

Andersson Elffers Felix

3/4 Evaluatie Ruimte voor de Rivier

Eindrapport

Utrecht, 18 maart 2013
GR103/rapport

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	6
2 Het programma Ruimte voor de Rivier	9
3 Stand van zaken in 2013	14
4 Het succes van Ruimte voor de Rivier	21
5 De risico's in de uitvoering	28
6 Conclusies en aanbevelingen	35
7 Lessen voor andere projecten	37
Bijlagen	40
Bijlage 1: Gesprekspartners	41
Bijlage 2: Overzicht gunningswaarde en contractraming maatregelen	43
Bijlage 3: Overzicht realisatie waterveiligheid	45
Bijlage 4: Samenvatting eerdere evaluaties	47

Samenvatting

De beoogde bescherming tegen hoog water zal door het programma Ruimte voor de Rivier worden gerealiseerd. Evenals de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Het ter beschikking gestelde budget is toereikend, terwijl de planning nagenoeg wordt gehaald. Van de 34 maatregelen is er een aantal dat na 2015 wordt afgerond.

Voor een programma van ruim € 2 miljard, waarbij veel publieke partijen betrokken zijn en dus veel (soms tegenstrijdige) belangen spelen, is dat een niet te onderschatten prestatie. Het succes is te danken aan de volgende kritische factoren:

- 1 voor waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit heeft de politiek een reëel budget beschikbaar gesteld
- 2 de leden van het kernteam van de projectdirectie beschikken over veel ervaring en de samenstelling van het team is zo dat de competenties elkaar goed aanvullen
- 3 het programma bestaat uit veel losse projecten, waardoor de kwetsbaarheid voor risico's afneemt en optredende risico's uitmiddelen
- 4 de organisatiecultuur is gericht geweest op publieke-publieke samenwerking; ondanks de verschillen in machtsbases namen partijen elkaar serieus en werkten zij zoveel als mogelijk gelijkwaardig samen. Daardoor is Ruimte voor de Rivier voor alle betrokkenen een positieve 'brand' geworden en dat maakt identificatie, (overwegend) bereidwillige samenwerking en enthousiasme los.

Deze 4 kritische factoren blijken noodzakelijk en tezamen voldoende te zijn (geweest) voor het succes tot nu toe. Zonder deze kritische factoren was het succes niet opgetreden.

Daarnaast zijn er vier belangrijke factoren die in grote mate hebben bijgedragen aan het slagen van het programma. Voor het behalen van het succes zijn het noodzakelijke, maar op zichzelf niet voldoende voorwaarden:

- A de scope van het project ligt vast in de PKB en zorgt voor rust
- B er is veel aandacht geweest voor kennisoverdracht naar lagere overheden (bijvoorbeeld goed publiek opdrachtgeverschap en de toepassing van nieuwe contractvormen)
- C het risicomanagement werd verankerd bij lagere overheden (omdat de realisatie van de meeste projecten door die overheden plaatsvindt)
- D er is een goede samenwerking tussen DG Ruimte & Water, RWS en de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) 'geweest'.

De kenmerken van de organisatiecultuur van het programma zijn een belangrijke les voor toekomstige projecten. Organisationscultuur is de gemeenschappelijke verzameling van normen, waarden en gedragsuitingen die gedeeld worden door de betrokkenen bij het programma. In de tussenevaluatie van het programma is eerder gewezen op 'multi-level governance'. Ruimte voor de Rivier is een rijksprogramma, op basis van een rijksbesluit (PKB), met rijksmiddelen. Van de kant van PDR is er centrale regie op het programma. Vanwege (tegelijkertijd) de regionale invloed op de ruimtelijke inpassing en de realisatie door een waterschap of gemeente van veel maatregelen, vergt dit een slim concept van publiek-publieke samenwerking. Het variëren in de stijl van het leiderschap (nu eens dienend, dan weer dwingend), het elkaar serieus nemen, samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en het elkaar wat gunnen (win-win) zijn daarbinnen belangrijke waarden.

Het is de verdienste van de projectdirectie dat ze dit hebben weten te bereiken, hetgeen niet wegneemt dat er natuurlijk lagere overheden zijn die (ofschoon ze overal tevreden zijn) kritische kanttekeningen plaatsen bij (in hun ogen) bureaucratische logica, centralisme en dirigisme van RWS. Maar 'spelplezier' bij alle betrokkenen overheerst en er is een sterke identificatie met het programma.

Vanuit de politieke sturing op het project is het wenselijk preciezer aan te geven hoeveel waterafvoer er in 2015 zal worden bereikt door de thans ingeplande maatregelen. Op $\frac{3}{4}$ van het project lijkt het ons verantwoord van een deterministische planning (lees: een politiek gewenste planning) over te gaan op een probabilistische (hoeveel waterafvoer is er in 2015 en in 2016 bereikt?). Dit voorkomt sowieso extra druk op het aantal nog niet of nog niet geheel gerealiseerde maatregelen in 2015. De gedachte dat alleen onder tijdsdruk de tucht in het project bewaakt kan worden, zien wij als een risico in deze fase. Voor de goede orde: de waterafvoer zal in 2015 61% kunnen zijn terwijl de doelstelling van het programma 100% is. Belangrijke nuancering is dat het bereiken van de doelstelling van de waterafvoer per riviertak verschilt. Dat de IJssel hier spelbreker is, is politiek verklaarbaar.

Extra beheersingsmaatregelen lijken ons in deze fase van het project een overreactie. De kans op hoogwater in 2016 is net zo groot als die in 2014. Transparantie over de doelbereiking van het programma (waterafvoer) is in deze fase evenwel uiterst belangrijk.

Wat de risico's voor het laatste $\frac{1}{4}$ van het programma betreft, sluiten wij ons aan bij VGR21 (uitvoeringsknelpunten grondverzet, archeologische vondsten, vergunningen, krappe uitvoeringstijd van sommige projecten, beperkte kennis en kunde van sommige realisatoren). Daarnaast willen wij nog op de volgende risico's wijzen. Financiële risico's treden meestal op door tijdsvertraging of in de uitvoering. Met tijdsvertraging wordt in VGR21 rekening gehouden. Met de uitvoering enigszins: de kennis en kunde van realisatoren. Ondanks de enorme professionalisering is de kwaliteit van de uitvoeringsteams (voor projecten met deze nieuwe contractvormen of met deze omvang) niet vanzelfsprekend. Zo zijn er ook op $\frac{3}{4}$ nog vragen die beantwoord moeten worden in de praktijk: is er evidence based knowhow naast Fingerspitzengefühl? Is er genoeg praktijkervaring in de teams van waterschappen en met name de gemeenten? Hoe pakt de publiek-private samenwerking in de uitvoering uit? Ontstaat er een goede samenwerkingscultuur tussen de regionale opdrachtgever en de uitvoeringscombinatie? Hoe gaan de teams straks in de praktijk met de risico's om? Bovendien is nog onduidelijk of de samenwerking tussen de 'nieuwe' projectdirectie en de lagere overheden net zo vruchtbaar zal worden. De huidige personele aanpassingen trekken een wissel op het collectief geheugen van de organisatie en de persoonlijke relaties.

Wij willen daarom naast de gebruikelijke kostenstijgingen (lastige grondverwerving voor enkele maatregelen, hogere staal- en benzineprijzen) op de volgende financiële risico's wijzen, die in de uitvoering kunnen ontstaan. Nog ongeveer de helft van de maatregelen moet worden aanbesteed. Het gaat overigens om een mix van twee grote maatregelen, enkele middelgrote maatregelen en een groot aantal kleine maatregelen. Tegen welke prijzen de maatregelen zullen worden aangenomen is nog niet duidelijk, noch wat de risico's van die contracten op meerwerk zijn. Er is voorts geen hard kengetal (op basis van eerdere projecten) voor te verwachte meerkosten in de realisatie. Er is geen benchmark. In de droge infra blijkt een gemiddelde stijging van de aanneemkosten van 20% normaal te zijn. In de natte infra is een voorzichtige aanname dat die gemiddelde stijging vanwege de aard van de werkzaamheden wat lager ligt. Een aanname van 10-15% is niet onrealistisch. Het je rijk rekenen vanwege de aanbestedingsmeevallers lijkt ons voorbarig en niet verantwoord.

De risico-opslag van 7,5% in de realisatie is een prikkel voor lagere overheden (wat ze niet nodig hebben, mogen ze houden). Het is contractueel een exogeen risico voor RWS. Lagere overheden wijzen er op dat zij daarop natuurlijk sturen, maar tevens wijzen zij op (in hun ogen) gentlemen's agreements als die 7,5% opslag te laag blijkt te zijn. De bureaucratische logica van het contract (alleen bij nieuwe omstandigheden) staat daarmee op voorhand ter discussie. Onderlinge onafhankelijkheden tussen maatregelen en andere werkzaamheden (die nu nog niet voorzien zijn; wat weten we niet, dat we nog niet kunnen weten?) blijken vaak in projecten voor 'the devil in the detail' te zorgen.

Terwijl beheer oorspronkelijk buiten het programma valt (omdat het geen onderdeel van de PKB is) willen we toch aandacht vragen voor het feit dat de onverwachte beleidsveranderingen met betrekking tot uitgifte van natuurgronden en (het aanbesteden) van beheer van belang zijn voor reeds gemaakte afspraken van de PDR met lokale partijen en daardoor financiële consequenties kunnen hebben in de realisatiefase. Ook kunnen zij de samenwerking tussen de PDR en de lokale partijen negatief beïnvloeden. Het daadwerkelijke effect van de beleidsverandering laat zich echter op dit moment nog niet voorspellen.

1 Inleiding

Achtergrond en aanleiding voor een ¾ evaluatie

Het rijksprogramma Ruimte voor de Rivier (RvdR) streeft een dubbele doelstelling na van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit in het riviereengebied. In de PKB waren aanvankelijk 39 maatregelen opgenomen in het basispakket. Daarvan zijn in de loop van het programma 5 maatregelen vervallen. Nu wordt via 34 maatregelen langs de Benedenrivieren, de Maas, de Waal, de IJssel en de Nederrijn en Lek gewerkt aan veiligere en mooiere rivieren. Nu alle maatregelen op één na de planstudiefase hebben afgesloten met een SNIP-3 besluit, staat het programma op een kantelpunt van plan- naar realisatiefase.¹ Eén maatregel (Hondsbroekse Pleij) is al opgeleverd.

Het algemene beeld over de voortgang van het programma RvdR is dat er in de PKB-fase waarin de Planologische Kernbeslissing werd voorbereid en genomen (2004-2006) en de daarop volgende planstudiefase (vanaf 2006) grote prestaties zijn geleverd en het programma in vergelijking met andere grote infrastructuurprojecten buitengewoon goed scoort wat betreft de tijdsplanning en de budgetbewaking. Dit werd ook bevestigd in de 'Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier' van augustus 2011.²

Het was een van de aanbevelingen van de Tussenevaluatie om een nieuwe evaluatie uit te voeren op het moment dat ongeveer 75% van de doorlooptijd van het programma is verstreken (in het eerste kwartaal van 2013). In de voortgangsrapportages over het programma werd het houden van deze ¾ evaluatie aan de Tweede Kamer toegezegd.

De hoofdvraag is hoe het programma er op ¾ voorstaat en afgeleid daarvan of de voortgang van het programma ook op ¾ zit. Meer specifiek is afgesproken de evaluatie te concentreren op projectbeheersing. Immers, wat de risico's betreft, is het de vraag of die intussen al voor ¾ beheerst zijn. Zoals ook in de Tussenevaluatie werd geconcludeerd zijn de risico's niet gelijk verdeeld over de gehele programmaperiode en kunnen zich in de uitvoering veel problemen voordoen.

Vraagstelling

Het hoofddoel van de evaluatie is om de functionaliteit van de programmabeheersing te beoordelen. Daaraan gaat de vraag vooraf of het programma conform planning en financiële middelen afgerond kan worden gelet op de risico's die onderkend worden en de beheersmaatregelen die genomen worden. Tevens is er een aanbeveling gewenst hoe de kennisoverdracht geborgd kan worden.

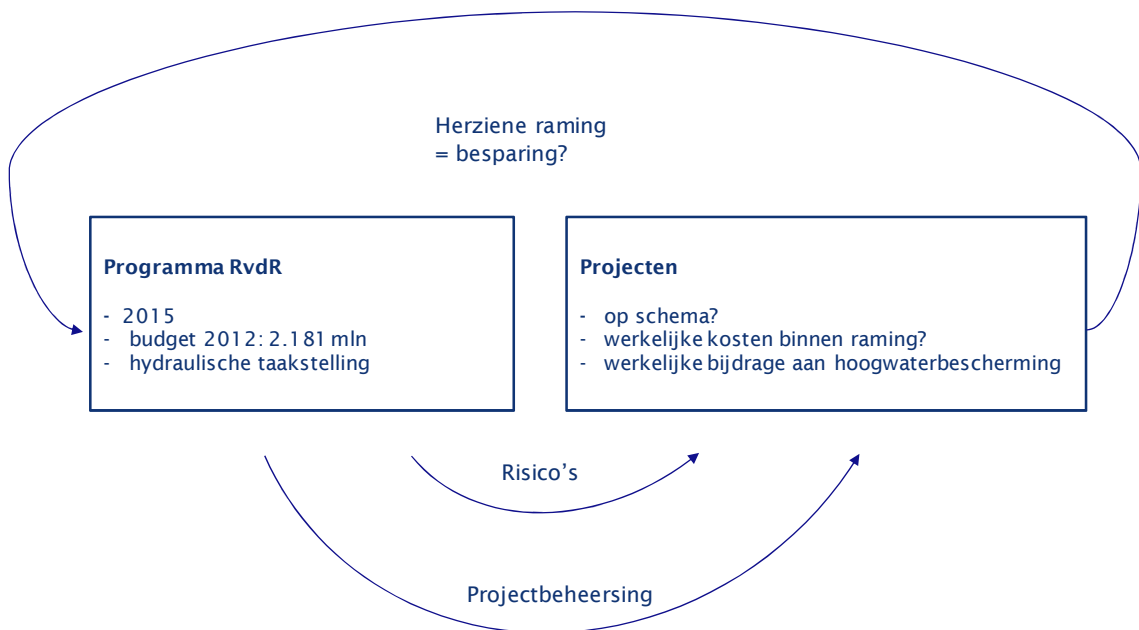
Het gaat er in deze evaluatie om, vast te stellen hoe het programma er thans voor staat en of de belangrijkste doelstellingen (planning, budget en hydraulische taakstelling) gehaald worden.

¹ Voor de Dijkverbetering Schoonhovenseveer-Langerak is nog geen SNIP3 beslissing genomen.

² Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier, Berenschot, Erasmus Universiteit, augustus 2011.

Een relevante vraag in dit verband is of er ruimte is vanwege de werkelijke kosten in de projecten om het budget op programmaniveau aan te passen. Dat laatste hangt natuurlijk samen met de inschatting hoe groot de risico's in de uitvoering kunnen zijn en hoe robuust de projectbeheersing is. Die invalshoek hebben wij proberen te duiden in schema 1. We noemen dat de toetsing van de vraagstelling.

Schema 1: toetsing vraagstelling



Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen vervolgens aanbevelingen worden gedaan voor het nemen van beheersmaatregelen voor de afronding, de overdracht richting beheerders en de aanpassing van het budget.

Naast de aanbevelingen voor het laatste ¼ van het programma RvdR zullen ook aanbevelingen worden gegeven gericht op kennisoverdracht ten behoeve van andere programma's, zoals het HWBP-3 en het Deltaprogramma.

Aanpak

Het onderzoek bestaat uit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Er is gestart met een documentenstudie van eerdere evaluaties, de voortgangsrapportages en andere interne stukken ten behoeve van de Q-gesprekken. Hierbij geldt het uitgangspunt dat continuïteit in evalueren helpt om tot een goed oordeel te komen.

Dit betekent dat in ons onderzoek is voortgebouwd op de bestaande kennis uit de eerdere evaluaties, met name de Tussenevaluatie uit 2011 en de voortgangsrapportages van de PDR zelf.

Daarna zijn gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen bij het programma zowel op centraal als decentraal niveau.³ Zij zijn bevraagd over de projectbeheersing in de uitvoering. Wat gaat er goed? Wat gaat er minder goed? Welke teams in welke projecten zijn succesvol en hoe komt dat?

Vervolgens hebben we twee enquêtes uitgezet onder alle teamleden van de maatregelen met IPM-rollen om de bevindingen uit de deskresearch en de gesprekken te toetsen en indien mogelijk nader aan te scherpen. Bij de eerste enquête is getoetst hoe de teamleden hun risicobeheersing inschatten, welke risico's zij voor hun maatregel(en) verwachten, hoe de relatie met de programmadirectie is en wat zij nog nodig hebben voor succesvolle afronding. Op basis van de resultaten is ervoor gekozen vier onderwerpen in de tweede enquête uit te diepen: het vergunningentraject, de borging van de ruimtelijke kwaliteit, de personele samenstelling van de uitvoeringsteams en de samenwerking met de PDR in de realisatiefase.⁴

Leeswijzer

We beginnen dit rapport met een samenvatting. In hoofdstuk 2 worden de hoofdlijnen van het programma geschetst. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de stand van zaken van het programma op het moment van de ¾ evaluatie en van risico's zoals gesignaleerd door de PDR en eerdere evaluaties. Gezien het succes van het programma gaat hoofdstuk vier in op de factoren die daar kritisch voor zijn geweest. Daarna worden in hoofdstuk 5 de risico's in de uitvoeringsfase besproken. Conclusies en aanbevelingen volgen in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 vertaalt de conclusies naar lessen voor andere programma's binnen Rijkswaterstaat, zowel op het gebied van waterveiligheid als meer in het algemeen. Op deze wijze kunnen de lessen van Ruimte voor de Rivier geborgd worden. In de bijlagen is een aantal documenten opgenomen ter onderbouwing van de onderzoeksopzet en de bevindingen.

³Zie bijlage 1 voor een overzicht van de gesprekpartners.

⁴ De enquêtes werden uitgezet bij 87 teamleden met IMP rollen in de uitvoeringsfase van het programma Ruimte voor de Rivier. De respons bij de eerste enquête was met 44 respondenten relatief hoog. De respons bij de tweede enquête was met 24 respondenten laag. We denken dat de respondenten geen reden zagen zich zorgen te maken over de onderwerpen die in de tweede enquête werden uitgediept: het vergunningentraject, de borging van de ruimtelijke kwaliteit, de personele samenstelling van de uitvoeringsteams en de samenwerking met de PDR in de realisatiefase. Het overzicht van de vragen en antwoorden van de enquêtes kan worden opgevraagd bij K.Lubina@aef.nl.

2 Het programma Ruimte voor de Rivier

Ruimte voor de Rivier (RvdR) is een rijksprogramma waarin Rijkswaterstaat samen met waterschappen, gemeenten en provincies werkt aan een dubbele doelstelling van waterveiligheid en een mooier rivierengebied.

Het programma was een reactie op het overstromingsgevaar in 1993 en 1995. Toen werd duidelijk dat de traditionele aanpak van dijkverhoging en -versterking onvoldoende is om het toenemende overstromingsrisico te beheersen. In plaats van vechten tegen het water werd gekozen voor een nieuwe vorm van watermanagement: het geven van meer ruimte aan de rivier. Dat betekent in deze benadering het verleggen van dijken, het vergraven van uiterwaarden, het ontpolderen, het verdiepen van het zomerbed, het verlagen van kribben, het verwijderen van obstakels in het rivierbed, het aanleggen van zogenaamde langsdammen, het inrichten van tijdelijke waterberging en het maken van hoogwatergeulen.

Alleen nog waar rivierverruiming geen optie is, is gekozen voor de traditionele aanpak van dijkverhoging en -versterking.

Deze negen vormen van watermanagement wordt op 34 plekken langs de IJssel, de Nederrijn, Lek, Waal en het benedenstroomse deel van de Maas toegepast. In totaal wordt op ca. 400 km rivier waterstandsdeling gerealiseerd, en op ca. 100 km rivier dijkverbetering gerealiseerd.

Schema 2: maatregelen Ruimte voor de Rivier



Samen moeten deze 34 maatregelen ervoor zorgen dat uiterlijk in 2015 de waterveiligheid in overeenstemming is met de in 2001 vastgestelde maatgevende afvoer van 16.000 m³/s bij Lobith voor de Rijn en 3.800 m³/s bij Borgharen voor de Maas.

Het samenhangende pakket van 34 maatregelen is zorgvuldig voorbereid in de eerste fasen van het programma: de fase van 2004-2006 waarin de PKB is voorbereid en de planstudiefase (vanaf 2006).

De PKB-fase

De PKB is in december 2006 door het parlement vastgesteld. De PKB wordt gekenmerkt door de dubbele doelstelling van het realiseren van waterveiligheid en de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied. In de PKB waren aanvankelijk 39 maatregelen opgenomen in het basispakket. Daarvan zijn in de loop van het programma 5 maatregelen vervallen.

Per maatregel zijn de locatie, het type maatregel en de vereiste veiligheid bepaald. De vereiste waterveiligheid is uitgedrukt in termen van te behalen waterstandsdinging. Bij een aantal maatregelen gaat het niet om het realiseren van waterstandsdinging maar om het versterken van dijken.⁵ Voor de ruimtelijke kwaliteit is een aantal richtlijnen opgenomen in de PKB, zoals bijvoorbeeld de maatregel zoveel mogelijke te laten aansluiten bij begrippen als gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Daarnaast bepaalt de PKB dat de concrete invulling van de ruimtelijke kwaliteit op maatregelniveau door de betrokken partijen in de planstudiefase dient te worden bepaald.

Het budget is vastgesteld op € 2,2 miljard (prijspeil 2005) met een bandbreedte van 37%. De financiële middelen worden beschikbaar gesteld door het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De planstudiefase

Tijdens de planstudiefase zijn de plannen uit de PKB gedetailleerd uitgewerkt. Eind september 2006 heeft de DG Water (thans DG Ruimte en Water) opdracht gegeven voor de planstudie en voor de voorbereiding van de realisatie aan de DG RWS. Die laatste DG heeft de programmaopdracht voor de planstudiefase doorgegeven aan de HID Ruimte voor de Rivier. Hierop volgden de inrichting van de programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) als aparte organisatie die rechtstreeks rapporteert aan de DG RWS.

DG R&W, RWS en PDR werken als rijkspartijen samen in de relatie opdrachtgever (DG R&W) en opdrachtnemer (RWS en PDR).

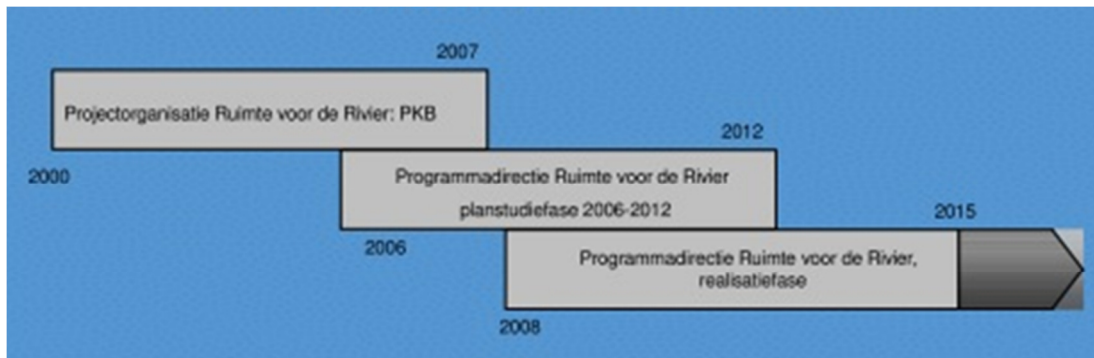
In de planstudiefase is de PKB leidend geweest. Dat beperkte de mogelijkheden om de scope aan te passen. De mogelijkheid om een omwisselbesluit in te dienen voor een alternatieve maatregel gaf nog enige ruimte voor aanpassingen. Binnen die ruimtelijke en financiële kaders hebben de lagere overheden (provincie, waterschappen en gemeenten) en RWS de regionale ruimtelijke inpassing van de maatregelen vorm gegeven. Zij voerden het overleg met belanghebbende burgers, organisaties en bedrijven in de regio en zij werkten de plannen verder uit.

Als eigenaar van het programma en als financier, toetste PDR de voorstellen van de regionale partners, waarna de besluitvorming plaatsvond.

⁵ Zie ook bijlage 3.

De faseovergangen zijn niet zo scherp geweest. Vanwege het grote aantal maatregelen verschilde het tempo onderling. De ene maatregel was al in realisatie terwijl de andere nog werd voorbereid. Onderstaand schema verduidelijkt deze manier van parallel (in plaats van volgtijdelijk) werken.

Schema 3: Faseovergangen Programma RvdR



Uitvoeringsfase

De overgang van de planstudiefase naar de uitvoeringsfase wordt gemarkeerd door de SNIP-3 beslissing.⁶ Het verschilt per maatregel wanneer de uitvoeringsfase precies begint. Per 31 december 2012 is voor alle maatregelen op één na een SNIP-3 projectbeslissing genomen.⁷

De uitvoeringsfase omvat onder meer de voorbereidingsfase van vastgoedverwerving en het verzorgen van de randvoorwaarden (kabels en leidingen, niet gesprongen explosieven, vergunningen, etc.), de marktbenadering, het aanbesteden en ten slotte, het waken over de tijdige en kwalitatief verantwoorde uitvoering van het werk door de marktpartijen.

De PDR heeft in de realisatiefase (vanaf schop in de grond) een beperkte rol. Dit geldt voor alle maatregelen met een decentrale uitvoeringspartij. Bij $\frac{2}{3}$ van de maatregelen is de initiatiefnemer een waterschap of een gemeente en die is dan ook verantwoordelijk voor de realisatie van de maatregel. Voor het andere derde is de HID PDR naast programmaverantwoordelijke ook verantwoordelijk voor de realisatie.⁸

⁶ De beslissingen tijdens de plan- en uitvoeringsfase worden genomen conform de binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu gehanteerde 'Spelregels voor Natte Infrastructuur Projecten (SNIP). De planstudiefase omvat de SNIP-fasen 1 t/m 3. Hierna vindt ook de formele besluitvorming plaats door het bevoegde gezag uit de regio. De realisatiefase omvat de SNIP-fasen 4 t/m 6.

⁷ Voor de dijkverbetering Schoonhovenseveer-Langerak ontbreekt nog het SNIP-3 besluit.

⁸ Rivierverruiming De Tollewaard, rivierverruiming Doorwerthsche Waarden, rivierverruiming Elst, rivierverruiming Middelwaard, uiterwaardvergraving Meinerswijk, zomerbedverlaging Beneden-IJssel, kribverlaging Waal, ontpoldering Noordwaard, Ruimte voor de Lek, dijkverlegging Hondsbroeksche Pleij (gereed).

Met de overgang van de plan- naar de realisatiefase is ook de eindverantwoordelijkheid voor het programma overgegaan van DG R&W naar RWS.

Publiek-publieke samenwerking

Naast de vernieuwende aanpak van het watermanagement, wordt het programma ook gekenmerkt door de manier waarop de publiek-publieke samenwerking georganiseerd is. In totaal zijn er bijna 20 publieke partijen die sleutelrollen vervullen (ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen⁹). Daarnaast zijn er veel gemeenten betrokken vanwege de maatregelen op hun grondgebied. De samenhang van het totale programma wordt op nationaal niveau bewaakt door Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR). De PDR is opgericht om de dubbele doelstelling te bewaken, de samenhang tussen de maatregelen te bewerkstelligen (waterveiligheid), de regie te voeren over alle planstudies, de realisatie van de afzonderlijke maatregelen te bewaken qua tijd en geld en de initiatiefnemers en de realisatoren te faciliteren.

In de tussentijdse evaluatie heet de manier waarop de publiek-publieke samenwerking is vormgegeven 'multi-level governance'.

Samenhang met andere programma's

Het programma RvdR hangt nauw samen met andere programma's voor waterbeheer en waterveiligheid.

Naast RvdR zijn de programma's Maaswerken, Stroomlijn en Nadere Uitwerking Riviereengebied (NURG) in uitvoering. Maaswerken omvat 3 deelprogramma's om de Maas beter bevaarbaar, veiliger (minder overstromingsrisico) en natuurlijker te maken; te weten Grensmaas, Zandmaas en Maasroute. Het project Stroomlijn omvat tientallen projecten waarin Rijkswaterstaat in overleg met een groot aantal terreineigenaren zorgt voor het op orde brengen van het riviereengebied zodat het risico op overstromingen door ongewenste begroeiing in de uiterwaarden verminderd wordt. Het betreft een eenmalige activiteit om de vegetatie in het rivierbed van alle grote rivieren in overeenstemming te brengen met de normen.

Het NURG-programma heeft als doelstelling overstromingen in het riviereengebied te voorkomen door 7.000 ha nieuwe natuur en veiligheid te realiseren. De PKB Ruimte voor de Rivier gaat ervan uit dat zeven NURG-projecten vóór eind 2015 een bijdrage leveren aan de waterveiligheidsdoelstellingen van RvdR; dit zijn de zogenaamde Autonome Ontwikkelingsprojecten. Deze NURG-projecten vormen geen onderdeel van het PKB-basispakket (met uitzondering van de maatregel Millingerwaard), maar zijn wel noodzakelijk voor het op tijd realiseren van de in de PKB opgenomen veiligheidsdoelstelling.

⁹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken, de provincies Gelderland, Noord- Brabant, Overijssel en Utrecht; de gemeenten Arnhem, Deventer, Gorinchem en Nijmegen; en de Waterschappen Brabantse Delta, Groot Salland, Hollandse Delta, Rijn en IJssel, Rivierenland, Scheldestromen, Stichtse Rijnlanden en Veluwe.

Het vigerende beleid voor duurzaam waterbeheer staat vermeld in het Nationaal Waterplan (NWP). Dit plan richt zich op bescherming tegen overstromingen, beschikbaarheid van voldoende en schoon water en diverse vormen van gebruik van water. Het Nationaal Waterplan vormt de basis voor het Deltaprogramma, dat is gericht op duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening.

Het programma RvdR maakt deel uit van het lange termijn Deltaprogramma. RvdR heeft een eigen besturing, organisatie en financiering. De maatregelen van het programma RvdR richten zich op het realiseren van een robuust riviersysteem tot 2050. Het Deltaprogramma kijkt verder voorruit naar de periode 2050-2100 en is in essentie een beleidsverkenning. Het Deltaprogramma heeft de te bereiken veiligheidsdoelstellingen van de programma's RvdR, Maaswerken en het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 (HWBP-2) als uitgangspunt. De opdrachtgevers van de verschillende deelprogramma's van het Deltaprogramma zijn de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken.¹⁰ Eén daarvan is het deelprogramma 'Rivieren'.

¹⁰ Infrastructuur en Milieu is trekker van 7 deelprogramma's: Veiligheid, Zoetwatervoorziening, IJsselmeergebied, Rivieren, Rijnmond-Drechtsteden, Kust, Nieuwbouw en Herstructurering. Economische Zaken trekt 2 deelprogramma's: Zuidwestelijke Delta en het Waddengebied.

3 Stand van zaken in 2013

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen op programmaniveau weergegeven met betrekking tot de dubbele doelstelling van het programma, de planning (tijd), de financiële aspecten en de risico's. Het overzicht is gebaseerd op Voortgangsrapportage 21, de inzichten uit de gesprekken en de enquêtes. Voor een gedetailleerd overzicht, ook op maatregelniveau, verwijzen we naar de Voortgangsrapportages 20 en 21.

De dubbele doelstelling waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit

Deltares heeft in januari 2013 de Pakkettoets 2013 afgerond. In deze pakketsommen worden alle maatregelen uit de PKB Ruimte voor de Rivier in hun onderlinge samenhang bekeken en is nagegaan of voldaan wordt aan de veiligheidsopgave uit de PKB. In het benedenrivierengebied zijn er ten opzichte van 2012 geen veranderingen geweest. Bij de bovenrivieren zijn nieuwe ontwerpen toegevoegd in verband met de genomen SNIP-3 besluiten. Tevens zijn van 2 NURG-maatregelen nieuwe getoetste ontwerpen toegevoegd.

De belangrijkste conclusie van de Pakkettoets 2013 is dat over het geheel genomen voldaan zal worden aan de veiligheidsopgave uit de PKB.

Deltares toetst ook voor de komende jaren de pakketsommen, waarbij de berekening steeds meer op basis van de definitieve ontwerpen gebeurt. Ook de definitieve oplevering wordt door Deltares getoetst. De verwachting is dat de huidige toets al een goed beeld van de eindtoets geeft. Al met al worden er geen problemen verwacht voor wat betreft de hydraulische effecten van de maatregelen. Om die reden heeft PDR het risico van het 'plaatselijk niet volledig bereiken van hydraulische taakstelling' op nul gezet. Alle SNIP-3 besluiten zijn genomen (op Schoonhovense Veer-Langerak na¹¹) en de randvoorwaarden van de maatregelen liggen daarmee vast. Het restrisico dat overblijft tijdens de uitwerking van het definitief ontwerp (DO) is een maatregelrisico. De aannemers, aldus de benadering van PDR, zullen verantwoordelijk gehouden worden voor de te realiseren centimeters waterstanddaling.

Ruimtelijke kwaliteit is het tweede onderdeel van de dubbele doelstelling van Ruimte voor de Rivier. Ruimtelijke kwaliteit gaat over de versterking van landschappelijke, ecologische, economische en (soms ook) stedelijke functies van het rivierengebied. Voor 71% van het PKB-realisatiebudget is het bestemmings- of inrichtingsplan onherroepelijk. Anders dan het doelbereik bij de waterveiligheid is het doelbereik bij de ruimtelijke kwaliteit niet te kwantificeren. Er zijn geen aanwijzingen dat er problemen worden verwacht met de realisatie van de ruimtelijke kwaliteit.

¹¹Hiernaast zijn er de 'kleine' maatregelen Oude Maas-Hoeksche Waard en Oude Maas-Voorne Putten die onder regie van RvdR uitgevoerd worden binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP2). De beide maatregelen verkeren nog in de planstudiefase. Voor de beide maatregelen is een SNIP3 niet aan de orde en geldt de, van RvdR afwijkende, besluitvorming bij het HWBP2.

Er zijn geen scopewijzigingen geweest en uit de enquête blijkt dat ruimtelijke kwaliteit voor de realisatiefase niet als groot risico wordt gezien. Voor het thema natuur worden op programmaniveau eveneens geen financiële risico's voorzien.

Planning (tijd)

In totaal is er eind 2012 een SNIP-3 beslissing genomen voor 97% van het PKB-budget (bestemd voor de realisatiefase). Alleen voor het traject Schoonhovenseveer-Langerak van de dijkverbetering Lek/Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden moet nog een projectbeslissing genomen worden.¹² Wanneer de laatste Snip-3 beslissing zal zijn genomen, dan zal de planfase van Ruimte voor de Rivier volledig afgerond zijn.

In de tussentijd heeft een groot aantal maatregelen al mijlpalen in de realisatiefase doorlopen: voor 86% van het PKB-realisatiebudget is de marktbenadering gestart c.q. afgerond. Per februari 2013 is zelfs al € 481,1 miljoen aan werk gegund. Per 31 december 2012 is € 403 miljoen aan vastgoed uitgegeven. Dit is 89% van de actuele vastgoedraming.

De verwachting is dat in de periode tot eind 2015 voor de meeste projecten de veiligheid wordt bereikt en dan ook aan de beheerders worden overgedragen.¹³

Eind februari 2013 is de verwachting van de PDR dat zeven maatregelen in 2015 niet gerealiseerd zijn. Het gaat om:

- de zomerbedverlaging Beneden-IJssel
- de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld
- de dijkverlegging Cortenoever
- de dijkverlegging Voorster Klei
- de dijkverbetering Nederrijn / Betuwer/ Tieler- en Culemborgerwaard
- dijkverbetering Lek / Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden
- dijkverbetering Betuwe/ Tieler- en Culemborgerwaard.

Vanaf Voortgangsrapportage 22 komt hier nog de hoogwatergeul bij Kampen bij (na toevoeging aan de PKB).

¹² Zie opmerking in vorige voetnoot over de twee 'kleine' maatregelen Oude Maas-Hoeksche Waard en Oude Maas-Voorne Putten die nog in de planstudiefase verkeren maar waarvoor een SNIP3 niet aan de orde is.

¹³ De oplevering inclusief ruimtelijke kwaliteit en de financieel-administratieve afronding kan later zijn.

Deze inschatting is gebaseerd op een deterministische planning. Bij het aanhouden van een probabilistische planning bestaat er ook voor de volgende maatregelen het risico dat de waterveiligheid na 2015 wordt gerealiseerd:

Schema 4: maatregelen met kans op realisatie na 2015 (probabilistische planning)

Maatregel	Verwachte realisatie waterveiligheid
Uiterwaardvergraving Munnikenland	Q4 2016
Waterberging Volkerak Zoommeer	Q1 2018
Uiterwaardvergraving Vianen	Q1 2016

De PDR wil eventuele uitloop op de planning zoveel mogelijk beheersen door met name de markt in de aanbesteding uit te dagen om de opleverdatum van 2015 te halen.

Ook voor een van de zelfstandige NURG-projecten (Afferdensche en Deetsche Waarden) is het overigens nog niet duidelijk of de maatregel in 2015 gereed is. Dit project bevindt zich evenwel buiten de directe invloedssfeer van de PDR.

Financiële stand van zaken

Budget

Het programmabudget bedraagt per 31 december 2012 € 2,28 miljard (2.282,9 miljoen). De raming bedraagt € 2,27 miljard (2.272,67 miljoen) met een bandbreedte van 8,1%.¹⁴ Dit betekent dat de verwachte uitgaven zullen uitkomen tussen € 2,09 en € 2,45 miljard. Recent (in Q4 2012) is het programmabudget opgehoogd met € 102,1 miljoen.

Deze toename wordt veroorzaakt door een toekenning van IBOI over 2012 (€ 28,7 miljoen) en de mutatie in de opbouw van de raming ten behoeve van de maatregel IJsseldelta - Zuid voor een bedrag van € 74,1 miljoen. Deze mutatie komt voort uit de Nota Ruimte (€ 22,4 miljoen) en een extra bijdrage uit het fonds Infrastructuur en Milieu (€ 51,7 miljoen). Verder heeft er een administratieve correctie plaatsgevonden van € 0,7 miljoen.

Er is ruimte tussen raming en budget in Q4 2012 voor een bedrag van € 10 miljoen. In deze ruimte zijn aanbestedingsmeevallers verdisconteerd.

¹⁴ Er is gebleken dat er nog een fout zit in de raming van de VGR21. Bij MIRT3 Bypass Kampen / zomerbedverlaging in het najaar was nog niet de gehele raming formeel afgedekt door I&M en provincie. I&M heeft aangegeven 2/3 van die spanning voor haar rekening te nemen. Dekking moet komen uit het projectbudget RvdR. Dit was nog niet meegenomen in de VGR 21. Concreet betekent dit dat de raming bijgesteld moest worden met 12,67 mln. Deze wijziging ligt nu voor ter accordering bij de accountantsdienst.

Risico's

Uit de VGR 21 blijkt dat het risicoprofiel in de verslagperiode met € 75 miljoen is gedaald. De optelsom van de huidige verwachtingswaarde van risico's is € 47 miljoen. De reeds opgetreden risico's hebben een waarde van € 204,6 miljoen.

Schema 5: Kwantificering van risicoprofiel in miljoen euro naar programmathema's (bron VGR 21 Tabel 5.2 p. 31)

Thema's	PKB4 verwachtings- waarde	Verwachtingswaarde begin verslagperiode	Verwachtingswaarde einde verslagperiode
Proces	96,9	23,1	19,5
Grond	116,4	29,2	27,5
Vastgoed	40,1	-	0
Hydraulica	54,2	60,2	0
Natuur	11,2	-	-
Markt & Aanbesteding	-	-	-
Subtotaal benoemde risico's	318,8	112,5	47
Onbenoemde risico's	65,4	9,5	0
Totaal	384,2	122,0	47

Procesrisico's

Voor de procesrisico's is het financiële risicoprofiel in de verslagperiode afgenomen met € 3,6 miljoen. De belangrijkste mutatie voor de procesrisico's is de toezegging van de staatssecretaris van € 25 miljoen voor het beheer en onderhoud door natuurbeheerorganisaties waarmee ook het restrisico van € 4,5 miljoen weg is. Voor het risico dat 'de aanwezige constructie tijdens de realisatie blijkt af te wijken van de beschikbare (areaal)informatie' heeft de PDR € 2 miljoen gereserveerd.

Grondrisico's

Het risicoprofiel van de grondrisico's is licht gedaald met € 1,7 miljoen ten opzichte van VGR 20.

Diverse risico's (het meer dan verwacht aantreffen van sterk verontreinigde grond, meer grond dan voorzien die elders bestemd moet worden en baggerspecie die niet op tijd in rijksdepots gestort kan worden) die voor aanvang van de realisatie aanwezig waren, zijn kleiner geworden. Het risico overigens op aanvullende eisen van toekomstige beheerders, eigenaren of bevoegd gezag tijdens de realisatie is toegenomen. Voor een aantal andere risico's (geotechnische samenstelling, extra conditionering uitvoering) is samen ruim € 7 miljoen gereserveerd.

Vastgoedrisico's

Vastgoed is een belangrijk onderdeel van het totale budget. Het budget werd eind 2012 verhoogd van 430 naar 455 miljoen euro. In totaal is per 31 december 2012 € 403 miljoen aan vastgoed uitgegeven (89% van het totaalbudget), terwijl 77% van de (rond 500) dossiers is verworven (gerealiseerde overeenkomsten). De resterende dossiers hebben een gemiddelde lagere waarde. Binnen het programma (PDR) is de verwachting dat het vastgoedbudget binnen de programmaring zal volstaan, waardoor geen risicoreservering nodig is.

Hydraulische risico's

Het risicoprofiel voor hydraulica is naar nul bijgesteld. Het profiel had eerder betrekking op aanvullende maatregelen die mogelijk voor het project zomerbedverlaging Beneden-IJssel getroffen moesten worden. Dit risico is opgetreden en ingeboekt.

Risico's natuur: markt en aanbesteding

Voor de risicoprofielen 'natuur en markt en aanbesteding' zijn net als in de vorige verslagperiode geen financiële risico's met financiële gevolgen voor het programma voorzien. Als risico's zich voordoen worden die opgevangen via de reservering onvoorzien binnen het budget voor de maatregelen.

Onbenoemde risico's

Afgelopen verslagperiode is de reservering voor onbenoemde risico's (onvoorzien uit het PKB-budget) in de programmaring met € 9,5 miljoen verlaagd. De reservering is verlaagd omdat naarmate de realisatie van het programma vordert, steeds meer en zoveel mogelijk risico's onder 'benoemde risico's' zijn geïdentificeerd.

In totaal bedraagt het budget voor benoemde en niet benoemde risico's € 384,2 miljoen. Hiervan zijn inmiddels risico's voor een bedrag van € 204,7 miljoen opgetreden. Het restant bedraagt € 179,5 miljoen, waarvan zoals gezegd voor € 47 miljoen aan risico's zijn benoemd. Hiervan zijn de grondrisico's voor de uitvoeringsfase een belangrijk punt van beheersing.

Schema 6: benutting onvoorzien Ruimte voor de Rivier per 31 december 2012 (in mln. €)

	Totaal VGR 21
Budget onvoorzien (stand PKB deel 4)	384,2
Onttrekking tot verslagperiode	128
Onttrekking in verslagperiode	76,7
Restant budget onvoorzien	179,5

Risico's volgens PDR

In deze paragraaf volgen in tabelvorm de overzichten van de belangrijkste tot nu toe gesignaleerde risico's voor de afronding van het programma Ruimte voor de Rivier voor tijd en geld. PDR maakt voor iedere voortgangsrapportage een overzicht van de top 5 risico's. In de laatste VGR21 zijn de risico's voor de tijd en het geld samengebracht tot één top 5.

Daarna volgt een overzicht van de risico's voor de afronding die in eerdere evaluaties werden genoemd.

Volgens de PDR zijn de vijf belangrijkste risico's voor het afronden van het programma in de tijd en binnen budget (bron VGR21). Hierbij geldt dat de risico's met betrekking tot de grond met name risico's zijn voor het budget en de risico's met betrekking tot het proces voor de tijd.

Schema 7: risico's volgens PDR (VGR21)

Risico	Verwachtingswaarde (kans * gevolg)
1 GROND: Uitvoeringsknelpunten rondom grondverzet vanwege (aanvullende) eisen door toekomstige beheerders, eigenaren of bevoegd gezag	€ 11,6 miljoen
2 GROND: Archeologische toevalsvondst tijdens de uitvoering.	€ 5 miljoen
3 PROCES: Bestemmingsplannen, inpassingsplannen en/of omgevingsvergunningen worden niet of te laat vastgesteld of verleend door het Bevoegd Gezag of worden niet of deels onherroepelijk door een uitspraak van Raad van State.	75% kans op 6 maanden
4 PROCES: De uitvoeringstijd wordt te krap door vertraging in de kritieke processen gedurende de voorbereiding.	50% kans op 9 maanden
5 PROCES: De kennis en kunde van de realisator is niet ingericht op het aanleggen van de niet alledaagse rivier verruimende maatregel (type, omvang en binnen gestelde oplevertijd)	50% kans op 9 maanden

Risico's volgens eerdere evaluaties

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de risico's voor de uitvoeringsfase die in eerdere evaluaties naar voren kwamen. Bij de inventarisatie zijn de volgende evaluaties meegenomen: Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier (Berenschot, Erasmus Universiteit, augustus 2011), Due Diligence Review Programma Ruimte voor de Rivier (interne evaluatie onder leiding van Ad Smaal, oktober 2011) en Evaluatie Vastgoedproces Ruimte voor de Rivier (Berenschot, februari 2012). Naast de evaluaties is ook het accountantsrapport bij voortgangsrapportage 20 een belangrijke bron van informatie.

Van de in eerdere evaluaties gesignaleerde risico's is een aantal niet langer relevant (in tabel gemarkeerd in groen). De meeste risico's zijn echter nog steeds relevant (in tabel gemarkeerd in oranje) en worden vanuit het perspectief van de ¾ evaluatie besproken in hoofdstuk 5.

Schema 8: risico's gesignaleerd in eerdere evaluaties

Risico	Tussen-evaluatie	Due Diligence	Evaluatie Vastgoed	Accountants rapport
Aantal maatregelen niet gereed in 2015	✓ (4)	✓ (10)		✓ (8)
Nurg-maatregel Afferdensch en Deetsche waarden niet in 2015 gereed				✓
Afname draagvlak voor maatregelen vanwege verkiezingen of gebeurtenissen (rond/in het project zelf)	✓	✓		
Aanbestedingsmeevallers kunnen op later moment tot meerwerk leiden	✓			
Enkele maatregelen kunnen bij aanbesteding nog tot een forse financiële tegenvaller leiden (Zomerbedverlaging)		✓		
Grondverwerving	✓		✓	
Vergunningverlening	✓			
Veranderende natuurregelgeving	✓		✓	
Zomerbedverlaging Beneden IJssel brengt een deel van de veiligheidsdoelstellingen bij de IJssel wel in gevaar		✓		
Als 7,5% risico-opslag voor de uitvoering niet volstaat, zullen waterschappen extra budget claimen bij PDR		✓		
Waterschappen (en gemeenten) hebben weinig ervaring met nieuwe contractvormen		✓		
Onteigening kan lange tijd in beslag nemen, gezien de doorlooptijd en de beschikbare capaciteit bij RvS en Onteigeningskamer			✓	
Als maatregelen straks allemaal min of meer tegelijkertijd capaciteit vragen, bestaat risico van vertraging in de realisatie			✓	

4 Het succes van Ruimte voor de Rivier

Paradox

Als projecten goed gaan (doel wordt binnen budget, op tijd en met goede productkwaliteit bereikt) dan zijn opdrachtgevers over het algemeen tevreden met periodieke informatie die de stand van zaken binnen de gestelde kaders weergeeft. Zolang er geen rode of oranje kleuren in de kwartaalrapportages verschijnen, zijn de risico's onder controle en ligt het project op koers. Opdrachtgevers en projectmanagers gaan er vrijwel altijd van uit dat projecten in principe goed gaan, omdat ze denken dat alle risico's bekend zijn en beheersbaar zijn. Deze aanname staat haaks op de praktijk, waaruit blijkt dat projecten meestal anders verlopen of uitpakken dan aanvankelijk voorzien. Het is dus eerder 'normaal' dat het anders gaat dan dat het volgens plan gaat. Uit onderzoek blijkt dat veel projecten in hun aannamen 'unrealistic close to best-case-scenarios' zijn. Daniel Kahneman stelt dat er sprake is van een merkwaardige paradox. Budgetoverschrijdingen blijken normaal te zijn, terwijl er krampachtig vastgehouden wordt aan een laag budget. Datzelfde geldt voor doelbereiking, planning en kwaliteit. Dat heeft niet alleen te maken met de fictie dat we alles kunnen plannen en beheersen, maar ook met het marktmechanisme. "The optimism of planners and decisionmakers is not the only cause of overruns. Contractors of kitchen renovation and of the weapon systems readily admit (though not to their clients) that they routinely make most of their profit on additions to the original plan. The failures of forecasting in these cases reflect the customers' inability to imagine how much their wishes will escalate over time. They end up paying much more than they would if they had made a realistic plan and stuck to it".¹⁵

Projecten moeten tegemoet getreden worden met optimisme (anders komt er niets tot stand), maar tegelijkertijd met wat in de volksmond 'gezond wantrouwen' wordt genoemd. Onredelijk optimisme en strategisch verkeerde voorstelling van zaken zorgen er vaak voor dat kosten en planning van tevoren onderschat worden.¹⁶

In de gemeente Amsterdam vallen projecten of programma's met de grootste risico's (en dat zijn niet alleen de fysieke, maar het kunnen ook facilitaire, financiële of sociale zijn) onder de Regeling Risicovolle Projecten (RRP). Er zijn voorgeschreven, periodieke risicoanalyses en verplichte gesprekken daarover met de wethouder(s). Ook de gemeenteraad wordt hier goed over geïnformeerd. Daarnaast is er een programma dat Tegenspraak heet. Op kritieke momenten wordt een externe reflectie op het project georganiseerd. Het verslag of het rapport daarvan wordt openbaar.

¹⁵ Kahnemann, D. (2011). Thinking fast and slow, p.250.

¹⁶ Flyvbjerg, Bent, 2006, "From Nobel Prize to Project Management: Getting Risks Right," Project Management Journal, vol. 37, no. 3, August, pp. 5-15; Flyvbjerg, Bent, 2012, "Quality Control and Due Diligence in Project Management: Getting Decisions Right by Taking the Outside View," International Journal of Project Management, published online November 2012, forthcoming in print 2013; Clegg, Stewart, 2008, "Bent Flyvbjerg: Power and Project Management: An Appreciation" International Journal of Managing Projects in Business, vol. 1, no. 3, pp. 428-431.

Met beide benaderingen (RRP en Tegenspraak) wordt geprobeerd de belangrijkste kwaal binnen projecten (het niet zien of ontkennen van afwijkingen en problemen door ‘tunnel denken’) te voorkomen: het gaat om het bewaken van het realiteitsgehalte van de ambities en de kaders van een project. In Amsterdam zijn de RRP en Tegenspraak er gekomen na het debacle van de Noord-Zuid-lijn. De politiek probeert op deze wijze sindsdien niet alleen te bewerkstelligen dat men binnen projecten kritischer is, maar ook dat de politiek goed over risico's geïnformeerd wordt. Zo was er in dat kader in december 2012 nog een informeel overleg tussen de burgemeester en leden van de gemeenteraad over ‘zorgplicht’. Wie hoort wat op welk moment te melden en wat is de rol van de burgemeester?

Het kader voor de projectbeheersing van RvdR is vastgelegd in het document Basis Beheersmodel Grote Projecten (BBGP).¹⁷ Het BBGP stelt dat de projectorganisatie de uitgangspunten moet uitwerken zoals die verwoord zijn in het beleidskader van het model en die concreet moet beschrijven in een eigen document. Daarnaast eist het BBGP:

- uitgebreide informatievoorziening naar de Tweede Kamer: voortgangsrapportages worden ten minste eenmaal per half jaar uitgebracht
- accountantsrapporten. Ook die worden ten minste eenmaal per jaar uitgebracht
- een eindevaluatie.

Unieke projecten, opdrachtgeverschap en verantwoording

Grote projecten of programma's bij de overheid zijn meestal uniek. Het zijn projecten gericht op het realiseren van een nog niet eerder beproefde functionaliteit. Meestal met uitvoerende partijen, die het prototype nog niet eerder hebben gemaakt. En met een budget, waarvan niet op voorhand vaststaat dat dit volstaat (hoeveel contracten er ook onder liggen of hoe hard politieke uitspraken ook zijn). Ten slotte is ook de planning niet gebaseerd op reële feiten, maar meestal gebaseerd op politieke wensen.

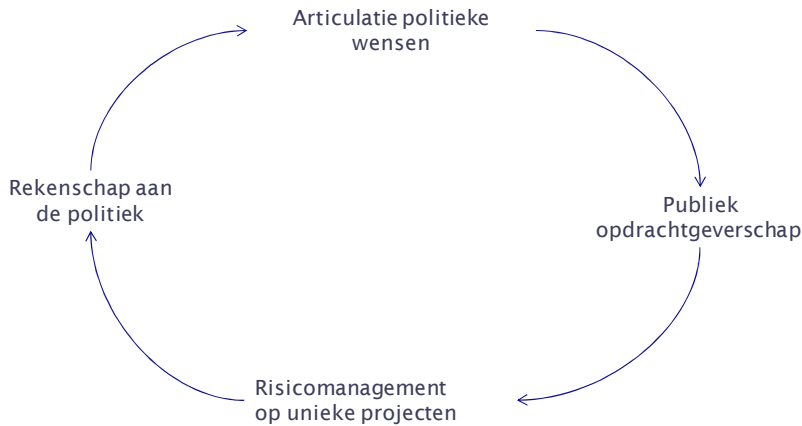
De vraag is nu, hoe de overheid dit soort unieke projecten aanpakt en in de hand houdt? Voor ons bureau staan er bij het beantwoorden van die vraag vier begrippen centraal:

- 1 articulatie van politieke wensen (voornemen en besluitvorming)
- 2 publiek opdrachtgeverschap
- 3 risicomanagement op unieke projecten
- 4 rekenschap aan de politiek.

Tegelijkertijd zijn er in dit systeem allerlei voortgangsrapportages, die mogelijkheid bieden om te interveniëren.

¹⁷ BBGP, RWS, 2005.

Schema 9: samenhangend systeem



De cyclus start met politieke wensen. De politiek articuleert wensen. Nederland moet beter beschermd worden tegen hoog water. Uitgavenstromen in de sociale zekerheid moeten inzichtelijker. Fiscale data moeten gekoppeld kunnen worden aan burgerdata. Meestal wordt alleen het ambitieniveau geformuleerd. En de tijd: het moment dat iets operationeel moet zijn. Soms worden ook financiële kaders gesteld. Met het articuleren van politieke wensen probeert de politiek maatschappelijke meerwaarde toe te voegen. Meer veiligheid. Snelle bereikbaarheid. Betere dienstverlening. Et cetera. Het gaat niet alleen om de voornemens, maar ook om de besluitvorming.

Onder publiek opdrachtgeverschap verstaan we de wijze waarop vanuit de publieke sector diensten of producten tot stand worden gebracht. Publieke opdrachtgevers stellen het ambitieniveau van projecten vast (doelen), stellen de kaders (tijd en budget) en bepalen de functionaliteit van hetgeen dat wordt ingekocht (kwaliteit). De publieke opdrachtgever operationaliseert de politieke wens en probeert het in te kopen product te specificeren. Het publiek opdrachtgeverschap is gesitueerd binnen de ambtelijke organisatie. De publieke opdrachtgever moet er voor zorgen dat de dienstverlener op tijd en binnen budget de afgesproken functionaliteit oplevert. De minister - geadviseerd door zijn topambtenaren - is hier uiteindelijk de eindverantwoordelijke.

Onder risicomanagement op unieke projecten verstaan we de inzet van alle middelen binnen de projectorganisatie om risico's te onderkennen en te beheersen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de publieke opdrachtgever. Risico's worden intern en extern getoetst. Over risico's wordt periodiek gerapporteerd.

Ten slotte wordt rekenschap afgelegd aan de politiek. De politiek wordt geïnformeerd over de prestaties, de resultaten van het beleid. Op deze wijze moet de publieke waarde worden geëxpliciteerd: wat is de samenleving er beter van geworden? Daarnaast zijn er de periodieke voortgangsrapportages van de publieke opdrachtgever aan de Tweede Kamer (zie BBGP).

Beoordeling programma Ruimte voor de Rivier

Een belangrijke vraag is wat een programma succesvol maakt. Het succes is te danken aan de volgende factoren:

- 1 Voor waterveiligheid heeft de politiek een reëel budget beschikbaar gesteld (aan de bovenkant van de raming).
- 2 De leden van het kernteam van de projectdirectie beschikken over veel ervaring (sleutelfiguren gemiddeld meer dan 20 jaar specifieke expertise), de samenstelling is zo dat de competenties (water, economie, ecologie, recht, communicatie, politiek-bestuurlijk, programmabeheersing, ruimtelijke kwaliteit) elkaar goed aanvullen, de continuïteit in het team is gegarandeerd en het team is het eens over de benadering, de werkcultuur en de werkwijze.
- 3 Het programma bestaat uit veel losse projecten, waardoor de kwetsbaarheid voor risico's afneemt, beheersmaatregelen per project kunnen worden ingezet en optredende risico's uitmiddelen.
- 4 De organisatiecultuur is gericht geweest op publiek-publieke samenwerking; ondanks de verschillen in machtsbases namen partijen elkaar serieus en werkten zij zoveel als mogelijk gelijkwaardig samen. Daardoor is ruimte voor de Rivier voor alle betrokkenen een positieve 'brand' geworden en dat maakt identificatie, (overwegend) bereidwillige samenwerking en enthousiasme los. Deze 4 kritische factoren blijken noodzakelijk en voldoende te zijn (geweest) voor het succes tot nu toe.

Daarnaast zijn er vier belangrijke factoren die in grote mate hebben bijgedragen aan het slagen van het programma. Voor het behalen van het succes zijn het noodzakelijke, maar op zichzelf niet voldoende voorwaarden:

- A De scope van het project lag vast in de PKB en zorgt voor rust.
- B Veel aandacht voor kennisoverdracht naar lagere overheden (bijvoorbeeld goed publiek opdrachtgeverschap en de toepassing van nieuwe contractvormen).
- C De verankering bij lagere overheden van risicomanagement (omdat de realisatie van de meeste projecten door die overheden plaatsvindt).
- D De goede samenwerking tussen DG R&W, RWS en PDR.

Organisatiecultuur is de gemeenschappelijke verzameling van normen, waarden en gedragsuitingen die gedeeld worden door de betrokkenen bij het programma. In de tussenevaluatie van het programma is eerder gewezen op 'multi-level governance'. Ruimte voor de Rivier is een rijksprogramma, op basis van een rijksbesluit (PKB), met rijksmiddelen. Van de kant van de PDR is er centrale regie op het programma. Vanwege (tegelijkertijd) de regionale invloed op de ruimtelijke inpassing en de realisatie door een waterschap of gemeente van veel maatregelen, vergt dit een slim concept van publiek-publieke samenwerking. Het variëren in de stijl van het leiderschap (nu eens dienend, dan weer dwingend), het elkaar serieus nemen, samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en het elkaar wat gunnen (win-win) zijn daarbinnen belangrijke waarden.

Deze samenwerking is succesvol gebleken en dat is niet vanzelfsprekend. De procesarchitectuur heeft bijgedragen aan succesvolle samenwerking. Het omwisselbesluit, als mogelijkheid voor lokale belanghebbenden om alternatieve maatregelen te introduceren, heeft bijgedragen aan het gevoel van gelijkwaardigheid en wordt door lokale partijen zeer gewaardeerd. Ook de wijze waarop PDR zijn rol heeft ingevuld droeg bij.

De projectorganisatie

Voor het programma Ruimte voor de Rivier is er een projectdirectie ingesteld, die geleid wordt door een HID. De HID van die directie rapporteert rechtstreeks aan de DG RWS. Hiërarchisch staat het programma daarmee naast de regionale directies en de Dienst Infrastructuur. Het is een zelfstandig dienstonderdeel met een eigen budget en eigen formatieruimte.

Als projecteigenaar moet de programmadirectie voor de doelbereiking in 2015 zorgen. De kaders daarvoor liggen vast in de PKB. Het programma heeft als doel voor voldoende waterafvoer te zorgen in 2015. De programmadirectie voert de regie over alle planstudies, bewaakt de dubbele doelstelling (waterveiligheid naast ruimtelijke kwaliteit), bewerkstelligt de samenhang tussen de maatregelen, faciliteert de initiatiefnemers en realisatoren en bewaakt de uitvoering van de afzonderlijke maatregelen qua tijd en geld. Er is deels sprake van sturing op projectdoelen, deels van processturing.

De manier waarop de PDR haar rol uitvoert, wordt gekenmerkt door een combinatie van dienend leiderschap en samenwerking op basis van gelijkwaardigheid. Bij dienend leiderschap gaat het om het faciliteren van lokale partners en de realisatoren. De eigen kracht van de partner staat centraal en de opgave is de partner zoveel mogelijk te ondersteunen. Dat kan een ingewikkelde knoop in de besluitvorming zijn, maar ook iets praktisch zodat niet iedereen het wiel opnieuw hoefde uit te vinden (bijvoorbeeld het handboek voorbereiding marktbenadering). Het is de verdienste van de projectdirectie dat ze dit hebben weten te bereiken, hetgeen niet wegneemt dat er natuurlijk lagere overheden zijn die (ofschoon ze overall tevreden zijn) kritische kanttekeningen plaatsen bij (in hun ogen) bureaucratische logica, centralisme en dirigisme van RWS. Maar 'spelplezier' bij alle betrokkenen overheerst en er is een sterke identificatie met het programma.

Lagere overheden krijgen de ruimte met eigen ruimtelijke invulling te komen. Als dat binnen scope, budget en planning past, dan wordt die ruimtelijke invulling gerealiseerd. De omgang van de PDR met de andere overheden vergt een goed ontwikkeld gevoel voor de kaders enerzijds en de ruimte anderzijds die de politieke omgeving nodig heeft.

Een indicatie van de manier van de zorgvuldige wijze van werken van de PDR is de actuele stand van zaken met betrekking tot de verwerving van het vastgoed. Slechts in 1 % van de vastgoeddossiers moest tot onteigening over worden gegaan.

Sturing op de maatregelen

De programmadirectie stuurt op te bereiken mijlpalen (planning) en voortgang in het budget. Daarnaast wordt er gestuurd op behaalde vastgoeddossiers.

Door de sturing via mijlpalen wordt het proces steeds meer beheersbaar. Naarmate de maatregelen vorm krijgen (eerst zijn er varianten, dan een projectbeslissing, voorts een voorbereidingsbeslissing voor de uitvoeringsfase, gevolgd door een uitvoeringsbeslissing en de opleveringsbeslissing) neemt de duidelijkheid toe voor de planning en het budget. In diverse soorten overeenkomsten tussen bewindspersonen en andere bestuurders (SOK's en ROK's) worden de afspraken vervolgens vastgelegd.

De werkwijze van de programmadirectie is deels dienend en faciliterend (met de regio zorgen voor een goede ruimtelijke inpassing en werken aan de professionalisering voor de uitvoering) en deels dwingend. PDR is immers duidelijk over de kaders. Zakelijk over de randvoorwaarden. Streng op de beslissende momenten in de planning van projecten. En scherp in de beoordeling van (tussen) producten.

“Alles moet zoals PDR het wil, ze zijn streng. Ze bemoeien zich met alles, tot achter de komma. Ze zijn risicomijdend. Ze laten niets aan het toeval over”, aldus een projectleider van een waterschap. Dienend is PDR bij de professionalisering van de uitvoering. Belangrijke elementen van de werkwijze van RWS moeten worden geadopteerd door de lagere overheden (IPM-rollen, nieuwe contractvormen en beheersinstrumenten). In het Onderzoeksplan Control haalt PDR zo ongeveer alle beschikbare middelen uit de kast (inclusief een handboek realisatie en systeemgerichte contractbeheersing). Daarnaast moeten er leerprocessen tussen de betrokken lagere overheden op gang komen (opleidingen, uitwisselingen, samenwerking bij politiek-bestuurlijke besluitvorming et cetera).

Risicobeheersing

De programmadirectie heeft daarmee zwaar ingezet op risicobeheersing. Niet alleen worden de risico's naar onze waarneming op een integere en transparante wijze in beeld gebracht (via voortgangsrapportages VGR en integrale rapportages Q) en naar vermogen gekwantificeerd, maar er worden ook maatregelen genomen in het kader van risicobeheersing. De voortgangsrapportages en Q-rapporten lezen als een logisch vervolgverhaal en bieden goed inzicht in de stand van zaken. Risicobeheersing (vanuit een breed repertoire aan instrumenten) is een belangrijk onderwerp in de samenwerking met waterschappen en gemeenten.

De mate van professionaliteit en het accent op kennisoverdracht van risicobeheersing beschouwen wij als passend voor een dergelijk omvangrijk en complex programma. In het programma is volgens betrokkenen (met name bij de waterschappen) eerder te veel aandacht voor risicobeheersing dan te weinig. Tegelijkertijd is de grote aandacht logisch omdat het Rijk de financier is van de maatregelen die overwegend door lagere overheden worden uitgevoerd. Bovendien werken er veel verschillende publieke partijen met een verschillend niveau in competenties met elkaar samen. Elke ketting is zo zwak als de zwakste schakel. Het is evenwel niet verwonderlijk dat de meer professionele partners van RWS (en die zijn er natuurlijk ook) zich 'op de vingers gekeken voelen'. Een projectleider van een waterschap: “zelfs als er in de Tweede Wereldoorlog in het gebied niet gevochten is, geen bommen zijn gedumpt en geen vliegtuigen zijn neergestort, eist PDR een onderzoek”. De projectdirectie wijst daar zelf ook op: de werkwijze is die van met het vergrootglas. Zwakkere professionele partners roemen daarentegen de zorg van RWS om hun projecten goed voor te bereiden en goed in control te houden. Het hameren op de risico's leidt tot een scherper besef bij alle betrokkenen voor de noodzaak van risicobeheersing.

Bij goed georganiseerde risicobeheersing passen twee bijna academische kanttekeningen en een praktische. Onwetendheid voorkomen is een illusie. En onwetendheid over een risico leidt soms tot ingewikkelde problemen (vergelijk de onvoorziene wateroverlast in de Haagse Tramtunnel). De tweede is dat een te veel aan risicobeheersing (als rapporteren en beheersen een bureaucratische routine worden) op zichzelf ook weer kan leiden tot 'tunneldenken' (bedrijfsblindheid) of nonchalance (in projecten waar fout op fout wordt gestapeld, blijken de rapportages vaak te kloppen, maar het gezond verstand 'uit te staan'). De projectdirectie constateert ook dat er een 'bepaalde moeheid' optreedt als telkens dezelfde personen worden bevroegd. De derde heeft betrekking op de spanning tussen vakmanschap enerzijds en systemen en instrumenten anderzijds. De logica vanuit de vakman is dat hij aan de slag wil en ook sterk vertrouwt op zijn Fingerspitzengefühl, terwijl de logica van de systemen en instrumenten is dat de organisatie voorspelbaar en betrouwbaar is.

“We missen het relationele, de emotie”, zegt een projectmanager van een waterschap, waarmee hij bedoelt dat in de praktijk het gevoel van de vakman in een specifieke context met anderen uiteindelijk een bepalende rol speelt bij te nemen (kleine of grote) beslissingen.

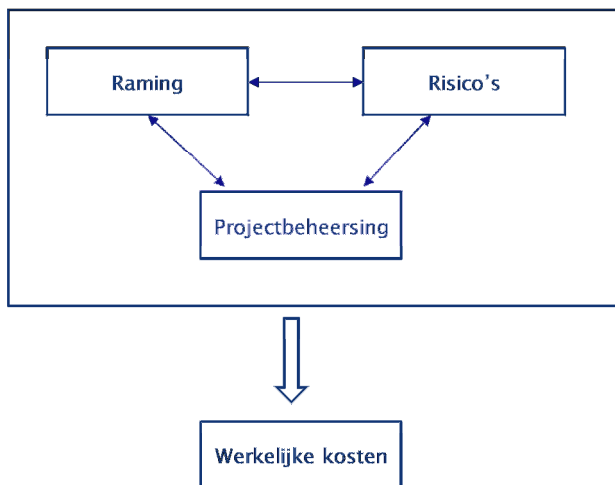
Het bijzondere aan Ruimte voor de Rivier is dat het een Rijksprogramma is met rijksmiddelen terwijl de planvoorbereiding en het overgrote deel van de realisatie decentraal plaatsvinden. Het is daarom logisch dat veel projectrisico's voor de programmadirectie exogeen zijn, terwijl ze normaal gesproken (RWS betaalt, bedenkt en voert uit) endogeen zijn. Bij endogene risico's richt projectbeheersing zich op het beïnvloeden van de oorzaak, terwijl het zich bij exogene risico's richt op de beperking van de gevolgen. Dat de programmadirectie dan ook opgetreden is als een strenge publieke opdrachtgever is een belangrijke constatering.

De evaluatie leert dat de plannen van lagere overheden altijd moesten voldoen aan de hoge en strenge kwaliteitseisen van de projectdirectie. De ruimte om te marchanderen is op dat niveau vrijwel afwezig. Dat neemt niet weg dat er op bestuurlijk niveau meestal wel (eenmalig) een mouw te passen was aan een iets duurdere ruimtelijke ingreep ter wille van het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. En als opschaling bij (dreigende) escalatie nodig was, dan gebeurde dat snel en effectief.

5 De risico's in de uitvoering

In de uitvoering van projecten gaat het eigenlijk om drie op elkaar inwerkende processen. De ontwikkeling van de contractueel afgesproken uitvoeringskosten, het al dan niet optreden van al dan niet ingeschatte risico's en de wijze waarop het contract beheerst wordt en het project gemanaged wordt. In schema 10 bepaalt de interactie tussen deze drie processen hoe de werkelijke kosten zich ontwikkelen.

Schema 10: ontstaan werkelijke kosten



Raming

Wat de raming betreft zijn wij (met anderen zoals de Audit Dienst) ervan overtuigd dat de raming voor het programma goed is. Zeker als het budget vanwege scope-aanpassingen tijdig wordt aangepast (zoals in het geval van de hoogwatergeul Kampen het geval is geweest in 2012). Het beeld is dat waterveiligheid een zodanige politieke prioriteit heeft dat het ter beschikking gestelde budget niet te krap is ingeschat ("aan de bovenkant van de raming", zoals een van de betrokken financiële experts dat omschrijft).

Het risico op budgetoverschrijding wordt door betrokkenen op dit moment niet meer hoog ingeschat. Tegelijkertijd is er zorg of de ruimte die er nog in het budget is en is (en zal) ontstaan vanwege aanbestedingsmeevallers beschikbaar blijft voor het programma. Omdat de planontwikkeling van vrijwel alle projecten gereed is en het PKB daar als een dwingend kader fungeert, zijn de mogelijkheden op scopewijzigingen beperkt. Ook dat vergroot het vertrouwen dat het ter beschikking gestelde budget goed geraamd is.

Financiële risico's

In elk project zijn er exogene risico's die meestal kunnen leiden tot aanpassing van de kosten. Dat is bij Ruimte voor de Rivier ook zo. De kosten van grondstoffen of materiaal kunnen stijgen (of dalen). En ook de gronden die het lastigste te verwerven zijn, zullen in de tijd laat worden verworven en gronden zijn met een bovengemiddelde prijs. Grond blijft sowieso een risico, niet alleen in de verwerving, maar ook vanwege de grondbalans (raken we de grond goedkoop kwijt?) en mogelijke verontreiniging.

Kostenstijgingen zullen er dus vrijwel altijd zijn. Daar wordt in de post onvoorzien ook rekening mee gehouden.

Anders is dat met de mogelijke meerkosten vanwege de uitvoering van de maatregelen. Op dit moment worden de meeste projecten door aannemers voor een lagere prijs aangenomen dan aanvankelijk was geraamd. Deze aanbestedingsmeevallers treden thans daadwerkelijk op in het programma en zorgen voor meer financiële ruimte dan verwacht (maar tegelijkertijd wordt die ruimte direct benut). Tegelijkertijd zijn er twee wetmatigheden in de uitvoering. De eerste is dat er vrijwel altijd meerkosten zijn ten opzichte van wat is afgesproken. De tweede is dat hoe scherper een project wordt ingekocht, hoe preciezer een aannemer zal kijken naar meerwerk. Immers, vaak moet het rendement op een werk, dat voor een relatief lage prijs is aangenomen, worden gemaakt door meerwerk. Beide wetmatigheden kunnen aan de orde zijn. De eerste is redelijk voorspelbaar. Ook al is er (op basis van eerdere waterprojecten) geen hard kengetal voor meerkosten in de realisatie, gaan experts ervan uit dat een afwijking met 10 tot 15 % mogelijk is. Dat getal is afgeleid van een kengetal in de droge infra, dat wat hoger ligt. Omdat de werkzaamheden in de natte infra minder complex zijn, ligt dat cijfer naar verwachting lager dan in de droge. Maar nogmaals, er is geen benchmark¹⁸. Wat het programma Ruimte voor de Rivier helpt is dat de scope vastligt en dat dit in elk geval een rem is op meerkosten.

De tweede wetmatigheid is minder voorspelbaar. Welk gedrag ontstaat er vanwege relatief lage aanneemprijzen? Daar is niets van te zeggen. Gelukkig is men zich in de projecten bewust van het risico. Het consortium dat de werkzaamheden in Nijmegen gaat uitvoeren, heeft nog eens goed moeten uitleggen dat het in staat is de uitvoering te doen voor de aangenomen som en geen meerwerk zal gaan claimen.

Vanwege beide wetmatigheden is het niet vanzelfsprekend om het aanbestedingsvoordeel direct in te boeken. Daarvoor zijn beide risico's in de bouwpraktijk te realistisch.

In samenhang met de aanbestedingsmeevallers is het de vraag of zich voor de nog aan te besteden werken¹⁹ tegenvallers kunnen voordoen. Het waterschap Rivierenland zal in 2013 5 maatregelen met een aanzienlijke omzet aanbesteden. Als er in 2013 te veel werk op de markt komt (hetgeen gesuggereerd wordt door een grote aannemer en ook de vrees is van een waterschap)) dan kan dat leiden tot aanbestedingstegenvallers. In totaal moet er immers nog voor circa 450 miljoen euro werk worden aanbesteed, exclusief Schoonhovenseveer-Langerak, inclusief Kampen.²⁰

¹⁸ De enige bekende cijfers komen uit een analyse van de taskforce HWBP. Hierin is gebleken dat de dijkversterkingen van het HWBP 1 en 2 gemiddeld genomen 35% duurder zijn uitgevallen dan geraamd. Bron: 'Een dijk van een programma, naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Taskforce HWBP, 16 december 2010, paragraaf 6.2).

¹⁹ Omdat de aanbestedingen nog moeten starten hebben we hier de ramingen van die uit te voeren werken niet in begrote bedragen opgenomen.

²⁰ Volgens de planning wordt de hoogwatergeul bij Kampen in voortgangsrapportage 22 aan de standen toegevoegd wanneer de PKB hierop is aangepast.

Op het moment van de ¾ evaluatie is nog niet duidelijk wat de feitelijke aannemingsprijzen van uiteindelijk (inclusief de maatregel Kampen, die nog niet administratief verwerkt is) ongeveer de helft van het realisatiebudget zullen worden en welk effect dat zal (kunnen) hebben op risico's van meerkosten.

Het gaat overigens om een mix van grote maatregelen (Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld en RvdR IJsseldelta), middelgrote maatregelen (Berging op het Volkerak Zoommeer, de Dijkverbetering NR/Betuwe/Tieler-CW, de Dijkverbetering Lek/Betuwe/CW, De Dijkverleggingen Cortenoever en Voorster Klei) en een groot aantal kleine maatregelen (zoals de Dijkverbetering Amer-Donge, de Dijkverbeteringen Oude Maas en het project Huissensche Waarden).

Een ander financieel risico is dat de uitvoerders nu een risico-opslag op hun project mogen rekenen van 7,5%. Die opslag werkt als een bonus-malus. Wat overblijft is voor de gemeente of het waterschap. Als het risico groter blijkt te zijn, is dat voor rekening van deze publieke partij. Contractueel ligt dit vast, ook al is er een maas in het net ('nieuwe omstandigheden').²¹ Tegelijkertijd wijzen enkele waterschappen er onafhankelijk van elkaar op dat de afspraken over de risico-opslag niet ter discussie staan, maar dat er wel sprake is van een gentlemen's agreement dat er volgens hen te praten valt over kosten die de risico-opslag overstijgen. Ook in de due diligence op Ruimte voor de Rivier wordt gewezen op dit risico (hoe lang blijven deze risico's exogeen? En wanneer worden ze endogeen?). De PDR ontkent dat er een gentlemen's agreement zou zijn tussen PDR en realisatoren. Los van wie er gelijk heeft, is het relevant vast te stellen dat een deel van de betrokkenen (met name aan de kant van de Rijksoverheid) uitgaat van het pacta sunt servanda-beginsel en verwacht dat de afspraken in het contract afdoende zijn, terwijl een ander deel (met name aan de kant van de uitvoerende overheden) verwacht dat een budgetoverschrijding wordt opgelost. Daarmee is de risico-opslag een risico.

Een nieuw exogeen risico dat financiële consequenties kan krijgen is de aanbesteding van natuurgronden. Tot nu toe is er uitgegaan van onderhandse verkoop, maar als er moet worden aanbesteed stijgen de transactiekosten. Dit vraagstuk speelt bijvoorbeeld bij de maatregel Noordwaard.²²

Een volgend financieel risico speelt in de uitvoering. Volgens betrokkenen blijft grond onvoorspelbaar. Er kunnen zich tijdens de uitvoering en na oplevering zogenaamde afschuivingen voordoen, die niemand voorziet, maar die wel grote financiële consequenties kunnen hebben. Een voorbeeld hiervan is de chemisch verontreinigde grond bij de Noordwaard.²³

²¹ Artikel 15 van de ROK stelt expliciet dat er wijzigingen kunnen plaatsvinden indien volgens redelijkheid en billijkheid geen ongewijzigde uitvoering kan plaatsvinden.

²² De problematiek omtrent de onderhandse verkoop en de aanbesteding van het beheer wordt nader toegelicht onder het kopje 'Onvoorzien'.

²³ Samen met de keermuur Deventer zijn dit de grootste risicokostenposten tot nu toe.

Een laatste financieel risico kan ontstaan als er onverwachte onderlinge afhankelijkheden optreden met andere projecten. Bij veel maatregelen is dit niet aan de orde, maar in een situatie waarin er meerdere contracten naast elkaar bestaan is dat niet ondenkbaar. Ook is denkbaar dat een project dat niets te maken heeft met Ruimte voor de Rivier toch opeens raakt aan de maatregel. De praktijk van projecten laat zien dat dit soort vraagstukken van onderlinge afhankelijkheid zich gelukkig zelden voordoen, maar als ze er zijn dan dienen ze zich vaak spontaan aan. En dan kunnen ze ook grote gevolgen hebben (denk alleen maar aan de planning en tijd is geld). In Nijmegen is bijvoorbeeld niet alleen de stad betrokken bij een deel van de uitvoering van het project, maar ook ProRail. Als er iets onvoorziens gebeurt met de spoorbrug waaraan ProRail werkt, dan kan dat gevolgen hebben voor de uitvoering van het stedelijk project.

Planningsrisico's

Over de planning van de maatregelen is de programmadirectie transparant. Leek het er aanvankelijk op dat 8 projecten niet op tijd zouden zijn gerealiseerd, thans staat de teller van de deterministische planning op 7. Tegelijkertijd meldt de programmadirectie dat dit aantal wellicht nog kan worden teruggebracht door de markt uit te dagen. Er is een enorme druk op alle betrokkenen om de planning (2015) te halen.

Het is elke keer weer opmerkelijk te zien dat deterministische planning zo dwingend is. Dat hangt samen met de politieke afspraak gereed te zijn in 2015. Experts (zoals in de due diligence) vinden het verantwoord om in de uitvoering over te gaan op probabilistische planning.

Het risico van politiek gestuurde planning is dat de druk zo wordt opgevoerd dat er risico's ontstaan, die onder normale omstandigheden niet zouden optreden. Alle spelers in het team hebben een nat shirtje, maar het raffinement en de rust verdwijnen. Het hanteren van een deadline is natuurlijk ook gewoon een dilemma. Door de druk loopt iedereen harder en worden taaiere processen vloeibaar, terwijl het idee bestaat dat als de druk verminderd wordt iedereen stil valt en processen vastlopen. Is het erg om met de Kamer te bespreken dat zorgvuldigheid in de uitvoering belangrijker (en minder risicovol) is dan een paar maanden tijdsverschil? Te meer daar er in de uitvoering altijd onvoorziene omstandigheden blijken te zijn (immers, soms is the devil in the detail: een slechte inschatting van bijvoorbeeld de beveiliging van de invaart van een geul kan compliceren werken). Bovendien is nog niet alles vergund of goedgekeurd. We willen hier waarschuwen tegen optimisme vanwege de deadline. Dat beschouwen wij als een risico.

Organisatorische risico's

Het succes van de afgelopen jaren is mede gebaseerd op vertrouwen tussen sleutelfiguren. Niet alle afspraken zijn zwart op wit vastgelegd. De huidige personele wisselingen (niet alleen binnen de projectdirectie, maar ook bij publieke partijen vanwege het vertrek van een dijkgraaf of een burgemeester) trekken een wissel op het collectief geheugen van de organisatie(s) en de persoonlijke relaties. Tegelijkertijd zijn die personele wisselingen onvermijdelijk. De projectdirectie was in de afgelopen jaren sterk gericht op de planontwikkeling, terwijl het nu aankomt op de realisatie. Maar wisseling kan consequenties hebben voor de samenwerking en de onderlinge werkcultuur.

Ondanks de enorme professionalisering die sterk gestimuleerd is door de projectdirectie, is de kwaliteit van de uitvoeringsteams niet vanzelfsprekend. Is er genoeg praktijkervaring in de teams van de waterschappen en de gemeenten om projecten, die een slag groter zijn dan gebruikelijk en die met een nieuwe (niet vertrouwde) contractvorm in de markt zijn gezet, uit te voeren? Is er naast evidence based knowhow voldoende Fingerspitzengefühl in de uitvoeringsorganisaties?

Juist omdat er zo'n diversiteit is aan voor de uitvoering verantwoordelijke publieke partijen, is dit een risico. Dit wordt nog versterkt omdat de projectdirectie in deze (plan)fase erg in control is, maar de regionale publieke partijen er vanuit gaan dat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Doelbereiking als risico: waterveiligheid

Vanuit de politieke sturing op het project is het wenselijk preciezer aan te geven hoeveel waterafvoer er in 2015 zal worden bereikt door de thans ingeplande maatregelen. Op $\frac{3}{4}$ van het project lijkt het ons verantwoord van een deterministische planning (lees: een politiek gewenste planning van het aantal maatregelen) over te gaan op een probabilistische (hoeveel waterafvoer zal er in 2015 en in 2016 zijn bereikt). Het voordeel van deze invalshoek als alternatief naast de thans gehanteerde invalshoeken (benutting naar rato geld of stand van zaken aantal maatregelen) is het voorkomen van extra druk op het aantal nog niet (geheel) gerealiseerde maatregelen in 2015. De gedachte dat alleen onder tijdsdruk de tucht in het project bewaakt kan worden, zien wij (zoals eerder gezegd) als een risico in deze fase. Voor de goede orde: de waterveiligheidsdoelstelling zal in 2015 voor 61% bereikt worden. 39% wordt nog niet bereikt.²⁴ Die doelbereiking varieert evenwel per riviertak.

Het bereiken van de waterveiligheid wordt per riviertak berekend. Dit omdat de maatregelen met elkaar samenhangen en verschuivingen of aanpassingen bij een maatregel het effect van een andere maatregel kunnen beïnvloeden. Eerst het goede nieuws. De maatregelen op de **Benedenrivieren** en de **Maas** zullen op tijd klaar zijn. De gewenste water afvoerende capaciteit zal in 2015 gereed zijn. Hetzelfde geldt voor de maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier op de **Waal**. Voor een van de zelfstandige NURG-projecten (Afferdensche en Deetsche Waarden) is het niet duidelijk of de maatregel in 2015 gereed is en of de waterstandsaling bereikt wordt (het zou gaan om 3 cm verschil). Het effect daarvan op de waterveiligheidsdoelstelling van de Waal is evenwel beperkt.

Dan de zorgen. De **IJssel** is de riviertak met de meeste maatregelen, die vertraging hebben opgelopen. De helft van het aantal rivier verruimende maatregelen op de IJssel is vertraagd. Daar zijn allerlei oorzaken voor (complexe projecten, veel belanghebbenden, veel natuurwaarde, vertraging door de politiek et cetera). Maar het gaat tegelijkertijd wel om maatregelen die veel waterstandsaling moeten leveren. De vier maatregelen bij Deventer en Zwolle zijn overigens wel op tijd klaar. Met uitzondering van Lent en Noordwaard zitten daarnaast alle grote maatregelen op de IJssel.

²⁴ Hierbij gelden de volgende nuances: De veiligheid uit de PKB is gebaseerd op het (hoogwaterveiligheid)beleid tot 2005. Inmiddels zijn er volgens PDR veel andere factoren bijgekomen die de hoogwaterveiligheid beïnvloeden. Dit betekent volgens PDR dat met de kennis van vandaag dan ook niet meer zondermeer gesteld kan worden dat de veiligheid is bereikt als de PKB gereed is. Hiernaast geldt volgens PDR dat het bereikte percentage waterveiligheid op basis van de PKB doelstelling een perspectief op veiligheid is en geen rekening houdt met andere argumenten, zoals kans op schade/slachtoffers en geen rekening houdt met afvoerverdeling bij Pannerden (2/3 naar Waal en 1/9 naar IJssel).

66% van de waterveiligheid op de IJssel zal in 2015 al met al nog niet gerealiseerd zijn.²⁵ Dit komt neer op ca. 30 % van de totale taakstelling van de PKB.

Voor de **Nederrijn en Lek** geldt dat de veiligheid anders gedefinieerd wordt. Dit in verband met de ontbrekende ruimte voor rivierverruiming. Terwijl de rivier verruimende maatregelen wel gereed zullen zijn, zijn de dijkversterkingen over 30 km (van de in totaal 100 km) dat niet. Door de dijkversterkingen kan de veiligheid maar voor een deel in waterstandsdeling worden uitgedrukt. Door het niet gereed zijn van de dijkversterkingen in 2015 blijft de doelbereiking van waterveiligheid met 30% achter. Dit is ongeveer 7% van de totale doelstelling van Ruimte voor de Rivier.

Wat de doelbereiking betreft dient ook nog rekening te worden gehouden met de maatregelen die niet onder Ruimte voor de Rivier vallen maar die in de PKB als autonoom project zijn opgenomen (zoals enkele NURG-projecten) en zo bijdragen aan de veiligheidsdoelstellingen. In totaal dragen ze voor ca. 10% bij aan de veiligheid. Een deel is al opgeleverd, maar een deel heeft vertraging waardoor in 2015 ca. 5% van totale veiligheid wordt gemist. Nogmaals, hier is de projectdirectie niet voor verantwoordelijk.²⁶

Doelbereiking als risico: ruimtelijke kwaliteit

De doelstelling van ruimtelijke kwaliteit is niet omschreven. De doelbereiking is daarmee moeilijk te toetsen. De ene stedenbouwkundige school zal de projecten geslaagd vinden, terwijl de andere zal zeggen dat er sprake is van gemiste kansen. De ene zal de loftrumpet opsteken over de rol van de decentrale overheden, de ander zal het betreuren dat de rijksoverheid niet een steviger stempel op de ruimtelijke kwaliteit heeft gedrukt. In ons onderzoek zijn geen indicaties gevonden dat de versterking van landschappelijke, ecologische en economische functies van het riviereengebied in de realisatiefase onder druk komt te staan. De borging van de ruimtelijke kwaliteit in projectbeslissing en plannen lijkt voldoende houvast en richting te geven voor de realisatiefase. Voor de goede orde, eind februari 2013 waren de bestemmings- en inrichtingsplannen voor 71% van het PKB-realisatiebudget onherroepelijk. Ook dit is een indicatie dat de nagestreefde ruimtelijke kwaliteit er zal komen, ook al zullen er in de realisatiefase aanpassingen komen.

Er is al met al een duidelijk kader voor het behalen van de afgesproken doelstelling met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit. Deze conclusie wordt ook getrokken in een procesevaluatie van de Rijksadviseur voor het Landschap naar de ruimtelijke kwaliteit in de realisatiefase, die is uitgevoerd in opdracht van de PDR. Belangrijk in dat kader is dat de uitvoeringsteams de na te streven ruimtelijke kwaliteit als referentiekader blijven hanteren. Dit is direct ook het risico dat bestaat: hoe wordt de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de uitvoering voldoende geborgd en blijft de planvisie ter zake als referentiekader gehanteerd. Uit onderzoek in de wegenbouwsector blijkt dat stedenbouwkundige of architectonische ambities in de uitvoering veel te weinig aandacht krijgen en routines overheersen. Bovendien blijkt daar dat ook onduidelijk is wie er verantwoordelijk is voor de toetsing van de doelbereiking in de uitvoering.

²⁵ Dit is 39% van de totale waterstandsdeling van de PKB RvdR.

Inclusief de trajecten waar dijkverbetering plaatsvindt (ca. ¼ van het projectgebied) komt dit neer op ca. 30% van de PKB scope,

²⁶ Zie bijlage 3.

Een periodieke review van een onafhankelijke landschapsdeskundige (dus niet de Rijksadviseur voor het Landschap) is te overwegen als beheersingsmaatregel in de uitvoering.

Onvoorzien

Er is tot nu toe een relatief beperkt aantal onverwachte onvoorziene zaken opgekomen tijdens de uitvoeringsfase (na gunning): een voorbeeld is de chemisch verontreinigde grond bij de maatregel Noordwaard en de benodigde bouw van een keermuur in Deventer. Een ander voorbeeld zijn de planstudies, die € 30 miljoen duurder bleken te zijn dan verwacht (€ 91,7 miljoen in plaats van de geraamde € 59 miljoen).²⁷ Een vierde voorbeeld van onvoorziene risico's heeft te maken met het beheer en onderhoud van de gronden na oplevering. Beheer valt strikt genomen buiten het programma RvdR, maar werd door de PDR tijdens de planning meegenomen. De recente beleidsverandering dat beheer van gronden niet meer onderhands mag worden ondergebracht bij natuurbeschermingsorganisaties, laat zien dat ook beleidswijzigingen op andere beleidsterreinen onvoorziene risico's met zich mee kunnen brengen. Dit laatste vraagstuk is overigens zeer actueel. Tot heden is er geen RWS-brede werkwijze ontwikkeld voor het doorleveren van natuurgronden en het opleggen van een beheerverplichting. Dit betekent dat voor een zestal maatregelen nog ongewis is of inmiddels gemaakte afspraken met (toekomstige) beheerders houdbaar zijn. Dit kan tot risico's leiden: vertraging, extra kosten, spanningen met de natuurbeschermingsorganisaties en andere publieke partijen (provincies).²⁸

²⁷ Door politiek-bestuurlijke keuzes om meer varianten te onderzoeken of voor het bewerkstelligen van de referentiekwaliteit door projectteams of ingenieursbureaus.

²⁸ Het gaat om de maatregelen: Westenholte, Scheller- en Oldeneler Buitenwaarden, Elst; Munnikenland, Millingeraard en Ruimte voor de Lek ('Vianen').

6 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De beoogde bescherming tegen hoog water zal door het programma Ruimte voor de Rivier worden gerealiseerd. Evenals de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Het ter beschikking gestelde budget is toereikend, terwijl de planning nagenoeg gehaald wordt. Van de 34 maatregelen is er een aantal dat na 2015 wordt afgerond. De verwachting van de PDR aan het eind van de verslagperiode van VGR21 is dat voor zeven maatregelen het veiligheidsniveau niet voor eind 2015 wordt gerealiseerd. De verwachting is bovendien dat het (aangepaste) vastgoedbudget zal volstaan.

Voor een programma van ruim 2 miljard euro, waarbij veel publieke partijen betrokken zijn en dus veel (soms tegenstrijdige) belangen spelen, is dat een niet te onderschatten prestatie.

Aanbevelingen

Er moet goed onderscheid worden gemaakt tussen het politiek en ambtelijk opdrachtgeverschap aan de ene kant en het opdrachtnemerschap van PDR aan de andere kant. De opdrachtgever moet sterker sturen op de politieke doelstellingen die met het programma worden nagestreefd. In dit geval waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Dit dwingt de opdrachtnemer transparant verantwoording af te leggen over resultaten en over doelbereiking. Nu bestaat het risico dat het politieke opdrachtgeverschap onvoldoende kan worden ingevuld door een overdaad aan instrumentele of operationele informatie, die bovendien nog wel eens veranderen.

Vanuit de politieke sturing op het project is het wenselijk preciezer aan te geven hoeveel waterafvoer er in 2015 zal worden bereikt door de thans ingeplande maatregelen. Op $\frac{3}{4}$ van het project lijkt het ons verantwoord van een deterministische planning (lees: een politiek gewenste planning van het aantal maatregelen) over te gaan op een probabilistische (hoeveel waterafvoer is er in 2015 en in 2016 bereikt). Dit voorkomt sowieso extra druk op het aantal nog niet of nog niet geheel gerealiseerde maatregelen in 2015. De gedachte dat alleen onder tijdsdruk de tucht in het project bewaakt kan worden, zien wij (zoals eerder gezegd) als een risico in deze fase. Voor de goede orde: de waterveiligheidsdoelstelling zal in 2015 voor 61% bereikt kunnen worden. Met name in de riviertak IJssel is achterstand ontstaan.

Wat de beoordeling van de kwaliteit van de ruimtelijke ingrepen betreft raden wij aan de komende jaren tijdens de uitvoering periodiek een onafhankelijke beoordeling te laten maken van de stand van zaken.

Om risico's in de uitvoering beter te kunnen inschatten is benchmarking met andere projecten belangrijk.

Het verdient aanbeveling voor grote projecten in de natte infra een vergelijkingsinstrument als de door Flyvberg ontwikkelde Reference Class Forecast (RCF) te introduceren.²⁹

Door het lopende project te spiegelen aan vergelijkbare projecten (Grensmaas, HWBP, etc.) en door lessen uit die projecten systematisch te evalueren voor het lopende project, kunnen volgens de methodiek van RCF betere forecasts van tijd en budget worden gemaakt. Juist in de realisatiefase lijkt forecasting belangrijk.

Het is verstandig het budget nu (en wellicht, straks) niet aan te passen aan de aanbestedingsmeevallers. Dat zou een schoolvoorbeeld zijn van het planningsoptimisme waartegen experts dagelijks waarschuwen. Bovendien zou het opnieuw bewijzen dat een budget een moving target is.

Er zijn in de uitvoeringsfase nog te veel financiële risico's. Wel blijft het noodzakelijk scherp te sturen op een mogelijk overschot in het budget en daar ook expliciet melding van te maken in de rapportages. De eventuele ruimte kan na de realisatie verzilverd worden.

Wat de organisatorische risico's betreft raden wij aan bij personele wisselingen van sleutelfiguren te investeren in een zorgvuldige tussentijdse projectevaluatie. Daar moeten waarden worden gedeeld, afspraken worden herbevestigd en eventuele open of losse eindjes in beeld worden gebracht en afgehecht.

Er zijn thans vier grote waterprogramma's. Ieder met zijn eigen doelstellingen, belangen, dynamiek en organisatie. Het verdient aanbeveling te investeren in een gedeeld beeld over de totaalvisie en over de samenhang tussen de vier programma's.

²⁹ RCF is een methode om de uitkomst van een project te voorspellen door te kijken naar eerdere, vergelijkbare situaties en hun resultaten. RCF is gebaseerd op theorieën van Daniel Kahneman en Amos Tversky. Uit hun onderzoek blijkt dat het menselijk oordeelsvermogen over het algemeen te optimistisch is door 1) overmoed en 2) onvoldoende aandacht voor het leren van eerdere resultaten. Daarom hebben mensen de neiging om de kosten, doorlooptijden en de risico's van geplande projecten te onderschatten, terwijl ze de voordelen van dezelfde projecten overschatten. RCF biedt een oplossing voor deze manier van denken en werken, die te veel intern gericht is en zich richt op de specifieke elementen van een project door de aandacht te vestigen op de werkelijke uitkomsten van vergelijkbare projecten die reeds zijn afgerond. RCF voor een specifiek project omvat de volgende drie stappen:

1. Het identificeren van vergelijkbare projecten in het verleden op een /meer parameters (referenties)
2. Het berekenen van een kansverdeling voor de geselecteerde referenties voor de parameter(s)
3. Het vergelijken van het nieuwe project met de kansverdeling van de referenties om zo de meest waarschijnlijke uitkomst voor het specifieke project vast te stellen.

7 Lessen voor andere projecten

In dit hoofdstuk formuleren we lessen voor andere projecten. We volgen daarbij de binnen RWS gehanteerde indeling van scope, kwaliteit, budget, planning en organisatie.

Lessen scope

Het vastzetten van de scope via een Planologische Kernbeslissing of een vergelijkbaar instrument zorgt voor heldere kaders waarbinnen de bestuurders en de vakmensen vervolgens maatregelen vorm kunnen geven. Veel infraprojecten gedragen zich wat betreft de scope als stuiterballen. Er is altijd wel een nieuwe wens, waarvan het beter, slimmer of handiger is die gedeeltelijk in te passen. Door de discussie aan de voorkant goed te voeren en vervolgens een besluit te nemen, worden de mogelijkheden tot scopewijziging beperkt.

Een tweede les is dat het denken vanuit de levenscyclus onmisbaar is.³⁰ Bij Ruimte voor de Rivier wordt - ondanks de initiatieven die PDR zelf heeft genomen ten aanzien van beheer en onderhoud - primair gekeken naar de investeringen om de doelstelling te bereiken en niet naar de totale investeringen die nodig zijn om de levenscyclus te optimaliseren.

Lessen kwaliteit

Een belangrijke les is dat lagere overheden veel ruimte hebben gekregen om zelf de ruimtelijke kwaliteit te bepalen. Dat heeft wellicht tot enige vertraging ten opzichte van de aanvankelijke planning geleid, maar tegelijkertijd tot veel draagvlak voor de maatregel. Een tweede les is dat het sturen op een riviertak meer flexibiliteit geeft dan het sturen op afzonderlijke projecten of maatregelen. Een brede, integrale visie heeft voordelen. Een derde les is dat onafhankelijke oordelen over de ruimtelijke kwaliteit passen bij een model waarin het rijk de kaders stelt en de regio's zorgen voor ruimtelijke inpassing.

Lessen budget

Het klinkt als een open deur, maar een goed begroot budget is en blijft een succesfactor. De kunst is bovendien om politieke steun te verwerven voor een reëel budget, want dat geeft een project net wat meer lucht. Waterveiligheid is een thema met een hoge politieke sensitiviteit.

Een budget wordt altijd begroot op veronderstellingen. Het wordt aan de inputzijde van het proces vastgesteld. Vervolgens wordt het tijdens de throughput fase bijgesteld, meestal omhoog. Het zou interessant zijn naast deze wijze van budgettering veel explicieter te werken met een verwachte eindprijs. Nu beweegt die raming (waar verwachten we dat de prijs op uitkomt?) voor Ruimte voor de Rivier zich in neerwaartse richting van Q2 2012 naar Q3 2012, maar een volgende keer stijgt die mogelijk weer. Maar nogmaals, wat is de verwachte eindprijs? Van een aannemer verwachten we ook dat hij daar duidelijk over is.

³⁰ Intussen is Life Cycle Costing (LCC) verplicht bij alle projecten van RWS en opgenomen in Spelregels van het MIRT.

De aanbeveling om te werken met Reference Class Forecast als aanvullend instrument is een les voor nieuwe projecten. Belangrijke uitgangspunten voor budgetbeheer blijven sober en doelmatig opereren.

Lessen planning

Planning is een middel en geen doel. Het gaat er vooral om het doel in ogen te houden en fixatie op middelen (tijd en geld) te vermijden. Dat is een belangrijke les. Waarom? Wij denken dat de Kamer meer geïnteresseerd is in de voortgang van het bereiken van de doelstelling van waterveiligheid in 2015 dan in het aantal projecten dat de planning in 2015 net niet haalt. Stel de zaken voor zoals ze zijn, beredeneerd vanuit de doelstellingen.

Een tweede les is dat planningsdruk (2015) uitstekend is in een programma, maar dat op ¾ de moeilijkste projecten in principe nog over zijn. Daarop blijven sturen met planningsdruk is waarschijnlijk onverstandig.

Lessen organisatie

Wat voor een type organisatie er van de kant van RWS nodig is, is een belangrijk punt van overweging. Voor een klassiek investeringsprogramma als Ruimte voor de Rivier past een aparte projectdirectie, die de verantwoordelijkheid neemt als opdrachtgever voor de maatregelen. Voor programma's die gebaseerd zijn op cofinanciering en cocreëren passen minder 'dirigistische' en qua personele bezetting lichtere organisatievormen. Zeker ook als de waterschappen zelf bijdragen en initiatiefnemer zijn. De programmaorganisatie toetst dan eerder aan de normen van het 'subsidieprogramma' van het Rijk.

Tegelijkertijd is de doorzettingsmacht van de projectdirectie Ruimte voor de Rivier groot geweest omdat het opdrachtgeverschap op een slimme manier verbonden werd met multi-level governance (samenwerking van overheden op basis van gelijkwaardigheid binnen de kaders van de PKB). Eigenlijk werd een 'top-down' benadering zo op subtiele wijze een 'bottom-up' benadering binnen strenge kaders van planning, budget en scope. Dat is een aantrekkelijke werkwijze, maar staat of valt met de kwaliteit van de projectdirectie en de wijze waarop 'leiderschap' wordt vormgegeven. Een derde les is dat de samenwerking met een waterschap dat een uitstekende reputatie heeft om dijken te bouwen anders moet worden vormgegeven dan met een die een zwakkere reputatie heeft. Een benadering van 'one size fits all' werkt dan onvoldoende.

Een vierde les is dat het veel oplevert om aan de voorkant te werken aan gedeelde waarden aan de kant van de rijksoverheid. De werkwijzen van een Regionale Directie, een projectdirectie en van bijvoorbeeld DLG moeten unisono zijn.

Naast bovengenoemde lessen is er nog een aantal losse leerpunten.

Branding

Door branding van het programma (Ruimte voor de Rivier doet het alleen al qua titel veel beter dan Gamma, NHW6 of RRZ12) treedt er een grote mate van identificatie met het programma op. Daardoor voelen ook lagere overheden zich eigenaar van de maatregelen, ook al is het een rijksprogramma. Betrokkenen op alle niveaus bij verschillende overheden voelen zich (op inhoud) verbonden met en (qua doelstelling) verantwoordelijk voor de maatregelen.

Als een programma integraal is, waarom de rest dan ook niet?

Bij Ruimte voor de Rivier wordt de waterafvoer op programmaniveau en op rivierniveau gerealiseerd. Alle maatregelen bij elkaar dragen bij aan de waterafvoer. Dat dwingt ook om maatregelen op elkaar af te stemmen.

Merkwaardig is dan bijvoorbeeld dat natuurcompensatie per Natura 2000-gebied plaats moet vinden. Door, zoals een dijkgraaf zegt, op plek A de habitat van één bever te verwijderen (waarover dan natuurlijk commotie ontstaat), kan er op plek B juist veel meer ruimte ontstaan voor meerdere bevers. In andere sectoren is een integrale, programmatische aanpak inmiddels gemeengoed geworden (Luchtkwaliteit (NSL) en Stikstof (PAS)). Een vergelijkbare aanpak verdient ook voor natuur aanbeveling.

Procesarchitectuur

Voordat een omvangrijk programma start is een grondige afweging nodig van de procesarchitectuur. Hoe liggen verantwoordelijkheden centraal en decentraal? Hoe moet publiek-publieke samenwerking vorm krijgen? Bovendien moet goed afgewogen worden welke rolopvatting en wel type leiderschap wordt gekozen. En bij voorbaat dient die benadering gedifferentieerd te kunnen worden afhankelijk van de professionaliteit van de andere betrokken overheden.

Bijlagen

Bijlage 1: Gesprekspartners

PDR

Ingwer de Boer	HID
Edie Brouwer	Directeur Bedrijfsvoering
Peter Bakker	Hoofd juridische zaken
Ben Broens	Directeur Kennis & plv HID
Leo Paul	Hoofd staf & communicatie
Ingrid Klokke	Afdelingshoofd programmabeheersing
Marjolijne Herbergs	Senior Adviseur markt en aanbesteding
Steve Busby	Hoofd Personeelszaken
Rick Kuggeleijn	Senior adviseur hoogwaterveiligheid
Cor Beekmans	Riviertakmanager

DG R&W

Roel Feringa	Directeur Algemeen Waterbeleid en Veiligheid
Maarten Scheffers	Senior Beleidsadviseur
Eric van Beek	Senior Beleidsadviseur

RWS (Staf) DG

Jan Hendrik Dronkers	DG
Theo van de Gazelle	pDG
Mirjam Horstman	Adviseur
Johan van Vulpen	Adviseur

RWS Oost-Nederland

Joke Cuperus	HID
Harry Meesters	Senior adviseur Ruimte voor de Rivier
Eric ten Cate	Riviertakcoördinator RvdR IJssel

Waterschap Veluwe

Gert Verwolf	Dijkgraaf
Adriaan Smeenk	Projectleider
Johan van de Boomgaard	Projectmanager
John Meijberg	Manager grote projecten

Waterschap Brabantse Delta

Hein van Stokkom	Secretaris - Directeur
Maartje Thijssen	Projectleider

Gemeente Nijmegen

Jan van der Meer	Wethouder
Nico Poolen	Projectmanager

Gemeente Gorinchem

Piet IJssels	Burgemeester
Peter Beerlage	Projectleider

Departementale Auditdienst (min. Fin)

Paul Scholte	Directeur
Anco Duits	Sr auditor
Theo van Dijk	Auditor

FMC

Hans Jesse	Coördinerend Beleidsmedewerker
------------	--------------------------------

Aannemers

Pim van der Knaap (Boskalis)	Hoofd regio Rotterdam
Fries Heinis	Directeur vereniging waterbouwers

Stroomlijn SBB

Nel Sangers	Plaatsvervangend directeur
Theo Meeuwissen	Afdelingshoofd

Overig

Rien van Zetten	Projectmanager, Delta programma, Rivieren
Roeland Hillen	Directeur Netwerk Water
Richard Jorissen	Directeur nHWBP

Bijlage 2: Overzicht gunningswaarde en contractraming maatregelen

Nr ³¹	Maatregelen	Gunning	Contractraming	Opmerking
2	Extra uiterwaardvergraving Millingerwaard	7,8		Bijdrage vanuit PDR aan realisatiebudget
3	Dijkteruglegging Lent	150,1		
	Kribverlaging Pilotproject (100 kribben)	8,3		
5	Kribverlaging Midden-Waal (253 kribben)	4,2		
6	Kribverlaging Waal- Fort St. An (167 kribben)	59,4		
7	Kribverlaging Beneden Waal (161 kribben)			
8	Dijkteruglegging Munnikenland	18,2		
9	Uiterwaardvergraving Avelingen	18,0		
10	Ontpoldering Noordwaard (meestromend)	93,1		
11	Ontpoldering Overdiepsche Polder (meestr.)	28,3		
13	Dijkverbetering Amer/Donge (dijkkring 35)			
14	Dijkverbetering Steurgat/L v Altena (DR 24)			
15	Dijkverbetering BM/Land van Altena (DR 24)			
16	Dijkverbetering Oude Maas/Hoeksche Waard			
17	Dijkverbetering Oude Maas/Voorne Putten Zuiderklip			
18	Berging op het Volkerak Zoommeer			
19	Uiterwaardvergraving Huissensche Waarden			Private initiatiefnemer, geen kosten ten laste van PDR
20	Uiterwaardvergraving Meinerswijk			Contractraming Start Markbenadering
21	Uiterwaardvergraving Neder-Rijn	14,7		
25	Uiterwaardvergraving Vianen	8,1		
27	Dijkverbetering NR/Betuwe/Tieler-CW (DR 43)	2,1		

³¹ Bij de nummering hoort de volgende uitleg: Het programma RvdR begon met 39 maatregelen. Hieraan zijn twee maatregelen toegevoegd die niet meetellen voor het bereiken van de waterveiligheid (Zuiderklip en Hondsbroeksche Pleij). Samen met de bypass Kempen (RvdR IJsseldelta) zijn dit de hier weergegeven 42 maatregelen.

	- Dijkverbetering Rijswijk - Opheusden (RIP)		Onderdeel van 27; Bouwkosten SNIP3 raming
	- Dijkverbetering Arnhem-Malburgen	2,1	Onderdeel van 27
28	Dijkverbetering Neder-Rijn/Arnhemse- en VB	0,7	
29	Dijkverbetering Lek/Betuwe/CW (DR 43)		
	- Dijkverbetering Fort Everdingen - Ravenswaaij (RIP)		Onderdeel van 29; Bouwkosten SNIP3 raming
30	Dijkverbetering Lek/AB en de VHL (DR 16)		
	- Dijkverbetering Hagesteijn - Fort Everdingen (RIP)		Onderdeel van 30; Bouwkosten SNIP3 raming
	- Lekdijk Vianen		Is meegenomen in uiterwaardvergraving Vianen
	- Dijkverbetering Schoonhovenseveer - Langerak		Onderdeel van 30; nog in planstudiefase, PDR verwacht half maart contractwaarde te kunnen actualiseren. Projectbudget was € 40 miljoen.
32	Dijkverlegging Cortenoever		Contractraming Start Marktbenadering
33	Dijkverlegging Voorster Klei		
34	Uiterwaardvergraving Deventer: BWO	26,2	
35	Uiterwaardvergraving Deventer: KSO		
36	Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld		Contractraming Start Marktbenadering
37	Uiterwaardvergraving Scheller	27,3	
38	Dijkverlegging Westenholte RvdR IJsseldelta		
39	- Zomerbedverlaging Beneden-IJssel		BK + EK ON uit SNIP3 raming
	- IJsseldelta Zuid		BK + EK ON uit SNIP3 raming
42	Hondsbroeksche Pleij	15,3	
	Subtotaal maatregelen (realisatie)	481,8	460,6

Opmerkingen

De reden dat de nummering niet doorloopt ligt aan het feit dat zowel de tabel de oorspronkelijke 39 maatregelen bevat (genummerd), als ook de later toegevoegde maatregelen Zuiderklip, Hondsbroeksche Pleij en bypass Kempen (IJsseldelta Zuid).

De cijfers van de contractraming voor de nog aan te besteden maatregelen zijn weggelaten in verband met mogelijk aanbestedingsvoordeel. In het subtotaal zit Kampen inbegrepen.

Bijlage 3: Overzicht realisatie waterveiligheid

Maatregel	Beoogd effect (PKB)	% Rivierverruiming deelgebied PKB	% Rivierverruiming totale PKB	Dijkverbetering	
Bovenrijn en Waal (ca. 20% PKB-gebied)					
Uiterwaardvergraving Millingerwaard	9 cm	11		2	
Dijkteruglegging Lent *	35 cm	43		9	
Kribverlaging Midden-Waal	12 cm	15		3	
Kribverlaging Fort St-Andries	8 cm	10		2	
Kribverlaging Beneden Waal	6 cm	7		1	
Munnikenland	11 cm	14		3	
	Totaal:		100%	20%	0 km
	Waarvan oplevering 2015:		100%	20%	0 km
Merwedees, Bergsche Maas, Amer- Rijn- en Maasmondinggebied (ca. 30% PKB-gebied)					
Avelingen	5 cm	7		1	
Noordwaard	30 cm	42		8	
Overdiepsche Polder	27 cm	38		7	
Dijkverbetering Amer/Donge	1 km				
Dijkverbetering Steurgat	5 km				
Dijkverbetering Bergsche Maas	2 km				
Dijkverbetering Oude Maas/Hoeksche Waard	2 km				
Dijkverbetering Oude Maas/Voorne Putten	1 km				
Berging Volkerak Zoommeer	10 cm	14		3	
	Totaal:		100%	19%	11 km
	Waarvan oplevering 2015:		100%	19%	11 km (100%)

Andersson Eiffers Felix

Pannerdensch Kanaal/Nederrijn en Lek (ca. 25% PKB-gebied)

Huissensche Waarden	8 cm	22	2	
Meinerswijk	7 cm	19	2	
Doorwertsche Waarden	2 cm	5	1	
Middelwaard	3 cm	8	1	
De Tollewaard	6 cm	16	1	
Machinistenschool Elst	5 cm	13	1	
Vianen (Ruimte voor de Lek)	6 cm	16,2	1	
Dijkverbetering Nederrijn/Betuwe/Tieler en Culemborger Waarden (2016)*	20 km			
Dijkverbetering Arnhemse en Velperbroek	2 km			
Dijkverbetering Lek/Tieler en Culemborgerwaard (2016)*	8 km			
Dijkverbetering Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (2016)*	5 km			
Totaal:		100%	9%	35 km
Waarvan oplevering 2015:		100%	9%	2 km (6%)

Ijssel (ca. 25% PKB-gebied)

Cortenoever (2016)*	35	17	9	
Voorsterklei (2016)*	29	14	7	
Bolwerksplas, Ossenwaard en Worp	17	8	4	
Keizers- en Stobbenwaarden em Olsterwaarden	10	5	3	
Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld (2016)*	63	31	16	
Scheller en Oldeneler Buitenwaarden	8	4	2	
Westenholte	15	7	4	
Zomerbedverdieping BenedenIjssel en Bypass Kampen (2017)*	29	14	7	
Totaal:		100%	52%	0 km
Waarvan oplevering 2015:		34%	13%	0 km

Totaal oplevering veiligheid conform scope PKB 2015:	61%	13 km (28%)
Totaal oplevering veiligheid conform scope PKB 2016:	93%	46 km (100%)
Totaal oplevering veiligheid conform scope PKB 2017:	100%	46 km (100%)

*Te laat opgeleverd

Bijlage 4: Samenvatting eerdere evaluaties

Deze ¾ evaluatie werd voorafgegaan door een reeks externe en interne evaluaties. De volgende evaluaties behandelen ook risico's voor de realisatiefase:

- Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier, Berenschot, Erasmus Universiteit, augustus 2011
- Due Diligence Review Programma Ruimte voor de Rivier (RvdR), interne evaluatie onder leiding van Ad Smaal, oktober 2011³²
- Evaluatie Vastgoedproces Ruimte voor de Rivier, Berenschot, februari 2012.³³

Naast deze evaluaties zijn ook de accountantsrapporten een belangrijke bron om op voort te bouwen.

Onderstaand worden per evaluatie de relevante conclusies en eventuele aanbevelingen met betrekking tot de risico's in de realisatiefase weergegeven. Dit om de continuïteit te garanderen en als uitgangskader voor dit onderzoek.

Ten behoeve van het overzicht zijn de conclusies en aanbevelingen geclusterd volgens de volgende categorieën:

- projectdoelen/scope
- tijd
- geld
- (risico's)
- organisatie
- andere aspecten.

Hierbij geldt dat gesignaleerde risico's waar mogelijk naar effect op tijd en geld worden toebedeeld. Waar dit niet mogelijk is, wordt het risico apart benoemd.

A Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier, 2011

Projectdoelen/scope

- Doelbereik dubbeldoelstelling PKB (waterveiligheidsnorm & ruimtelijke kwaliteit): de outcome zal worden gehaald.
- De dubbeldoelstelling is effectief. Sterker nog: juist door de combinatie werd/wordt de voortgang minder belemmerd.
- De (politieke) perceptie over de dubbeldoelstelling is veranderd. Waterveiligheid is de hoofddoelstelling geworden. Ruimtelijke kwaliteit wordt in het landelijke politieke debat steeds meer afgedaan als ondergeschikt en in zekere zin een 'luxe'.
- Aanbeveling: Bezie dubbeldoelstelling niet vanuit eenzijdig perspectief.

³² Deze interne evaluatie werd uitgevoerd ten behoeve van de overdracht van DGRW naar RWS. Het doel van de evaluatie was een gemeenschappelijk beeld van het programma te verwerven, met nadruk op de vraag of de doelstellingen realiseerbaar zijn binnen budget / tijd, rekening houdend met risico's.

³³ Hiernaast is er ook de Evaluatie naar de ontwerpprocessen van Ruimte voor de Rivier, Ecorys, 2011. Intern worden in het kader van het Onderzoeksplan Control veel onderzoeken uitgevoerd.

Volgens de onderzoekers bestaan er drie perspectieven op de relatie tussen de twee doelstellingen, waarbij de derde meest gehanteerde is:

- 1 Waterveiligheid als basis met ruimtelijke kwaliteit als toegevoegde waarde
- 2 Waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit als concurrerende doelstellingen
- 3 Waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit als ondeelbare doelstellingen waarbij het gaat om 'nette inpassing' van de rivier verruimende maatregelen, waarbij tegelijkertijd een bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit wordt geleverd.

De aanbeveling is om het programma vanuit deze verschillende perspectieven te blijven bezien en niet langs één perspectief te snijden in budget en mogelijkheden. Anders zouden veel partners minder goed uit de voeten kunnen met de realisatie van de maatregelen. Er is een taak voor goed verwachtingsmanagement en ruimte voor dialoog en discussie.

Tijd

- De uitvoering van het programma ligt voor het grootste gedeelte op schema en vindt plaats binnen tijd en budget. Voor een aantal maatregelen is duidelijk dat ze mogelijk niet gerealiseerd zijn in 2015.
- Er moet nog een relatief groot deel van het programma worden aanbesteed. Dat is een risico. Het draagvlak voor maatregelen kan bijvoorbeeld als gevolg van (landelijke, lokale en regionale) verkiezingen of gebeurtenissen (rond/in het project zelf) afnemen.

Geld

- De uitvoering van het programma ligt voor het grootste gedeelte op schema en vindt plaats binnen tijd en budget.
- Resultaten van aanbestedingen zijn gunstig zijn ten opzichte van de raming bij de projectbeslissing/SNIP3. Deze mogelijke meevaller moet echter niet te snel worden geïncasseerd. Het is namelijk ook een risico, omdat de algemene ervaring met realisatie van grote projecten is dat budgetten veelal overschreden worden. Pas na realisatie wordt duidelijk of het aanbestedingsvoordeel ook daadwerkelijk tot een lagere uitgave voor het realiseren heeft geleid.
- Aanbeveling: Houd de budgettaire ruimte in het programma vast.
De Tweede Kamer heeft bepaald dat het geld dat is vrijgevallen door de geschrapte maatregelen binnen het programmabudget behouden kan blijven. De onderzoekers vinden dit passend bij het programma en bevelen aan het (programma)budget vast te houden tot het moment van realisatie van de PKB-doelstellingen. Tot 2015 moet nog veel gerealiseerd worden. De marktsituatie ziet vanuit budgettair perspectief relatief goed uit, maar daarin kan verandering komen. De lakmoesproef van de realisatie moet nog komen. En ter vergelijking: ten opzichte van het moment van budgetteren liggen verschillende prijzen (vastgoed, olie en staal) nog steeds hoger dan het niveau van toen.
- Aanbeveling: Koppel budgetten intelligent in de relatie Rijk-regio.
Een aantal maatregelen van RvdR zijn tegelijkertijd ook onderdeel van een regionaal programma. Zo maken Lent en Munnikenland onderdeel uit van het regionale programma Waalweelde. Andere regionale programma's zijn bv. IJsselsprong en IJsseldelta Zuid.
Er bestaan inhoudelijke verbanden terwijl de financiering uit verschillende bronnen afkomstig is. Dit eist een intelligentemanier van koppeling om situaties te verwijderen

waarin verschillende deelprojecten op elkaar wachten. Zowel sterker koppelen als ontkoppelen kan het risico van niet realisatie vergroten.

Risico's

- Vooruitkijkend verwacht men een aantal risico's voor tijdige realisatie en realisatie binnen budget: grondverwerving, vergunningverlening en de veranderende natuurregelgeving. De risico's zijn niet nader uitgewerkt.
- Aanbeveling: Houd $\frac{3}{4}$ evaluatie en eindevaluatie.

Organisatie

- Overall conclusie is dat er een grote prestatie is geleverd. Dit terwijl andere soortgelijke programma's in de problemen komen en te maken hebben met vertraging en/of budgetoverschrijding. Een verklaring hiervoor is de gedegen basis van de PKB die ruimte biedt voor regionale inbreng, rekening houdt met (financiële) risico's en uitgaat van een realistische planning. Daarnaast is het succes van de uitvoering van de PKB gelegen in de kwaliteit van de programmaorganisatie en het management.
- In de programma-inrichting ziet men een hoge mate van bestuurlijke en ambtelijke vervlechting. Er is sprake van een doordacht geconstrueerde vorm van 'multi-level governance', die voortkomt uit een strategie die past bij de complexiteit van de opgave en de omgeving én in termen van doelbereik faciliterend blijkt te werken.
- Het beoogde 'partnership' tussen centrale opdrachtgever en decentrale uitvoerder is verwezenlijkt: er is sprake van strak management, zonder dat dit ten koste gaat van de decentrale bestuurlijke steun. Belangrijk voor dit succes is de ruimte die decentraal is geboden om ook in ruimtelijke zin een kwaliteitsslag aan hun gebied te kunnen geven. Een aantal bestuurlijk inventieve aspecten van de PDR blijkt bijgedragen te hebben aan de relatief soepele uitvoering in de geëvalueerde periode: het parallel schakelen van procedures, het parallel werken, het in een vroeg stadium betrekken van eindbeheerders en vergunningverleners, het instellen van een Q-team en het intensief bouwen van een kennis- en relatienetwerk.
- Ook de vormgeving van het risicomanagement werkt: per maatregel faciliterend vanuit de centrale programmaorganisatie, op programmaniveau overkoepelend in een risicocomité en reflectief (de wijze waarop de centrale programmaorganisatie het eigen opereren en functioneren laat beoordelen).
- Aanbeveling: Blijf profiteren van de programmatische netwerkvorming en etaleer dit ook naar buiten (naar vergunningverleners en raadsleden).
- Aanbeveling: Stel de programmatische aanpak als voorbeeld; een PDR voor andere programma's.
- Aanbeveling: Zorg voor (extra) aandacht voor fase overgangen, bekijk of Q-team bij realisatie nog een rol kan spelen.
- Aanbeveling: Bekijk of en hoe de rol van de riviertakmanagers aangepast kan worden.
- Aanbeveling: Versterk synergie binnen het Rijk.
De tussenevaluatie heeft laten zien dat bestaande kokers tussen departementen geslecht kunnen worden.
Op een aantal complexe dossiers, Natura 2000, Stroomlijn en het besluit Bodemkwaliteit is het lastig gebleken binnen een redelijke termijn een doorbraak te forceren. Dit heeft enerzijds te maken met de complexiteit maar ook met de prioriteit en wil om door de pakken.
De onderzoekers bevelen aan het probleemoplossend vermogen van het Rijk als het gaat om langlopende dossiers die relevant zijn voor RvdR en dus de synergie op Rijksniveau te versterken.

- Aanbeveling: Houd driehoek DG R&W- RWS- PDR in stand, ook na overdracht verantwoordelijkheid.

Andere aspecten

Niet van toepassing.

B Due Diligence Review Programma Ruimte voor de Rivier

Projectdoelen/scope

- Het programma is goed op weg om de PKB-doelstelling van waterveiligheid te realiseren.
- Het doel van de ruimtelijke kwaliteit wordt momenteel anders gewogen dan enige jaren geleden. Er blijft daarmee kans op scopewijzigingen (dat is een exogeen risico, vooral een tijdsrisico).
- Maatregel Zomerbedverlaging Beneden IJssel brengt een deel van de veiligheidsdoelstellingen bij de IJssel wel in gevaar. Er is nog geen oplossing voor dit probleem.

Tijd

- Kans op scopewijzigingen door andere weging ruimtelijke kwaliteit.
- PDR hanteert in haar rapportages een te optimistische/niet realistische planning (aantal projecten dat deadline haalt). Volgens het reviewteam zal voor meer dan de door PDR in VGR 18 gerapporteerde 4 maatregelen de waterveiligheid niet gerealiseerd zijn per december 2015 (10 van de 39 lijkt reëler beeld).

Geld

- Er is geen reden aan te nemen dat RvdR onvoldoende budget heeft. Vanaf de start is er een ruime risicoreservering in het budget.
- Er zijn (vooralsnog) aanzienlijke aanbestedingsmeevallers naast kostenstijgingen (bv. duurdere grondaankoop).
- Enkele maatregelen kunnen nog tot een forse financiële tegenvaller leiden (met name Zomerbedverlaging).
- Verder kan onderbrengen Stroomlijn (scopewijziging - budget €75 mio) nog tot tegenvallers leiden. Onduidelijkheid over vergunbaarheid scope en toereikend zijn budget.

Risico's

- Risico's moeten deels beter gekwantificeerd worden.
- Een aantal risico's wordt door het programma gezien als exogeen.
De vraag is hoe lang deze risico's exogeen blijven en endogeen worden:
 - als 7,5% risico-opslag voor de uitvoering niet genoeg blijkt te zijn, zullen waterschappen extra budget claimen bij PDR
 - Beheer & Onderhoud en Stroomlijn zitten niet in scope maar worden deels wel gefinancierd uit projectbudget (onvoorzien en organisatiebudget).
- Waterschappen (en gemeenten) hebben weinig ervaring met nieuwe contractvormen.
- Aanbeveling: B&O: Regel bij overdracht financiering B&O:
 - onttrekking €35 mln bestuurlijk onvoorzien voor afkoop NBO's
 - borging juiste inzet beschikbaar EL&I budget (€1,5 mln/j) voor B&O
 - leg in overdrachtsprotocol DGRW-RWS vast hoe het extra B&O financieel wordt gedekt (SLA).

Organisatie

- Projectbeheersing is over het algemeen goed op orde.
- Voortgangsrapportages hebben een terugkijkend karakter. Hierdoor wordt een kans op verwachtingenmanagement gemist.
- Door verantwoordelijkheidsverdeling tussen programma en maatregelen is er centraal in beperkte mate inzicht in de omvang van de risico's (geen centraal risicodossier voor alle maatregelen).
- PDR heeft tot op heden goed gefunctioneerd.
- De organisatie is tot nu toe te weinig gekanteld van planstudie naar realisatiekennis en -ervaring.
- Het is wenselijk na overdracht de tripartite sturing RWS/DGRW/PDR in stand te houden en onderwerpen te benoemen waarover tenminste overleg moet worden gevoerd.
- Aanbeveling: Met de kanteling naar realisatie wordt tijd en budget forecasting zeer belangrijk. PDR moet zich hiervoor organisatorisch versterken (senior realisator). De senior realisator dient tevens aandacht te hebben voor contractbeheersing bij waterschappen.

Andere aspecten

- Met de kanteling naar realisatie wordt forecasting van tijd en budget zeer belangrijk.
- PDR hanteert nu deterministische planning. Voor realisatiefase geldt dat probabilistische planning noodzakelijk is.

C Evaluatie Vastgoedproces Ruimte voor de Rivier

Projectdoelen/scope

Niet van toepassing.

Tijd

- Goede voortgang vastgoedproces maar het halen van gestelde termijnen vergt veel inspanningen en gaat met nodige risico's gepaard.
- Onteigening kan lange tijd in beslag nemen, gezien de doorlooptijd van procedure en de beschikbare capaciteit bij de Raad van State en de Onteigeningskamer.
- Als maatregelen straks allemaal min of meer tegelijkertijd capaciteit vragen, bestaat risico van vertraging in de realisatie.

Geld

- Uit de stand van zaken t/m Q4 2011 blijkt dat de onderhandelingen nog voor ca. 20% van de dossiers moeten worden gestart en er nog 4% van het totaal budget beschikbaar is. Hoewel de omvang en complexiteit van deze dossiers relatief beperkt is, is het van belang om te bekijken of beschikbare budget afdoende is.

Risico's

Niet van toepassing.

Organisatie

- Bij Ruimte voor de Rivier is het vastgoedproces uit het primaire proces gehaald en als aparte unit neergezet. Dit blijkt achteraf een goede beslissing te zijn geweest. Een goede afstemming van het vastgoedproces en de projecten is daarbij van belang.
- Het samenwerken met anderen (DLG en RVOB) is een ingewikkeld proces (andere culturen en werkwijzen) maar door het instellen van een CTV (Coördinatie Team Vastgoed) heeft de samenwerking positief uitgepakt.

- Door het parallel lopen van de processen vastgoed, planvorming en aanbesteding was het noodzakelijk frequent te overleggen en af te stemmen.

Andere aspecten

- Het onderhandelingsproces krijgt veel aandacht in het rapport en hier worden veel aanbevelingen gegeven voor toekomstige programma's.
- Verwachtingsmanagement is nodig opdat de (on)tevredenheid bij de rechthebbenden, die nu eenmaal hoort bij vastgoedverwerving, goed in beeld wordt gebracht.

Accountantsrapport bij 20e Voortgangsrapportage ³⁴

In het kader van de Regeling Grote Projecten is minimaal een keer per jaar een accountantsrapport vereist. Het laatste accountantsrapport dateert van oktober 2012 en heeft betrekking op de periode van 1 juli 2011 tot en met 30 juni 2012. Het wordt uitgevoerd in de vorm van een joint audit van de Auditdienst Rijk met de Auditdienst van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De audit bevat twee onderdelen: een controleverklaring bij de verantwoording van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en een assurancerapport met conclusies over de volledigheid en het totstandkomingsproces van de informatie in de voortgangsrapportage 20 en de beheersing en het beheer van het programma RvdR.

Projectdoelen/scope

Niet van toepassing.

Tijd

- Ten opzichte van voortgangsrapportage 18 is het aantal maatregelen dat na 2015 wordt opgeleverd met 4 toegenomen tot 8.
- Herhaling van opmerking in accountantsrapport bij voortgangsrapportage 18 dat de maatregel Nurg 'Afferdensche en Deetsche waarden' naar verwachting niet in 2015 gereed zal zijn. De realisatie ligt echter buiten de beïnvloedingssfeer van het ministerie van IenM.
- Uit de voortgangsrapportage 20 blijkt dat het programma ten aanzien van vastgoed op koers ligt. Dit is door extern onderzoek bevestigd.

Geld

- De eerder gemelde spanning tussen raming en budget is in de verslagperiode verdwenen door aanbestedingsmeevallers, genomen SNIP-3 beslissingen en herijking van de risicoreserve
- Het budget onvoorzien bedraagt € 384,2 miljoen waarvan inmiddels € 128 miljoen is opgetreden. Het restant van het budget onvoorzien bedraagt € 256,2 miljoen met een verwachtingswaarde voor nog optredende risico's van € 122,0 miljoen. Geen aanmerking op inschatting PDR dat dit bedrag voldoende is om programma af te ronden.

³⁴ In het kader van de Regeling Grote Projecten is minimaal een keer per jaar een accountantsrapport vereist.

- Vaststelling dat aanbestedingsmeevallers (€107,1 miljoen) nog niet zijn verwerkt in het budget. Inschatting dat budgetbijstelling mogelijk zal gaan plaatsvinden wanneer het grootste deel van de aanbestedingen heeft plaatsgevonden.

Risico's

Niet van toepassing.

Organisatie

- In opzet zijn door de PDR veel maatregelen genomen om de uitvoering beheerst te laten verlopen.
- Auditing vormt belangrijk beheersinstrument binnen PDR om risico's te monitoren. Op kritische processen vinden regelmatig audits plaats. In de verslagperiode onder andere over aanbestedingen, vastgoed, kabels en leidingen.

Andere aspecten

Niet van toepassing.