

GOVERNMENT

Eindrapport Evaluatie uitvoering Hoogwaterbescher- mingsprogramma

Ministerie van Verkeer en
Waterstaat

ADVISORY



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

**Evaluatie uitvoering
Hoogwaterbeschermingsprogramma
-eindrapport-**

Dit eindrapport is uitgebracht aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het kader van de evaluatie van de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Het rapport mag alleen gebruikt worden in het kader waarvan dit onderzoeksrapport is opgesteld: het onderzoek dient primair om de beheersbaarheid en uitvoerbaarheid van het HWBP in de toekomst te vergroten. Het is niet toegestaan dit rapport voor een ander doel aan te wenden dan waarvoor dit rapport is opgesteld. Over de informatie in dit rapport aanvaardt KPMG geen verantwoordelijkheid ten opzichte van enige andere partij dan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

30 Juni 2009

31014b Eindrapportage

Inhoudsopgave

Management samenvatting	4
1 Inleiding	12
1.1 Achtergrond	12
1.2 Beschrijving van de opdracht aan KPMG	12
1.3 Methodologische verantwoording	14
1.4 Leeswijzer	17
2 Beschrijving Hoogwaterbeschermingsprogramma	18
2.1 Essentie HWBP	18
2.2 Programmabureau HWBP	21
2.3 Omgeving van het HWBP	22
3 Het instrumentarium	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Implicaties juridisch kader voor de beheersbaarheid van het HWBP	25
3.3 De inhoud van het instrumentarium	26
3.4 De procedure	27
3.5 Mogelijkheden tot wijziging van de Subsidieregeling	28
3.6 Conclusies	28
3.7 Aanbevelingen	29
4 Opzet en werking Programmabureau	30
4.1 Inleiding	30
4.2 De toerusting van het Programmabureau	30
4.3 De opzet en werking van het programmabeheer	33
4.4 Kwaliteit van de informatievoorziening	37
4.5 Conclusies	38
4.6 Aanbevelingen	39
5 Rol en functioneren van het programmabureau	42
5.1 Inleiding	42
5.2 Gekozen besturingsmodel 'op afstand'	42
5.3 De verdeling van de rollen van het Programmabureau	42
5.4 Conclusies	43
5.5 Aanbevelingen	44
6 Relatie met de omgeving	46
6.1 Inleiding	46
6.2 Bevindingen vanuit het perspectief van het Programmabureau	46
6.3 Bevindingen vanuit het perspectief van de waterschappen	47
6.4 Bevindingen vanuit het perspectief van provincies	47
6.5 Conclusies	48

6.6	Aanbevelingen	48
7	Het HWBP als Groot Project	49
7.1	Inleiding	49
7.2	De essentie van aanwijzing als Groot Project	49
7.3	Bevindingen	50
7.4	Conclusies	53
8	De werkwijze bij RWS projecten	54
8.1	Inleiding	54
8.2	Bevindingen	54
8.3	Conclusies	58
8.4	Aanbevelingen	58
	Bijlagen	60

Management samenvatting

Achtergrond

Primaire waterkeringen zijn de belangrijkste keringen die ons land beschermen tegen overstromingen vanuit de Noordzee, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer. De Wet op de waterkering schrijft voor dat iedere vijf jaar nagegaan moet worden of deze primaire waterkeringen nog aan de veiligheidsnorm voldoen. De primaire waterkeringen die als ‘onvoldoende’ uit de vijfjaarlijkse toetsing komen moeten verbeterd worden. De verbeteringswerken worden in de meeste gevallen uitgevoerd door de waterschappen. Indien de verbetermaatregelen voortkomen uit de in de wet opgenomen criteria komen ze voor rijksfinanciering in aanmerking. Een beheerder van een primaire waterkering kan voor deze financiering in aanmerking komen door via de *Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren* (hierna: Subsidieregeling) een verbeterplan inclusief kostenraming in te dienen in het zogeheten Hoogwaterbeschermingsprogramma (hierna: HWBP). Dit HWBP is een uitvoeringsprogramma met als doel het verbeteren van de primaire waterkeringen in Nederland zodanig dat aan de wettelijke veiligheidsnormen wordt voldaan.

Aanleiding en inhoud van de evaluatie

Rijkswaterstaat (RWS) heeft bij brief van 26 oktober 2007 van het Directoraat Generaal Water (DGW) de opdracht gekregen om een programmabureau op te zetten voor de uitvoering van het beheer van het HWBP. Bij de formulering van deze opdracht tot oprichting van het Programmabureau heeft DGW eind 2007 aangekondigd dat er uiterlijk 1 oktober 2008 een evaluatie van het Programmabureau start met als doel na te gaan of het Programmabureau zijn taken adequaat en conform afspraak heeft verricht. En of de instrumenten die het Programmabureau ter beschikking heeft toereikend zijn. In de evaluatie wordt ook meegenomen welke nadere afspraken nodig zijn om het programma intern VenW te kunnen aansturen als ware het een Groot Project. En er wordt meegenomen hoe het HWBP ingericht zou moeten worden om te voldoen aan de criteria van een formeel Groot Project (conform de Regeling Grote Projecten).

Omdat de beheersbaarheid van het HWBP als knelpunt wordt ervaren is een belangrijk doel van de evaluatie tevens na te gaan op en/of op welke wijze de beheersbaarheid van het HWBP gegeven de uitgangspunten van de Wet op de waterkering kan worden vergroot. KPMG (hoofdaannemer) en Sterk Consulting hebben van DGW de opdracht gekregen om deze evaluatie uit te voeren. De opdrachtbeschrijving aan KPMG voor de uitvoering van het hoofdonderdeel van de evaluatie luidt als volgt:

Ga uit van het bestaande HWBP en geef, op basis van een ex-post evaluatie van (1) het programmabureau, (2) het beschikbare instrumentarium en (3) de Subsidieregeling, een advies ter verbetering van de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van het HWBP. Geef daarnaast aan welke voor- en nadelen verbonden zijn aan aanwijzing van het HWBP als formeel Groot Project.

Als specifieke deelvraag is KPMG daarnaast gevraagd om ten aanzien van de huidige werkwijze voor de projecten binnen het HWBP die door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zélf worden uitgevoerd, vast te stellen of deze voor iedereen duidelijk, werkbaar en efficiënt is.

In het vervolg wordt een samenvatting van de resultaten van de evaluatie weergegeven. De belangrijkste aanbevelingen zijn uitgelicht en genummerd. Voor de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van het HWBP is het juridisch kader waarbinnen de uitvoering van het HWBP

zich afspeelt randvoorwaardelijk gebleken. Om die reden starten we deze samenvatting met de resultaten van de evaluatie voor dit onderdeel van de gekozen systematiek.

Pas daarna wordt ingegaan op de bevindingen van de evaluatie binnen de context van dit juridisch kader. Hierbij gaan we in op de toereikendheid van de organisatie van het HWBP, de opzet en werking van het programmabeheer en de voor- en nadelen van aanwijzing van het HWBP als Groot Project.

Implicaties juridisch kader voor de beheersbaarheid van het HWBP

De hoofdelementen van het juridisch kader voor het HWBP zijn de Wet op de waterkering en de Subsidieregeling¹:

De Wet op de waterkering

In de Wet op de waterkering is vastgelegd dat het Rijk 100% van de kosten van de uitvoering van verbeteringswerken financiert. Dit betekent dat alle dijken die op grond van in de wet opgenomen criteria bij de toetsing worden afgekeurd en waarvoor waterschappen een adequaat subsidiabel plan indienen voor financiering door het Rijk in aanmerking komen. Ook wanneer de inhoud, het budget of de planning van projecten verandert, worden deze kosten binnen het wettelijke uitgangspunt vergoed. Een niet volledig beheersbare ontwikkeling van de projecten en bijgaande budgetten is daarmee onlosmakelijk verbonden met het gekozen wettelijke uitgangspunt.

Het financiële risico dat samenhangt met de realisatie van het HWBP ligt daarmee volledig bij het Rijk, maar is slechts beperkt door haar te beheersen gegeven dat de uitvoering van de dijkversterkingen bij de waterschappen ligt. De wet bevat daarmee reeds een inherente beperking aan de mogelijkheden om het HWBP binnen budget en planning te realiseren. Deze conclusie inzake de gekozen opzet voor het HWBP is dominant voor de beheersbaarheid van het programma. Wanneer men wil komen tot een fundamenteel betere beheersbaarheid van het programma in termen van budget en planning dan zal de discussie over de gekozen opzet gevoerd moeten worden. Dit betekent dat de wet aangepast zal moeten worden. In deze evaluatie geldt de huidige wet als uitgangspunt.

Het instrumentarium: de subsidieregeling en de handreiking

De Subsidieregeling is ingesteld conform de hiervoor beschreven kaders van de Wet op de waterkering. Zonder aanpassing van het wettelijke uitgangspunt is het in de Subsidieregeling aanbrengen van een alternatieve risicoverdeling, bijvoorbeeld in de vorm van formele financiële prikkels richting waterschappen tot uitvoering van de dijkversterkingen binnen budget en planning, niet mogelijk.

Wél kan men binnen de kaders van de wet ter vergroting van de beheersbaarheid aanvullende procedurele voorwaarden aan de subsidieverlening verbinden. Op dat punt kan de Subsidieregeling nog worden aangescherpt.

¹ DEEL A Geconsolideerde versie Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheeren, Samenvoeging van de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheeren (Stcrt 2006, 28) en de Regeling tot wijziging van de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheeren in verband met de centrale behandeling van de subsidieaanvragen (Stcrt 2007, 234), voorzien van toelichting, Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat Generaal Water, December 2007

1. Geef daarbij prioriteit aan het stellen van eisen aan professioneel contractmanagement door waterschappen richting private aannemers. Waar dit in het publieke domein niet mogelijk is gegeven de wet, kan richting het private domein via marktwerking juist wél een alternatieve risicoverdeling worden aangebracht om oplevering binnen budget en planning af te dwingen.

Wij benadrukken dat dergelijke aanvullende procedurele voorwaarden een positieve invloed kunnen hebben op de beheersbaarheid van projecten binnen het HWBP, maar gegeven het gekozen wettelijke uitgangspunt geen garantie bieden voor de beheersbaarheid van het HWBP als geheel.

Hierna gaan we in op de resultaten van de evaluatie ten aanzien van de organisatie van het HWBP en het gevoerde programmabeheer. De gekozen opzet voor het HWBP zoals hiervoor beschreven geldt daarbij als vertrekpunt.

De toereikendheid van de HWBP organisatie

De organisatorische rolverdeling tussen de bestuurlijke partners

In de uitvoering en het beheer van de waterschapsprojecten uit het HWBP hebben meerdere bestuurlijke partners in de opzet een rol. De belangrijkste partners zijn het (Programmabureau namens het) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de waterschappen en de provincies. Op hoofdlijnen kunnen de rollen als volgt worden omschreven:

- *Ministerie van Verkeer en Waterstaat*: is financier voor 100% van de uitvoeringskosten van de dijkversterkingen en stelt de termijn voor realisatie;
- *Waterschap*: verzorgt de planvorming én realisatie van de dijkversterkingen;
- *Provincie*: is toezichthouder op de primaire waterkeringen en keurt als bevoegd gezag het dijkversterkingsplan af, of goed.

Het Programmabureau is namens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor het opleveren van het HWBP binnen budget en planning. De bevoegdheden ten aanzien van de sturing op dit resultaat berusten echter niet bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat maar zijn via de Subsidieregeling neergelegd bij de waterschappen. De waterschappen, alsmede de provincies, zijn echter geen (financieel) risicodrager. Deze scheve risicoverdeling stelt hoge eisen aan de mate waarin beheersmaatregelen en borgingen zijn aangebracht in het beheersysteem als geheel. Het beheersysteem van het HWBP is op dit moment kwetsbaar, om vier hoofdredenen (in combinatie):

- De invulling van de rolverdeling op hoofdlijnen tussen de bestuurlijke partners, zoals hierboven omschreven, is onvoldoende concreet uitgewerkt in activiteiten en processen (ofwel: wie doet wat, hoe en wanneer?);
- Het (Programmabureau namens het) Ministerie van Verkeer en Waterstaat staan 'op afstand'. Aan de zijde van het Programmabureau is gekozen voor een voornamelijk procedurele rol in combinatie met een relatief kleine bezetting. De mate van betrokkenheid van de provincies is gemiddeld genomen nog in ontwikkeling;

- De benodigde kennis om projecten adequaat te beheren is bij waterschappen nog in ontwikkeling;
- Er ontbreken expliciete prikkels in de uitvoering, omdat de waterschappen en provincies geen (financieel) risicodrager zijn.

De bestuurlijke partners ervaren een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel en zijn in toenemende mate tevreden over de samenwerking. Dit is positief en kan worden gekoesterd, omdat dit de hiervoor beschreven risico's deels mitigeert.

Onze conclusie is niettemin dat in de huidige opzet van de HWBP organisatie een fundamenteel risico besloten ligt voor de realisatie van het HWBP binnen budget en planning. In het beheersysteem in brede zin zijn daarmee op dit moment onvoldoende beheersmaatregelen en borgingen aanwezig.

2. Maak daarom duidelijke bestuurlijke afspraken over de concrete invulling van de hiervoor beschreven rollen van de bestuurlijke partners in activiteiten en processen. Ontwerp het beheersysteem zodanig dat taken en verantwoordelijkheden door de bestuurlijke partners ook waar gemaakt kunnen worden op basis van een bevoegdheid.

Zorg vervolgens voor een integraal beheersmodel waarin de procedures en kaders vanuit het perspectief van de interface tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de waterschappen en provincies in onderlinge samenhang worden gebundeld. Dit beheersmodel vormt de basis voor de roldefinitie van het Programmabureau.

De toerusting van het Programmabureau

Bevoegdheid Programmabureau

Het Programmabureau vervult namens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een spilfunctie binnen de hiervoor geschetste bredere bestuurlijke organisatie van het HWBP. Het Programmabureau heeft daarin volgens de opdracht die door DG Water is verstrekt óók als taak opgedragen om het HWBP aan te sturen en te beheersen op totaalniveau (programma) en individueel niveau (beheerder) met inachtneming van het budgettaire kader á ca. €2,0 miljard en de planning van 2015. We komen tot de conclusie dat gegeven de wettelijke context (het Programmabureau namens) het Ministerie van Verkeer en Waterstaat niet toegerust is met de bevoegdheid om aan deze verantwoordelijkheid invulling te geven. Dit draagt bij aan de eerder geschetste onduidelijkheid van de rolverdeling tussen de bestuurlijke partners.

3. We bevelen dan ook aan om de opdracht zelf én de verwachting die hiervan uitgaat aan te passen in overeenstemming met de uitgewerkte rolverdeling tussen de bestuurlijke partners (zie onder 2.)

Het Programmabureau streeft er conform de aan haar verstrekte opdracht óók naar om het beheer van het HWBP in te richten conform de werkwijze voor Grote Projecten. Indien men op het niveau van het programma volgens deze zogenaamde BBGP² systematiek wil werken, dan impliceert dit dat ook de onderliggende projecten door de waterschappen conform deze systematiek moeten worden beheerd. Het Programmabureau heeft echter tót het formele moment van

² *Basismodel Beheersing Grote Project, Een TCI-proof spelregelkader, Deel A: leidraad voor de diensten, Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken, 1 oktober 2005.*

subsidiebeschikking niet de bevoegdheid om dit in opzet reeds vanaf de verkennings- en planningsfase af te dwingen bij beheerders.

4. We bevelen aan om in de Subsidieregeling als randvoorwaarde op te nemen voor subsidietoekenning dat reeds vanaf de planfase van de HWBP projecten gewerkt wordt volgens de systematiek van het BBGP. Het voldoen aan deze systematiek zou als voorwaarde moeten gelden voor toekenning van de forfaitaire vergoeding van 15%.

Capaciteit Programmabureau

In kwalitatieve zin wordt momenteel door het Programmabureau invulling gegeven aan de IPM rollen. De toerusting qua capaciteit is in kwantitatieve zin echter relatief krap in relatie tot het aantal projecten en de budgettaire omvang van het HWBP. De benodigde capaciteit van het Programmabureau is mede afhankelijk van de toekomstig gekozen rolopvatting en de vergroting van de omvang van het HWBP richting de Derde Toetsing. In combinatie met de huidige krappe bezetting is onze verwachting dat aanvullende capaciteit voor het Programmabureau benodigd is.

5. We bevelen aan om te anticiperen op een groei van de benodigde capaciteit van het Programmabureau door het opstellen van een business case c.q. personeelsplanning op basis van een duidelijke roldefinitie én de verwachte toename van de werklast door de vergrote omvang van het HWBP richting verbetermaatregelen die uit de Derde Toetsing voortkomen.

Opzet en werking van het programmabeheer

Het programmabeheer in brede zin

Zoals we hiervoor hebben aangegeven is het Programmabureau voor de toepassing van de vereiste systematiek afhankelijk van de waterschappen. De kennis om met de BBGP systematiek² te werken is momenteel gemiddeld genomen bij de waterschappen echter nog onvoldoende aanwezig. Zowel budgetbewaking, voortgangsbewaking als risicomangement voldoen niet aan de eisen. Momenteel beschikt slechts 30% van de projecten over een raming en planning conform de vereiste systematiek. De overige 70% voldoet niet aan de kwaliteitseisen.

Onze conclusie is dan ook dat de werking van het programmabeheer én de kwaliteit van de informatievoorziening op de basisreferenties momenteel nog ontoereikend is. Hierin ligt nog een belangrijke ontwikkeltaak voor de waterschappen om op basis van de toetsing kwalitatief goede dijkversterkingsplannen te maken. Onze conclusie is ook dat de verwachtingswaarde die uitgaat van de huidige ramingen en planningen waarschijnlijk te optimistisch is, omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met risico's en onvoorziene omstandigheden. Daarmee bestaat de kans dat zowel de raming als de planning voor realisatie van het HWBP nog substantieel zullen afwijken ten opzichte van het huidige budgettaire kader van ca. €2,0 mrd. en realisatie in het jaar 2015. In de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is nog niet voorzien in dekking van deze ontwikkeling, hetgeen een risico vormt voor het realiseren van het HWBP binnen de gestelde kaders. Naar (de omvang van) dit risico hebben wij geen nader onderzoek gedaan.

6. We bevelen aan op korte termijn een risicoscan uit te voeren voor het Programma HWBP om tot meer realistische verwachtingswaarden voor raming en planning te komen én om te anticiperen op de implicaties hiervan voor de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het programmabeheer vanuit het perspectief van het Programmabureau

Binnen het bredere beheerkader zoals hiervoor geschetst heeft het Programmabureau een spelfunctie.

Het Programmabureau heeft in een korte periode veel in gang gezet om een goed fundament onder het programmabeheer van het HWBP te leggen. In de evaluatieperiode is het Programmabureau er door informele beïnvloeding in geslaagd om de noodzakelijke informatievoorziening ten aanzien van de basisreferenties voor de dijkversterkingen vanuit de waterschappen te ontsluiten. Er is bij partijen een overwegende tevredenheid over het Programmabureau inzake de uitvoering van haar taken en de proactieve houding die hierin wordt aangenomen.

Er zijn ook verbeterpunten te benoemen, zoals met betrekking tot haar primaire rol als subsidieverstrekker. De termijnen voor besluitvorming (op bv. wijzigingen) en voor bevoorschotting worden bijvoorbeeld niet altijd gehaald. Ook de communicatie over het verloop van de besluitvormingsprocedure kan worden verbeterd. Belangrijk is in dat kader ook dat er geen toleranties afgesproken zijn voor raming en planning en dat een 'post onvoorzien' ontbreekt. De beperkte discretionaire ruimte die hiervan voor het Programmabureau uitgaat kan tot onnodige vertraging leiden. Daarnaast is van belang dat een expliciete inhoudelijke toets op de set basisreferenties van de dijkversterkingsprojecten op dit moment onvoldoende duidelijk is belegd. De genoemde punten vormen een risico voor het realiseren van het HWBP binnen de gestelde kaders.

7. Zorg daarom voor de inbouw van nadrukkelijke inhoudelijke 'checks and balances' bij besluitvormingsmomenten (zoals bij opname van een project op het HWBP en bij overgang van een project van planning naar realisatie), de aanpak van termijnoverschrijdingen en de instelling van een 'post onvoorzien' voor het programma HWBP.

Ook is ons gebleken dat het Programmabureau, mede gegeven de huidige opdrachtbrief, niet in staat is om een eenduidig beeld van de eigen én onderlinge rolverdeling af te geven aan de waterschappen (en provincies). Dit beeld hangt nog veel af van de interpretatie en het individueel optreden van de projectbegeleider bij het Programmabureau. Wij bevelen aan om uniforme werkwijzen voor projectbegeleiders te ontwikkelen (in samenhang met aanbeveling 2), zoals inzake de afhandeling van issues en besluitvorming.

Het HWBP als Groot Project

De aanwijzing van een project als Groot Project in het kader van de Regeling Grote Projecten is een instrument dat het parlement in kan zetten als zij meent dat dit wenselijk is voor haar controlerende taak in het geval van zwaarwegende maatschappelijke belangen. De programma's HWBP en RvdR (Ruimte voor de Rivier) zijn beide van substantiële omvang. Het programma RvdR heeft wél de status van Groot Project en het programma HWBP niet (de Tweede Kamer kan tot aanwijzing besluiten). Het HWBP werkt in opzet conform de vereiste systematiek en de Tweede Kamer ontvangt jaarlijks een geactualiseerd overzicht van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

De Regeling Grote Projecten kent als leidraad een aantal criteria voor aanwijzing. Met name de omvang, complexiteit en de risico's die verbonden zijn aan het project zijn bepalend. Als leidraad vanuit het BBGP² geldt een bijdrage van het Rijk groter dan €500 mln. Gelet hierop kwalificeert het HWBP als Groot Project en is aanwijzing opportuun. De huidige inrichting van het HWBP als

subsidieregeling vormt gezien vanuit de Regeling a priori geen belemmering voor aanwijzing als Groot Project. Het is aan de Tweede Kamer om de uiteindelijke afweging tot aanwijzing te maken.

De uiteindelijke beslissing om een voorstel tot aanwijzing te doen is daarmee afhankelijk van een weging van voor- en nadelen. Politieke effecten zijn vanwege het onvoorspelbare karakter bij deze overweging buiten beschouwing gelaten. Met name ten aanzien van de transparantie en de prioriteitsstelling voordelen verbonden aan de aanwijzing van het HWBP als Groot Project. De belangrijkste zijn:

- De besluitvorming rond het Programma HWBP zal naar verwachting een hogere prioriteit bij de bestuurlijke partners krijgen ten opzichte van projecten die geen formele status als Groot Project hebben ('verdringingseffecten');
- De eisen aan de kwaliteit van de informatievoorziening door de bestuurlijke partners over de uitvoering van de dijkversterkingsprojecten zullen worden aangescherpt in verband met de rapportage aan de Tweede Kamer;
- De formele betrokkenheid van de departementale Auditdienst van VenW levert borgingen en beheersmaatregelen op voor de verbetering van de beheersing van het programma.

Het nadeel spitst zich toe op de aanvullend benodigde capaciteit om 'compliant' te zijn met de Regeling:

- Ten opzichte van de huidige situatie zullen aanvullende organisatiekosten worden gemaakt in het kader van het voldoen aan de informatieplicht.

Aangezien het HWBP in opzet reeds werkt conform de vereiste systematiek is dit nadeel te overzien. Als randvoorwaardelijk voor aanwijzing geven we mee dat het informatie-arrangement én de uiteindelijke verantwoording zodanig worden ingericht dat elke bestuurlijke partner inzake de realisatie van het HWBP verantwoording draagt conform de eigen verantwoordelijkheid. Net als voor andere maatregelen die binnen het wettelijke uitgangspunt worden genomen geldt ter nuancering ook voor aanwijzing dat dit geen garantie biedt voor de beheersbaarheid van het HWBP als geheel.

De werkwijze voor de RWS projecten

Naast de evaluatie van het HWBP vanuit het perspectief van het Programmabureau is KPMG eveneens gevraagd om aan de hand van de casus Houtribdijk te evalueren of de werkwijze voor de RWS projecten voor iedereen duidelijk, werkbaar en efficiënt is. Wij benadrukken dat wij niet onderzocht hebben in hoeverre onze bevindingen ten aanzien van de casus Houtribdijk over het jaar 2008 representatief zijn voor overige RWS projecten.

Wij concluderen over de duidelijkheid, werkbaarheid en efficiëntie van de huidige werkwijze het volgende:

De huidige werkwijze is in opzet onvoldoende *duidelijk* in die zin, dat de huidige werkwijze op sommige onderdelen niet wordt herbevestigd door de managementcontracten of opdrachtbrieven. In de praktijk wordt de huidige werkwijze door het Programmabureau HWBP echter wel als duidelijk ervaren, aangezien een werkwijze naar analogie van de waterschapsprojecten wordt gehanteerd. Het Programmabureau wijst er ook op dat de werkwijze, waarbij landelijke diensten

een toetsende rol vervullen richting regionale diensten, aansluit bij het nieuwe besturingsmodel zoals dat binnen VenW wordt gehanteerd. Dit geldt niet voor RWS IJsselmeergebied, die de werking als onduidelijk ervaart betreffende (1) de reikwijdte van de door Staf DG RWS verrichte toetsing, (2) de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de nieuwe afdeling Verkenning en Planstudie en (3) de reikwijdte van de uniforme benadering door het Programmabureau van RWS projecten en waterschapsprojecten;

De huidige werkwijze sluit in opzet aan bij de reguliere SNIP systematiek en zou als zodanig *werkbaar* moeten zijn. In praktijk wordt de huidige werkwijze door RWS IJsselmeergebied echter als onvoldoende werkbaar ervaren in de zin van belastende en dubbelende rapportage aan en toetsing door het programmabureau HWBP. Wij menen dat deze perceptie in de weg staat van een constructieve werkrelatie tussen regionale RWS dienst en landelijke RWS dienst en achten als zodanig de huidige werkwijze niet voor iedereen werkbaar. Daarnaast achten wij het zonder nadrukkelijk verzoek opstellen van een concept opdrachtbrief niet bevorderlijk voor de werkbaarheid binnen de huidige werkwijze.

De huidige werkwijze is, ter zake de Houtribdijk, door RWS IJsselmeergebied als onvoldoende *efficiënt* ervaren. Zo heeft de continuering van werkzaamheden voor de Houtribdijk vertraging opgelopen als gevolg van het uitblijven van een beleidsmatige beslissing over de inpassing van “synergie met ecologie”.

De belangrijkste verbeterpunten zijn:

Duidelijkheid: Preciseer welke “staftaken met een operationeel karakter” vervuld worden door het Programmabureau HWBP. Geef hierbij aan of en zo ja in welke mate het Programmabureau HWBP richting de regionale diensten toetsende werkzaamheden overneemt van staf DG RWS. Geef in het verlengde hiervan tevens aan of Staf DG RWS zich al dan niet beperkt tot marginale toetsing. Leg deze afspraken vervolgens vast in het managementcontract met / de opdrachtbrief aan RWS Waterdienst;

Werkbaarheid: Neem de aansturing van en verantwoording door de regionale diensten nog eens nadrukkelijk onder de loep en elimineer doublures. Betracht daarnaast een voldoende mate van rolvastheid in de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer;

Efficiëntie: Maak duidelijk waar het omgevingsmanagement belegd wordt. Dit betreft het beheer van de relatie met belanghebbende partijen en de eisen die deze aan het project stellen. In dat kader is van belang bij wie externe partijen bijvoorbeeld kunnen aankloppen in geval van vragen, opmerkingen of voorstellen tot wijziging inzake de vigerende scope. Is dit een beleidsmatige zaak voor DGW of moet een projectleider bij een regionale dienst dit operationeel afhandelen? Leg deze afspraken vervolgens vast in het managementcontract tussen Staf DG RWS en RWS waterdienst en de opdrachtbrief van DGW aan DG RWS.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) is een programma dat ervoor zorgt dat de belangrijkste waterkeringen van Nederland aan de wettelijke normen voldoen. De beheerders, waterschappen en Rijkswaterstaat, dragen zorg voor het onderhoud van deze belangrijkste waterkeringen. De belangrijkste waterkeringen beschermen tegen overstromingen en zijn dus belangrijk voor de veiligheid. Sinds 1996 wordt aan de hand van een wettelijke, vijfjaarlijkse toetsing bepaald welke waterkeringen niet meer voldoen en verbeterd moeten worden. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat deze belangrijkste waterkeringen Nederland goed blijven beschermen tegen overstromingen vanuit de Noordzee, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer. De waterkeringen die als ‘onvoldoende’ uit deze toetsing komen (op grond van in de wet opgenomen criteria), worden als onderdeel van het Programma HWBP weer op sterkte gebracht. Dit betaalt het Rijk, met uitzondering van achterstallig onderhoud.

Om voor deze financiering in aanmerking te komen, moet de beheerder van de waterkering een verbeterplan indienen. In veel gevallen is dat het waterschap. Ook Rijkswaterstaat heeft een aantal grote waterkeringen in beheer. De ingediende verbeterplannen komen na toetsing met de bijbehorende raming in het landelijke Hoogwaterbeschermingsprogramma. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat stelt dit programma jaarlijks vast. Als er in een jaar niet genoeg middelen zijn om alle plannen te kunnen uitvoeren, dan kan financiering van het verbeterplan worden geweigerd (subsidieplafond). Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt.

Tegen deze achtergrond heeft Rijkswaterstaat (RWS) bij brief van 26 oktober 2007 van het Directoraat Generaal Water (DGW) de opdracht gekregen om een programmabureau op te zetten voor de uitvoering van het beheer van het HWBP. Bij de formulering van deze opdracht tot oprichting van het Programmabureau heeft DGW eind 2007 aangekondigd dat er uiterlijk 1 oktober 2008 een evaluatie van het Programmabureau start. KPMG (hoofdaannemer) en Sterk Consulting hebben van DGW de opdracht gekregen om deze evaluatie uit te voeren.

Voor u ligt onze rapportage inzake de evaluatie van de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Alvorens in te gaan op onze bevindingen duiden we in dit hoofdstuk de inhoud en reikwijdte van het onderzoek alsmede de gehanteerde methodologie.

1.2 Beschrijving van de opdracht aan KPMG

1.2.1 Opdrachtformulering

De opdrachtbeschrijving aan KPMG voor de uitvoering van het hoofdonderdeel van de evaluatie luidt als volgt:

Ga uit van het bestaande HWBP en geef, op basis van een ex-post evaluatie van (1) het programmabureau, (2) het beschikbare instrumentarium en (3) de Subsidieregeling, een advies ter verbetering van de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van het HWBP. Geef daarnaast aan welke voor- en nadelen verbonden zijn aan aanwijzing van het HWBP als formeel Groot Project³.

³ Regeling Grote Projecten Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 351, nr. 3, KST93368, Den Haag, 16 december 2005

De aspecten waarop de evaluatie van de uitvoering van het HWBP zich richt luiden als volgt:

- *Het instrumentarium:* Onderzoek naar ervaringen van partijen met de inhoud van de Subsidieregeling⁴ en de bijbehorende handreiking en het spelregelkader alsmede met het gebruik ervan. Het onderzoek richt zich met name op de relatie, zowel inhoudelijk als procedureel, tussen de Subsidieregeling en de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van het HWBP;
- *De opzet en werking van het programmabureau:* Onderzoek naar toereikendheid programma-organisatie en invulling Integraal Programma Management (IPM) rollen. Het onderzoek richt zich met name op de basisreferenties van het programma, namelijk scope, tijd, geld en risico's;
- *De rol en functioneren van programmabureau:* Onderzoek naar rolopvatting door partijen (subsidiegever, beheerder, facilitator) en 'juistheid' activiteiten in het kader van het beheer van het HWBP;
- *De omgeving:* Onderzoek naar ervaringen partijen op de thema's gezamenlijke verantwoordelijkheid, onderlinge samenwerking, beheersbaarheid en rol programmabureau.

Bij deze opdrachtbeschrijving is ter operationalisatie per onderzoeksthema tevens een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, die richtinggevend zijn geweest voor dit onderzoek. Voor een uitgebreid overzicht hiervan verwijzen wij u naar bijlage A.

Het hiervoor beschreven hoofdonderdeel van het onderzoek richt zich vanuit het perspectief van het Programmabureau HWBP met name op de relatie met de waterschappen als externe uitvoerders. Gedurende het onderzoek is echter een aanvullende onderzoeksvraag naar voren gekomen ten aanzien van de werkwijze voor de projecten die door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna: VenW) zelf worden uitgevoerd. Deze luidt als volgt:

Stel vast of de huidige werkwijze voor RWS projecten binnen het HWBP voor iedereen duidelijk, werkbaar en efficiënt is. Geef vervolgens aan of en zo ja, welke verbeterpunten er in de huidige werkwijze zijn.

De beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt in dit rapport separaat beschreven.

1.2.2 Doelstelling en reikwijdte van het onderzoek

De doelstelling van de evaluatie is om na te gaan of het Programmabureau zijn taken adequaat en conform afspraak heeft verricht. En of de instrumenten die het Programmabureau ter beschikking heeft toereikend zijn. In de evaluatie is ook meegenomen welke nadere afspraken nodig zijn om het programma intern VenW te kunnen aansturen als ware het een Groot Project. En er is meegenomen hoe het HWBP ingericht zou moeten worden om te voldoen aan de criteria van een formeel Groot Project (conform de Regeling Grote Projecten).

⁴ DEEL A Geconsolideerde versie Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren, Samenvoeging van de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren (Stcrt 2006, 28) en de Regeling tot wijziging van de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren in verband met de centrale behandeling van de subsidieaanvragen (Stcrt 2007, 234), voorzien van toelichting, Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat Generaal Water December 2007

Omdat de beheersbaarheid van het HWBP als knelpunt wordt ervaren is een belangrijk doel van de evaluatie tevens na te gaan op en of op welke wijze de beheersbaarheid van het HWBP gegeven de uitgangspunten van de Wet op de waterkering kan worden vergroot.

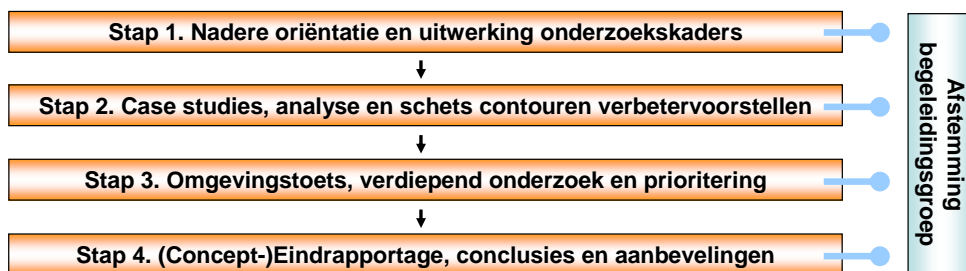
De reikwijdte zoals deze gedurende het onderzoek is gehanteerd kan worden beschreven aan de hand van de volgende algemene uitgangspunten:

- Onderzoeksubjecten zijn programmabureau, Subsidieregeling en instrumenten;
- Het onderzoek richt zich vanuit het perspectief van het programmabureau op het integrale beheersysteem van het HWBP. uitgaande van de bestaande kaders;
- De ex post evaluatie richt zich op de periode januari 2008 tot en met oktober 2008;
- De ex ante evaluatie richt zich op de periode 2009 tot en met 2011, te weten het moment waarop de derde toetsing plaats vindt;
- Onderzoek geeft vanuit de belangrijkste belanghebbenden inzicht in de mate waarin bij betrokkenen tevredenheid bestaat over het programmabureau, de subsidieregeling en het instrumentarium;
- Onderzoek analyseert het oordeel van de belangrijkste relevante belanghebbenden over de mate waarin de huidige opzet van het programmabureau, het instrumentarium en de subsidieregeling bijdragen aan een goede uitvoering en beheersbaarheid van het HWBP;
- Op basis van documentatieonderzoek, bestudering van 5 cases, gerichte interviews en de expertmatige visie van KPMG is een advies geformuleerd met concrete aanbevelingen;
- De cases hebben daarbij als concrete illustratie gediend ten behoeve van de doeleinden van de evaluatie, doch zijn op zich geen specifiek object van onderzoek geweest;
- Het ontwerp van alternatieve kaders of de implementatie van aanbevelingen maken geen onderdeel uit van de opdracht;
- In het kader van dit onderzoek hebben wij geen accountantscontrole uitgevoerd op de aan ons verstrekte gegevens. Wij gaan er van uit dat de aan ons verstrekte gegevens juist en volledig zijn.

1.3 Methodologische verantwoording

1.3.1 Onderzoeksproces

Tijdens het onderzoek voor de evaluatie van de uitvoering van het HWBP zijn vier stappen doorlopen conform het onderstaande schema:



Op hoofdlijnen kan de gevolgde methodologie voor het hoofdonderdeel van de evaluatie daarmee als volgt worden omschreven:

- Als 1^e stap in het onderzoek is een nadere oriëntatie uitgevoerd op het onderzoeksveld door middel van deskresearch en oriënterende gesprekken op het onderzoeksveld en zijn de onderzoekskaders ontworpen;
- Deze onderzoekskaders zijn besproken en afgestemd met de begeleidingsgroep. Een belangrijk onderdeel hiervan wordt gevormd door het toetsingskader aan de hand waarvan de bevindingen kunnen worden getoetst. Hierop wordt in de volgende paragraaf apart ingegaan. Ook is een selectie gemaakt van de concrete cases aan de hand waarvan gesprekspartners zijn geselecteerd. De selectie is gemaakt aan de hand van de criteria ‘regionale spreiding’, ‘projectfase’, ‘beheersing van kosten en doorlooptijd’ en luidt als volgt:

CODE	PROJECT	FASE	RAMING 08-2008	FINANCIERINGSPERIODE
W2-055	Lekdijk Nieuw Lekkerland - Groot-Ammers	planstudie	175	2012-2016
W1-008	Nederlek	realisatie	97	2007-2012
W2-049	Ameland, Waddenzeekering grasbekleding	planstudie	96	2011-2015
WN-008	Versterking Hoeksche Waard Zuid	startfase	73	2013-2016
W2-003	Markermeerdijk Enkhuizen-Hoorn	realisatie	59	2006-2012

- Na de vaststelling van de onderzoekskaders en de selectie van cases is de feitelijke evaluatie in de 2^e stap gestart met een *interne analyse* binnen het Programmabureau, waarbij projectbegeleiders aan de hand van de geselecteerde cases zijn geïnterviewd. In de vragenlijsten is de set normen verwerkt vanuit ons toetsingskader (zie hierna). Als afsluiting zijn de bevindingen ter toetsing terug gekoppeld in een plenaire bijeenkomst met de betreffende medewerkers en het Hoofd van het Programmabureau;
- Het beeld dat uit de interne analyse naar voren is gekomen is vervolgens getoetst in de 3^e stap, de omgevingstoets of *externe analyse*. Daarbij is gesproken met ‘de andere kant van de tafel’, namelijk de externe projectbegeleiders bij de waterschappen voor de geselecteerde cases. Daarnaast zijn twee interviews gevoerd met provincies vanuit hun rol als toezichthouder;
- Op basis van een analyse van bevindingen vanuit deskresearch en interviews is als 4^e stap een concept-eindrapportage opgesteld en zijn aanbevelingen geformuleerd;
- Elke stap in het onderzoek is consequent afgesloten met een bijeenkomst met de begeleidingsgroep voor dit onderzoek (zie hierna) ter toetsing op feitelijke juistheid en op de kwaliteit van het onderzoeksproces.

De methodologie voor beantwoording van de aanvullende onderzoeksvraag inzake de werkwijze voor de RWS projecten is als volgt:

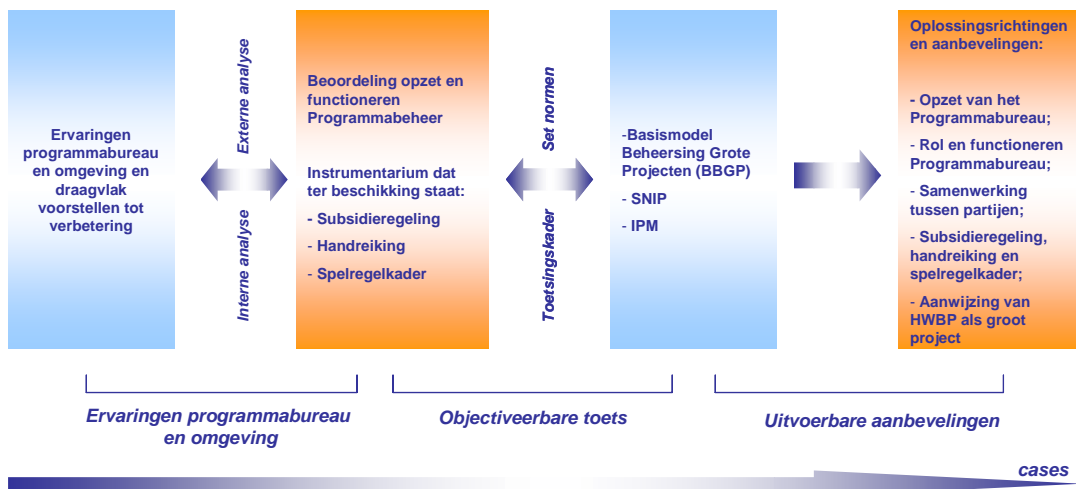
- In overleg met de begeleidingsgroep voor dit onderzoek is één case als referentie geselecteerd, namelijk het project Houtribdijk. Vervolgens zijn door middel van interviews de mening en het oordeel van betrokkenen geïnventariseerd, namelijk vanuit het Programmabureau, de regionale directie Rijkswaterstaat IJsselmeergebied, de coördinator vanuit Staf DG Rijkswaterstaat en DG Water.

1.3.2 Toetsingskader ten behoeve van beoordeling

Onder het toetsingskader verstaan we de set met normen waaraan onze bevindingen zijn gereflecteerd en geobjectiveerd. In de opdracht aan het programmabureau is aangegeven dat er belang aan wordt gehecht dat inzake aansturing en verantwoording reeds de werkwijze voor Grote Projecten conform de Regeling Grote Projecten wordt gehanteerd. De kaders die hiervoor binnen VenW worden gehanteerd zijn bovendien sterk doorontwikkeld en hebben daarom waar mogelijk als basis voor de evaluatie gefunctioneerd:

- Regeling Grote Projecten en Basismodel Beheersing Grote Projecten (BBGP), evt. aangevuld met;
- SNIP en spelregelkader;
- IPM.

Deze set normen is gebruikt bij het opstellen van de vragenlijsten voor zowel de interne als de externe analyse. Een afschrift van de gehanteerde vragenlijst, waarin deze set normen is verwerkt, is daarom ter illustratie opgenomen in bijlage B. Hierbij laat het toetsingskader zich schematisch als volgt samenvatten:



1.3.3 Bronnen voor gegevensverzameling en analyse

De schriftelijke informatie voor de verzameling van onderzoeksgegevens is ter beschikking gesteld door dienstonderdelen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt van een brede interviewronde, waarbij per aandachtsgebied de meningen en het oordeel van betrokkenen zijn geïnventariseerd. De interviewlijst voor het onderzoek vindt u in bijlage C.

1.3.4 Begeleiding van het onderzoek

Voor de evaluatie van het HWBP is een begeleidingscommissie ingesteld. Deze begeleidingsgroep is ingesteld ter toetsing op de feitelijke juistheid en de kwaliteit van het onderzoeksproces. De samenstelling van de begeleidingscommissie is terug te vinden in bijlage C.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport staat de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma als object van evaluatie centraal. Om die reden beginnen we dit onderzoeksrapport in hoofdstuk 2 met een beschrijving op hoofdlijnen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma zelf en vervolgens van het Programmabureau dat in de uitvoering ervan een spilfunctie vervult.

In de hoofdstukken die daarop volgen presenteren we onze bevindingen ten aanzien van de evaluatie van de uitvoering van het HWBP. De hoofdstukken waarin onze bevindingen worden gepresenteerd kennen consequent de volgende opbouw:

- Inleiding: een toelichting op de inhoud van het hoofdstuk;
- Bevindingen in de evaluatieperiode en eventuele recente ontwikkelingen na de evaluatieperiode, zoals plannen en doorgevoerde verbeteringen vanuit het Programmabureau;
- Conclusies op basis van de bevindingen;
- Aanbevelingen om de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van het HWBP te vergroten.

In het vervolg van dit rapport wordt achtereenvolgens ingegaan op het instrumentarium: de subsidieregeling en bijbehorende handreiking en spelregelkader (hoofdstuk 3) op de opzet en werking van het programmabureau (hoofdstuk 4), de rol en het functioneren van het programmabureau (hoofdstuk 5), de relatie met de omgeving (hoofdstuk 6) en tot slot de aanwijzing van het HWBP als Groot Project (hoofdstuk 7). In het laatste hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen ten aanzien van de werkwijze voor de RWS projecten (hoofdstuk 8).

2 Beschrijving Hoogwaterbeschermingsprogramma

In dit rapport staat de uitvoering van het HWBP als object van evaluatie centraal. Om die reden beginnen we dit onderzoeksrapport met een beschrijving op hoofdlijnen van het HWBP zelf en vervolgens van het Programmabureau dat in de uitvoering ervan een spilfunctie vervult.

2.1 Essentie HWBP

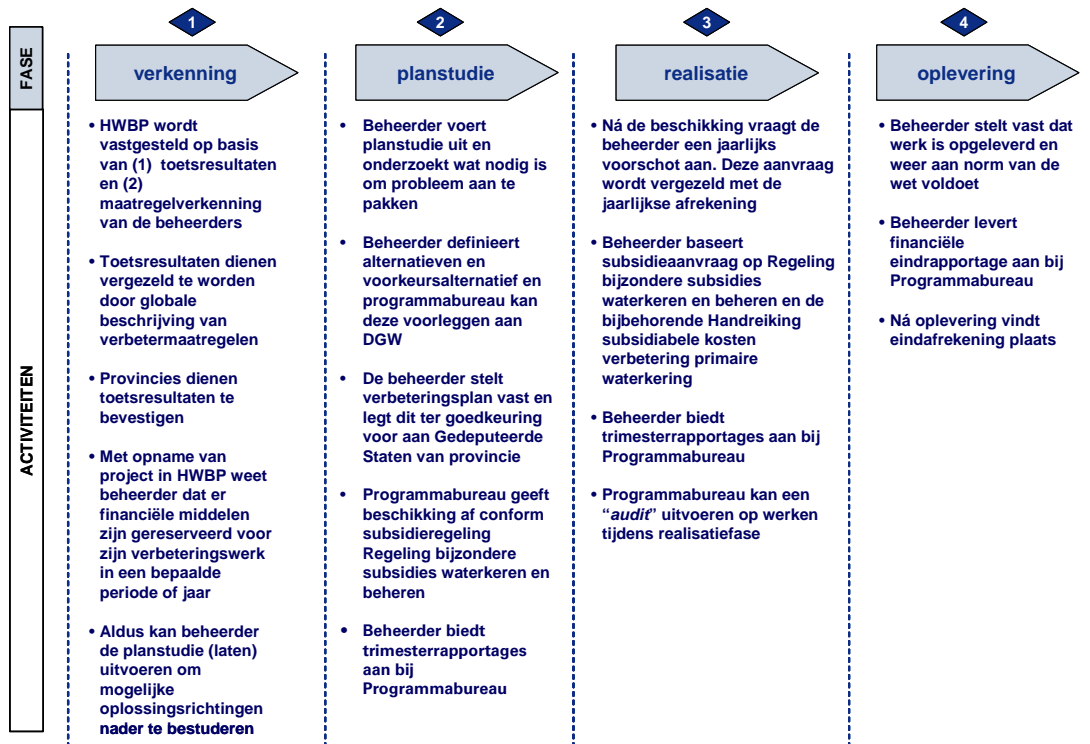
2.1.1 Kwalitatieve omschrijving

Primaire waterkeringen zijn de belangrijkste keringen die ons land beschermen tegen overstromingen vanuit de Noordzee, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer. De Wet op de waterkering schrijft voor dat deze primaire waterkeringen in Nederland elke vijf jaar gecontroleerd moeten worden. Indien een primaire waterkering als onvoldoende uit deze toetsing komt moet deze worden verbeterd. Verbetermaatregelen die voor rijksfinanciering in aanmerking komen en voorzien zijn van (1) een verbeteringsplan, (2) een raming en (3) een voorstel voor prioritering kunnen in aanmerking komen voor het zogeheten HWBP. Dit HWBP is een uitvoeringsprogramma met als doel het op het wettelijke vereiste veiligheidsniveau brengen van de primaire waterkeringen in Nederland. De staatssecretaris stelt de reikwijdte van het HWBP jaarlijks vast en kan indien er in enig jaar onvoldoende middelen zijn om alle verbeterplannen te kunnen uitvoeren gebruik maken van een subsidieplafond. Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt. Achterstallig onderhoud valt buiten de reikwijdte van het HWBP.

2.1.2 Besluitvormingsprocedure

De procedure waarlangs de besluitvorming over de HWBP projecten verloopt kan opgeknipt worden in vier fasen, te weten verkenning, planstudie, realisatie en oplevering. In het volgende overzicht is een korte toelichting per fase terug te vinden⁵:

⁵ Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma, Spelregelkader voor de werkwijze rondom de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheeren, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Water, December 2007



In aanvulling op bovenstaand schema merken wij op dat RWS projecten een aparte status hebben (zie ook hoofdstuk 8). Zo worden RWS projecten, evenals HWBP projecten in verband met Zwakke Schakels, voorgelegd aan de Staatssecretaris. Verder vindt bij toetsmomenten overleg plaats tussen beheerder en programmabureau.

Naast het formele toetsmoment conform de subsidieregeling, te weten de toets van het dijkversterkingsplan bij subsidieaanvraag, overleggen Programmabureau en beheerder ook op de volgende vaste toetsmomenten:

- Bij het vaststellen van de alternatieven in de startnotitie;
- Bij de keuze van het voorkeursalternatief.

Deze contactmomenten zijn beide ter voorbereiding van belangrijke keuzes. De contactmomenten markeren een stap in de besluitvorming en de afspraken die gemaakt worden tijdens deze contactmomenten zijn voor beide partijen bindend.

2.1.3 Feiten en cijfers

Om een beeld te schetsen van de omvang en reikwijdte presenteren we in deze paragraaf een aantal kwantitatieve gegevens over het Programma HWBP inzake aantal projecten, raming en planning. Als inhoudelijke aanleiding voor deze evaluatie is aangegeven dat de beheersbaarheid als problematisch wordt ervaren. Als achtergrond geven we om die reden ook de ontwikkeling van raming en planning in de evaluatieperiode weer.

Aantal projecten

Momenteel vallen er 95 projecten binnen het HWBP. Deze zijn terug te vinden in bijlage D.

Raming

Op basis van de laatste voortgangsrapportage waar wij nu over beschikken blijkt dat de programmaraming (excl. Afsluitdijk) zich als volgt ontwikkeld heeft⁶:

Samenvatting financiële stand van het programma (miljoen euro, incl BTW)	Stand 18 sept 2007	Prognose 2e VGR	Prognose 3e VGR	Vershil 2e vs 3e VGR
Rijksbegroting ¹	1.944	1.944	2.000	56
Programmaraming totaal (μ)	1.805	2.047	2.155	108
Vershil budget - programmaraming	139	103-	155-	

- De verwachtingswaarde is reeds vanaf 18 september 2007 onderhevig geweest aan een spreiding van +/- 40%⁷;
- In de afgelopen periode is de verwachtingswaarde voor de totale programmaraming (inclusief resterende RWS projecten) gestegen met 19,3% van 1805 miljoen euro (begin 2008) naar EUR 2155 miljoen euro (eind 2008). Dit is deels te verklaren doordat in deze periode de initiële ramingen zijn aangescherpt. Zo wordt er in toenemende ook rekening gehouden met risico's;
- Indexatie tot en met 2008 is verwerkt;
- De Afsluitdijk maakt geen deel uit van het HWBP. Dit houdt verband met het feit dat het SNIP 2 besluit voor de aanpak van de Afsluitdijk, hangende een integrale verkenning waarin DGW en staf DG RWS een actieve rol spelen, nog niet genomen is;

⁶ 3^e voortgangsrapportage, concept, versie 27 januari 2009

⁷ Opdracht Programmabureau Hoogwaterbeschermingsprogramma, 26 oktober 2007 (kenmerk DGW/VW 2007/1434)

Bij een nadere bestudering van de gestegen raming springen de volgende projecten in het oog:

CODE	PROJECT	RAMING 2007		RAMING 08-2008		RAMING 12-2008
WZ-009	West Zeeuws Vlaanderen	132	+48%	€ 196	-6%	€ 186
WZ-005	Delflandse kust	102	+15%	€ 118	+1%	€ 119
WZ-002	Hondsbossche- en Pettemerzeewering	99	+66%	€ 164	+75%	€ 288
W1-008	Nederlek	67	+45%	€ 97	-1%	€ 95
W1-009	Bergambacht-Schoonhoven	65	+5%	€ 68	+0%	€ 68
W2-003	Markermeerdijk Enkhuizen-Hoorn	46	+28%	€ 59	+0%	€ 59
W2-049	Ameland, Waddenzeekering grasbekleding	15	+524%	€ 96	+0%	€ 96

Planning

Uit de derde voortgangsrapportage blijkt verder dat de planning, ten opzichte van de zogeheten bestuurlijke intentieverklaringen tussen Rijk, provincie en waterschappen, significant gewijzigd is:

	versnelling	vertraging	op koers
aantal projecten	17	31	34
omvang in maanden	11	16	0

Hierbij maken wij uit de voortgangsrapportage op dat sprake is geweest van vaak te optimistische planningen. Inmiddels hebben de beheerders hun planningen verbeterd, wat resulteert in bovenstaand geactualiseerd overzicht.

2.2 Programmabureau HWBP

Rijkswaterstaat (RWS) heeft bij brief van 26 oktober 2007 van het Directoraat Generaal Water (DGW) de opdracht gekregen om een Programmabureau HWBP op te zetten voor de uitvoering van het beheer van het HWBP. Het Programmabureau vervult een spilfunctie in de uitvoering van het HWBP. De belangrijkste rollen van het Programmabureau zijn conform deze brief⁸:

- aansturen en beheersen van Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) op totaalniveau (programma) en individueel niveau (beheerder) met bijzondere aandacht voor risicobeheersing;
 - projecten van waterschappen laten uitvoeren vóór 2015;
 - in acht nemen van het budgettair kader á ca. 2,0 miljard euro voor periode 2007 tot en 2012 (en verder);

⁸ Opdracht Programmabureau Hoogwaterbeschermingsprogramma, 26 oktober 2007 (kenmerk DGW/VW 2007/1434)

- voortgangsrapportage opstellen aan Tweede Kamer, voorstellen doen voor innovatieve marktbenadering en SNIP2a en SNIP3 besluiten voor RWS projecten toetsen;
- het faciliteren van waterschappen bij de voorbereiding en realisatie van versterkingswerken en het houden van toezicht onder andere op voortgang en risicobeheer;
- het verlenen van subsidie, het toetsen van verbeterprojecten en het schuiven met budgetten en kasritmes binnen budget.

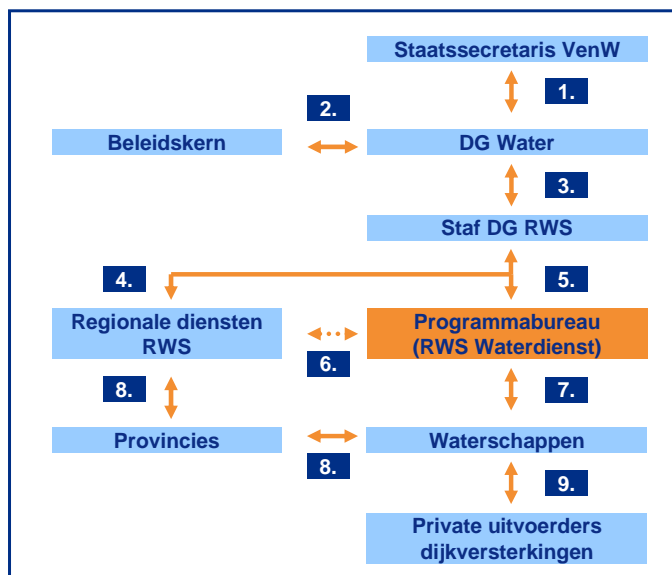
Het programmabureau houdt vanuit deze rollen toezicht op de uitvoering van het HWBP. Het programmabureau spant zich hierbij maximaal in om, met inachtneming van de vigerende leidraden, het HWBP op tijd en binnen budget, sober en doelmatig te doen uitvoeren. Ook zorgt het programmabureau voor de overall planning en het kostenoverzicht van het HWBP inclusief een indicatie van de onderliggende betrouwbaarheid. Verder is het programmabureau het centrale aanspreekpunt voor alle bij het HWBP betrokken partijen. Voor HWBP projecten in beheer bij waterschappen verzorgt het programmabureau de subsidieverlening.

Voor HWBP projecten in beheer bij de regionale diensten van RWS fungeert het programmabureau als “back office” voor staf DG RWS.

De waterschappen zijn als beheerders van de waterkeringen verantwoordelijk voor de planvorming en de realisatie van de dijkversterkingswerken (zie ook hierna). De uitvoering van het HWBP voor de dijkversterkingen geschiedt daarmee in een gedeelde verantwoordelijkheid tussen het Programmabureau namens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de beheerders.

2.3 Omgeving van het HWBP

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, waterschappen en provincies zijn allen betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van het HWBP. In het volgende overzicht is terug te vinden welke partijen betrokken zijn bij de uitvoering van het HWBP. Bij de evaluatie van de uitvoering van het HWBP kijken we, vanuit het perspectief van het Programmabureau, naar het gehele systeem:



De betrokkenheid van de verschillende partijen volgens dit schema kan als volgt worden toegelicht⁹:

Nr.	Wijze van betrokkenheid
1	<ul style="list-style-type: none"> • De staatssecretaris: <ul style="list-style-type: none"> - stelt jaarlijks het HWBP vast - stelt ook het voorkeursalternatief vast voor de zogeheten Zwakke Schakels - neemt voor RWS/HWBP projecten het projectbesluit (SNIP moment 3) • DGW: <ul style="list-style-type: none"> - is opdrachtgever voor het programmabureau HWBP - bereidt jaarlijks het HWBP voor - stemt (intradepartementaal) af met de Hoofddirectie Financiën, Management en Control en stemt (interdepartementaal) af met het Ministerie van Financiën - adviseert de staatssecretaris onder andere over de opname van nieuwe projecten in het HWBP ten behoeve van het jaarlijks vaststellen van het HWBP - draagt zorg voor de rapportage aan de Tweede Kamer
2	<ul style="list-style-type: none"> • DGW stemt binnen de beleidskern af in geval van HWBP kwesties die van invloed zijn op andere terreinen binnen de beleidskern
3	<ul style="list-style-type: none"> • DGW geeft DGRWS opdracht tot het: <ul style="list-style-type: none"> - verlenen van subsidie op grond van het HWBP - houden van toezicht op het HWBP - het realiseren van de RWS/HWBP projecten conform MIT/SNIP spelregelkader • DG RWS heeft bovengenoemde opdracht van DGW aangenomen • Staf DG RWS: <ul style="list-style-type: none"> - ondersteunt de Directeur-generaal RWS bij zijn taakuitoefening - adviseert de Directeur-generaal RWS over de SNIP beslismomenten
4	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale diensten: <ul style="list-style-type: none"> - zijn verantwoordelijk voor de realisatie en uitvoering van RWS projecten binnen het HWBP - houden in reguliere / regionale bestuurlijke overleggen vinger aan de pols - rapporteren aan de Directeur-generaal RWS conform de interne richtlijnen voor voortgangsrapportage en projectsturing
5	<ul style="list-style-type: none"> • Waterdienst: <ul style="list-style-type: none"> - Treedt namens de DG RWS op richting DGW in het kader de subsidieprojecten - geeft de subsidiebeschikkingen en wikkelt de financiën af - rapporteert en adviseert aan de Directeur-generaal RWS - is formeel verantwoordelijk voor de werkzaamheden van het programmabureau HWBP • Programmabureau is binnen Waterdienst operationeel verantwoordelijk voor: <ul style="list-style-type: none"> - HWBP rapportage en advisering aan DGW (via DG RWS) gericht op beheersing - regievoering over het HWBP door subsidieverlening en risicomangement - toetsen en monitoren van kwaliteit van HWBP op basisreferenties (planning, raming, risico's, scope) zoals opgegeven door beheerder - het prijsbewust inkopen bij het benaderen van de markt - het fungeren als back office voor staf DG RWS
6	<ul style="list-style-type: none"> • Formeel is er geen directe lijn tussen de RWS projecten en het Programmabureau. Dit loopt via staf DG RWS. Er is wel een directe lijn tussen Programmabureau en DGW voor de subsidieprojecten. Het Programmabureau, als onderdeel van de Waterdienst, toetst en borgt de kwaliteit van

⁹ Plan van aanpak programmabureau HWBP 29 maart 2007, pagina 20 -22; Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma, Spelregelkader voor de werkwijze rondom de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Water, december 2007, pagina 6-7; nadere aanvullingen naar aanleiding van begeleidingsgroep d.d. 18 mei 2009

	RWS/HWBP projecten ten behoeve van DGW
7	<ul style="list-style-type: none">• Waterschappen zijn:<ul style="list-style-type: none">- subsidieaanvrager en –ontvanger- verantwoordelijk voor de realisatie van subsidieprojecten- verantwoordelijk voor de planstudie (met uitzondering van de zogeheten “Zwakke Schakels”)
8	<ul style="list-style-type: none">• Provincies zijn:<ul style="list-style-type: none">- bevoegd gezag en keuren verbeteringsplannen goed of af (vergunningverlening)- toezichthouder op de waterkeringen- verantwoordelijk voor de planstudies Zwakke Schakels- in enkele gevallen ook subsidieontvanger.
9	<ul style="list-style-type: none">• De uitvoerders of aannemers van de dijkversterkingswerken realiseren op basis van een contract met de beheerders van de waterkeringen de projecten van het HWBP

In het vervolg van dit rapport gaan we in op onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen op de diverse aspecten van de evaluatie.

3 Het instrumentarium

3.1 Inleiding

In deze paragraaf vindt u onze bevindingen ten aanzien van het instrumentarium in casu de Geconsolideerde versie Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren¹⁰, (Deel A: december 2007) en de handreiking subsidiabele kosten verbetering primaire waterkeringen¹¹ (Deel B: december 2007).

Wij beoordelen het instrumentarium op drie aspecten:

- *Implicaties juridisch kader*: hierbij gaat het om de vraag wat de gevolgen zijn van de gekozen constructie van Wet op de waterkering en subsidieregeling;
- *Inhoud van het instrumentarium*: waar het gaat om de inhoudelijke werkbaarheid van de Regeling, gaat het met name om de vraag of en in hoeverre de Regeling voldoende aanknopingspunten biedt voor het vaststellen van de subsidiabele kosten;
- *Procedure*: waar het gaat om de procedurele werkbaarheid van de Regeling, gaat het met name om de vraag of en in hoeverre de procedures uit de regeling optimaal functioneren.

3.2 Implicaties juridisch kader voor de beheersbaarheid van het HWBP

De hoofdelementen van het juridisch kader voor het HWBP zijn de Wet op de waterkering en de Subsidieregeling:

De Wet op de waterkering

In de Wet op de waterkering is vastgelegd dat het Rijk 100% van de kosten van de uitvoering van verbeteringswerken financiert. Aan deze financiering zijn in de wet geen voorwaarden verbonden. Dit wettelijke uitgangspunt bevat daarmee reeds een inherente beperking aan de sturingsmogelijkheden om het HWBP binnen budget en planning te realiseren.

Het instrumentarium: de subsidieregeling en de handreiking

De Subsidieregeling is ingesteld conform de hiervoor beschreven kaders van de Wet op de waterkering. Dit betekent dat alle dijken die op grond van in de wet opgenomen criteria bij de toetsing worden afgekeurd en waarvoor waterschappen een adequaat subsidiabel plan indienen voor financiering door het Rijk in aanmerking komen. Er zit in die zin geen 'rem' op het HWBP. Ook wanneer de inhoud, het budget of de planning van projecten verandert, worden deze kosten binnen het wettelijke uitgangspunt namelijk vergoed.

¹⁰ DEEL A Geconsolideerde versie Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren, Samenvoeging van de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren (Stcrt 2006, 28) en de Regeling tot wijziging van de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren in verband met de centrale behandeling van de subsidieaanvragen (Stcrt 2007, 234), voorzien van toelichting, Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat Generaal Water December 2007

¹¹ DEEL B Handreiking subsidiabele kosten verbetering primaire waterkeringen, Handreiking subsidiabele en niet-subsidiabele kosten voor toepassing van de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren, Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat Generaal Water December 2007

Een niet volledig beheersbare ontwikkeling van de projecten en bijgaande budgetten is daarmee onlosmakelijk verbonden met het gekozen wettelijke uitgangspunt. Dit financiële risico ligt volledig bij het Rijk maar is beperkt door haar te beheersen gegeven dat de uitvoering van de dijkversterkingen bij de waterschappen ligt. Deze inherente spanning speelt een belangrijke rol bij de uitvoering en beheersing van het HWBP.

3.3 De inhoud van het instrumentarium

Inhoudelijk zijn er weinig problemen als het gaat om het vaststellen van de subsidiabele kosten. De toelichting op de subsidiabele kosten (artikel 2) van deel B, leidt in de praktijk niet vaak tot vragen of knelpunten. De subsidieregeling is duidelijk, controlerend en kaderstellend. Slechts in twee projecten bleek het gezamenlijk vaststellen van de subsidiabele kosten onoverkomelijk. De forfaitaire vergoeding van maximaal 15% stemt over het algemeen tot tevredenheid. De volgende aandachtspunten zijn aan de orde:

- De Regeling wordt op een aantal punten door de gebruikers als minder flexibel ervaren:
 - Inhoudelijk: de inrichting van een project op basis van het uitgangspunt ‘sober en doelmatig’ kan anders zijn dan wat de regio voor ogen heeft. Met name aanvullende maatregelen met een meer maatschappelijk karakter kunnen niet of moeilijk ingepast worden. En dat terwijl juist deze maatregelen niet altijd veel kosten maar in termen van draagvlak en proces wel het nodige kunnen opleveren. Denk bijvoorbeeld aan maatregelen als een extra dijktrap voor een dijk t.b.v. gebruikers of een extra fietspadontsluiting voor een camping. In de regeling is onder artikel 2i een post opgenomen waar kostenposten in het grijze gebied zouden kunnen worden geadresseerd, hier wordt echter nauwelijks gebruik van gemaakt. Benadrukt wordt daarbij dat de genoemde verschillen tussen sobere en doelmatige varianten en maatschappelijk uitgewerkte varianten in financiële zin veelal klein zijn (< 10% van totaal). In de meeste gevallen verstoren dergelijke verschillen het project volgens betrokkenen als geheel niet.
 - In de tijd: een waterschap kan voorzien dat een dijk in de volgende toetsingsronde wordt afgekeurd. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen is het goed denkbaar dat men de werkzaamheden aan de in de toekomst af te keuren dijk zou willen combineren met werk aan dijken die al eerder zijn afgekeurd. De regeling kan dit niet voorfinancieren hetgeen ertoe kan leiden dat niet doelmatige oplossingen worden gekozen. Wel kan een waterschap ervoor kiezen dit zelf voor te financieren.
- De Regeling biedt geen ruimte noch prikkel voor ‘slim werken’ of functioneel specificeren. Oorzaak is dat de subsidiabele kosten per definitie voor 100% worden vergoed ofwel van risicospreiding of een prikkel tot efficiënt werken is vanuit de Regeling geen sprake. Wanneer uitstel van een aanbesteding tot een kostenbesparing zou leiden (bijvoorbeeld i.v.m. prijsverlaging) is er vanuit de Regeling geen prikkel voor het waterschap om dit te verwezenlijken.
- Er kan discussie optreden over de vraag wat ‘sober en doelmatig’ is. Zo is een waterschap van mening dat het werken met dijkeringen sober en doelmatig is, terwijl dit elders gebeurt op basis van dijkvakken.
- De forfaitaire vergoeding van maximaal 15% kan voor grotere en meer homogene projecten hoog zijn, terwijl deze voor kleinere complexe projecten laag kan zijn. Het gekozen model

draagt er zorg voor dat bureaucratie van het daadwerkelijk vaststellen van de voorbereidingskosten wordt vermeden. Nadeel is dat de vraag of de vergoeding passend is voor een project niet goed kan worden beantwoord.

3.4 De procedure

Ook ten aanzien van de in de Regeling te volgen procedure worden weinig problemen ervaren. De te volgen procedure wordt in artikel 3 en 4 van de Regeling beschreven en omvat op hoofdlijnen de volgende stappen:

- Aanvraag Subsidieverlening:
 - Aanvraag subsidieverlening
 - Beslissen op aanvraag
 - Beschikken tot subsidieverlening
 - Voorschotverlening
 - Tussentijdse verplichtingen van de ontvanger
 - Intrekking of wijziging subsidieverlening
 - Subsidievaststelling (bij afwikkeling van het project)
- Aanvraag tot vaststellen subsidie:
 - Beschikking tot subsidievaststelling
 - Procedure voor subsidievaststelling in 2 fasen
 - Betaling en terugvordering

De volgende aandachtspunten zijn benoemd:

- Vertraging bij voorschotverlening over substantiële bedragen is storend, juist omdat het voor waterschappen om relatief zeer grote bedragen gaat;
- De beslissing op aanvragen van de subsidieverlening wordt veelal niet binnen de gestelde 6 weken gerealiseerd, onder andere vanwege inhoudelijk onduidelijkheden in het voorstel. Men voldoet daarmee niet aan de Regeling en dit resulteert in onnodige correspondentie;
- Inconsistentie tussen toetsvoorwaarden en de ontwerpvoorwaarden. In de praktijk leidt dit tot verwarring.

3.5 Mogelijkheden tot wijziging van de Subsidieregeling

Het verwerken van eventuele wijzigingen in de Regeling is in procedure eenvoudig. Het vereist kort samengevat een handtekening van de staatssecretaris en publicatie in de Staatscourant. Het aanpassen van de Wet op de waterkering vergt een eigenstandige analyse van de wenselijkheid om over te gaan tot een andere wijze van financiering. Zoals eerder beschreven valt een wetswijziging buiten de scope van deze evaluatie.

Er is voor een aantal opties onderzocht of en in hoeverre er mogelijkheden zijn om in de Regeling prikkels tot doelmatig en efficiënt werken in te bouwen. De aandachtspunten hierbij zijn:

- *Bonus malus regeling*: het idee van een bonus malus regeling kan zijn dat (een deel van de) besparingen op het vastgestelde budget ten opzichte van de plannen worden toegerekend aan het waterschap bij goed presteren en dat tegelijkertijd het waterschap ook risico's accepteert bij slecht presteren. In overleg met HDJZ zijn wij tot de conclusie gekomen dat dit niet mogelijk is. In de Wet op de waterkering wordt expliciet aangegeven dat het Rijk 100% van de kosten van de kosten op zich neemt. Men heeft recht op 100% niet meer en niet minder. Bovendien is het zeer de vraag of het accepteren van risico's vanuit het waterschap realistisch is juist ook omdat de financiële omvang van hoogwaterbeschermingsprojecten voor waterschappen veelal zeer groot is.
- *Specifiek afrekenen forfaitaire vergoeding*: 15% forfaitaire vergoeding afrekenen op basis van werkelijke kosten en bij goed presteren verschil tot 15% uitkeren. Dit past niet binnen de huidige Regeling. Waterschappen hebben per definitie al recht op de 15% dus dan is er van een prikkel geen sprake.
- *Sturen op contractuele relatie tussen waterschap en uitvoerder*: veel van de te besteden middelen in het kader van het HWBP worden ingezet voor de uitvoerende activiteiten van de uitvoerders/aannemers. Het is goed denkbaar dat in de Regeling eisen worden gesteld aan de wijze waarop de contracten tussen waterschap en uitvoerder worden opgesteld en gehandhaafd. Denk hierbij aan inhoudelijke verplichtingen van een contract, verplichting tot toetsing en goedkeuring van het contract door het Programmabureau en bijvoorbeeld toezicht op de handhaving van het contract. Dit laat echter onverlet dat mocht het contractmanagement niet het gewenste resultaat opleveren er op grond van de Wet op de waterkering toch wordt overgegaan tot het betalen van alle kosten.

Tot slot is het een optie om de beheersbaarheid in financiële zin te vergroten, door de toegekende bedragen in de tijd te limiteren. Vanuit het perspectief van het Rijk vergroot dit in ieder geval de korte termijn zekerheid over uit te keren bedragen. Vanuit de praktijk kan het wel betekenen dat projecten stil komen te liggen hetgeen veel geld kan kosten.

3.6 Conclusies

We komen tot de conclusie dat het instrumentarium dat het Programmabureau ter beschikking staat nog niet optimaal bijdraagt aan de uitvoering van het HWBP binnen de gestelde kaders.

In opzet is sprake van een Subsidieregeling waarbij gekwalificeerde projecten voor 100% worden vergoed. Dit brengt met zich dat er geen 'rem' zit op het HWBP. Een niet volledig beheersbare ontwikkeling van de projecten en bijgaande budgetten is onlosmakelijk verbonden met de gekozen constructie voor het HWBP. We komen tot de conclusie dat er binnen het kader van de Wet op de waterkering beperkte mogelijkheden zijn om in de Regeling prikkels in te bouwen tot doelmatig en

efficiënt werken. Belangrijkste aanknopingspunt is het in de Regeling opnemen van procedurele verplichtingen in de contractuele relatie tussen waterschap en uitvoerder.

3.7 Aanbevelingen

Inhoudelijk en procedureel zijn er enkele verbeterpunten denkbaar met betrekking tot opzet en uitvoering van de Regeling. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Juist omdat een aanzienlijk deel van de HWBP middelen worden gebruikt om de activiteiten van private aannemers te betalen, bevelen wij aan om in de Regeling procedurele en organisatorische verplichtingen op te nemen voor de contractuele relatie tussen waterschap en private aannemers. Het Programmabureau kan dan in het contract c.q. het bestek met de opdrachtnemer voor realisatie van de dijkversterking expliciete prikkels introduceren om doelmatig en efficiënt te werken;
- Wij bevelen ook aan om de kwaliteitseisen en de verplichtingen die in de Regeling zijn gesteld ten aanzien van de te hanteren methoden voor raming en planning respectievelijk SSK (PRI) en PPI ook van toepassing moeten worden verklaard in de fasen waarin gepland en verkend wordt¹². Dit voorkomt problemen bij de aanvraag van de subsidieverlening. Het voldoen aan deze systematiek zou als voorwaarde moeten gelden voor toekenning van de forfaitaire vergoeding van 15%.

Overige aanbevelingen zijn:

- Overweeg ook formele contactmomenten op bestuurlijk niveau op te nemen tussen VenW, provincies en waterschappen om te komen tot een betere afstemming tussen een sober en doelmatig projectplan en een maatschappelijk gewenst projectplan (PB¹³). Wij bevelen aan om dergelijke verschillen toe te staan onder de voorwaarde dat duidelijke afspraken zijn gemaakt over financiering van niet-subsidiabele kosten door waterschappen en/of provincies en dat de doorlooptijd niet in het gedrang komt;
- Zorg dat de termijn voor de beslissing op aanvragen van de subsidieverlening wordt gehaald. Dit verhoogt de snelheid van realisatie van het HWBP en voorkomt onnodige correspondentie (PB);
- Draag zorg voor een betere afstemming tussen de methoden die worden gebruikt voor het toetsen (toetsvoorwaarden) en het ontwerpen van dijken (ontwerpvoorwaarden) (PB).

¹² Eventueel met uitzondering van kleine projecten die onder een nader te bepalen normbedrag vallen

¹³ De aanbevelingen die (deels) binnen de invloedssfeer van het Programmabureau liggen zijn met (PB) gemarkeerd. Voor de overige aanbevelingen geldt dat een bredere aanpak benodigd is.

4 Opzet en werking Programmabureau

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we onze bevindingen weer ten aanzien van de opzet en werking van het programmabureau. Het gaat dan onder andere om de vraag of het programmabureau voldoende toegerust is om het programma HWBP uit te voeren, sturing te geven en toezicht te houden op het programma. We kijken daarbij naar de toerusting qua bevoegdheid en naar de toerusting qua capaciteit, namelijk of er kwalitatief en kwantitatief goed invulling wordt gegeven aan de verschillende IPM-rollen. Daarnaast beschrijven we in dit hoofdstuk onze bevindingen ten aanzien van de opzet en werking van het gevoerde programmabeheer en inzake de kwaliteit van de informatievoorziening. We gaan daarbij met name in op de basisreferenties van het programma, namelijk: scope, tijd, geld en risico's.

4.2 De toerusting van het Programmabureau

4.2.1 De bevoegdheid van het Programmabureau

In opzet is er ten aanzien van sturing en beheersing van het programma HWBP sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen VenW en de waterschappen. De (*budget-*) *verantwoordelijkheid* voor de financiering van de uitvoeringskosten van het programma HWBP en het stellen van de termijn voor realisatie ligt vanuit de Wet op de waterkering bij het Rijk. De waterschappen zijn als beheerders van de waterkeringen echter verantwoordelijk voor de planvorming en de realisatie van de dijkversterkingswerken.

Het Rijk heeft daarmee wel de verantwoordelijkheid voor het resultaat, namelijk oplevering van het programma binnen budget en planning, maar slechts voor een deel de bevoegdheid om op dit resultaat te sturen, namelijk uitsluitend vanuit het kader van de Subsidieregeling. Het is in deze inherente spanning zaak voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om een systeem te ontwerpen dat enerzijds zoveel mogelijk recht doet aan deze realiteit en anderzijds een optimale bijdrage levert aan het realiseren van het programma binnen budget en planning.

Inherent aan de systematiek waarvoor is gekozen, namelijk de inrichting van het HWBP volgens de huidige Subsidieregeling (cf. de Wet op de waterkering), bestaan er beperkingen aan de mate waarin het Programmabureau namens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat directe invloed kan uitoefenen op de realisatie van het programma HWBP binnen de gestelde kaders van budget en tijd, namelijk uitsluitend via de Subsidieregeling:

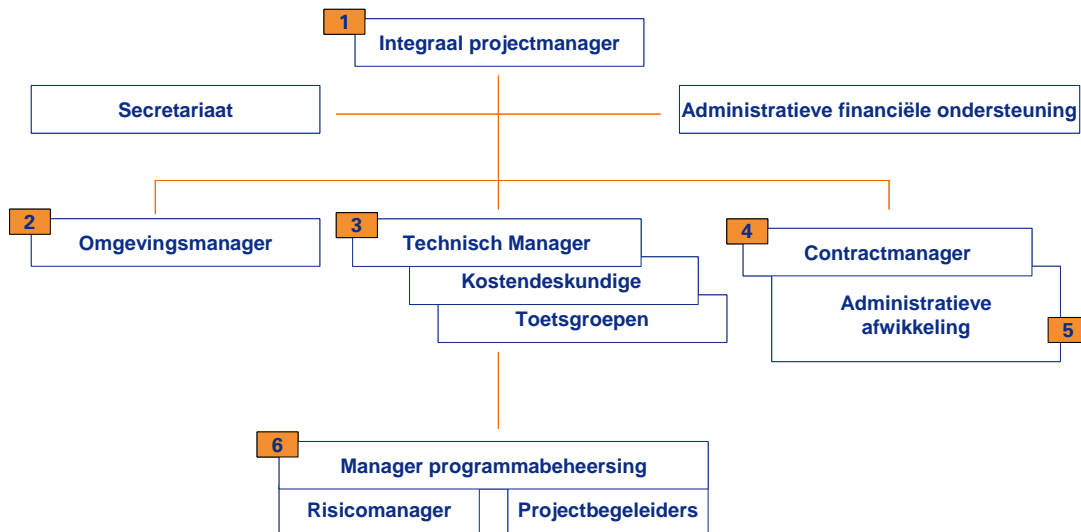
- Het Programmabureau is daarmee in opzet vanuit haar rol als subsidieverstrekker qua bevoegdheid *wél* toegerust om toezicht te houden, om projecten te toetsen en om verantwoordelijkheid te dragen voor het consolideren van de informatievoorziening over de verschillende waterschapsprojecten op programmaniveau;
- Het Programmabureau is echter qua bevoegdheid *niet* volledig toegerust om het programma HWBP uit te voeren en hier sturing aan te geven. De instroom van nieuwe HWBP projecten noch de ontwikkelingen of wijzigingen binnen de reeds bestaande HWBP projecten, mits deze wijzigingen voldoen aan de eisen van de Subsidieregeling, zijn door het Programmabureau beperkt te beïnvloeden.

In de opdracht van DGW aan het Programmabureau wordt echter onder andere aangegeven dat het Programmabureau het HWBP aanstuurt en beheerst. Bij de voorwaarden waaronder dit zou moeten geschieden worden onder andere de budgettaire en planningstechnische kaders genoemd. Hiervan gaat de suggestie uit dat het Programmabureau hiervoor verantwoordelijk is. Het Programmabureau is echter niet toegerust met de bevoegdheid om aan dit deel van de opdracht en aan de verantwoordelijkheid die dat met zich mee brengt invulling te geven.

4.2.2 De invulling van de verschillende IPM rollen

De kwalitatieve invulling

Organisatorisch is het programmabureau ingericht conform het zogeheten Integraal Projectmanagement Model (IPM). Hierbij ziet de organisatiestructuur er als volgt uit¹⁴:



De doelen van inrichting kunnen per functie als volgt worden toegelicht:

Nummer	Doel per functie
1	<ul style="list-style-type: none"> leidt tot zodanige onderlinge afstemming van deelprocessen dat dit tot realisatie van HWBP leidt binnen afgesproken kaders
2	<ul style="list-style-type: none"> verkrijgt en behoudt draagvlak en medewerking van belanghebbenden voor realisatie van HWBP onder motto "samen, professioneel in control"
3	<ul style="list-style-type: none"> is eindverantwoordelijk voor beoordeling van HWBP projecten op inhoud en kostenramingen onder het motto "sober, doelmatig en robuust"
4	<ul style="list-style-type: none"> verzorgt formele subsidieafwikkeling aan waterschappen in kader van HWBP en "koopt als het ware projecten in" (op slimme wijze)

¹⁴ HWBP Integraal Programmamanagement Plan, april 2008 (eindversie), pagina 12

5	<ul style="list-style-type: none"> • ondersteunt programmawerkzaamheden in verschillende deelprocessen zodat benodigde faciliteiten voor programmabureau zijn geregeld. Het gaat hierbij om ondersteuning op het gebied van inkoop (Bureau Inkoop en Ondersteuning; BIO) en opname in administratieve systemen (Bedrijfsvoeringsdiensten; BBD)
6	<ul style="list-style-type: none"> • geeft inzicht in actuele stand en te verwachten eindstand van het HWBP, bereidt periodieke voortgangsrapportages voor en geeft inzicht in actuele stand van uitgaven ten opzichte van het managementcontract. Projectbegeleiders begeleiden de subsidieprojecten

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat er in kwalitatieve zin invulling wordt gegeven aan de IPM rollen.

De kwantitatieve invulling

De activiteiten van het Programmabureau hebben volgens de projectbegeleiders op dit moment een voornamelijk procedureel karakter. Van een inhoudelijke aansturing en betrokkenheid door de projectbegeleiders is gegeven de huidige capaciteit beperkt sprake. De projectbegeleiders voor de dijkversterkingen namens het Programmabureau staan relatief op afstand in termen van de capaciteit die door de begeleiders per project kan worden ingezet¹⁵ (indicatie):

'Span of control' projectbegeleiders HWBP	
Variabele	Waarde
Gemiddeld te beheren budget in euro's per projectbegeleider	€ 500 mln.
Gemiddeld aantal projecten per projectbegeleider	24
Gemiddeld aantal beschikbare uren per project per week	1

Door respondenten wordt ook aangegeven dat de totale bezetting van het Programmabureau HWBP (ca. 15 fte) relatief klein is in vergelijking met bijvoorbeeld de bezetting van het qua budgettaire omvang vergelijkbare programma Ruimte voor de Rivier (ca. 60 fte).

De benodigde capaciteit van het Programmabureau is afhankelijk van de werklast van het Programmabureau en daarmee van de rolopvatting. Aangezien rolopvattingen binnen het Programmabureau wisselend zijn (zie ook hierna onder rol en functioneren Programmabureau), geldt ook dat onder de projectbegeleiders wisselende beelden bestaan binnen het Programmabureau over de benodigde capaciteit. Een aantal projectbegeleiders geeft hierover zelfs aan met de huidige rolopvatting het gehele HWBP aan te kunnen sturen. Andere projectbegeleiders geven juist aan dat de capaciteit op dit moment aan de krappe kant is.

Met name dit laatste beeld wordt bevestigd door de externe partijen, namelijk waterschappen en provincies. Als begeleidende onderbouwing hiervoor geeft men aan dat:

- Termijnen niet worden gehaald (bijvoorbeeld ten aanzien van het formeel vaststellen van nota van uitgangspunten, inzake besluitvorming over wijzigingen of als het gaat om de uitkering van subsidievoorschotten). De primaire rol van subsidieverstrekker is voor verbetering vatbaar;

¹⁵ Betreft de tijdbesteding van de projectbegeleiders die de interface vormen tussen Programmabureau en waterschappen. De overige fte's van het Programmabureau zijn hierbij niet meegenomen. Bij deze kengetallen maken wij de aanvullende opmerking dat 5 uur per project per week beschikbaar is vanuit de andere IPM rollen.

- Er weinig flexibiliteit is in de planning van de contactmomenten (deze zouden niet alleen aan het einde van de maand moeten worden gepland, dit is onhandig voor andere overheden en daarmee voor de voortgang). De inhoudelijke afstemming is op onderdelen gewenst maar komt nu onvoldoende uit de verf.

Het overwegende beeld dat hieruit ontstaat is dat het Programmabureau op dit moment qua huidige capaciteit onvoldoende is toegerust. Gegeven de hiervoor genoemde kengetallen kunnen wij ons dit beeld goed voorstellen. Een nadere analyse van de werklast op basis van een duidelijke rolopvatting zal meer duidelijkheid moeten geven over de mate waarin dit het geval is.

4.3 De opzet en werking van het programmabeheer

4.3.1 De kern van het Programmabeheer

De hiervoor beschreven gezamenlijke verantwoordelijkheid brengt een wederzijdse afhankelijkheid met zich mee tussen het Programmabureau en de waterschappen. We hebben geconstateerd dat deze afhankelijkheid een centrale rol speelt in de evaluatie, bijvoorbeeld ten aanzien van rolexplicitering en rolvastheid. Hier komen we nog op terug in ons hoofdstuk over rol en functioneren van het Programmabureau. Ten aanzien van de opzet en werking is in dit kader van belang dat het Programmabureau als onderdeel van het gekozen systeem opereert in het hart van de eerder geschetste inherente spanning:

- De kern van het programmabeheer in termen van de inhoudelijke sturing en beheersing speelt zich af bij de waterschappen op het niveau van de planning en uitvoering van de individuele projecten. Het programma is vervolgens ‘slechts’ een consolidatie van de individuele geselecteerde projecten;
- De kern van het programmabeheer vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de waterschappen speelt zich af op de interface tussen de projectbegeleiders vanuit het Programmabureau HWBP en de projectleiders namens de waterschappen;
- De kern van het programmabeheer in termen van een risicoverdeling tussen het publieke domein en het private domein voor de uitvoering van het HWBP speelt zich af op de interface tussen de projectleiders namens de waterschappen en de private aannemers voor de dijkversterkingen.

Gegeven het voorgaande kan worden gesteld dat de eisen aan bijvoorbeeld procedures en kaders voor het programmabeheer vanuit het perspectief van het Programmabureau met name hoog zijn op de genoemde interfaces. Met name op dat punt moet in opzet en werking volstrekte duidelijkheid bestaan. Tegen deze achtergrond zijn onze inhoudelijke bevindingen ten aanzien van de opzet en werking van het programmabeheer als volgt:

4.3.2 Toereikendheid van de opzet van het programmabeheer

In algemene zin geldt dat het programmabureau qua programmabeheer er vanuit haar opdracht naar streeft te beantwoorden aan het Basismodel Beheersing Grote Projecten (BBGP)¹⁶. Dit komt tot uitdrukking in¹⁷:

- Door staatssecretaris vastgestelde scope met beoogd resultaat;
- Voldoende maatregelen om toereikende beheersing te kunnen waarborgen;
- Frequente actualisatie van risico's, tijdige beheersmaatregelen en monitoring;
- Transparante en beargumenteerde samenstelling van risico's in voortgangsrapportage;
- Opzet van ramingen en plannings volgens PRI (SSK) en PPI systematiek;
- Rekening houden met onvoorziene overschrijdingen en vertragingen.

Uit bestudering van de projectdossiers is ons gebleken dat het Programmabureau erin is geslaagd om de noodzakelijke informatievoorziening ten aanzien van de basisreferenties voor de dijkversterkingswerken vanuit de waterschappen in principe te ontsluiten. Denk hierbij aan plannen van aanpak, scopeformulieren, ramingen en plannings (los overigens van de kwaliteit van deze informatie, hierop gaan we in de volgende paragraaf 4.4 in).

Het Programmabureau is echter tót het formele moment van subsidiebeschikking niet toegerust om de ontwikkeling van een robuuste en doelmatige scope, een gerichte identificatie van risico's en het hanteren van een PRI (SSK) en PPI systematiek conform BBGP reeds vanaf de verkennings- en planningsfase af te dwingen bij beheerders. Wel vindt informele beïnvloeding plaats voorafgaande aan het formele moment van subsidiebeschikking.

Bezien vanuit het perspectief van het Programmabureau zijn er voor de opzet de volgende verbeterpunten:

- De beheersing op onderdelen is uitgewerkt, maar er is nog geen integraal beheersmodel beschikbaar waarin de procedures en kaders in onderlinge samenhang worden gebundeld en beschikbaar zijn. Hier zal door het Programmabureau invulling aan gegeven worden;
- Meerdere elementen uit het BBGP worden meegenomen in de informatievoorziening, zoals in de VGR, IPM, PvA en scopeformulier. In de evaluatieperiode zijn er echter nog geen handzame procedurebeschrijvingen beschikbaar met voorschriften voor projectbegeleiders voor een handelwijze op basis van deze informatie. Het gaat dan om afhandeling van issues en besluitvorming inzake de subsidiebeschikking inzake o.a. "scopebeheer, voortgangsbewaking, budgetbewaking en risicomanagement". Hier wordt door het programmabureau wel aan gewerkt;

¹⁶ Basismodel Beheersing Grote Project, Een TCI-proof spelregelkader, Deel A: leidraad voor de diensten, Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken, 1 oktober 2005.

¹⁷ Bron: plan van aanpak april 2007, p.15-16 / p.20 / p.24; scopeformulier 2007; integraal programmamanagement plan april 2008, p.16-18; HWBP lijst versie 18 september 2007; opdrachtbrief DGW aan RWS inzake programmabureau HWBP 26 oktober 2007

- Het Programmabureau heeft momenteel een beperkte discretionaire ruimte op basis waarvan zij besluiten kan nemen indien zich wijzigingen voordoen in bijvoorbeeld de inhoud, raming of planning van de HWBP projecten. Indien hieraan vooraf vastgelegde toleranties worden gekoppeld kan dit de snelheid van besluitvorming verhogen en daarmee de kans dat het HWBP binnen de gestelde kaders wordt gerealiseerd;
- Op programmaniveau ontbreekt een ‘post onvoorzien’. Dit is voor grote projecten niet gebruikelijk. Binnen de systematiek van het BBGP vormen de (gekwantificeerde) risico’s en de post onvoorzien namelijk een belangrijk geheel. De ontwikkeling m.b.t. de post onvoorzien is eveneens een belangrijk terugkerend onderdeel van alle rapportages. Op programmaniveau bestaat er daarmee een zeer beperkte discretionaire ruimte voor het Programmabureau indien zich wijzigingen voordoen op basis van risico’s of onvoorziene omstandigheden. Het gevolg hiervan is dat voor het merendeel van de wijzigingen een besluitvormingsprocedure richting opdrachtgever moet worden doorlopen, hetgeen een risico vormt het realiseren van het HWBP binnen de gestelde kaders;
- Respondenten vanuit de beheerders van de waterkeringen zijn hierop tevens kritisch. Men ervaart onduidelijkheid bijvoorbeeld als het gaat om: de definities inzake scope¹⁸, het uitblijven van een terugmelding bij het aangeven van wijzigingen, de afhandeling van wijzigingen richting besluitvorming (subsidiebeschikking) en de snelheid van bevoorschotting. De uitvoering van de Subsidieregeling door het Programmabureau is volgens respondenten daarmee voor verbetering vatbaar. Aangezien de financiering van de dijkversterkingswerken via de subsidiebeschikking verloopt vormt elke onzekerheid over de beschikbaarheid van deze middelen aan de zijde van de beheerders een risico voor het binnen budget en planning realiseren van het programma;
- Ten aanzien van de kwaliteit van de informatievoorziening geldt in dat kader dat de inhoudelijke ‘checks and balances’ ten aanzien van de documenten en audits nog diffuus zijn als het gaat om de verankering ervan, zowel aan de zijde van de waterschappen en het Programmabureau. Daarbij gaat het om de vraag op welk moment en door wie wordt vastgesteld dat informatie over raming, planning en risico’s in relatie tot de gehanteerde scope inhoudelijk juist, volledig en onderling consistent is;
- Het aanbrenge van borgingen door het Programmabureau op de interface tussen de waterschappen en de private uitvoerders of aannemers van de dijkversterkingen is in de evaluatieperiode in opzet nog onvoldoende uitgewerkt.

4.3.3 Toereikendheid van de werking van het programmabeheer

In deze paragraaf geven we onze bevindingen weer ten aanzien van de werking van het programmabeheer door het Programmabureau en de waterschappen op de basisreferenties van het programma, namelijk het scopebeheer, de budgetbewaking en voortgangsbewaking en het risicomanagement. Vooraf merken we op dat het hier over een gemiddeld beeld gaat. Het is ons duidelijk geworden dat er grote verschillen bestaan tussen de verschillende projecten in de mate van volwassenheid van het projectbeheer.

¹⁸ Onder scope wordt door het Programmabureau niet alleen verstaan de door de Staatssecretaris vastgestelde projecten en de beschrijving van de ingreep per project, maar ook de bijbehorende planning en budget per project en de vigerende randvoorwaarden en uitgangspunten.

Scopebeheer

Over de mate waarin het scopebeheer goed is geregeld verschillen de meningen van de respondenten. Gemiddeld genomen vinden de projectbegeleiders vanuit het Programmabureau dat het scopebeheer goed is geïmplementeerd en werkt. Men geeft aan dat de subsidieregeling goede handvatten bevat ten aanzien van subsidiabele kosten. De informatievoorziening inzake scopebeheer verloopt volgens het Programmabureau goed. De afwikkeling van de consequenties daarvan, zoals bij scopewijzigingen, is echter nog diffuus.

De projectleiders aan de zijde van de waterschappen zijn gemiddeld genomen juist niet van mening dat het scopebeheer goed is geïmplementeerd en werkt. Een belangrijke rol in deze overweging speelt dat de terugkoppeling van het Programmabureau uitblijft indien melding wordt gemaakt van een wijziging van de scope. Waterschappen melden scopewijzigingen conform de afgesproken procedure in de voortgangsrapportage. De afhandeling in de voorbereidingsfase is onduidelijk. Voor de realisatiefase ontbreken volgens respondenten zelfs afspraken. Ook de definitie van scope is niet voor iedereen helder. In de definitie die door het Programmabureau wordt gehanteerd wordt onder een wijziging van de scope niet alleen een inhoudelijke wijziging van het project verstaan, maar ook een wijziging van de raming, de planning of de kwaliteit. Tot slot zijn er nog enige administratieve bezwaren. Het scopeformulier en de voortgangsrapportage zijn nauwelijks verschillend, hetgeen men als verwarrend ervaart. Tot slot worden scopewijzigingen geregistreerd ten opzichte van een vorig scopeformulier, waardoor het zicht verloren raakt op de initiële scope.

Planning en voortgangsbewaking

De frequentie van rapportage over voortgangsbewaking in de Triaalrapportages (1 keer per 4 maanden) richting het Programmabureau wordt over het algemeen als voldoende ervaren. Toch zijn de respondenten het erover eens dat de planning en voortgangsbewaking voor verbetering vatbaar is, met name in de realisatiefase. In de realisatiefase is voor waterschappen niet duidelijk hoe om moet worden gegaan met bijvoorbeeld vertragingen en wat de consequenties daarvan zijn richting besluitvorming over het project door het Programmabureau.

Voorts wordt door respondenten nadrukkelijk aangegeven dat de implementatie van het instrumentarium PPI bij de waterschappen nog in de kinderschoenen staat. Dit betekent dat men nog met deterministische planningen werkt, waarin geen risico's of onvoorziene omstandigheden zijn verdisconteerd. De verwachtingswaarde die van een dergelijke planning uitgaat is over het algemeen daarom vaak te optimistisch. Over het gebruik van PPI in de realisatiefase bestaat momenteel enige discussie. Er zijn waterschappen die het gebruik van PPI in de realisatiefase niet als zinvol beschouwen, aangezien men een planning en een einddatum in het bestek met de aannemer verwerkt, waarop ook boeteclausules van toepassing zijn. Dit laatste gebruikt men derhalve als sturingsinstrument.

Raming en budgetbewaking

Ook als het gaat om de raming en budgetbewaking zijn respondenten vanuit Programmabureau en waterschappen het er gemiddeld genomen over eens dat dit momenteel nog niet goed is geïmplementeerd en nog niet optimaal werkt. Dit geldt ook hier met name voor de realisatiefase, waar niet duidelijk is wat de procedure is voor aangegeven wijzigingen en op welke manier in dat kader besluitvorming plaats vindt over de (wijziging van de) subsidiebeschikking. Als gevolg van een beperkte terugkoppeling vanuit het Programmabureau bij het aangeven van wijzigingen ontstaat aan de zijde van de waterschappen onzekerheid over de financiering, hetgeen een risico vormt voor de voortgang van het HWBP project. Een individueel HWBP project kan namelijk een

relatief forse impact hebben in verhouding tot de totale begroting van een individueel waterschap. Die verhouding kan op onderdelen zeer scheef zijn¹⁹. Wijzigingen zijn dus beperkt op te vangen binnen de eigen organisatie.

Het instrument SSK (PRI) is nog onvoldoende geïmplementeerd, namelijk slechts bij 30% van de projecten. Voor de meeste waterschappen is het werken conform het BBGP, zoals andere met de ramings- en planningssystematiek, een nieuwe organisatorische eis die in wordt gezet vanuit de Subsidieregeling. Een aantal waterschappen geeft daarin aan bij de implementatie van SSK (PRI) systematiek onvoldoende ondersteund te worden en te 'zwemmen'.

Risicomanagement

Over de mate waarin het risicomanagement goed is geregeld verschillen de meningen van de respondenten. Gemiddeld genomen vinden de projectbegeleiders vanuit het Programmabureau dat het risicomanagement onvoldoende is geïmplementeerd. Men geeft aan dat de identificatie van de risico's inmiddels een vast onderdeel uitmaakt van het projectbeheer bij de waterschappen. Van een gestructureerde monitoring van de risico's en sturing op beheersmaatregelen is echter nog onvoldoende sprake. Aan de zijde van waterschappen bestaat het beeld dat risicomanagement goed werkt. Men geeft aan dat het Programmabureau dit onderwerp stevig aan zet en zich als actief facilitator opstelt. De implementatie van de beheersfilosofie onder begeleiding van een extern bureau onderstreept de proactieve rol van het programmabureau op het gebied van risicomanagement.

Kennis over de vereiste systematiek van projectbeheersing conform het BBGP is samenvattend bij de beheerders van de waterkeringen nog in ontwikkeling. In het gebruik en de toepassing ervan tracht het Programmabureau te faciliteren, bijvoorbeeld door de organisatie van themadagen.

Gegeven het voorgaande ontstaat het beeld dat de werking van het programmabeheer op de basisreferenties op dit moment nog ontoereikend is.

4.4 Kwaliteit van de informatievoorziening

Het Programmabureau is erin geslaagd om de basis informatievoorziening voor de dijkversterkingswerken vanuit de waterschappen te ontsluiten. Voor de kwaliteit van de informatievoorziening is het Programmabureau echter afhankelijk van de aanlevering door de waterschappen.

In de evaluatieperiode werd bij circa 30% van de projecten uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma feitelijk gebruik gemaakt van het juiste instrumentarium inzake SSK (PRI) en PPI voor de raming respectievelijk de planning. Dit betekent dat in deze zogenaamde probabilistische raming en planning rekening wordt gehouden met risico's en onvoorziene omstandigheden. Dit betekent logischerwijs dat bij circa 70% van de projecten nog gebruik wordt gemaakt van zogenaamde deterministische ramingen en planningen. Door respondenten wordt bovendien aangegeven dat de oorspronkelijke plannen van beperkte inhoudelijke kwaliteit zijn ('dikke duim', 'losse pols', 'grove schatting'). Er zijn daarmee nog

¹⁹ Het gedeelte van de jaarlijkse omslagheffing voor waterschappen dat voor de waterkeringszorg is bestemd bedroeg in 2008 voor alle waterschappen tezamen €135 mln.* Het totale HWBP jaarbudget bedraagt gemiddeld €152 mln. vanaf 2009 (uitgaande van het totale budgettair kader van 2,0 mrd. tot en met 2020). Deze gemiddelde verhouding kan voor individuele waterschappen, die relatief veel HWBP projecten realiseren, nog schever zijn. (*Bron: Statline)

grote onzekerheden in een groot deel van het programma. De voorspelbaarheid, beheersbaarheid en stabiliteit van het programma HWBP kunnen door het hanteren van de juiste systematiek dan ook verder worden vergroot.

Van deterministische ramingen en planningen, waarbij geen rekening is gehouden met risico's en onvoorziene omstandigheden, gaat namelijk een verwachtingswaarde uit die in de praktijk vaak (veel) te optimistisch blijkt te zijn. Gezien de ervaringen tot nu toe²⁰ bestaat daarmee de kans dat zowel de raming als de planning voor realisatie van het HWBP substantieel afwijken²¹ ten opzichte van het beschikbare budget van ca. €2,0 mrd. en realisatie in het jaar 2015. In de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is nog niet voorzien in overeenkomstige dekking van deze ontwikkeling, hetgeen een risico vormt voor het realiseren van het HWBP binnen de gestelde kaders.

De kwaliteit van de informatievoorziening is op deze kernpunten dan ook niet toereikend en voor verbetering vatbaar.

4.5 Conclusies

Toerusting van het Programmabureau

In de opdracht van DGW aan het Programmabureau wordt aangegeven dat het Programmabureau het HWBP aanstuurt en beheerst. Bij de voorwaarden waaronder dit zou moeten geschieden worden onder andere de budgettaire en planningstechnische kaders genoemd. Hiervan gaat de suggestie uit dat het Programmabureau hiervoor verantwoordelijk is. Het Programmabureau is echter niet toegerust met de bevoegdheid om aan dit deel van de opdracht en aan de verantwoordelijkheid en verwachtingen die dat met zich mee brengt invulling te geven. Vanuit de aard van de Wet op de waterkering en de Subsidieregeling is dit ook niet mogelijk. Onze conclusie is dat de opdracht op dat punt dan ook niet consistent is en kan worden aangescherpt.

Ten aanzien van de invulling van de IPM rollen is onze conclusie dat er in kwalitatieve zin merendeels invulling wordt gegeven aan de IPM rollen, maar dat het Programmabureau qua huidige capaciteit onvoldoende lijkt toegerust. Nader onderzoek naar de werklast van het Programmabureau zal uit moeten wijzen in welke mate dit het geval is, ook in combinatie met de vergroting van de omvang van het Programma HWBP richting de Derde Toetsing.

De opzet en werking van het programmabeheer

De kern van de beheersing van het programma speelt zich af op de interfaces tussen Programmabureau en waterschappen en tussen waterschappen en private uitvoerders van de dijkversterkingen:

²⁰ Zie ook ons hoofdstuk 'Beschrijving HWBP' onder 'Feiten en cijfers'

²¹ Een van de belangrijkste zaken die de mate van succes van een project bepalen, is de kostenraming. Analyse van een groot aantal projecten heeft geleerd dat de raming in de beginfase veelal te laag is (Megaprojects and Risk, An anatomy of ambition, Flyvbjerg, Cambridge University Press, 2003). Een eerste waarborg die voorkomt dat ramingen te laag zijn is het creëren van voldoende checks & balances. Conform de aanbevelingen van Flyvbjerg geeft het BBGP dan ook aan dat naast de raming volgens PRI-systematiek bij besluitvormingsmomenten een vergelijkende benchmark wordt gevraagd ter toetsing van bijvoorbeeld de raming (en planning);

- We komen tot de conclusie dat het programmabeheer vanuit het Programmabureau op de interface met de waterschappen in opzet voor verbetering vatbaar is²². Voorbeelden hiervan zijn het ontbreken van een integraal beheersmodel, afhandeling richting besluitvorming indien door waterschappen wijzigingen worden aangegeven en de snelheid van bevoorschotting. Daarnaast zijn geen toleranties afgesproken voor raming en planning en ontbreekt een ‘post onvoorzien’. De beperkte discretionaire ruimte die hiervan voor het Programmabureau uitgaat kan tot onnodige vertraging leiden. De genoemde punten vormen een risico voor het realiseren van het HWBP binnen de gestelde kaders.
- Het Programmabureau heeft in opzet geen formele invloed tót het moment van subsidiebeschikking. Zo kan het programmabureau niet afdwingen dat beheerders al vanaf verkennings- en planningsfase conform het BBGP opereren. Het gaat hierbij om het kunnen afdwingen van zaken als het ontwikkelen van een robuuste en doelmatige scope, het gericht identificeren van risico’s en het hanteren van een PRI (SSK) en PPI systematiek. Wél kan het Programmabureau informele invloed uitoefenen gedurende de planvormingsfase.
- Ten aanzien van de opzet van het beheer door het Programmabureau op de interface tussen de waterschappen en de private aannemers van de dijkversterkingen komen we tot de conclusie dat dit in de evaluatieperiode nog onvoldoende is uitgewerkt. Dit vormt een risico voor het realiseren van het HWBP binnen de gestelde kaders.

De werking van het programmabeheer

De kennis om met de BBGP systematiek te werken is momenteel gemiddeld genomen bij de waterschappen onvoldoende aanwezig. Zowel budgetbewaking, voortgangsbewaking als risicomangement voldoen niet aan de eisen. Onze conclusie is dat de werking van het programmabeheer op de basisreferenties momenteel nog ontoereikend is.

Kwaliteit van de informatievoorziening

Onze conclusie is dat de kwaliteit van de informatievoorziening in de evaluatieperiode nog niet toereikend is. De kwaliteit van de initiële plannen is nog onvoldoende scherp. De verwachtingswaarde die uit gaat van de huidige ramingen en planningen is bovendien naar verwachting te optimistisch, omdat geen rekening wordt gehouden met risico’s en onvoorziene omstandigheden. Daarmee bestaat het risico dat het HWBP niet binnen de gestelde kaders, namelijk uitvoering vóór 2015 tegen een budget van ca. 2,0 mrd. euro, kan worden gerealiseerd. In de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is nog niet voorzien in overeenkomstige dekking van deze ontwikkeling, hetgeen een risico vormt voor het realiseren van het HWBP binnen de gestelde kaders. Naar (de omvang van) dit risico hebben wij geen nader onderzoek gedaan.

4.6 Aanbevelingen

Gelet op onze bevindingen en conclusies ten aanzien van de opzet en werking van het Programmabureau zijn de belangrijkste aanbevelingen binnen de kaders van de huidige regeling:

²² Het projectbeheer bij de waterschappen valt buiten de reikwijdte van deze evaluatie. Het Programmabureau HWBP heeft een extern bureau opdracht gegeven audits uit te voeren op het projectbeheer bij de waterschappen.

- Pas de opdracht aan het Programmabureau en de daaraan gekoppelde verdeling van taken en bevoegdheden aan, mede op basis van een nadere invulling van de rollen van de bestuurlijke partners (zie het volgende hoofdstuk 5). Leg daarbij de nadruk op de primaire taak van subsidieverstrekker;
- Zorg voor een integraal beheersmodel waarin de procedures en kaders vanuit het perspectief van de interface tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de waterschappen in onderlinge samenhang worden gebundeld. Stel hiervan een handboek incl. versiebeheer en addenda op en zorg dat de waterschappen en de andere bestuurlijke partners, zoals provincies, hier over beschikken (PB²³);
- We bevelen aan op korte termijn een risicoscan uit te voeren voor het Programma HWBP om tot meer realistische verwachtingswaarden voor raming en planning te komen én om te anticiperen op de implicaties hiervan voor de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- Creëer op basis van deze implicaties aanvullende begrotingsruimte om aan de aangegeven verplichtingen te kunnen voldoen;
- Anticipeer op een groei van de benodigde capaciteit van het Programmabureau door het opstellen van een personeelsplanning op basis van een duidelijke rolopvatting (zie hierna) én de verwachte toename van de werklast door de vergrote omvang van het HWBP richting Derde Toetsing.

Overige aanbevelingen zijn:

- Streef er bij wijze van spreken naar om een ‘excellente subsidieverstrekker’ te zijn, onder andere door zo snel mogelijk (minimaal binnen de gestelde termijn) procedures af te handelen (PB);
- Bouw bij besluitvormingsmomenten (fase-overgangen zoals bij opname van een project op het HWBP en bij overgang van een project van planning naar realisatie) nadrukkelijk inhoudelijke ‘checks and balances’ in, zoals een externe benchmark aan de hand van ervaringsgegevens op de basisreferenties van het project. Hierbij gaat het om vaststelling dat informatie over raming, planning en risico’s in relatie tot de gehanteerde scope inhoudelijk juist, volledig en onderling consistent is;
- Voer nadrukkelijk een externe kwaliteitstoets op (de risicoverdeling in) het contract met de beoogde private uitvoerder of aannemer van de dijkversterking (PB);
- Stel op basis van het integraal beheersmodel (zie hierboven) in bijeenkomsten met de projectbegeleiders uniforme werkwijzen op, zoals voor de afhandeling van issues, wijzigingen en besluitvorming. Denk hierbij ook aan procedurebeschrijvingen en controlelijsten (PB);
- Onderzoek wat de reden is waarom termijnen voor de primaire functie van subsidieverstrekking niet worden gehaald en breng hierin verbeteringen aan (PB);

²³ De aanbevelingen die (deels) binnen de invloedssfeer van het Programmabureau liggen zijn met (PB) gemarkeerd. Voor de overige aanbevelingen geldt dat een bredere aanpak benodigd is.

- Koppel procedures en besluitvorming inzake wijzigingen van scope, raming en planning in relatie tot de (wijziging van de) subsidiebeschikking duidelijk los van de ‘melding in de voortgangsrapportage’ door de waterschappen. Deze wijzigingen zijn zeker in de realisatiefase dermate belangrijk dat dit een separate werkwijze, flexibiliteit en directe respons vraagt en zo snel mogelijk moet worden afgehandeld. Communiceer daarbij richting waterschappen duidelijk over de wijze waarop en de termijn waarbinnen afhandeling plaats vindt. Elke onzekerheid over subsidietoekenning vormt aan de zijde van de waterschappen namelijk een risico voor de voortgang en het budget (PB);
- Zorg voor een duidelijke definitie van scope conform BBGP. Scope ziet op de inhoudelijke reikwijdte van het project. Daaraan gekoppeld zijn een raming, een planning en risico’s. Ons advies is om (bv. een wijziging van) de scope in de betekenis zoals hiervoor omschreven duidelijk te onderscheiden van de daaraan gekoppelde overige basisreferenties (PB);
- Kijk kritisch naar de omvang van de huidige informatie-uitvraag richting waterschappen en onderzoek opnieuw of deze proportioneel en efficiënt is. Elimineer in ieder geval de overlap tussen het scopeformulier en de voortgangsrapportage (PB);
- Stel een ‘post onvoorzien’ in voor het programma HWBP en maak afspraken over de voorwaarden waaronder deze mag worden aangesproken. Hiervoor zal begrotingsruimte moeten worden gecreëerd;
- Geef het Programmabureau een bepaalde mate van discretionaire ruimte door toleranties in te stellen voor wijzigingen in raming en planning waarbinnen het Programmabureau HWBP zelfstandig kan opereren.

5 Rol en functioneren van het programmabureau

5.1 Inleiding

In deze paragraaf vindt u onze bevindingen ten aanzien van de rol en het functioneren van het Programmabureau. Daarbij wordt ingegaan op de taakuitvoering door het Programmabureau, het gekozen sturingsmodel in relatie tot de sturing aan de zijde van de waterschappen en daarnaast op de ervaringen van partijen met de rol die het Programmabureau momenteel vervult in relatie tot de wenselijke rol (subsidieverstrekker, beheerser en/of ook facilitator) en de mate waarin de juiste activiteiten worden uitgevoerd.

5.2 Gekozen besturingsmodel ‘op afstand’

Er is bij de taakuitvoering gekozen voor een sturingsmodel ‘op afstand’, namelijk een relatief kleine bezetting van het Programmabureau in relatie tot de budgettaire omvang van het programma HWBP en het aantal projecten. Deze keuze kan niet los worden gezien van de omgeving. In dat kader is het dan ook goed om te beseffen dat aan de zijde van de waterschappen de realisatie van de HWBP projecten een nieuwe organisatorische opgave betreft waar men nog beperkte ervaring mee heeft. De HWBP opgave is bovendien voor de waterschappen van substantiële omvang. De benodigde kennis en ervaring voor realisatie van dergelijke projecten is in veel gevallen, koplopers uitgezonderd, volgens de waterschappen binnen de eigen organisatie nog in ontwikkeling:

- Er wordt door de waterschappen intensief gebruik gemaakt van de inzet van externe expertise;
- De continuïteit en autonomie van professioneel opdrachtgeverschap is aan de zijde van de waterschappen daarmee nog kwetsbaar en in ontwikkeling.
- Expliciete budgettaire en planmatige prikkels aan de zijde van de beheerders ontbreken. Immers, de verantwoordelijkheid én het risico voor het realiseren van het HWBP binnen de gestelde kaders van budget en planning ligt bij het Rijk;
- De huidige subsidieregeling in opzet bovendien in feite een open einde regeling is. Daarmee is het de vraag of men van beheerders een *expliciete* scherpe en kritische houding mag verwachten, zoals richting private aannemers van de dijkversterkingswerken.

In het huidige systeem staan daarmee zowel het Programmabureau namens het Rijk als naar verwachting ook de beheerders relatief op afstand. De huidige rolinvulling vormt een risico bijvoorbeeld voor een adequate aansturing van private aannemers voor de realisatie van de dijkversterkingswerken. In het beheersysteem voor het HWBP in brede zin zijn daarmee nog onvoldoende beheersmaatregelen en borgingen aangebracht.

5.3 De verdeling van de rollen van het Programmabureau

Zoals eerder beschreven zijn de belangrijkste rollen van het Programmabureau, het aansturen en beheersen van het HWBP, het faciliteren van waterschappen bij de voorbereiding en realisatie van versterkingswerken en het verlenen van subsidie.

Zowel aan de zijde van het Programmabureau als aan de zijde van de waterschappen constateren we dat het beeld van zowel de feitelijke als de wenselijke invulling van de beschreven rollen van

het Programmabureau sterk verschilt. Volgens een aantal respondenten zou de nadruk voor het Programmabureau moeten komen te liggen op sturing op afstand in combinatie met het geven van advies en het faciliteren van de waterschappen. Andere respondenten geven aan dat de sturing zou moeten worden geïntensiveerd tot het niveau dat een inhoudelijke bijdrage kan worden geleverd in plaats van een procedurele. Dit betekent juist sturing ‘dichtbij’, waarbij de nadruk meer komt te liggen op beheer en aansturing. Het is daarin volgens betrokkenen vooral van belang om een duidelijke keuze te maken.

Er heerst daarmee een diffuus beeld over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Programmabureau. Een aantal partijen spreekt zelfs van een ‘weeffout’ in het systeem. Eén van de verklaringen die hiervoor wordt gegeven is dat de rollen van het Programmabureau moeilijk verenigbaar kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld:

- Er kan een spanning ontstaan tussen het geven faciliteren en ‘meedenken’ enerzijds en het vervolgens als subsidieverstrekker toetsen van de plannen en de besluitvorming anderzijds (‘keurmeester keurt eigen vlees’);
- De aansturing en beheersing door het Programmabureau vanuit haar verantwoordelijkheid voor het programma HWBP kan door waterschappen als conflicterend worden ervaren met hun eigen verantwoordelijkheid voor de aansturing en beheersing van het project (‘Programmabureau zit op de stoel van waterschappen’).

Met name de rol van subsidieverstrekker en facilitator (adviseur) lijken daarmee moeilijk met elkaar verenigbaar. Er kan bovendien een perverse prikkel vanuit gaan. Gegeven dat het Programmabureau procedureel toetst op toepassing van de systematiek conform het BBGP en hierover ook adviseert zou hiervan onterecht de suggestie uit kunnen gaan dat het daarna ‘betrouwbaar’ is (en daarmee dat het Programmabureau mede verantwoordelijk is voor de kwaliteit). Het Programmabureau is zich van dit risico overigens bewust. Zij heeft daarom deze taken functioneel gescheiden en er worden verschillende contactmomenten gepland.

5.4 Conclusies

Sturingsmodel ‘op afstand’

Het Programmabureau hanteert een werkwijze die wij kwalificeren als sturing op afstand. We komen tot de conclusie dat sturing ‘dichtbij’ gegeven het huidige (wettelijke) kader geen garantie biedt voor verbetering. Immers, daartoe moet het open einde karakter van de subsidieregeling worden beëindigd en moeten er expliciete budgettaire en planningstechnische prikkels worden aangebracht. Hiervoor is een wijziging van de Wet op de waterkering benodigd.

Er is op dit moment onvoldoende borging in het beheersysteem HWBP in brede zin, gegeven dat:

- Het Programmabureau namens het Rijk op relatieve afstand staat;
- De benodigde kennis bij de beheerders nog onvoldoende aanwezig is en dat bovendien *expliciete* prikkels op basis van ‘gecontroleerd vertrouwen’ om het HWBP binnen de gestelde kaders te realiseren voor de beheerders ontbreken.

Onze conclusie is dat het programmabeheer in brede zin op dit punt dan ook nog niet toereikend en kwetsbaar is. Tegelijkertijd constateren wij dat het programmabureau een aantal verbeteringsacties in gang heeft gezet, waaronder het (laten) implementeren van een adequaat beheersplan zowel gericht op de interne bedrijfsvoering als ook op het projectbeheer bij de waterschappen.

De verdeling van de verschillende rollen van het Programmabureau

Het Programmabureau is, mede gegeven de huidige opdrachtbrief, niet in staat om een eenduidig beeld van de eigen én onderlinge verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden af te geven aan de omgeving. De gepercipieerde verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hangt nog veel af van de interpretatie en het individueel optreden van de projectbegeleider bij het Programmabureau.

Het diffuse beeld van de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan daarmee de 'juiste' verwachtingen jegens het Programmabureau in de weg staan. Het gaat dan richting beheerders bijvoorbeeld om de afwikkeling van procedures en richting opdrachtgever over de mate waarin het programmabureau invloed kan uitoefenen op het resultaat.

5.5 Aanbevelingen

Onze belangrijkste aanbeveling is gegeven het voorgaande dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Programmabureau én die van de bestuurlijke partners nader moeten worden geëxpliciteerd en dat hierin vervolgens een voldoende mate van rolvastheid wordt betracht in de onderlinge contacten:

- Ontwerp een beheersysteem waarbij taken en verantwoordelijkheden in balans zijn met de aan de bestuurlijke partner toegekende bevoegdheden en maak hierover duidelijke bestuurlijke afspraken. Het gaat dan om een nadere invulling en explicitering van de rollen van de bestuurlijke partners in activiteiten en processen (wie doet wat, wanneer en hoe?);
- Stel in dat kader RASCI tabellen ("Responsible, Accountable, Supportive, Consulted, Informed") op. Begin fundamenteel op het hoogste niveau bijvoorbeeld bij de rollen van aansturing en beheersing, subsidieverstrekking en facilitering en advisering. Ontwerp volgens deze systematiek een rolverdeling;
- Pas op basis hiervan de opdrachtbrief aan. Preciseer hierbij vooral de inspanningsverplichting van het Programmabureau (zie het vorige hoofdstuk 4).

Overige aanbevelingen zijn:

- Werk de rolverdeling nader uit per procedure als onderdeel van een integraal beheersplan en communiceer dit met de betrokkenen (PB²⁴);
- Zorg voor een duidelijk (organisatorisch) onderscheid en uitstraling vanuit twee heldere rollen, namelijk die van a. subsidieverstrekker (incl. het beheer dat daarmee samenhangt) en b. facilitator/adviseur. Denk bij dit laatste ook aan een netwerkclub met 'best practices' (PB);

²⁴ De aanbevelingen die (deels) binnen de invloedssfeer van het Programmabureau liggen zijn met (PB) gemarkeerd. Voor de overige aanbevelingen geldt dat een bredere aanpak benodigd is.

- Draag daarmee zorg voor een duidelijk profiel (wat kan men van het Programmabureau verwachten) (PB);
- Verduidelijk in de contacten met de waterschappen permanent de ‘rules of engagement’ richting waterschappen (welke pet heb ik nu op?: beheerser, facilitator of subsidieverstrekker) (PB);
- Overweeg in dat kader ook om de mogelijkheden te onderzoeken voor oprichting van een Programmabureau of kenniscentrum door de waterschappen ter versterking van hun rol en positie in het HWBP.

6 Relatie met de omgeving

6.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de relatie van het Programmabureau met de omgeving. Onderwerp zijn onze bevindingen van het onderzoek onder partijen naar de mate waarin men een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het HWBP ervaart en hoe de onderlinge samenwerking verloopt, ook in relatie tot de beheersbaarheid van het programma. We kijken daarbij vanuit de perspectieven van het Programmabureau, de waterschappen en de provincies.

6.2 Bevindingen vanuit het perspectief van het Programmabureau

6.2.1 Relatie met de waterschappen

Door de respondenten vanuit het Programmabureau wordt aangegeven dat de mate waarin een gezamenlijke verantwoordelijkheid en samenwerking met de waterschappen werd ervaren in de evaluatieperiode voor verbetering vatbaar is geweest. Met name in de beginperiode heeft men aan de werkwijze moeten wennen. De onderlinge betrokkenheid ontwikkelt zich echter heel positief, ook al kan het waterschap in contractuele zin als ‘tegenpartij’ worden beschouwd. Het Programmabureau neemt hierin het voortouw en zoekt bewust de communicatie en samenwerking op door kennisuitwisseling en facilitering. In de samenwerking ervaart het programmabureau nu dat de waterschappen gemiddeld genomen handelen vanuit oprecht eigen verantwoordelijkheidsgevoel voor budgetbewaking en veiligheid en wordt een goede samenwerking ervaren. De mate waarin verschilt per waterschap.

6.2.2 Relatie met de provincies

De rollen van de provincies kunnen als volgt worden omschreven²⁵:

- Toezichthouder op alle primaire waterkeringen;
- Bevoegd gezag voor de Milieueffectrapportage (MER), het goedkeuren van het dijkversterkingsplan (Wet op de waterkering, artikel 7) én het uitvoeren van een gecoördineerde procedure van vergunningen;
- Behartigt maatschappelijke belangen en borgt ruimtelijke kwaliteit: ruimtelijke inpassing, natuur, recreatie en toerisme. Verleent in het kader van natuurbeheer ook vergunningen.

De rolopvatting en de mate van betrokkenheid van provincies verschilt sterk. Deze loopt uiteen van ‘gesprekspartner en projectdeelnemer’ tot ‘toezichthouder’. Door het Programmabureau wordt aangegeven dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid en goede samenwerking in de relatie met de provincies als wisselend wordt ervaren. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het Programmabureau een toetsende rol heeft en toezicht houdt. Dit geldt echter ook voor de provincies (zie hierboven), die daarmee kunnen ervaren dat die specifieke rol in feite ‘dubbel’ is. Een andere verklaring hiervoor kan zijn dat de maatschappelijke belangen (inpassing/overlast) van

²⁵ Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma, Spelregelkader voor de werkwijze rondom de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheeren, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Water, December 2007, pagina 6

de projecten per provincie kunnen verschillen. Daarnaast verschillen de aspecten waar provincie en programmabureau toezicht op houden.

Een aantal provincies staat als het gaat om het HWBP op afstand en neemt niet deel aan belangrijke overleggen. De provincie keurt verbeteringsplannen echter goed of af en is daarmee een bepalende speler. De provincie streeft ernaar om ook ruimtelijke belangen te dienen bij dijkversterkingsprojecten (monumentenzorg, toerisme, etc.). Door het Programmabureau wordt dan ook aangegeven dat betrokkenheid wél wenselijk is, aangezien Gedeputeerde Staten namens de provincie uiteindelijk een goedkeuringsbesluit neemt inzake het dijkversterkingsplan. Over de betrokkenheid van de provincies zijn geen formele afspraken gemaakt.

6.2.3 Relatie met DGW:

In de praktijk ervaart het Programmabureau dat DGW als opdrachtgever momenteel politiek-bestuurlijke verwachtingen creëert en in stand houdt op basis van de initiële basisreferenties van het programma HWBP. Dit houdt onder andere in 2015 als belangrijke politiek-bestuurlijke mijlpaal voor realisatie. DGW is zich er bovendien van bewust dat het huidige budget á ca. 2,0 miljard euro onder druk staat. Het budget is tot op heden echter niet navenant aangepast in relatie tot de beperkte kwaliteit van de initiële ramingen en planningen, waarvan naar verwachting een te optimistische verwachtingswaarde uitgaat.

6.3 Bevindingen vanuit het perspectief van de waterschappen

De waterschappen geven conform het beeld bij het Programmabureau eenduidig aan dat, hoewel er verbeterpunten zijn in de onderlinge werkwijze, de samenwerking met het Programmabureau momenteel als positief en plezierig wordt ervaren. Hierin is ook volgens de waterschappen vanaf de evaluatieperiode een verdere ontwikkeling waarneembaar geweest. Volgens de waterschappen dragen de activiteiten en facilitering door het Programmabureau, onder andere door de organisatie van themabijeenkomsten, bij aan een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel voor het HWBP. Het Programmabureau staat bovendien open voor feedback uit het veld, stelt zich behulpzaam op en toont empathie.

6.4 Bevindingen vanuit het perspectief van provincies

De provincies zijn over het algemeen positief over de rol van het Programmabureau als zijnde enthousiast en betrokken. De informatiebijeenkomsten die het Programmabureau organiseert worden bijvoorbeeld goed gewaardeerd. Als kritische noot wordt aangegeven dat het Programmabureau meer zou moeten doen om de provincies vroegtijdig in de planvorming van de dijkversterking te betrekken. In de gezamenlijke intentieverklaringen is het belang van de ruimtelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit van de dijkversterking beschreven. Voor de provincie als bevoegd gezag is dit aspect voor het al dan niet goedkeuren van het plan zeer belangrijk. Dit gaat volgens de provincie veelal niet goed samen met de technische invulling vanuit het HWBP terwijl het vaak om kleine (<10%) aanpassingen gaat. Sober en doelmatig (uitgangspunt HWBP) kan dan conflicterend zijn met maatschappelijk haalbaar en betaalbaar (uitgangspunt provincie). Met vroegtijdig overleg kunnen problemen in latere stadia worden voorkomen.

Als wenselijke toekomstige taakinfilling van het Programmabureau wordt een verschuiving aangegeven van een technische benadering naar een meer maatschappelijke benadering en 'meedoen'. Dit zou wel betekenen dat de capaciteit van het Programmabureau zal moeten groeien

om die rol te kunnen waarmaken. Het gaat dan om aanwezigheid bij bewonersavonden en bestuurlijk overleg en dergelijke om de inpassing van de plannen in de maatschappij beter te kunnen overzien en vanuit dat perspectief gezamenlijk te werken aan optimalisatie. Het betekent ook dat de provincies moeten worden uitgenodigd voor de contactmomenten.

6.5 Conclusies

Partijen ervaren in toenemende mate een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel en een goede samenwerking.

Zowel Programmabureau als provincies constateren beide dat aanvullende betrokkenheid van provincies bij de dijkversterkingswerken gewenst is aangezien de provincie het dijkversterkingsplan als bevoegd gezag afkeurt of goedkeurt. Men is het erover eens dat hier momenteel gemiddeld genomen onvoldoende invulling aan gegeven wordt. Hierover zijn geen formele afspraken gemaakt, waarmee niet duidelijk is hoe de betrokkenheid van de provincies inhoudelijk vorm zou moeten krijgen en wie hiervoor het initiatief zou moeten nemen.

6.6 Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen met betrekking tot de relatie van het Programmabureau met haar omgeving zijn:

- Maak nadere afspraken over de betrokkenheid van de provincies als bevoegd gezag voor het dijkversterkingsplan en de invulling van haar rol als toezichthouder;
- Creëer daarbij ook duidelijkheid over de financiering van de ruimtelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit.

Overige aanbevelingen zijn:

- Continueer de wijze waarop het Programmabureau momenteel in pro-actieve zin werkt aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid en samenwerking met de waterschappen (PB²⁶);
- Wees ervan bewust dat de formele en expliciete eindverantwoordelijkheid ten aanzien van de basisreferenties van de projectbeheersing (scope, tijd, geld en risico's) bij VenW ligt en daarmee niet verwacht mag worden van de waterschappen en provincies. Stimuleer, indien mogelijk via de Regeling, een professioneel opdrachtgeverschap en contractmanagement van de waterschappen richting de private uitvoerders of aannemers (PB);
- Pas de verwachtingen jegens programmabureau aan als het gaat om de beïnvloedingsmogelijkheden om het programma HWBP binnen de gestelde kaders te realiseren.

²⁶ De aanbevelingen die (deels) binnen de invloedssfeer van het Programmabureau liggen zijn met (PB) gemarkeerd. Voor de overige aanbevelingen geldt dat een bredere aanpak benodigd is.

7 Het HWBP als Groot Project

7.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de aanwijzing van het HWBP als Groot Project in het kader van de Regeling Grote Projecten²⁷. Daarbij staan centraal de wijze van inrichting van het HWBP om te voldoen aan de criteria, de nadere afspraken die hiervoor aanvullend binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor deze vorm van aansturing moeten worden gemaakt en tot slot de voor- en nadelen van aanwijzing.

Om te komen tot onze bevindingen hebben we naast deskresearch en eerder onderzoek naar dit onderwerp gebruik gemaakt van een interview met de programmaleiding van het Programma Ruimte voor de Rivier (RvdR) inzake de ervaringen met de Groot Project status. Beide programma's zijn van substantiële omvang. Het programma RvdR is wél aangewezen als groot project en het programma HWBP niet.

7.2 De essentie van aanwijzing als Groot Project

De aanwijzing van een project als Groot Project in het kader van de Regeling Grote Projecten is een instrument dat het parlement in kan zetten als zij meent dat dit wenselijk is voor haar controlerende taak, zoals in het geval met het project zwaarwegende maatschappelijke belangen zijn gemoeid. De aanwijzing is daarmee primair een parlementair instrument. De vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat heeft dan ook het initiatief en kan op elk moment voorstellen doen aan de Tweede Kamer tot aanwijzing van een Groot Project.

De Tweede Kamer kan tot aanwijzing besluiten indien ook zij van mening is dat haar controlerende taak vereist dat meer toegesneden periodieke informatie noodzakelijk is. Bij de beargumentering kunnen conform de Regeling de volgende overwegingen worden gehanteerd:

- a) Er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
- b) Het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
- c) Er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
- d) Er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst aan verbonden;
- e) Er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- f) Er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

²⁷ Regeling Grote Projecten Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 351, nr. 3, KST93368, Den Haag, 16 december 2005

7.3 Bevindingen

7.3.1 Criteria voor aanwijzing

Zowel voor het programma RvdR als voor het HWBP geldt dat sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen. Het is uiteindelijk aan de Tweede Kamer om te bepalen of aan de criteria vanuit de Regeling zoals hiervoor beschreven voor het HWBP wordt voldaan. Daarbij zal door de Tweede Kamer (in samenhang) worden bepaald of aan alle of enkele van de genoemde criteria moet worden voldaan. Omwille van de eenvoud is in het BBGP²⁸ gekozen voor aanwijzing van een Groot Project indien de bijdrage van het Rijk groter is dan €500 mln. Het HWBP is met een Rijksbijdrage van €2,2 mrd. ruim 4 keer zo groot.

De genoemde criteria voor aanwijzing zien niet op de inrichting van een project of programma. Aan de inrichting van het HWBP worden vanuit de Regeling dan ook geen aanvullende eisen of criteria gesteld. Het huidige karakter van het HWBP als Subsidieregeling vormt a priori dan ook geen belemmering voor aanwijzing.

De eisen die wél worden gesteld bestaan uit de formulering van de uitgangspunten en een arrangement voor informatievoorziening ten behoeve van de parlementaire controle door de Tweede Kamer. De Regeling is ook op dit punt flexibel en biedt ruimte om de uitgangspunten per project als maatwerk in te vullen. Het gaat dan om zaken als²⁷:

- a) De duur van de groot project status;
- b) De verwerking van het project in de Rijksbegroting;
- c) Aanwijzingen over de inrichting van de voortgangsrapportages, voorzover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 12 van de Regeling is bepaald;
- d) Aanwijzingen over de op te stellen accountantsrapporten door de departementale Auditdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DAD), voorzover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 13 van de Regeling is bepaald;
- e) Frequentie en verschijningstijdstip van voortgangsrapportages en accountantsrapporten.

Voor de inrichting van de uitgangspunten en het bepalen van het informatie-arrangement stelt de Kamercommissie een notitie op. Volgens het BBGP is voor de bepaling van de zwaarte van dit arrangement als leidraad met name van belang welke directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project door de Minister van VenW wordt gedragen.

Indien er sprake is van een rechtstreeks opdrachtgeverschap, dan is de minister of staatssecretaris volledig aanspreekbaar op de uitvoering van het project. Indien er sprake is van een gedelegeerd opdrachtgeverschap, zoals in het geval van het HWBP, dan is van belang vast te stellen of de (financiële en beheersmatige) risico's die het ministerie loopt zijn afgedekt. Is dat het geval doordat over de risico's harde afspraken zijn gemaakt en er een strikt gelimiteerde bijdrage aan het project wordt verleend, dan zal de betrokkenheid van het departement zich vooral richten op een beoordeling van de kwaliteit van de uitvoerende organisatie door middel van periodieke systeemaudits. Deze kunnen aan de kamer overlegd worden. In zo'n situatie zou kunnen worden

²⁸ Basismodel Beheersing Grote Project, Een TCI-proof spelregelkader, Deel A: leidraad voor de diensten, Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken, 1 oktober 2005.

volstaan met een beperktere rapportage in het kader van de procedureregeling. Als er echter geen sprake is van volledige risicoafdekking voor het Rijk, zoals in het geval van het HWBP als open einde regeling, dan zal de lijn van de Tweede Kamer naar verwachting²⁸ zijn dat het Rijk (ongeacht de positionering van het opdrachtgeverschap) volledige verantwoording aan de TK moet afleggen over de uitvoering van het project. De keuze voor een open einde regeling, die in feite zijn oorsprong vindt in de Wet op de waterkering²⁹ die door de Tweede Kamer is goedgekeurd, kan daarbij geëxpliciteerd in de overweging meegenomen worden.

7.3.2 Aanvullende interne afspraken Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bij een beschrijving van deze nadelen van transformatie naar groot project moet in de overweging meegenomen worden dat het streven van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vanaf de oprichting van het Programmabureau al is geweest om het programma HWBP in te richten conform de werkwijze van een Groot Project, zoals ook blijkt uit de opdrachtbrief aan het Programmabureau. Deze ontwikkeling is reeds ingezet ongeacht de formele status. Met andere woorden, er wordt in opzet voor een groot deel al gewerkt volgens de vereiste systematieken en het streven is om hier steeds meer invulling aan te geven. De werking van de systematiek en de kwaliteit van de informatievoorziening is nog onvoldoende (zie hoofdstuk 4).

In de huidige situatie is ook voorzien in een jaarlijks geactualiseerd overzicht HWBP aan de Tweede Kamer. Indien het Programma HWBP aangewezen wordt als Groot Project zullen in ieder geval de volgende afspraken aanvullend moeten worden gemaakt:

- Er zullen interne afspraken moeten worden gemaakt in het kader van het voorstel voor het informatie-arrangement op basis waarvan de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat haar parlementaire controle uit zal voeren;
- Het informatie-arrangement moet doorvertaald worden in de Subsidieregeling;
- Er zal zoals gebruikelijk in het BBGP over moeten worden gegaan tot de vorming van een post onvoorzien voor het programma HWBP, waarbij afspraken worden gemaakt over de voorwaarden waaronder deze post kan worden aangesproken;
- Er zullen afspraken moeten worden gemaakt met de stafdienst FMC van VenW, die een adviserende en toetsende rol heeft ingevolge de Comptabiliteitswet. Alle besluitvorming met directe financiële gevolgen, dus ook die rond Grote Projecten, komt ter medeparaaf langs FMC;
- Er zullen afspraken moeten worden gemaakt met de departementale Auditdienst van VenW, die wordt geacht bij de voortgangsrapportages een accountantsrapport te voegen met een oordeel over de beheersing en het beheer van het project en over de kwaliteit van de financiële en niet-financiële informatie;
- Er zullen nadere afspraken moeten worden gemaakt in het kader van de archieffunctie.

²⁹ "Een subsidie wordt verleend voor 100 procent van de kosten van uitvoering, volgens bij ministeriële regeling te stellen regels", artikel 12 lid 3 Wet op de Waterkering.

7.3.3 Voor- en nadelen van transformatie naar groot project

Bij de inventarisatie van de voordelen en nadelen voor de beheersbaarheid van het HWBP kunnen ook verwachtingen over de effecten van de politieke dynamiek worden betrokken. Deze effecten kunnen tot voordeel maar ook tot nadeel werken. Een mogelijk voordelig effect is de disciplinerende werking die uit kan gaan van politieke beïnvloeding richting decentrale bestuurders. Een ander effect is dat de staatssecretaris volledig aangesproken wordt op de realisatie van het HWBP binnen de gestelde kaders, terwijl de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de waterschappen ligt. De mate waarin deze effecten optreden is op voorhand door niemand met zekerheid in te schatten. De politieke dynamiek is om die reden buiten beschouwing gelaten.

Tegen deze achtergrond kunnen de volgende voordelen en nadelen worden geïdentificeerd:

Voordelen:

- De besluitvorming rond het Programma HWBP zal naar verwachting een hogere prioriteit bij de bestuurlijke partners krijgen ten opzichte van projecten die geen formele status als Groot Project hebben ('verdringingseffecten');
- De eisen aan de kwaliteit van de informatievoorziening door de bestuurlijke partners over de uitvoering van de dijkversterkingsprojecten zullen worden aangescherpt in verband met de rapportage aan de Tweede Kamer;
- De formele betrokkenheid van de departementale Auditdienst van VenW levert input op voor de verbetering van de beheersing van het programma;
- Het open-einde karakter van het HWBP dat zijn oorsprong vindt in de Wet op de waterkering en de consequenties daarvan voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kunnen geëxpliciteerd onder de aandacht worden gebracht;
- Met het traject van aanwijzing ontstaat als positief neveneffect een natuurlijk moment waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zeer expliciet duidelijk moeten worden gemaakt in het kader van de verantwoording. Het gaat daarbij om het in lijn brengen van verantwoordelijkheid en verantwoording van de bestuurlijke partners die betrokken zijn bij het realiseren van het HWBP, ieder vanuit zijn eigen rol.

Nadelen:

- Er zullen, afhankelijk van de zwaarte van het arrangement dat met de Commissie wordt overeengekomen, aanvullende eisen worden gesteld aan de informatievoorziening, zoals mogelijk een halfjaarlijkse in plaats van een jaarlijkse rapportage en de bespreking in de AO's;
- Ten opzichte van de huidige situatie zullen aanvullende organisatiekosten worden gemaakt in het kader van het voldoen aan de informatieplicht;
- Er zal een groter beroep worden gedaan op het eigen personeel van Verkeer en Waterstaat.

7.4 Conclusies

De huidige inrichting van het HWBP als Subsidieregeling vormt bezien vanuit de Regeling Grote Projecten a priori geen belemmering voor aanwijzing als Groot Project.

Er zijn met name ten aanzien van de transparantie en de prioriteitsstelling voordelen verbonden aan de aanwijzing van het HWBP als Groot Project. Het nadeel spitst zich toe op de aanvullend benodigde capaciteit om 'compliant' te zijn met de Regeling. Aangezien het HWBP reeds werkt conform de vereiste systematiek is dit nadeel te overzien. De uiteindelijke keuze voor aanwijzing is afhankelijk van een weging van voor- en nadelen. Als aandachtspunten geven wij daarbij tot slot mee:

- Randvoorwaardelijk voor aanwijzing is dat het informatie-arrangement én de uiteindelijke verantwoording zodanig worden ingericht dat elke bestuurlijke partner inzake de realisatie van het HWBP verantwoording draagt conform de eigen verantwoordelijkheid;
- Net als voor andere maatregelen die binnen het wettelijke uitgangspunt worden genomen geldt ter nuancering ook voor aanwijzing dat dit geen garantie biedt voor de beheersbaarheid van het HWBP als geheel.

8 De werkwijze bij RWS projecten

8.1 Inleiding

In de loop van deze evaluatie heeft DGW aan ons verzocht om het onderzoek uit te breiden met de bestudering van een HWBP project/maatregel in beheer bij een regionale dienst van RWS. Reden hiervoor is dat, naar de mening van DGW, de evenwichtigheid van de evaluatie vergroot wordt, indien tevens een kritische introspectie van HWBP projecten in “eigen beheer” plaatsvindt. Zoals eerder aangegeven omvat het HWBP 10 projecten/maatregelen in beheer bij regionale diensten van RWS. In dit onderzoek hebben wij ons, conform het verzoek van DGW en DGRWS, beperkt tot bestudering van de zogeheten Houtribdijk (R2-006). De Houtribdijk is een HWBP project in de planstudiefase en dient conform planning in de periode 2010 t/m 2012 uitgevoerd te worden. Volgens de meest recente voortgangsrapportage koerst het project aan op oplevering per 2015. Qua raming heeft Houtribdijk zich ontwikkeld van 117 miljoen euro (begin 2008) tot 99 miljoen euro (eind 2008). De Houtribdijk is, met uitzondering van de Afsluitdijk (kunstwerk + grondlichaam), het grootste project in beheer bij de regionale diensten van RWS. In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende twee vragen:

- Is de huidige werkwijze ten aanzien van de RWS projecten voor iedereen duidelijk, werkbaar en efficiënt?
- Zijn er verbeterpunten in de huidige werkwijze?

Ter beantwoording van de eerste vraag hebben wij interviews afgenomen bij Staf DG RWS, RWS IJsselmeergebied, het programmabureau HWBP en DGW. Daarnaast hebben wij de managementcontracten bestudeerd die de DG RWS heeft afgesloten met de Waterdienst en RWS IJsselmeergebied (opdrachtbrieven hebben wij niet aangetroffen). Ook hebben wij kennis genomen van de huidige werkwijze/regeling zoals deze geïnterpreteerd en gepercipieerd wordt door het programmabureau HWBP en staf DG RWS. Ter beantwoording van de tweede vraag baseren wij ons, naast de hiervoor genoemde bronnen, op onze expertmatige visie. Wij benadrukken dat wij niet onderzocht hebben in hoeverre onze bevindingen ten aanzien van de casus Houtribdijk over het jaar 2008 representatief zijn voor overige RWS projecten.

8.2 Bevindingen

8.2.1 Duidelijkheid

Staf DG RWS en het programmabureau HWBP hebben aangegeven dat de volgende werkwijze in opzet van toepassing is:

Huidige werkwijze in opzet van toepassing volgens Staf DG RWS en programmabureau HWBP

- RWS projecten binnen het HWBP vallen onder de voor RWS gebruikelijke sturingslijnen. Hierbij worden op HWBP programmaniveau prestatie-indicatoren afgesproken tussen de DG RWS en de HID van een regionale dienst en vastgelegd/uitgewerkt in managementcontracten;

- Binnen bovengenoemde sturingslijnen is het de nadrukkelijke bedoeling dat de HID van de Waterdienst, zijnde de eindverantwoordelijke voor het programmabureau HWBP, GEEN formele bevoegdheid heeft om de RWS projecten aan te sturen;

- Wel kan de HID van de Waterdienst, naar analogie van het aanspreken van waterschapsbestuurders, de HID aanspreken in/via het DG RWS – HID gesprek;
- Daarnaast kan het programmabureau zowel voor RWS projecten als voor waterschapsprojecten projectleiders helpen en aanspreken op de voortgang;
- Ook ondersteunt het programmabureau staf DG RWS bij het uitvoeren van staftaken met een operationeel karakter;
- Het programmabureau heeft tot slot de verantwoordelijkheid om over het gehele programma te rapporteren.

Op basis van de managementcontracten voor 2009³⁰ en de oorspronkelijke HWBP opdrachtbrief van DGW³¹ aan DG RWS constateren wij over de duidelijkheid van de huidige werkwijze in opzet het volgende:

- Het is de opdracht van het Programmabureau om de SNIP 2a en SNIP 3 besluiten te toetsen ter voorbereiding op de besluitvorming door DGW;
- Voor de Houtribdijk hebben DG RWS en de HID van RWS IJsselmeergebied afgesproken dat RWS IJsselmeergebied in het vierde kwartaal van 2009 een startnotitie MER oplevert;
- Het managementcontract van de Waterdienst respecteert het uitgangspunt dat de HID van de Waterdienst geen formele bevoegdheid heeft om RWS projecten aan te sturen;
- Beide managementcontracten (opdrachtbrieven ter zake hebben wij niet aangetroffen) maken niet expliciet of:
 - de HID van de Waterdienst, naar analogie van het aanspreken van waterschapsbestuurders, de HID van RWS IJsselmeergebied kan aanspreken in/via het DG RWS – HID gesprek;
 - het Programmabureau RWS projectleiders én kan helpen én kan aanspreken op de voortgang;
- Het managementcontract van de Waterdienst maakt niet duidelijk of het programmabureau HWBP ondersteuning moet bieden aan Staf DG RWS bij het uitvoeren van staftaken met een operationeel karakter;
- Het managementcontract van de Waterdienst stelt als mijlpaal dat de Waterdienst in het derde kwartaal van 2009 een geactualiseerde en verbeterde planning voor het HWBP moet opleveren inclusief de belangrijkste risico's en beheersmaatregelen.

³⁰ RWS IJsselmeergebied, managementcontract 2009-2013, 13 januari 2009; RWS Waterdienst, managementcontract 2009-2013, 13 januari 2009

³¹ Opdracht Programmabureau Hoogwaterbeschermingsprogramma, 26 oktober 2007 (kenmerk DGW / VW 2007 / 1434)

Op basis van de interviews constateren wij over de duidelijkheid van de huidige werkwijze in werking het volgende:

- Naar de mededeling van DGW rapporteert het programmabureau gelijktijdig aan Staf DG RWS en DGW over het programma;
- Naar de mededeling van Staf DG RWS en het programmabureau HWBP is er wél duidelijkheid over het kunnen aanspreken van de HID van een regionale RWS dienst door de HID van de Waterdienst. Dit ondanks het feit dat er geen sprake is van vastlegging in managementcontracten;
- Staf DG RWS heeft in praktijk te weinig tijd om grondig te toetsen omdat zij vooral opereert als spin in het web / smeerolie in een drukke werkomgeving. Desondanks ervaart staf DG RWS onduidelijkheid in die zin dat op staf DG RWS nog steeds de (onbewuste) verwachting zou rusten dat “staf DG RWS (bij besluitvormingsdocumenten) eventuele omissies van het Programmabureau er wel uit filtert”;
- Binnen de waterdienst wordt/is een nieuwe afdeling “verkenning en planstudie” opgericht. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze afdeling zijn nog niet duidelijk voor RWS IJsselmeergebied. Wat is bijvoorbeeld de positionering van deze afdeling ten opzichte van het programmabureau HWBP? Tussen het programmabureau en deze afdeling is inmiddels de afspraak gemaakt dat deze afdeling niet treedt in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het programmabureau;
- Het programmabureau behandelt RWS projecten, qua aanspreekbaarheid en procedure, naar analogie van de werkvoor de waterschapsprojecten onder het motto “gelijke monniken, gelijke kappen”. De werkwijze wordt door het Programmabureau dan ook als duidelijk ervaren. Volgens het Programmabureau sluit de rol van de Waterdienst ook aan bij het nieuwe besturingsmodel zoals dat binnen VenW wordt gehanteerd, waarbij landelijke diensten een toetsende rol vervullen richting regionale diensten. Dit laat onverlet dat aan RWS IJsselmeergebied nog niet duidelijk is wat de (formele) grondslag is voor deze benadering/behandeling.

8.2.2 Werkbaarheid

In opzet zou de huidige werkwijze werkbaar moeten zijn. Hierbij vigeert volgens staf DG RWS en het programmabureau HWBP de volgende besluitvormingsprocedure (conform SNIP systematiek):

<i>Besluitvormingsprocedure voor RWS projecten binnen het HWBP</i>		
SNIP MOMENT	AARD VAN BESLISSING	ESCALATIELADDER / BESLISBOOM
1	Intakebesluit	a) Regionale Dienst (RD) stelt adviezen op
2	Planstudie	b) RD verzoekt programmabureau om toets (= operationele taak van staf DG)
2a	Variantkeuze	c) RD verzendt advies + PB toets aan DG RWS
3	projectbesluit	d) DG RWS verzendt voorgestelde beslissing aan DG Water
		e) DG Water neemt beslissing
		f) DG RWS vertaalt beslissing naar RD en RD krijgt GO/NO GO voor volgende fase

4	Vorbereidingsbesluit	a) Regionale Dienst (RD) stelt conceptbesluiten (adviezen) op
5	Uitvoeringsbesluit	b) RD verzoekt programmabureau om toets (= operationele taak van staf DG)
6	Opleveringsbesluit	c) RD verzendt beslissing + PB toets aan DG RWS d) DG RWS neemt zelf beslissingen en geeft GO/NO GO aan RD voor volgende fase e) Uitzonderingen zijn inhoudelijke scopewijzigingen: hierover dient DG Water geïnformeerd te worden

Op basis van de vier interviews constateren wij over de werkbaarheid van de huidige werkwijze het volgende:

- Het tempo van besluitvorming binnen RWS loopt niet altijd in de pas met het tempo van besluitvorming binnen DGW. Aldus wil staf DG RWS soms sneller handelen dan DGW. Dit is recentelijk tot uitdrukking gekomen in het door staf DG RWS alvast opstellen van een concept opdrachtbrief voor scopewijziging. Deze concept opdrachtbrief is niet opgesteld naar aanleiding van een direct verzoek van DGW en is als zodanig afwijkend van de gebruikelijke werkrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
- De projectleider Houtribdijk is zeer gewend aan de reguliere sturingslijn via de HID van RWS IJsselmeergebied. De projectleider ervaart het als belastend en dubbelend om tevens te moeten rapporteren aan en getoetst te worden door het programmabureau.

Deze ervaring contrasteert met de opdrachtbrief van DGW aan DG RWS³² en is als zodanig belemmerend voor de beoogde werkrelatie tussen landelijke RWS dienst en regionale RWS dienst.

8.2.3 Efficiëntie

Op basis van de vier interviews constateren wij over de efficiëntie van de huidige werkwijze het volgende:

- RWS IJsselmeergebied vat de in het HWBP opgenomen maatregelen in beginsel op als een project met een concrete opdracht. Hierbij acht RWS IJsselmeergebied de aanwezigheid van formele opdrachtbrieven van essentieel belang voor de continuering van werkzaamheden. Een concrete en veelvuldig genoemde kwestie in dit verband is de inpassing van “synergie met ecologie” wat buiten de initiële scope van het project viel. Een beleidsmatige beslissing met bijbehorende scopewijziging en opdrachtverlening was nodig voor RWS IJsselmeergebied om de werkzaamheden te continueren. Deze beleidsmatige beslissing heeft vertraging opgelopen, hetgeen RWS IJsselmeergebied bemoeilijkte om de werkzaamheden te continueren. Ons is hierbij niet gebleken of deze kwestie besproken is in/geëscaleerd is naar gesprekken tussen de DG RWS en de HID (waterdienst en IJsselmeergebied). Recentelijk is alsnog een beleidsmatige beslissing genomen terzake de inpassing van “synergie met ecologie”.

³² “het programmabureau dient, als het gaat om het aansturen en faciliteren van het HWBP, te opereren op niveau van het gehele programma én op het niveau van de individuele beheerders”, bron: Opdracht Programmabureau Hoogwaterbeschermingsprogramma, 26 oktober 2007 (kenmerk DGW / VW 2007 / 1434)

8.3 Conclusies

Wij concluderen over de duidelijkheid, werkbaarheid en efficiëntie van de huidige werkwijze het volgende:

- De huidige werkwijze is in opzet onvoldoende duidelijk in die zin, dat de huidige werkwijze op sommige onderdelen niet wordt herbevestigd door de managementcontracten of opdrachtbrieven;
- In werking wordt de huidige werkwijze door het Programmabureau HWBP echter wel als duidelijk ervaren, aangezien een werkwijze naar analogie van de waterschapsprojecten wordt gehanteerd. Dit geldt niet voor RWS IJsselmeergebied, die de werking als onduidelijk ervaart betreffende (1) de reikwijdte van de door Staf DG RWS verrichte toetsing, (2) de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de nieuwe afdeling Verkenning en Planstudie en (3) de reikwijdte van de uniforme benadering door het Programmabureau van RWS projecten en waterschapsprojecten;
- De huidige werkwijze sluit in opzet aan bij de reguliere SNIP systematiek en als zodanig werkbaar moeten zijn. In praktijk wordt de huidige werkwijze door RWS IJsselmeergebied echter als onvoldoende werkbaar ervaren in de zin van belastende en dubbelende rapportage aan en toetsing door het programmabureau HWBP. Wij menen dat deze perceptie in de weg staat van een constructieve werkrelatie tussen regionale RWS dienst en landelijke RWS dienst en achten als zodanig de huidige werkwijze niet voor iedereen werkbaar. Daarnaast achten wij het zonder nadrukkelijk verzoek opstellen van een concept opdrachtbrief, hoewel hoogstwaarschijnlijk een incident, niet bevorderlijk voor de werkbaarheid binnen de huidige werkwijze;
- De huidige werkwijze is, ter zake de Houtribdijk, door RWS IJsselmeergebied als onvoldoende efficiënt ervaren. Zo dreigde de continuering van werkzaamheden voor de Houtribdijk te stagneren als gevolg van het uitblijven van een beleidsmatige beslissing over de inpassing van “synergie met ecologie”.

8.4 Aanbevelingen

Wij menen dat er verbeterpunten zijn in de huidige werkwijze. In het verlengde van onze bevindingen en conclusies zien deze verbeterpunten op de duidelijkheid, werkbaarheid en efficiëntie van de huidige werkwijze.

Duidelijkheid

- Preciseer welke “staftaken met een operationeel karakter” vervuld worden door het programmabureau HWBP. Geef hierbij aan of en zo ja in welke mate het programmabureau HWBP richting de regionale diensten toetsende werkzaamheden overneemt van staf DG RWS. Geef in het verlengde hiervan tevens aan of Staf DG RWS zich al dan niet beperkt tot marginale toetsing. Leg deze afspraken vervolgens vast in het managementcontract met / de opdrachtbrief aan RWS Waterdienst;
- Preciseer de bevoegdheid en betekenis van “een uniforme benadering door het programmabureau HWBP van RWS projecten en waterschapsprojecten”. Impliceert een uniforme benadering bijvoorbeeld dat dezelfde informatie over een RWS project in tweevoud

naar staf DG RWS wordt verzonden (namelijk via de HID van een regionale dienst én via de HID van de Waterdienst)?;

- Preciseer de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de nieuwe afdeling Verkenning en Planstudie.

Geef hierbij aan welke andere of additionele positie de nieuwe afdeling inneemt ten opzichte van het programmabureau HWBP. Leg deze afspraken vervolgens vast in het managementcontract met / de opdrachtbrief aan RWS Waterdienst;

- Escaleer in geval van wederzijdse onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen een regionale dienst en het programmabureau HWBP richting staf DG RWS. Hierbij is onze veronderstelling dat staf DG RWS namens de DG RWS de aangewezen entiteit is om aan te geven hoe opdrachten van DGW aan RWS uitgevoerd en getoetst moeten worden.

Werkbaarheid

- Houdt de scheiding tussen de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer zuiver. Stel als staf DG RWS alleen een concept opdrachtbrief op, indien dit de nadrukkelijke instemming heeft van DGW. Zodoende wordt voorkomen dat RWS als opdrachtnemer onbewust op de stoel gaat zitten van DGW als opdrachtgever;
- Neem de aansturing van en verantwoording door de regionale diensten nog eens nadrukkelijk onder de loep en elimineer doublures. Een voorbeeld: verifieer of toetsing als operationele taak van staf DG RWS grotendeels is gedelegeerd aan het programmabureau HWBP. Hierbij komt, zeker indien staf DG RWS marginaal toetst, namelijk veel gepercipieerde invloed toe aan het programmabureau HWBP (wie toetst bepaalt). In een dergelijke situatie adviseren wij dat staf DG RWS richting de regionale diensten expliciet verduidelijkt (1) welke invloed zij toekent aan het programmabureau HWBP en (2) dientengevolge welke informatiebehoefte de regionale diensten richting én staf DG RWS én programmabureau HWBP moeten vervullen. Dit ter voorkoming van onbedoelde / onbewuste dubbele aansturing en verantwoording.

Efficiëntie

- Maak duidelijk waar het omgevingsmanagement belegd wordt. Dit betreft het beheer van de relatie met belanghebbende partijen en de eisen die deze aan het project stellen. In dat kader is van belang bij wie externe partijen bijvoorbeeld kunnen aankloppen in geval van vragen, opmerkingen of voorstellen tot wijziging inzake de vigerende scope. Is dit een beleidsmatige zaak voor DGW of moet een projectleider bij een regionale dienst dit operationeel afhandelen? Leg deze afspraken vervolgens vast in het managementcontract tussen Staf DG RWS en RWS waterdienst en de opdrachtbrief van DGW aan DG RWS;
- Aarzel niet om een verduidelijkend driegesprek op te zetten tussen programmabureau HWBP, staf DG RWS en DGW in geval van onduidelijkheid over de scope van een project. Een dergelijke interventie lijkt triviaal maar is naar onze professionele ervaring essentieel en constructief om mogelijke obstakels te overkomen. Bovendien vergroot deze interventie het begrip tussen “beleid” en “uitvoering”.

Bijlagen

A Onderzoeksvragen evaluatie uitvoering HWBP

Bij de opdrachtbeschrijving zoals beschreven in hoofdstuk 1 van dit rapport is ter operationalisatie per onderzoeksthema tevens een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, die als richtinggevend hebben gefunctioneerd voor dit onderzoek. Een uitgebreid overzicht hiervan is opgenomen in deze bijlage A. Per aandachtsgebied hebben wij zowel de ex-post als ex-ante de volgende deelvragen weergegeven:

	Ex-post deelvragen	Ex-ante deelvragen
opzet en werking van programmabureau	<ul style="list-style-type: none"> - is het programmabureau voldoende toegerust om het programma uit te voeren, sturing te geven en toezicht te houden op het programma? - wordt kwalitatief en kwantitatief goed invulling gegeven aan de verschillende IPM-rollen? 	<ul style="list-style-type: none"> - welke nadere afspraken zijn nodig om het programma intern VenW aan te kunnen sturen als ware het een Groot Project? - hoe zou het HWBP ingericht moeten worden om te voldoen aan de criteria van een formeel Groot Project (conform de Regeling Grote Projecten)? - zijn er verbetervoorstellen te doen voor de opzet en inrichting van het programmabureau en zo ja welke?
rol en functioneren van programmabureau	<ul style="list-style-type: none"> - hoe kijken verschillende partijen aan tegen de rol van het programmabureau? Voornamelijk als subsidieverstrekker en beheerser of ook veel meer facilitator? - hoe ervaren partijen het functioneren van het programmabureau? Worden de juiste activiteiten opgepakt, ook in relatie tot de veronderstelde rol? - wat zou het programmabureau moeten doen om waterschappen te faciliteren? - zou het programmabureau meer moeten doen dan het faciliteren van waterschappen om sturing te geven aan het programma? 	<ul style="list-style-type: none"> - welke aanbevelingen zijn er om de werkwijze van het programmabureau, gegeven de bestaande opdracht, te verbeteren? - wat zou het programmabureau kunnen doen om de projecten binnen de gegeven kaders uitgevoerd te krijgen? - zijn er aanbevelingen te doen over de balans tussen enerzijds subsidieverlening en faciliteren van waterschappen anderzijds?
subsidieregeling	<ul style="list-style-type: none"> - hoe ervaren partijen de subsidieregeling met bijbehorende handreiking en het spelregelkader en het gebruik daarvan? 	<ul style="list-style-type: none"> - welke voorstellen zijn er voor verbetering of verduidelijking van deze instrumenten? - welke andere middelen zijn denkbaar om het programma binnen de gestelde kaders uitgevoerd te krijgen? Zoals (financiële) 'prikkel', of een lumpsum benadering.
omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - in hoeverre voelen de verschillende betrokken partijen het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om het HWBP binnen de gegeven kaders uitgevoerd te krijgen? Hoe komt dit tot uiting? - hoe ervaren partijen de onderlinge samenwerking van waterschappen, provincies en rijk? 	<ul style="list-style-type: none"> - door welke acties of afspraken worden de mogelijkheden het programma binnen de gestelde kaders uit te voeren vergroot? - op welke manier kan ervoor worden gezorgd dat de kwaliteit van planning en raming zodanig is dat de kans op afwijkingen wordt geminimaliseerd?

- hoe ervaren de betrokken partijen de beheersbaarheid van het programma? Welke mogelijkheden zien zij om de beheersbaarheid te vergroten?
- hoe ervaart het programmabureau de rol van de beheerders? En die van de opdrachtgever?
- welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het HWBP als formeel Groot Project (conform de regeling grote projecten)?

B Vragenlijst ten behoeve van interne en externe analyse

In deze bijlage geven wij ter illustratie de vragenlijst weer die is gebruikt als leidraad bij de interviews tijdens de interne en externe analyse (stappen 2 en 3 van het onderzoek):

Interviewlijst evaluatie uitvoering HWBP

Geef aan in welke mate u het eens bent met de genoemde stellingen:
 0 = deze stelling is niet van toepassing op / aan de orde bij dit project
 1 = ik ben het zeer oneens met deze stelling
 2 = ik ben het oneens met deze stelling
 3 = ik ben het noch eens noch oneens met deze stelling
 4 = ik ben het eens met deze stelling
 5 = ik ben het zeer eens met deze stelling

Geef per score een toelichting en zo mogelijk een feitelijke onderbouwing.

B.1 De opzet en werking van het Programmabureau

1a) Scopebeheer

- In geval van scopewijzigingen is aangegeven ten laste waarvan de scopewijziging wordt gefinancierd;
- Een (voorstel tot) scopewijziging gaat altijd vergezeld van:
 - ✓ een raming inclusief onzekerheidsmarges (incl. risico's dus);
 - ✓ gevolgen voor de planning;
 - ✓ uitsluitingen of risico's voor de opdrachtgever;
 - ✓ inschatting van de gevolgen voor de projectomgeving inclusief de bestuurlijke impact.

Stelling: het scopebeheer is goed geïmplementeerd en werkt optimaal

Bevindingen

Score	
Opmerkingen	

1b) Planning en voortgangsbewaking

- In de planning wordt rekening gehouden met onvoorziene vertragingen;
- Bij eventuele afwijking tussen voortgang en planning zijn beheersmaatregelen getroffen om de planning alsnog te realiseren dan wel is de planning bijgesteld;
- Voor projecten in de planningsfase: in de planning zijn voldoende tussentijdse go/no-go dan wel zogenaamde "hold" momenten ingebouwd ter toetsing / borging van de kwaliteit;
- Voor projecten in de realisatiefase: de planning is voorzien van een kwantitatieve risicoanalyse conform de PPI systematiek.
- Op welke manier kan ervoor worden gezorgd dat de kwaliteit van planning zodanig is dat de kans op afwijkingen wordt geminimaliseerd?

Stelling: de planning en voortgangsbewaking is goed geïmplementeerd en werkt optimaal

Bevindingen

Score	
Opmerkingen	

1c) Opgestelde ramingen

- De projectraming is opgezet volgens de PRI 2003 systematiek;
- De raming bevat een toereikende post onvoorzien met een kwantitatieve risicoanalyse;
- Het aantal uitsluitingen bij de ramingen is zoveel mogelijk beperkt door deze op te nemen in de kwantitatieve risicoanalyse. Eventuele uitsluitingen worden expliciet genoemd.
- Op welke manier kan ervoor worden gezorgd dat de kwaliteit van raming zodanig is dat de kans op afwijkingen wordt geminimaliseerd?

1c) Budgetbewaking

- Op basis van de opgestelde/bijgestelde ramingen wordt continue bewaakt of het budget toereikend is om het project af te ronden;
- Eventuele onttrekkingen uit de post onvoorzien zijn afzonderlijk geregistreerd;
- Eventuele onttrekkingen uit de post onvoorzien zijn te ontfemen aan het risicoregister.

Stelling: de systematiek voor raming en budgetbewaking is goed geïmplementeerd en werkt optimaal

Bevindingen

Score	
Opmerkingen	

1d) Risicomanagement

- Ieder risico is toegewezen aan een eigenaar
- Ook kansen maken onderdeel uit van het risicomanagement
- De kosten van de beheersmaatregelen zijn afgezet tegen het verminderde risico
- De uitvoering van de beheersmaatregelen wordt bewaakt

Stelling: de systematiek voor risicomanagement is goed geïmplementeerd en werkt optimaal

Bevindingen

Score	
Opmerkingen	

1e) Informatievoorziening en communicatie

- Er zijn voldoende beheersmaatregelen zijn genomen om de kwaliteit en de volledigheid van de interne (binnen VenW / RWS) informatievoorziening te waarborgen
- De interne informatievoorziening sluit aan op de verantwoordelijkheidsstructuur en de taakverdeling binnen het programmabureau

Stelling: de informatievoorziening en communicatie is goed geïmplementeerd en werkt optimaal

Bevindingen

Score	
Opmerkingen	

1f) Inrichting en toerusting van de projectorganisatie

- De in relatie tot het project relevante disciplines zijn vertegenwoordigd
- De verantwoordelijkheidsstructuur is georganiseerd
- Er zijn voldoende mensen en middelen om als projectbegeleider uit te voeren, sturing te geven en toezicht te houden.

Stelling: de inrichting en toerusting van de projectorganisatie is optimaal

Bevindingen

Score	
Opmerkingen	

B.2 Instrumentarium dat het programmabureau ter beschikking staat

- Het toepassingsbereik van de Regeling is eenduidig en werkbaar (paragraaf 1.3 Handreiking)
- In zijn algemeenheid is de Regeling werkbaar
- Qua definitie van subsidiabele kosten is de Regeling werkbaar
- Qua voorgeschreven procedures is de regeling werkbaar (artikel 3 en 4 Regeling)
 - Subsidieverlening
 - Aanvraag subsidieverlening
 - Beslissen op aanvraag
 - Beschikken tot subsidieverlening
 - Voorschotverlening
 - Tussentijdse verplichtingen van de ontvanger
 - Intrekking of wijziging subsidieverlening
 - Subsidievaststelling (bij afwikkeling van het project)

Stelling: het instrumentarium dat het PB ter beschikking draagt optimaal bij aan de uitvoering van het HWBP binnen de gestelde kaders

Bevindingen

Score	
Opmerkingen	

B.3 De rol en het functioneren van het Programmabureau

Verdeel telkens 10 punten per stelling over de afzonderlijke rollen:

Verdeel als projectbegeleider voor dit project 10 punten over de volgende feitelijk vervulde rollen:

- subsidieverstrekker;
- adviseur van de waterschappen;
- beheerser.

Verdeel als projectbegeleider voor dit project 10 punten over de volgende feitelijk vervulde rollen door plaatsvervangend te denken voor de verschillende belanghebbenden

ROL	DG water	Programmabureau als geheel	Waterschappen
Subsidieverstrekker			
Adviseur van de waterschappen			
Beheerser			

Verdeel als projectbegeleider voor dit project 10 punten over de volgende wenselijke te vervullen rollen:

- subsidieverstrekker;
- adviseur van de waterschappen;
- beheerser.

- Hoe kijken verschillende partijen aan tegen de rol van het programmabureau? Voornamelijk als subsidieverstrekker en beheerser of ook veel meer facilitator?
- Hoe ervaren partijen het functioneren van het programmabureau? Worden de juiste activiteiten opgepakt, ook in relatie tot de veronderstelde rol?
- Wat zou het programmabureau moeten doen om waterschappen te faciliteren?
- Zou het programmabureau meer moeten doen dan het faciliteren van waterschappen om sturing te geven aan het programma?

- Welke aanbevelingen zijn er om de werkwijze van het programmabureau, gegeven de bestaande opdracht, te verbeteren?
- Wat zou het programmabureau kunnen doen om de projecten binnen de gegeven kaders uitgevoerd te krijgen?
- Zijn er aanbevelingen te doen over de balans tussen enerzijds subsidieverlening en faciliteren van waterschappen anderzijds?

Stelling: het programmabureau heeft de juiste formele TBV's om het HWBP binnen de gestelde kaders uit te voeren en geeft hier goed invulling aan

Bevindingen

Score	
Opmerkingen	

B.4 Relatie tussen het programmabureau en de omgeving

- In dit project voelen de verschillende betrokken partijen (rijk, provincie, beheerder) het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om het project binnen de gegeven kaders uitgevoerd te krijgen;
- in dit project ervaart de projectbegeleider de rol van de beheerder als positief
- in dit project ervaart de projectbegeleider de rol van de opdrachtgever als positief.

- Subsidievaststelling
 - Aanvraag subsidievaststelling
 - Beschikking tot subsidievaststelling
 - Procedure in 2 fasen
 - Betaling en terugvordering
 - Evaluatie

- Hoe ervaren partijen de onderlinge samenwerking van waterschappen, provincies en rijk?
- Hoe ervaren de betrokken partijen de beheersbaarheid van het programma? Welke mogelijkheden zien zij om de beheersbaarheid te vergroten?
- Door welke acties of afspraken worden de mogelijkheden het programma binnen de gestelde kaders uit te voeren vergroot?

Stelling: op dit moment wordt een gezamenlijke verantwoordelijkheid en goede samenwerking ervaren tussen PB en waterschappen om het HWBP binnen de gestelde kaders uit te voeren

Bevindingen

Score	
Opmerking	

C Begeleidingscommissie en respondenten interviews

Begeleidingscommissie

- Koos Poot, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGW (opdrachtgever);
- Bert van Andel, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGRWS;
- Ellen Koopmans, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, HDJZ;
- Marilou Köbben, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, HDFMC;
- Monique Weima, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGRWS;
- Albert de Beijer, Waterschap Hollandse Delta;
- Eddy Steenbergen, provincie Noord-Holland.

Interviews binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat:

- 1 DGW, dhr. Poot;
- 2 DGW, dhr. Hallie;
- 3 HDJZ, mw. Koopmans;
- 4 DGRWS, dhr. van Andel;
- 5 DGRWS, dhr. Brouwer;
- 6 DGRWS, mw. van Engen;
- 7 DGRWS, dhr. Groenewoud;
- 8 DGRWS, dhr. van Maanen;
- 9 DGRWS, dhr. Mellaard;
- 10 DGRWS dhr. Kors;
- 11 DGRWS, dhr. Narold;
- 12 DGRWS, dhr. Ruiken.

Interviews buiten het Ministerie van Verkeer en Waterstaat:

- 1 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, mw. Branderhorst en dhr. Kottier;
- 2 Waterschap Rivierenland, dhr. van den Berg;
- 3 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, dhr. den Berg en dhr. de Haan;
- 4 Waterschap Hollandse Delta, dhr. de Beijer;
- 5 Provincie Noord-Holland, dhr. Eijkelenboom;
- 6 Provincie Friesland, mw. Hoekstra;
- 7 Wetterskip Fryslân, dhr. Boeschoten.

