

Rekenkamerbrief

Assetmanagement

INHOUDSOPGAVE

Rekenkamerbrief

1. Aanleiding
2. Samenvatting nota van bevindingen
3. Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag
4. Conclusies
5. Aanbevelingen
6. Tot slot

Bijlage 1 Nota van bevindingen

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Leiden

16 mei 2018

Aanleiding

De rekenkamercommissie van het hoogheemraadschap van Rijnland heeft als taak en doel om de VV te ondersteunen bij de kaderstellende en controlerende rol van dit algemeen bestuur. Enige jaren geleden is bij Rijnland met energie ingezet op assetmanagement. Bij de afstemming van het onderzoeksprogramma voor 2018 en 2019 is vanuit de fractievoorzitters van de VV dit onderwerp benoemd. Niet vanuit een gedachte 'dat er iets niet klopt', maar om een goed beeld te krijgen over de vorderingen op het gebied van assetmanagement binnen Rijnland en de behaalde resultaten in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit heeft de rekenkamercommissie doen besluiten om een onderzoek in te stellen.

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de VV adviseren met betrekking tot het onderwerp assetmanagement, door de doelmatigheid en de doeltreffendheid te beoordelen en de uitkomsten te vertalen in beleidsvraagstukken voor de VV. De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en uitvoering met betrekking tot assetmanagement?

Het onderzoek heeft als doel om de informatiepositie van de VV op dit thema verder te verbeteren, niet om te oordelen in termen van 'goed of fout'. Op basis van de onderzoeksresultaten kan de VV desgewenst tot aanvullende kaderstelling komen, die zijn plaats kan krijgen in beleid en meerjarenbegroting. De beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag valt daarom uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welk beleid c.q. welke doelen heeft Rijnland geformuleerd met betrekking tot assetmanagement, welke uitgangspunten liggen eraan ten grondslag en op welke wijze is de VV hierbij betrokken geweest? Welke prestaties zijn behaald? Ligt het beleid op schema?
2. Welke normen gelden er voor 'goed' en 'professioneel' assetmanagement, in welke mate voldoet beleid en uitvoeringspraktijk hier aan?
3. Welke resultaten zijn behaald in termen van doelmatigheid, welke besparing is gerealiseerd?
4. Hoe wordt de afweging gemaakt tussen risico's en kosten en welke rol hebben het college en de VV daarbij?
5. Hoe vertaalt assetmanagement zich in aanbestedingsbeleid?
6. Wat zijn goede voorbeelden (Best Practices) op het gebied van assetmanagement en wat kan Rijnland daar van leren?
7. Hoe kan assetmanagement bestuurlijk relevant gemaakt worden vanuit een optiek van Governance, risicomanagement en financiële consequenties (weerstandsvermogen, risicomatrix)?

In de nota van bevindingen is antwoord gegeven op de deelvragen 1 tot en met 6. Deze nota is bevoegd als bijlage bij de rekenkamerbrief en wordt kort samengevat. In de rekenkamerbrief wordt vervolgens de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Tot slot doet de rekenkamercommissie aan de VV vier aanbevelingen.

Samenvatting van nota van bevindingen

Betrokkenheid van het bestuur

Omstreeks 2010-2011 heeft de ambtelijke organisatie vanuit een verbeterwens en aansluitend op landelijke ontwikkelingen ervoor gekozen assetmanagement aan de hand van een programma in te voeren. In 2014 heeft dit geleid tot een (interne) ambtelijke rapportage waarin de assetmanagement werkwijzen zijn beschreven. Deze rapportage is gebruikt als uitgangspunt voor het implementatieplan assetmanagement. In 2017 is een jaarplan assetmanagement opgesteld en voor 2018 wordt deze opgesteld.

Ten aanzien van de initiatieven en plannen constateert de rekenkamercommissie:

- Ondanks de hieraan gevoelde behoefte bij de organisatie is de VV niet betrokken geweest bij de totstandkoming en goedkeuring van de plannen.
- Uit de verkregen documenten en gehouden interviews is niet gebleken of het assetmanagement implementatieplan 2014, en de assetmanagementbeleidsverklaring (2014) zijn vastgesteld en goedgekeurd.
- Er zijn geen doelstellingen in termen van prestaties, risico's en kosten, [die structureel gemonitord worden](#). De plannen gaan in op de invoering van assetmanagement methodieken en werkwijzen.

De VV is in 2012, 2017 en 2018 geïnformeerd over assetmanagement, hoofdzakelijk over de financiële resultaten ervan. Daarnaast wordt aangegeven dat assetmanagement vooral bijdraagt aan overzicht en inzicht en het steeds beter kunnen sturen op de benodigde functie, kosten en risico's. De behaalde voortgang, resultaten en bijdrage worden hierbij verder niet gespecificeerd of gekwantificeerd.

Resultaten

Het overzicht van de assets is grotendeels bereikt, het inzicht is groeiende. In 2012 is assetmanagement gepresenteerd met een beoogde besparing van minimaal 10% op beheers- en onderhoudskosten ter grootte van 5,4 miljoen. In 2018 is de VV geïnformeerd over het feit dat assetmanagement heeft bijgedragen aan een beter inzicht in de achterlopende investeringen in de waterketen ten gevolge van bestuurlijke keuzes die zijn gemaakt voor de andere programma's. Assetmanagement kan de financiële consequenties van keuzes die in het verleden zijn gemaakt niet wegnemen, maar kan wel bijdragen aan het zoveel mogelijk beheersen ervan.

De afgelopen jaren is het inzicht in de status van de assets gegroeid en wordt inzichtelijk wat de risico's van de uitgestelde investeringen zijn. Assetmanagement heeft in dit opzicht geleid tot meer transparantie. Er wordt, onder andere door middel van de business cases, tijdiger en scherper gekeken naar welke maatregelen daadwerkelijk nodig zijn en welke financiële middelen hiermee zijn gemoeid.

Risico's en kosten

Er zijn door de ambtelijke organisatie methoden en werkwijzen ontwikkeld om risico's en kosten inzichtelijk te maken. Dit is nog niet voor alle type assets volledig uitgewerkt, maar is een goede basis. Door het groeiende overzicht van risico's en kosten en de afwezigheid van een praktisch bruikbaar afweegkader, vindt regelmatig afstemming over de afwegingen plaats met de betrokken portefeuillehouder(s). Er zijn geen eenduidige afspraken over wanneer en aan wie (portefeuillehouder, D&H of VV) vraagstukken met risico- en kostenafwegingen moeten worden voorgelegd. Dit wordt persoonsafhankelijk ingevuld.

In bestuurlijke stukken en de businesscases zijn de risico- en kostenanalyses weergegeven met een tekstuele omschrijving en een + en – gradering. Daarmee is er voor het college en de VV beperkt inhoudelijk inzicht in de afwegingen die aan hen worden voorgelegd.

Verantwoording aan het bestuur

Ten aanzien van de rapportage naar de VV, vallen de volgende zaken met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid op:

- De VV is geïnformeerd door middel van TKN memo's
- Aan de VV zijn geen voorstellen voorgelegd met betrekking tot ontwikkeling en verbetering van assetmanagement
- Er is geen systematische verantwoording aan het bestuur, waarin doelen en resultaten tegenover elkaar worden gezet.
- Er is geen systematische verantwoording aan het bestuur, waarin risico's en beheersmaatregelen tegenover elkaar worden gezet.

Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en uitvoering met betrekking tot assetmanagement?

De rekenkamercommissie komt tot het volgende antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

Rijnland heeft de kracht van de eigen organisatie gebruikt bij de inhoudelijke ontwikkeling van assetmanagement. Dit heeft gewerkt voor het ontwikkelen van assetmanagement methodieken en werkwijzen binnen de ambtelijke organisatie. Assetmanagement heeft geholpen om de effecten van achtergestelde investeringen inzichtelijk te maken en te beheersen.

Bij de invoering van assetmanagement door de organisatie, is echter vooraf onvoldoende duidelijk gemaakt hoe te rapporteren over de bijdrage in doelmatigheid en doeltreffendheid. Het is niet mogelijk om achteraf te kwantificeren welke verbeteringen in doeltreffendheid en doelmatigheid exclusief aan het werken volgens assetmanagement kunnen worden toegekend. Bestuurlijke kaders voor een systematische sturing op doelen, prestaties en middelen ontbreken.

Conclusies

De rekenkamercommissie komt tot conclusies, die vooral zijn gericht op de positie van de VV:

1. Het ontbreekt aan een koppeling tussen organisatie en VV bij assetmanagement

Het onderzoek laat zien dat op verschillende niveaus binnen de organisatie doelen worden gesteld, plannen worden gemaakt en rapportage plaatsvindt. Echter, de algehele samenhang is onvoldoende en er zijn door het bestuur geen kaders met betrekking tot assetmanagement gesteld. De bestuurlijke 'kop' ontbreekt in de vorm van kaders en dientengevolge van een systematische analyse op de voortgang van de afgesproken doelen en prestaties, in kwantitatieve en kwalitatieve zin. In de huidige situatie is door de VV op het gebied van assetmanagement noch van kaderstelling noch van controle sprake.

2. De VV wordt in de P&C cyclus onvoldoende in de gelegenheid gesteld om (bij) te sturen op assetmanagement

Assetmanagement is in beginsel gericht op de realisatie van waarde door te sturen op doelen, prestaties, risico's en kosten. De doelen, plannen en rapportages in de P&C-cyclus van Rijnland zijn hoofdzakelijk gericht op de voortgang van de activiteiten en de hieraan gerelateerde financiële aspecten (benodigde middelen en uitnutting). Door deze beperkte scope vindt bij Rijnland binnen de P&C-cyclus beperkte besturing plaats op het gebied van assetmanagement.

3. Het college en de VV zijn niet goed gepositioneerd om risico's te beheersen

Ondanks een aanzet in 2008 is er geen kader zoals een risicomatrix (weergave met kansen van optreden, effecten bij optreden, risico-acceptatie en eventueel verdere weging van risico's) die voor risicobeheersing bruikbaar is. Het college en VV hebben daarmee een beperkte sturende rol op de inhoudelijke afwegingen. Op welk niveau vraagstukken op bestuurlijke niveau worden voorgelegd, wordt per geval bepaald en persoonsafhankelijk ingevuld. Daarmee hebben het college en de VV een beperkte rol in het maken van afwegingen tussen risico's en kosten en de hiermee samenhangende doelmatigheid.

4. Het kader om afwegingen te maken met betrekking tot zelf doen of uitbesteden verdient na 12 jaar actualisatie

In 2006 heeft het college een strategie vastgesteld die erin voorziet dat er keuzes over zelf doen of uitbesteden kunnen worden gemaakt. De ambtelijke budgethouder is voor de uitvoering van de werkzaamheden vrij om te bepalen of werkzaamheden naar derden worden uitbesteed. Het is hiermee is voor het bestuur niet duidelijk in hoeverre bij het uitbesteden rekening wordt gehouden met de impact op de organisatie en het realiseren van actuele bestuurlijke thema's zoals duurzaamheid, klimaat, energietransitie en innovatie.

Aanbevelingen aan de VV

Naar aanleiding van de getrokken conclusies komt de rekenkamercommissie tot vier aanbevelingen. Met deze aanbevelingen wordt onderzoeksvraag 7 beantwoord, te weten hoe assetmanagement bestuurlijk relevant gemaakt kan worden.

1. Realiseer de koppeling tussen VV en ambtelijke organisatie op het gebied van assetmanagement via kaderstelling en controle

Het is van belang om bij kaderstelling en beleidsvorming de PDCA-cirkel volledig te doorlopen en deze terug te laten komen in bijvoorbeeld het dashboard bij de jaarstukken. Door het doorlopen van deze cirkel worden doelen op hogere niveaus vertaald naar de rest van de organisatie. Dit ondersteunt het naleven van de Governance met behulp van interne audits en het monitoren, meten, analyseren en evalueren van assetmanagementprestaties. Het in kwantitatieve en kwalitatieve zin toetsbaar maken van de methodiek is daarbij een te overwegen optie: voldoen aan standaards zonder te certificeren maar wel certificeerbaar te zijn.

2. Kom tot kaderstelling en beleid met betrekking tot risicomanagement

De rekenkamercommissie beveelt de VV aan om tot kaderstelling en beleid te komen op het gebied van risicomanagement. Aandachtspunten zijn daarbij onder andere de risicobereidheid, het weerstandsvermogen en de rolverdeling tussen bestuur en organisatie. Het is daarbij van belang de risicobereidheid zo te concretiseren dat het handvatten biedt voor het nemen van beslissingen door de hele organisatie. De VV kan daarvoor de randvoorwaarden aandragen.

3. Actualiseer de kaderstelling en beleid met betrekking tot zelf doen en uitbesteden

De rekenkamercommissie beveelt de VV aan de uit 2006 stammende kaderstelling en beleid te actualiseren op basis van huidige bestuurlijke prioriteiten. Het doel hiervan is te komen tot keuzes tussen zelf doen dan wel het uitbesteden van werkzaamheden, uitgaande van bestuurlijke prioriteiten anno 2018. Dan kan uitwerking worden gegeven aan de raakvlakken op gebieden als duurzaamheid, klimaat, energietransitie en innovatie.

4. Leg aan de VV een plan van aanpak voor en rapporteer hierop

De rekenkamercommissie beveelt de VV aan om het college opdracht te geven om binnen drie maanden aan te geven hoe uitwerking wordt gegeven aan de aanbevelingen 1, 2 en 3.

Tot slot

In dit onderzoek naar assetmanagement is geconstateerd dat het structureel beoordelen van en rapporteren over doelmatigheid en doeltreffendheid binnen de organisatie, de afgelopen periode weinig aandacht heeft gehad. Doeltreffendheid en doelmatigheid (concernbreed en per programma)

moeten door de VV zelf beoordeeld worden aan de hand van de informatie in de Bestuursrapportages.

De ontwikkeling van een verbeterde sturing via het zogenaamde Resultatenhuis¹ en de aanpassing van de Bestuursrapportage is een stap die recent (in 2018) is gezet. De rekenkamercommissie geeft de VV in overweging om na te gaan of deze ingezette maatregelen de VV nu op een passende wijze in positie brengen om te kunnen oordelen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. De rekenkamercommissie is desgewenst bereid om daar deze zomer nader onderzoek naar te doen en dit najaar over te rapporteren.

¹ De gedachte achter het Resultatenhuis is dat er voor de vier kerntaken (veiligheid, voldoende water, schoon & gezond water en waterketen) systematisch wordt gerapporteerd over sturingsvragen als Wat willen we bereiken? Waar staan we nu? Wat gaan we concreet doen? Wat mag het kosten? In hoeverre liggen we op koers? Het Resultatenhuis is nog in ontwikkeling.

BIJLAGE 1 Nota van bevindingen assetmanagement

Algemene contextbeschrijving

Asset intensieve organisaties zijn er sinds jaar en dag op gericht om hun assets optimaal te laten functioneren. Assetmanagement is een manier van denken en doen, een filosofie om bewuste keuzes met betrekking tot de functie(s), risico's en kosten van fysieke assets in samenhang te kunnen maken. Veel onderdelen zijn niet nieuw maar de manier van denken en doen als geheel zorgt ervoor dat organisaties zich kunnen verbeteren naar een systematischere werkwijze.

De ambtelijke organisatie van Rijnland heeft omstreeks 2010-2011, vanuit een gevoelde verbeterwens en aansluitend op landelijke ontwikkelingen, ervoor gekozen assetmanagement in te voeren.

Bij de ontwikkeling van assetmanagement binnen Rijnland is er, net zoals bij veel andere waterschappen (en andere organisaties in Nederland) door de ambtelijke organisatie vooral voor een bottom-up aanpak gekozen. Assetmanagement is bij Rijnland kleinschalig begonnen en is vervolgens voor een steeds groter deel van de assets ingevoerd.

Bevindingen

Op basis van de interviews en beoordeelde documenten is het antwoord op de zeven onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Welk beleid c.q. welke doelen heeft Rijnland geformuleerd met betrekking tot assetmanagement, welke uitgangspunten liggen eraan ten grondslag en op welke wijze is de VV hierbij betrokken geweest? Welke prestaties zijn reeds behaald? Ligt het beleid op schema?

1.1 Invoering van assetmanagement

In 2014 is binnen de ambtelijke organisatie een assetmanagementbeleidsverklaring opgesteld (Corsa document (14.82607). Ook is er in 2014 binnen de ambtelijke organisatie een (interne) rapportage 'werkwijze assetmanagement' opgesteld. Hierin zijn assetmanagement werkwijzen beschreven, waarbij bouwstenen en ingrediënten zijn geclusterd tot een bouwwerk. De rapportage is gebruikt als uitgangspunt voor het door de ambtelijke organisatie in 2014 opgestelde 'implementatieplan assetmanagement Doen en Bouwen 2014 en verder' (14.21415). In het plan is het beoogde eindresultaat van assetmanagement binnen Rijnland beschreven met onder andere hierin opgenomen:

- Urgentie van doen en bouwen assetmanagement
- Toekomstbeeld – Stip op de horizon
- Opdracht voor de implementatie
- Hoofddoel en subdoelen implementatie assetmanagement (bouwen en doen)

- Afbakening assetmanagement
- Randvoorwaarden en uitgangspunten
- Gebruikers van het implementatieplan en gebruikers van het eindresultaat

In de jaarplannen assetmanagement van 2017 en 2018 (in ontwikkeling) zijn acties en doelen voor het verder bouwen en realiseren van assetmanagement beschreven. Hierin wordt ook de inrichting van risicomanagement behandeld, waarbij wordt gezocht naar het betrekken van het bestuur bij het opstellen van een risicomatrix.

Er hebben binnen de ambtelijke organisatie geen audits plaatsgevonden om de invoering van assetmanagement of de doeltreffendheid ervan (zie ook doelmatigheid bij vraag 3) te onderzoeken en hierover te rapporteren.

1.2 *Informatievoorziening aan VV*

Aan de hand van het programma assetmanagement is de VV in 2012 over de invoering van assetmanagement geïnformeerd middels 'Bijlage 1 bij VV mededeling Programma Assetmanagement' (13.05329). De volgende onderwerpen worden in deze memo uiteengezet:

- Successen (besparingen, samenhang assets, uniformiteit, inbedding, aansluiten lopende projecten)
- Weg (= fasering)
- Stand van zaken in relatie tot andere waterschappen

In deze memo wordt een beoogd besparingsdoelstelling vermeld: minimaal 10% op beheers- en onderhoudskosten, ter grootte van € 5,4 miljoen.

In 2017 en 2018 is de VV met twee memo's (ter kennisname) geïnformeerd over de stand van zaken op het gebied van assetmanagement. De memo van 2017 (17.043071) 'Stand van zaken opbrengsten Assetmanagement' gaat inhoudelijk in op het onderwerp besparingen. Zoals eerder bij deze deelvraag aangegeven, wordt 'besparing' verder behandeld bij de bevindingen van deelvraag 3.

In de memo van 2018 (18.003315) 'Onderhoud en Assetmanagement; Beter sturen door meer inzicht' geeft D&H antwoord op de vragen die tijdens de behandeling van de begroting 2018 door de VV zijn gesteld over de onderhoudsstaat van de Rijnlandse assets en de doorwerking hiervan in de programmabegroting. In de memo's wordt gesteld, dat naast een financieel effect, assetmanagement vooral bijdraagt aan overzicht en inzicht en het steeds beter sturen op de benodigde functie, kosten en risico's. Hierbij wordt de verbetering niet verder gespecificeerd of gekwantificeerd.

Er is geen plan of verzameling acties geweest en uitgevoerd om de VV meer of anders te betrekken.

1.3 *Beoogde rol van het bestuur*

In het 'implementatieplan assetmanagement Doen en Bouwen 2014 en verder' (14.21415) wordt een beeld geschetst van welke rol door de ambtelijke organisatie voor het bestuur wordt beoogd in het kader van betrokkenheid en besluitvorming. Onderstaande opsomming geeft hiervan de strekking uit het document:

- Het bestuur kan afgewogen keuzes maken met inzicht in functie, risico's en levensduur.
- Het expliciet maken van bestuurlijke doelstellingen.

- Op het hoogste niveau zal het Algemeen Bestuur van Rijnland (V.V.) moeten bepalen welke risico's (o.a. imago) acceptabel zijn.
- Assetmanagement is voor een belangrijk deel ook een bestuurlijke aangelegenheid. Als het gaat om keuzes maken over te accepteren risico's bijvoorbeeld. Daarom is het van belang dat assetmanagement nog onder de bestuurlijke aandacht blijft liggen. Neem het bestuur mee in de ontwikkelingen en besluitvorming.
- Hiervan (van AM) is het bestuur en niet in de laatste plaats de burger, gebruiker.

Het plan gaat verder niet in op hoe het bestuur wordt betrokken bij de realisatie van het plan en het invullen van de beoogde rol.

1.4 Feitelijke rol van het bestuur

Portefeuillehouders

De meest directe betrokkenheid van het bestuur bij assetmanagement bestaat uit de reguliere overleggen van drie betrokken portefeuillehouders (watersysteem, waterketen en keringen) met de assetmanagers, aangevuld (met ingang van 2018) met de resultaatmanagers. In deze overleggen worden projecten en business cases met de portefeuillehouders besproken.

In de praktijk sturen – naast de assetowner – de portefeuillehouders direct de resultaatmanagers en assetmanagers op prestaties, risico's en kosten van de assets. De portefeuillehouders informeren het college naar bevindt van zaken.

In het assetmanagement jaarplan (in opbouw), worden o.a. acties benoemd ten aanzien van het assetmanagementbeleid, het SAMP en de assetmanagement-doelstellingen. Dit kan voor een verbetering zorgen, maar is nog niet gerealiseerd en ook de afstemming met het college en de VV is in het jaarplan nog niet duidelijk gemaakt.

College en VV

Er is geen bestuurlijke keuze aan het college of de VV voorgelegd voor het vaststellen van de doelen voor assetmanagement. De VV is niet betrokken geweest bij de keuzes die over en binnen het programma assetmanagement zijn gemaakt om de methodieken en werkwijzen in te voeren. De VV is niet betrokken geweest bij de totstandkoming en behandeling van de rapportage 'werkwijze assetmanagement'.

De resultaten van assetmanagement worden impliciet verwerkt in de begroting.

In de Buraps wordt per programma gerapporteerd over de realisatie van activiteiten en de uitnutting van de financiële middelen. In de Buraps wordt niet expliciet aandacht gegeven aan assetmanagement.

In de Burap wordt vermeld (onderdeel 1 in: 16.083915-4.2, 17.034925-3.2, 17.082499-4.2) dat de VV op basis van de Burap in de gelegenheid is om een inschatting te maken van in hoeverre de doelstellingen en prestaties hebben bijgedragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid, per programma en concernbreed.

In de Buraps wordt er voor de realisatie van doelen met + en – gradering gewerkt. Dit maakt het lastig om de gerealiseerde doelmatigheid te kwantificeren, nog los van de invloed van assetmanagement hierop. In de hierboven vermelde Buraps worden ook over- en onderschrijdingen op de uitnutting van

de kredieten vermeld (onderdeel 3a). Hierbij wordt inhoudelijk aangegeven wat de reden is, maar er wordt niet aangegeven of de beoogde doelmatigheid is gerealiseerd of dat het een gevolg is van meer of minder doelmatigheid (beter inzicht, slimmer werken, beter inkopen, nieuwe technologie, etc.) ten gevolge van assetmanagement).

In 'Bijlage 3: WBP implementatieproces' is aangegeven dat de effectmonitor onderdeel is van de P&C cyclus. Het dient als middel om het bestuur in staat te stellen te bepalen of de organisatie op koers is (Doen we de goede dingen = doeltreffendheid, Doen we de dingen goed?). Er heeft de afgelopen twee jaar geen rapportage over de monitoring op effecten plaatsgevonden. Het ontbreekt daarmee aan een eenduidig inzicht in de doeltreffendheid en de hiermee samenhangend de gerealiseerde doelmatigheid.

In 2018 geeft Rijnland prioriteit aan:

- Rijnland breed verder ontwikkelen van risicomanagement.
- Rapportages op resultaten/effecten in de vorm van een resultatenhuis, effectmonitor en nieuwe vorm Burap.

2. Welke normen gelden er voor 'goed' en 'professioneel' assetmanagement, in welke mate voldoet beleid en uitvoeringspraktijk van Rijnland hieraan?

2.1 Ontwikkeling van methodieken en werkwijzen bij Rijnland

Rijnland heeft gekozen voor een iteratief proces, waarbij steeds verbeteringen worden doorgevoerd. Er zijn de afgelopen jaren assetmanagementmethodieken en werkwijzen ontwikkeld en ingezet. Voorbeelden hiervan zijn faalkansanalyses, risicoanalyses, business cases en Lange Termijn Asset Planningen (LTAP-en). Hiermee is een steeds beter inzicht en overzicht van de huidige en toekomstige situatie ontstaan. Er wordt gewerkt aan het verder invoeren van assetmanagement en er worden inhoudelijke activiteiten, waaronder inspecties, uitgevoerd om de benodigde informatie te verkrijgen voor analyse en besluitvorming.

Met de aanstelling van de vijfhoeken op systeem- en objectniveau voor de waterketen en het watersysteem (inclusief keringen), heeft de kern van Rijnlands assetmanagement een afgebakende positie binnen de organisatie gekregen. De assetmanager heeft hierin een centrale rol en stemt af met de beleidsmaker, realisator, gebruiker en onderhouder. Hier wordt invulling gegeven aan programmering, standaardisatie en vraagstukken die door omvang en/ of complexiteit afdeling overstijgend zijn.

De rol van assetowner werd voor 2018 ingevuld door twee directeuren. Met ingang van 2018 wordt de rol van assetowner ingevuld door de directeur die assetmanagement als thema in zijn portefeuille heeft. De afdelingen die verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen, realiseren, onderhouden en gebruiken fungeren als de service providers.

Om meer sturing op de resultaten uit de programma's te krijgen, is vanaf begin 2018 de rol van resultaatmanager actief. In het 'Organisatie statuut werking van de ambtelijke organisatie' (17.058742) van 2018 zijn sturende functies en rollen voor de ambtelijke organisatie gedefinieerd.

2.2 Normen

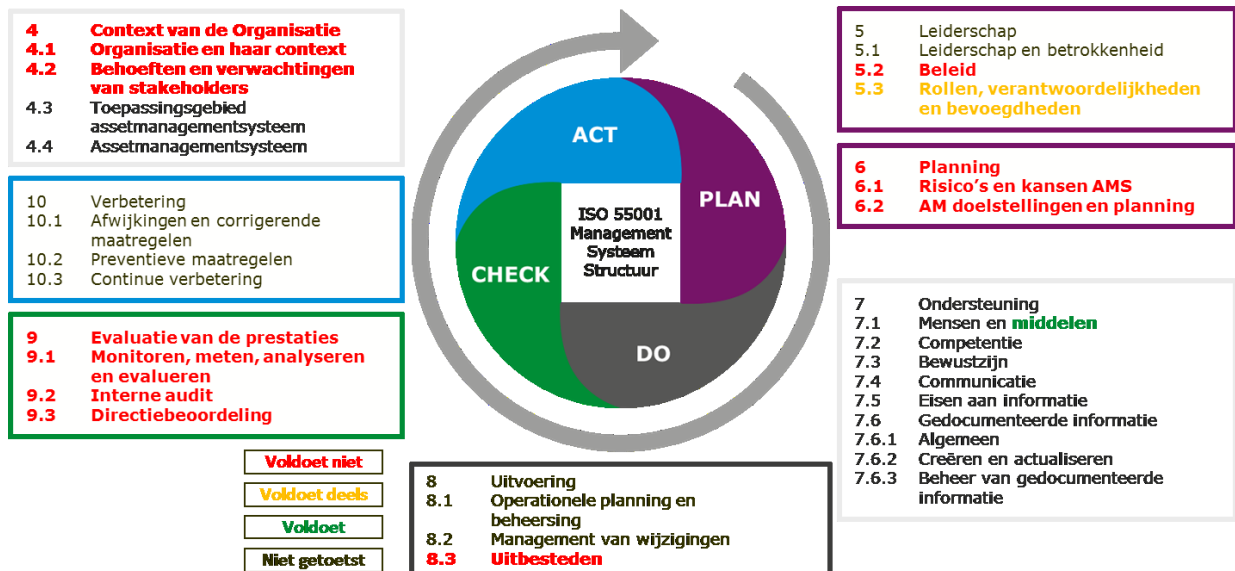
Rijnland heeft – evenals vele andere waterschappen - niet gekozen om een kwaliteitssysteem voor assetmanagement in te voeren. Assetmanagement is nog volop in ontwikkeling binnen Nederland, en bij Rijnland. Hierdoor ontstaan er nog steeds nieuwe inzichten en daarmee ook nieuwe en verbeterde methodieken en werkwijzen, die kansen en nieuwe uitdagingen creëren.

Omdat landelijk een norm voor assetmanagement bestaat (ISO 55000) heeft de rekenkamercommissie de onderzoekers gevraagd om de huidige (zich ontwikkelende) praktijk van Rijnland te leggen naast de bestaande ISO norm. *Het doel is niet Rijnland de maat te nemen*, maar te verkennen of de uitkomsten aanleiding kunnen geven voor nuttige aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van assetmanagement bij Rijnland.

2.3 Assetmanagement: systeem

Met behulp van de normserie ISO 55000 is het mogelijk te toetsen in hoeverre een organisatie op gebied van assetmanagement is ontwikkeld. Binnen het assetmanagement ontwikkeltraject is er binnen Rijnland niet voor gekozen om toetsing tegen deze norm te gebruiken voor de ontwikkeling. In de bijlage is voor de ISO 55001 paragrafen die, gezien de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek het meest relevant zijn, een beknopte toetsing tegen de betreffende eisen gedaan.

Figuur 1 vat de resultaten samen in een overzicht. De onderdelen 4 tot en met 10 beslaan het normatieve (eisen stellende) deel van ISO 55001. De kleuren van de kaders corresponderen met de vier kleuren in de PDCA-cyclus. De onderdelen 4 en 10 slaan op de gehele PDCA. De tekst geeft in vier kleuren aan in welke mate Rijnland aan de betreffende normparagraaf voldoet. Zie de legenda linksonder.



Figuur 1. Overzicht resultaten ISO 55001

Dit resultaat wil niet zeggen dat het assetmanagement van Rijnland onder de maat is. De norm is gericht op het toetsen van een assetmanagementsysteem. Rijnland heeft zich in haar aanpak gericht op het ontwikkelen van kennis, methodieken en werkwijzen, zonder deze als onderdeel van een asset-managementsysteem in te richten.

2.4 Assetmanagement rollen

Op gebied van assetmanagement wordt in Nederland vaak gebruik gemaakt van een rollenmodel waarin de rollen assetowner, assetmanager en service provider met taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden uiteen worden gezet. Onderstaande figuur 2 is een weergave van rollen zoals weergegeven in NEN ISO 55001 certificatieschema met daarbij aangegeven de specifieke assetmanagement systeemonderdelen die aan de rollen toebedeeld zijn. Links daarnaast zijn ook taken en verantwoordelijkheden aangevuld op het model die vaak op de rollen van toepassing zijn. De afkorting PR€ staat voor prestaties, risico en kosten.

Asset Owner:

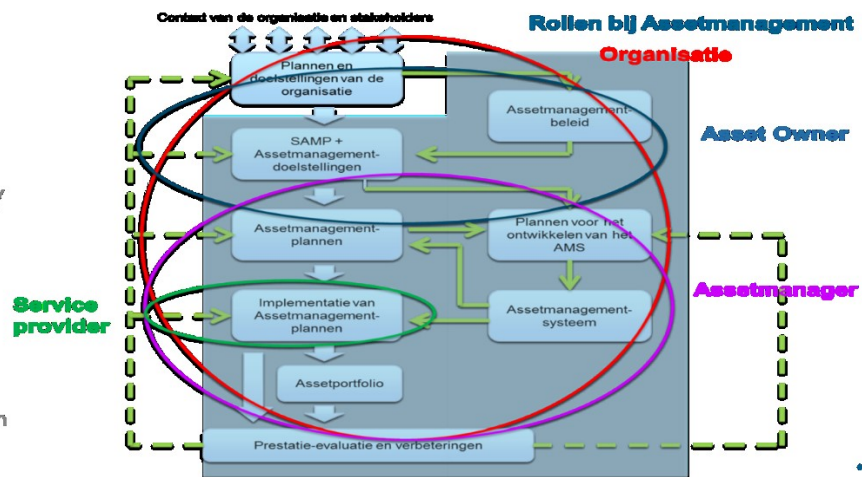
- Norm stellen PR€
- Middelen beschikbaar stellen
- Controleren PR€ en bestede middelen

Assetmanager:

- Opstellen AM doelstellingen plannen/ programmeren
- Middelen inzetten en verantwoorden
- Opleveren

Service provider:

- Uitvoeren
- Realiseren
- Middelen verbruiken en verantwoorden
- Opleveren



Figuur 2. Overzicht AM rollen ISO 55001certificatieschema aangevuld met taken/ verantwoordelijkheden

Conform de norm ISO 55001 onderscheidt Rijnland de bovenstaande rollen voor assetmanagement:

- Assetowner:
 - Deze rol was tot 2018 belegd bij twee directeuren.
 - Deze rol is in 2018 toegewezen aan één directeur, die tevens de resultaatmanagers aanstuurt.
 - De directeur stelt de risicomatrix en de assetbeleidskaders vast.
- Assetmanager:
 - Deze rol wordt ingevuld door assetmanager met de systeem-vijfhoek.
 - In het algemeen zal een assetmanager veelvuldig afstemmen met beleidsmaker, bouwer, onderhouder en gebruiker. Rijnland heeft dit binnen de organisatie geformaliseerd met de vijfhoeken.
- Service provider:
 - De rol is niet nader beschreven maar wordt in de praktijk ingevuld door de lijnorganisatie (organisatiemanagers, teamleiders en medewerkers).

Bij Rijnland vallen de volgende zaken op bij de rollen voor assetmanagement:

- Bij geen enkele rol wordt in samenhang tot het maken van afwegingen/nemen van besluiten m.b.t. prestaties, risico's en kosten beschreven.
- Als onderdeel van Team2020 en ook in het Assetmanagement Jaarplan 2018 is de evaluatie en verbetering van de assetmanagement rollen binnen Rijnland een voorgenomen actie van de ambtelijke organisatie.
- In het organisatie statuut is het onderdeel 'Escalatie (wie hakt de knoop door)' nog niet beschreven. Dit heeft implicaties voor het maken van afwegingen/nemen van besluiten.

3. Welke resultaten zijn (reeds) behaald in termen van doelmatigheid, welke besparing is reeds gerealiseerd?

3.1 Beoogde resultaten assetmanagement

In 2012 is de VV geïnformeerd middels 'Bijlage 1 bij VV-mededeling Programma Assetmanagement (13.05329)' over een beoogde besparing van minimaal 10% op beheers- en onderhoudskosten, ter grootte van € 5,4 miljoen. Een eerste resultaat, een jaarlijkse besparing van € 1,7 miljoen (vermoedelijk exploitatie gezien de gebruikte term beheer en onderhoud) ten gevolge van het kiezen voor een beperkte renovatie van boezemgemaal Spaarndam ten opzichte van nieuwbouw, wordt in deze memo vermeld.

3.2 Realisatie assetmanagement

Met de memo van medio 2017 (17.043071) 'Stand van zaken opbrengsten Assetmanagement' is de VV geïnformeerd dat bij de invoering van assetmanagement vanaf 2016 een jaarlijkse besparing is ingeboekt die oploopt tot € 5,4 miljoen (10% van de jaarlijkse onderhoudskosten). Hoe de besparing in de tijd oploopt is verder niet beschreven. Hierna worden in deze memo besparingen aangehaald die worden verondersteld als gevolg van het werken volgens assetmanagement.

In de memo wordt aangegeven dat het moeilijk is om deze 'besparingen' exclusief aan assetmanagement toe te wijzen, omdat de oorspronkelijke werkwijze niet meer bestaat.

In de 2017 memo wordt een gerealiseerde 'besparing' gemeld van:

- Investerings, andere keuzes maken m.b.t. nieuw/ verbouw en groot onderhoud € 61 miljoen
- Exploitatie, vermindering kapitaallasten 8%
- Exploitatie, baggeren (éénmalig) € 3,5 miljoen
- Exploitatie onderhoudskosten (jaarlijks) € 0,5 miljoen

Volgens de memo is éénmalig € 3,5 miljoen, en jaarlijks € 0,5 miljoen bespaard. Samen met de besparing van jaarlijks € 1,7 miljoen heeft dit een jaarlijkse besparing van € 2,2 miljoen op beheer- en onderhoudskosten opgeleverd. De periode waarin de besparingen zijn gerealiseerd, komt niet duidelijk in de memo tot uiting. Dit heeft invloed op de verdeling van eenmalige besparingen, zoals de € 3,5 miljoen op baggeren.

Verder betreffen de 'besparing' van € 61 miljoen aan investeringen en de 8% vermindering van kapitaallasten geen beheer en onderhoud en zijn deze gepresenteerde besparingen op deze posten vooraf niet als beoogde doelen gesteld.

In de memo van 2018 (18.003315) 'Onderhoud en Assetmanagement; Beter sturen door meer inzicht' van het college aan de VV wordt gewezen op het ontstaan van achterlopende investeringen in de waterketen ten gevolge van bestuurlijke keuzes die zijn gemaakt voor de andere programma's. Assetmanagement kan de consequenties van keuzes die in het verleden zijn gemaakt, niet wegnemen, maar zoveel als mogelijk is beheersen. Assetmanagement is geïntroduceerd als verzameling methodieken en werkwijzen die overzicht, inzicht en verbeterde sturing verschaffen. Met assetmanagement en als onderdeel hiervan het uitvoeren van inspectieprogramma's is het inzicht in de status van de assets gegroeid en wordt inzichtelijk wat de risico's van de in het verleden uitgestelde investeringen zijn. Op basis hiervan is het mogelijk besluiten te nemen over de financiële maatregelen die in dit kader noodzakelijk zijn. Dit vraagt financiële middelen, maar zou ook zonder assetmanagement nodig zijn. Met assetmanagement wordt scherper gekeken naar welke maatregelen daadwerkelijk nodig zijn. Hoeveel besparing en/ of doelmatigheidsverbetering dit op heeft geleverd of op gaat leveren is door de organisatie zelf en in dit onderzoek niet onderzocht. Het wordt verondersteld een veelvoud van de in 2014 beoogde jaarlijkse besparing van € 5,4 miljoen te zijn.

4. Hoe wordt de afweging gemaakt tussen risico's en kosten en welke rol hebben het college en de VV daarbij?

4.1 Risicomatrix

In 2008 is een risicomatrix als bijlage in de VV behandeld, maar deze is niet als bestuurlijk afweegkader voor risico's vastgesteld. Er is geen formeel bestuurlijk kader ontwikkeld voor het afwegen van risico's met een vergelijkbare functie als een risicomatrix.

4.2 Risicobeoordeling

Voor het inzichtelijk maken van de risico's en kosten worden door de ambtelijke organisatie verschillende methodieken en modellen gebruikt. Er zijn de afgelopen jaren inhoudelijk verschillende vormen van risicoanalyses voor de verschillende assettypen uitgevoerd. Daarmee is het mogelijk om verschillen in risico's binnen een assettype te duiden en hierop te prioriteren. Nog niet alle relevante assets zijn voorzien van een risicoanalyse. Het risicoprofiel van alle relevante assets en het gehele asset-portfolio is hiermee nog niet volledig. Samen met de deels nog uit te voeren inspecties (inzicht in conditie, faalkans in de tijd en eventueel kosten) zorgt dit ervoor dat er momenteel nog niet volledig risico gestuurd geprogrammeerd kan worden.

De LTAP-en wordt gebruikt om de investeringen en kosten van de assets in beeld te brengen. Voor Waterketen is de LTAP gereed. Voor Watersystemen en Waterkeringen worden ze nog gevuld. Hiermee kunnen binnen de programma's de uiteindelijk bedragen uit de LTAP-en tegen de risico's (met of zonder risicomatrix) worden afgezet, waarmee met de LTAP-en risico gestuurd geprioriteerd wordt.

Door het groeiende overzicht van risico's en kosten binnen het assetportfolio, het zich nog ontwikkelende inzicht en een afwezig afweegkader, vindt regelmatig afstemming plaats over de prioritering binnen de programma's en de noodzakelijke financiën. Deze afstemming vindt sinds begin 2018 plaats in periodiek overleg tussen de resultaatmanager en de portefeuillehouder.

Portefeuillehouders vragen regelmatig om voortgangsrapportages op projectniveau en wensen inzicht in de bestuurlijke sensitiviteit. De ambtelijke organisatie wil risicomanagement en de risicoanalyses graag uitvoeren met een risicomatrix die is gebaseerd op de risicoacceptatie van het bestuur. Een risicomatrix wordt (door de bestuurders) vaak als vrij 'hard' ervaren en benadrukt meer de rationele aspecten van een risico. De irrationele aspecten, met een meer politieke en bestuurlijke aard, zouden met een risicomatrix niet goed weergegeven kunnen worden. Het is belangrijk dat tijdens ontwikkeling, invoering en toepassing van een risicomatrix, het goede gesprek met elkaar wordt gevoerd en de matrix niet te zien als de absolute waarheid.

4.3 *Risicomanagement*

De programmering is een belangrijke input voor de P&C cyclus. In de bestuurlijke stukken en de businesscases zijn de inhoudelijke risico- en kostenanalyses omgezet naar de al eerdergenoemde tekstuele omschrijving en + en – gradering. Daarmee gaat informatie over kansen, effecten en weging van risico's (de kern van werken met een risicomatrix) verloren. De rol en invloed van het college en VV in de afweging tussen risico's en kosten is daarmee beperkt.

- Door het ontbreken van eenduidige afspraken over wanneer en aan wie (portefeuillehouder, D&H of VV) vraagstukken met risico- en kostenafwegingen moeten worden voorgelegd, wordt de bepaling van de bestuurlijke relevantie van vraagstukken persoonsafhankelijk ingevuld. In overleg met de portefeuillehouders worden de volgende zaken afgestemd: De bepaling wanneer welke vraagstukken aan het college en VV worden voorgelegd persoonlijke afweging of vastgesteld).
- Welke detailinformatie over de inhoudelijke risico's daarbij moet worden verstrekt (kwalitatief of kwantitatief)
- Het kader dat voor het afwegen van risico's wordt gebruikt (met of zonder risicomatrix).

5. **Hoe vertaalt assetmanagement zich in aanbestedingsbeleid?**

Uitbesteden binnen assetmanagement kijkt niet alleen naar het realiseren van activiteiten, maar ook naar de impact die dit heeft op de eigen organisatie en het managen ervan. Veel zelf doen vraagt in principe om een uitvoeringsorganisatie met de benodigde specialisten. Veel uitbesteden vraagt om een regieorganisatie, ook met de benodigde specialisten. Daarnaast heeft uitbesteden effect op de manier waarop Rijnland andere relevante thema's zoals duurzaamheid, energietransitie en innovatie wil realiseren.

Rijnland heeft in 2006 een strategiedocument gericht op het uitbesteden van activiteiten opgesteld: 'Zelf doen versus uitbesteden, meer dan kosten alleen' (06.10833). Hierin zijn criteria opgenomen die Rijnland hanteert bij het maken van een keuze tussen zelf doen en uitbesteden.

In het document (06.10833) worden de volgende criteria van uitbesteden vermeld en ook uitgebreid toegelicht:

- Wettelijke vrijheid
- Beleidsmatige vrijheid
- Organisatie specifieke beperkingen
- Kostenafwegingen
- Prestatieafweging
- Risicoafweging
- Continuïteitsafweging
- Afweging: Impact op de organisatie

De ambtelijke budgethouder is voor de uitvoering van de werkzaamheden vrij om te bepalen of werkzaamheden naar derden worden uitbesteed.

6. Wat zijn goede voorbeelden (Best Practices) op het gebied van assetmanagement en wat kan Rijnland daar van leren?

Vaak ontwikkelen organisaties zich op het gebied van assetmanagement door toedoen van uitdagingen, omdat deze urgentie creëren. De assetmanagement methodieken die hen in staat stellen deze uitdagingen aan te gaan zijn vaak goed ontwikkeld, waardoor er veel van kan worden geleerd. De ontwikkelde methodieken worden door de organisaties zelf niet altijd als assetmanagement benoemd, maar passen volledig binnen dit kader. Een aantal organisatie uitdagingen zijn gerelateerd aan sectoren en de relevante assetmanagement methodieken. Hierbij wordt als kanttekening geplaatst dat er binnen sectoren ook koplopers en volgers zijn.

- Risico gestuurde besluitvorming door het bestuur op basis van een bedrijfswaarden- (risico)matrix. Een concreet voorbeeld van een waterschap waar dit wordt gedaan: Waterschap Brabantse Delta.
- Assetportfolio risicomanagement. Het integraal over alle assets heen op basis van risico sturen van de programmering: Energiedistributie bedrijven, o.a. Gasunie , Enexis, Liander.
- Top-down invoering van assetmanagement als tegenhanger van de bottom-up aanpak: Waternet. Er vindt uitwisseling tussen Rijnland en Waternet plaats. Het leerpunt voor Rijnland is hier de gecombineerde aanpak.
- Implementatie van assetmanagement en afstemming met IPM in termen van processen, rollen, competenties en hiermee de sturing: Provincie Noord-Holland. Een verschil t.o.v. Rijnland is dat het operationele beheer en onderhoud bij de provincie in tienjarige UAVgc contracten middels IPM teams is uitbesteed. Het leerpunt is vooral de systematische aanpak in termen van processen, rollen, competenties en hiermee de sturing
- Kostenbewustzijn en doelmatigheid: Evides Industriewater. Beheerst het kostenbewust en doelmatig voldoen aan de eisen van veeleisende industriële klanten bij het specificeren, engineeren, en opereren van haar assets op een goed niveau.

7. Hoe kan assetmanagement bestuurlijk relevant gemaakt worden vanuit een optiek van Governance, risicomanagement en financiële consequenties (weerstandsvermogen, risicomatrix)?

Onderzoekvraag 7 wordt beantwoord aan de hand van de conclusies en aanbevelingen, in de rekenkamerbrief.

BIJLAGE 2 LIJST GEINTERVIEWDE PERSONEN

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn interviews gehouden met verschillende functionarissen die bij assetmanagement betrokken zijn:

- Hoogheemraden J. Haan, M. Kastelein en S. Langeslag als portefeuillehouders
- Directeur assetowner en controller (A. Bol en P. Waij)
- Resultaatmanagers (M. van Keulen, B. van Ooijen, S. Euson)
- Assetmanagers (J. Deen en P. van der Haven)
- Opdrachtgevers (P. de Booij en P. Knaapen)
- Assetmanagementsysteem 5-hoek Waterketen
- Assetmanagementsysteem 5-hoek Watersysteem
- Strategisch adviseur organisatie (H. van Dokkum)
- Contractmanagers (I. Hoveling en J-M van Leijenhorst)
- Strategisch adviseur risicomanagement (R. Pennings)