeringsproject de afweging in hoeverre een risicoanalyse noodzakelijk is en leg dit besluit voor aan D&H en VV.

Reactie D&H: Aanbeveling concreter maken door o.a. goed handhaven door consequente aansturing van projectleiders en het eisen van maandelijkse rapportage.

Aanbeveling 6: Maak toetsbare afspraken met (samenwerkende) derden

Vraag van derden bij grote projecten een risico-inventarisatie van het investeringsproject teneinde realistischer te kunnen plannen. Laat bij gezamenlijke projecten derden indien mogelijk eerder of basis van gemaakte afspraken financieel bijdragen om langslpende afrekeningen te voorkomen.

Reactie D&H: akkoord

Resumé

De rekenkamercommissie is van mening dat opvolging van de genoemde aanbevelingen zal leiden tot een betere projectbeheersing met minder kredietonderschrijvingen als gevolg.

Dat dit noodzakelijk is bewijst onder meer de Europese Kaderrichtlijn Water. Organisaties zoals Rijnland dienen in dit verband consequent te sturen op Europees en nationaal afgesproken doelstellingen en resultaten.

Tot slot benadrukt de rekenkamercommissie de leereffecten van helder en open evalueren c.q. terugblikken op gerealiseerde en lopende investeringsprojecten. Op die manier zal Rijnland zich nog meer ontwikkelen tot een lerende organisatie.

Reactie D&H: In zijn algemeenheid wordt in het rapport bij achterstanden vaak ten onrechte verwezen naar derden (o.a. gemeenten). Rijnland moet met name in de planning en kosten meer rekening houden met derden (inclusief een actorenanalyse). De projectleider blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de voortgang van het project, waarbij derden betrokken zijn.

Ook zijn de aanbevelingen in zijn algemeenheid teveel instrumenteel. Het cultuur- en gedragsaspect wordt gemist. Voor het overige onderschrijven wij de mening van de RKC. Bovenstaande aanbevelingen passen geheel in de reeds getroffen maatregelen.

Consequenties

Financieel:

Met de kosten van het gehouden onderzoek is in de begroting 2007-2011 rekening gehouden.

Juridisch:

N.v.t.

Personeel:

N.v.t.



Tijd:

Het definitieve rapport met onze reactie wordt ter kennisgeving aangeboden aan de commissie Bestuur & Concernzaken van 2 juli 2008 en de VV van 16 juli 2008. Gebleken is dat de huidige reactietermijn van vier weken conform het onderzoeksprotocol van RKC te kort is om een verantwoorde bestuurlijke reactie te kunnen geven. Een voorstel tot aanpassing van deze reactietermijn zullen wij u binnenkort voorleggen.

Communicatie

Na het ter kennisgeving brengen in de VV zal een persbericht worden verstuurd. Natuurlijk worden de gedane aanbevelingen binnen alle processen van Rijnland geïmplementeerd, met name bij die van de projectleiders.