

1. Uw vraag aan ons

Het Hoogheemraadschap van Rijnland (HHR) werkt aan het uitbreiden en het vernieuwen van afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) Haarlem Waarderpolder (HWP). Dit is het grootste investeringsproject in het bestaan van HHR. Dit project heeft te maken met een toenemende kostenontwikkeling. HHR verwacht dat er, gezien de grote inhoudelijke uitdagingen in de komende decennia, vaker grote investeringsprojecten nodig zijn. Daarom onderzoekt de Rekenkamer de vraag wat er te leren valt uit dit project, als het gaat om het proces van informatieverstrekking naar en besluitvorming door de Verenigde Vergadering (VV). Aanvullend geldt dat het opstappen van een heemraad leidde tot een unaniem aangenomen motie van de VV, die de Rekenkamer vroeg hier onderzoek naar te doen.

De Rekenkamer heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe is het proces van informatieverstrekking naar en besluitvorming door de VV over het project AWZI Haarlem Waarderpolder verlopen (vanaf de start van het project in 2019 tot eind 2024)? Wat ging goed en waar is verbetering mogelijk?

Daarnaast is een zestal deelvragen geformuleerd.

2. Onze visie op uw vraag

2.1. Grip van de VV op grote investeringsprojecten

Grote investeringsprojecten binnen waterschappen zijn langdurige opgaven, met een veelheid aan betrokken organisatieonderdelen en partijen. Deze projecten worden daarnaast gedurende de looptijd continu beïnvloed door nieuwe technische inzichten, verandering van wet- en regelgeving, interne of externe krachten en andere (onvoorziene) risico's. Projecten lopen daardoor altijd anders dan vooraf voorzien, bijvoorbeeld voor wat betreft kostenontwikkeling. Zo ook het project AWZI HWP. Deze complexiteit maakt het lastig voor een VV om grip te hebben en te ervaren bij grote projecten. Wij zien dit bijvoorbeeld terug in:

- De inhoudelijke complexiteit van projecten en besluitvorming, waardoor de VV consequenties van besluiten onvoldoende overziet;
- De aanwezigheid van een projectorganisatie met externe partijen, waardoor een deel van taken, verantwoordelijkheid en bevoegdheden van het waterschap buiten de eigen lijnorganisatie georganiseerd is;
- De financiële consequenties op het moment dat risico's zich voordoen zijn zo omvangrijk dat bijsturen door de VV nauwelijks mogelijk is.

Om in deze complexiteit te leren ten aanzien van projectbeheersing en de rol van de VV hierbij, is het op een rij zetten van de feiten over besluitvormingsmomenten, aangeleverde informatie en projectrisico's (tijdlijn) de basis. Om echt te leren wat nodig is om de VV grip te geven en te laten ervaren, is het belangrijk om breder te reflecteren. Het is wenselijk om ook aandacht te hebben voor de context en onderliggende factoren; de totstandkoming van kostenramingen, de budgetbeheersing als onderdeel van projectbeheersing en de mogelijke oorzaken van eventuele kostenoverschrijdingen. Alleen op deze manier ontstaat inzicht in de betekenisvolle momenten van het project, die nodig zijn voor de VV. Wij hebben hier oog voor in onze bureaustudie, nemen het mee in de interviews en verwerken dit in de tijdlijn.

2.2. Rekenkameronderzoek: een mix van constateren en leren

U geeft aan te willen leren van de uitkomsten van dit onderzoek, met het oog op de toekomst van dit project en toekomstige andere projecten. Ook geeft u aan geen 'afrekenkamer' te willen zijn, maar verbeter- en leereffecten centraal te willen stellen. Dit sluit naadloos aan op onze visie op (rekenkamer)onderzoek. Wij hebben de overtuiging dat een rekenkameronderzoek optimaal effectief is wanneer het constateren dienstbaar is aan het leren. Onze ervaring leert dat de volgende drie elementen in het bijzonder van belang zijn voor een goed rekenkameronderzoek.



Objectief en onafhankelijk

Wij maken in de presentatie van de bevindingen onderscheid tussen:

- Feiten;
- Meningen/interpretaties van betrokkenen, waarbij wij aandacht hebben voor zowel gedeelde als afwijkende meningen/interpretaties;
- Ons oordeel over de feiten en de betekenis die wij geven aan de meningen/interpretaties van betrokkenen.

Zorgvuldig en professioneel

Een rekenkameronderzoek is een interventie, meer of minder ingrijpend. De uitkomsten leggen 'een waarheid' op tafel. Daarom is een zorgvuldige en professionele uitvoering belangrijk. Dat betekent goed luisteren, durven doorvragen en kritisch blijven. Maar ook verifiëren, het principe van 'hoor en wederhoor' toepassen en een veilige omgeving creëren om te leren.

Toekomstgericht

Wij kiezen voor een toekomstgerichte aanpak. Aan het verleden kan niets meer worden veranderd, maar er kan wel van worden geleerd. Daarom is het belangrijk om aandacht te hebben voor:

- Wat is goed gegaan en wat kan beter?
- Waarom gaat het zoals het gaat, met oog voor de context waarin de betrokkenen opereren?
- Wat gaan betrokkenen doen met de uitkomsten van het rekenkameronderzoek?

2.3. Analyse kader

In het onderzoeksprotocol geeft u aan dat zo mogelijk met een normenkader wordt gewerkt. Een normenkader is in onze ogen vooral geschikt voor beoordelen en minder voor een lerende evaluatie. De focus komt bij een normenkader namelijk al gauw te liggen op: is aan de norm voldaan? Wij willen aandacht hebben voor: hoe is het gegaan, waarom ging het zoals het ging en wat kunnen we daarvan leren voor de toekomst. Daarom stellen wij een analysekader voor om ons onderzoek te structureren en inzicht te geven in hoe wij de deelvragen zullen beantwoorden. Gezien het belang van het analysekader, werken wij deze graag samen met u uit en stellen deze met u vast in het startgesprek. Indien u toch normen wenst kunnen we dit in het startgesprek bespreken en ons analysekader ombouwen tot normenkader. Onderstaand ziet u een eerste voorstel voor het analysekader gebaseerd op de door u geformuleerde deelvragen.

Daarnaast ziet u in het analysekader ook een door ons voorgestelde aanvullende deelvraag. Deze heeft betrekking op de afspraken over de informatievoorziening die gemaakt zijn door HHR bij grote investeringsprojecten, en dit project in het bijzonder. Het is van belang deze te kennen, om te leren waar afspraken en werkwijzen eventueel geoptimaliseerd kunnen worden.

Tabel 1. Voorzet voor analysekader, nader uit te werken en vast te stellen in het startoverleg.

Deelvraag	Onderzoek naar ...
Besluitvorming 1) Op welke momenten heeft de VV sinds de start van het investeringsproject besluiten genomen (tjidslijn)? Welke keuzes lagen op de onderscheiden besluitvormingsmomenten voor?	• Welke besluiten door de VV op welk moment zijn genomen, en welke keuzes er gemaakt konden worden. • Op welke momenten besluitvorming heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld rondom faseovergangen, scopewijzigingen en budgetoverschrijdingen, en daar waar afspraken zijn gemaakt tussen CDH en VV.
Informatieverstrekking Aanvullende deelvraag: Welke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van informatieverstrekking voor grote investeringsprojecten in het algemeen en voor AZWI HWP specifiek?	• Afspraken die zijn gemaakt ten aanzien van informatieverstrekking voor grote investeringsprojecten in het algemeen en voor AZWI HWP als grootste investeringsproject specifiek. • Of informatieverstrekking verliep conform gemaakte afspraken. • Of betrokkenen de gemaakte afspraken ten aanzien van informatieverstrekking nog passend vinden.
2) Welke informatie is de VV op de onderscheiden besluitvormingsmomenten aangeleverd? Wat valt in algemene zin	• Welke informatie aan de VV is aangeleverd op besluitvormingsmomenten.



over de kwaliteit van de aangeleverde informatie aan te geven? Was deze informatie doeltreffend en doelmatig?

- Of de informatie voldeed aan de eisen en wensen die de VV hierbij heeft gesteld.
- Of de relatie tussen scope(aanpassingen) en kostenramingen inzichtelijk was.
- Of de relatie tussen risicoanalyses en kostenramingen inzichtelijk was.
- Hoe in de informatie is omgegaan met onzekerheden bij de kostenramingen.
- Of de VV zich in staat gesteld voelde om op de genoemde momenten onderbouwd en afgewogen besluiten te nemen.
- Welke mogelijkheden zijn om de kwaliteit van de informatieverstrekking te verbeteren.

3) In hoeverre zijn/worden VV-leden geïnformeerd over mogelijke projectrisico's in relatie tot het investeringsproject? Op welke momenten? En is daarbij aangegeven hoe de organisatie deze projectrisico's wil beheersen?

- (Het moment van) de informatieverstrekking ten aanzien van projectrisico's.
- Of voor de gecommuniceerde projectrisico's passende beheersmaatregelen worden gegeven.
- Of deze informatieverstrekking de VV in staat stelde om haar controlerende rol adequaat in te vullen ten aanzien van projectbeheersing.
- Welke mogelijkheden er zijn om de informatieverstrekking ten aanzien van projectrisico's te verbeteren.

5) In hoeverre is tot nu toe de informatievoorziening aan de VV over het verloop van het project juist, navolgbaar, tijdig en volledig?

- In hoeverre VV-leden de informatievoorziening juist, navolgbaar, tijdig en volledig ervaren.
- Welke mogelijkheden er zijn om de informatievoorziening te verbeteren.

Ervaring / beleving

4) In hoeverre voelen de VV-leden zich op besluitvormingsmomenten goed geïnformeerd? Wat gaat volgens hen hierbij goed en wat zou in de toekomst beter moeten/kunnen?

- De opvatting van VV-leden over wat goede informatievoorziening in moet houden.
- Wanneer VV-leden zich wél en niet goed geïnformeerd voelen, en waar dat door komt.

Lessen

6) Welke lessen levert het onderzoek op met betrekking tot de informatievoorziening aan de VV ten behoeve van de toekomstige besluitvorming van project AWZI Haarlem Waardepolder in het bijzonder en voor grote projecten in algemene zin?

- De lessen voor het project AWZI HWP.
- De lessen voor toekomstige projecten van HHR.

3. Onze aanpak

3.1. Voorbereiding en startgesprek (december 2024)

In het startgesprek met u als opdrachtgever maken we kennis, worden over en weer verwachtingen afgestemd, maken we een definitieve planning en bespreken we mogelijke risico's en praktische zaken voor het onderzoek (zoals het inplannen van de interviews). Ook stellen wij het analysekader, te bestuderen documenten, te interviewen personen, de tussentijdse overlegmomenten en de wijze van hoor en wederhoor met u vast.

Resultaten en inzet:

- Werkafspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voor een soepele uitvoering van de opdracht, in ieder geval: analyse, documenten, interviewpartners, ambtelijk en bestuurlijk wederhoor en de planning
- Vastgesteld analysekader
- Inzet: 1 dag.



3.2. Dataverzameling en analyse (januari - medio februari 2025)

Documentenstudie

We starten met het bestuderen van relevante documenten rondom de besluitvorming van project AWZI HWP. Voor het documentenonderzoek dient in ieder geval gedacht te worden aan de door u genoemde documenten in de uitvraag en daarnaast gemaakte afspraken en kostenramingen in de tijd/per fase, voortgangsrapportages, documenten ten behoeve van de P&C-cyclus en relevante informatie die aan de portefeuillehouder en de VV is aangeboden. Daarnaast zullen wij relevante VV-vergaderingen terugkijken.

Op basis van de documentenstudie maken we een eerste tijdlijn om het besluitvormingsproces van project AWZI HWP te reconstrueren. Daarnaast gebruiken wij de tijdlijn om betekenisvolle momenten te identificeren. Dat kunnen momenten zijn waarop besluiten worden genomen, problemen zich voordoen en oplossingen worden gezocht, risico's al dan niet worden onderkend, etc. De tijdlijn vormt daarnaast de basis voor het opstellen van de interviewleidraden. Witte vlekken en onduidelijkheden en onderwerpen of gebeurtenissen die nadere duiding vragen, nemen we op in de vragenlijsten.

Interviews

De interviews gebruiken we om de tijdlijn - ontstaan vanuit het documentenonderzoek - te verifiëren, aan te vullen en te verdiepen. We proberen inzicht te krijgen in het handelen van betrokkenen: waarom handelden ze zoals ze handelden en maakten ze de keuzen die ze maakten? Wat waren relevante omstandigheden? Wat waren onderliggende drijfveren?

Alvorens wij starten met de interviews, zullen wij de gespreksleidraad met u delen en bespreken. Wij stellen voor om acht (groeps)interviews te houden. Het gaat hierbij om de volgende rollen:

1. Huidige portefeuillehouder / bestuurlijk opdrachtgever
2. Afgetreden portefeuillehouder de heer Knapp (indien beschikbaar)
3. Ambtelijk opdrachtgever
4. Projectleider/-manager AWZI HWP
5. Manager projectbeheersing + eventuele risicobeheerser en projectcontroller / financieel adviseur
6. Overige relevante (project)medewerkers
7. College van Dijkgraaf en Hoogheemraden
8. VV-leden, een afvaardiging van iedere fractie

We zien het belang ervan in om de VV-leden rechtstreeks te bevragen op hun ervaringen en wensen. Daarnaast is het vanuit vergelijkbare onderzoeken onze ervaring dat het wenselijk is om iedere fractie in ieder geval de kans te geven om geïnterviewd te worden. Om de VV-leden zo min mogelijk te belasten stellen we voor het interview plaats te laten vinden voorafgaand aan een VV- of commissievergadering.

Interview 6, 7 en 8 (en eventueel 5) zijn groepsinterviews. De rest van de betrokkenen bevragen we individueel, zodat we daarvoor voldoende tijd hebben. In principe vinden de interviews digitaal plaats, met uitzondering van de interviews met de heer Knapp, CDH en de VV.

De interviews vinden plaats in week 5-7. Bij elk gesprek zijn twee adviseurs van TwynstraGudde aanwezig: één adviseur in de rol van gespreksleider en de ander in een ondersteunende rol. Voor de interviews maken we een gespreksleidraad op maat. Deze leidraad met vragen baseren we op het analysekader en de tijdlijnen. De interviewleidraad delen we voorafgaand aan het interview met de gesprekspartner, ter voorbereiding. Tijdens de interviews maken wij verslagen. De verslagen van interviews worden ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd en hun reactie wordt verwerkt.

Na het verzamelen van de informatie, leggen we onze eerste bevindingen voor aan u in een overleg. Hiermee heeft de Rekenkamer inzicht in de basis voor de verdere analyse. Dit overleg vindt plaats in week 7.

Analyse

Na de dataverzameling volgt een analyse op de uitkomsten. Hierbij besteden wij uiteraard aandacht aan de zaken die in het analysekader zijn benoemd. Deze analyse is de input voor het op te stellen rapport.

Resultaten en inzet:

- Afgerond documentenonderzoek
- Interviewverslagen, die ter verificatie worden voorgelegd aan de geïnterviewden



- Analyse op de verzamelde data
- *Inzet*: 12 dagen (4 dagen voor het documentenonderzoek, 4 dagen voor de interviews en 4 dagen voor de analyse).

3.3. Opstellen rapport (februari - maart 2025)

Na de analyse stellen wij een goed leesbare rapportage met de onderzoeksbevindingen op. Daarin beantwoorden we ook de hoofd- en deelvragen. De doelgroep van deze rapportage is de VV van HHR. Separaat stellen wij een managementsamenvatting op en schrijven wij een voorstel voor conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer zou kunnen doen.

Wij stellen een conceptrapport op en bespreken deze met u. Dit overleg vindt plaats in week 10. Op basis hiervan stellen wij een definitief conceptrapport op. Deze kan worden voorgelegd voor ambtelijk wederhoor (weken 11 en 12). Na het ambtelijk wederhoor corrigeren wij gebleken feitelijke onjuistheden in het conceptrapport en leveren wij het definitieve rapport op (week 13).

Het bestuurlijke wederhoor zal door de Rekenkamer als bijlage in het rapport worden gevoegd en de Rekenkamer zal daarop zelf een reactie formuleren en toevoegen aan het rapport.

Resultaten en inzet:

- Conceptrapport voor de Rekenkamer
- Definitief conceptrapport voor ambtelijk wederhoor
- Definitief rapport voor bestuurlijk wederhoor
- *Inzet*: 8,5 dagen.

3.4. Presentatie (april 2025)

Tijdens een bijeenkomst van een commissie van de VV in april 2024 geven wij een presentatie over het onderzoek. Vooraf hebben we daarover afstemming met u.

Resultaten en inzet:

- Presentatie voor de commissievergadering
- *Inzet*: 0,5 dag.

3.5. Afstemming en samenwerking met rekenkamer en de ambtelijke organisatie

Voor de start van het onderzoek sluiten wij met u kort wie vanuit de opdrachtgever het aanspreekpunt is voor het onderzoeksteam. Vanuit het onderzoeksteam is Arjan Loesink (opdrachtleider) hiervoor uw aanspreekpunt.

Afstemmingsmomenten met de rekenkamer

Wij voorzien vier afstemmingsmomenten met de Rekenkamer gedurende het onderzoek:

- Startoverleg
- Bespreken uitkomsten dataverzameling
- Bespreken van het conceptrapport
- Voorafgaand aan de presentatie.

Voorafgaand aan ieder afstemmingsmoment delen we met u onze (bespreek)punten, bevindingen etc. Dit doen we uiterlijk drie werkdagen van tevoren. De Rekenkamer reserveert tijd voor de in het startgesprek af te spreken activiteiten, bijvoorbeeld het lezen van de conceptrapporten en het bespreken van deze rapporten.

Waar nodig hebben we tussentijds telefonisch of schriftelijk contact. Dit zal in ieder geval zijn bij het bij het voorleggen van de interviewleidraden en na het verwerken van de aanpassingen die voortkomen uit het ambtelijk wederhoor.

Resultaten en inzet:

- Afgestemde producten
- *Inzet*: 3 dagen (inclusief intern benodigde overleggen).

Samenwerking met de ambtelijke organisatie

Voor een succesvolle uitvoering van de evaluatie verwachten we van de ambtelijke organisatie ondersteuning, met name bij de praktische zaken. We stellen voor om de volgende uitgangspunten te hanteren. In het startgesprek stellen we de werkafspraken en uitgangspunten vast:



- Onze contactpersoon levert direct na het startoverleg de gevraagde documenten aan
- Onze contactpersoon kondigt het onderzoek aan bij betrokkenen die zullen worden geïnterviewd. TwynstraGudde zal hiervoor een tekst aanleveren
- Onze contactpersoon ondersteunt actief in het achterhalen van de juiste rollen voor de interviews, het benaderen van de te interviewen personen en het achterhalen van hun contactinformatie
- Onze contactpersoon speelt een rol in het plannen van de interviews, in samenwerking met het secretariaat van TwynstraGudde.

4. Het onderzoeksteam

Het opdrachtteam bestaat uit Arjan Löesink als projectleider en daarnaast uit Jaap Groenendijk en Maaïke Leppink. Hiermee combineren wij ruime kennis en ervaring op het gebied van (rekenkamer)onderzoek voor waterschappen met een gedegen kennis van projectevaluaties. Namens TwynstraGudde is mevrouw ir. E.M. (Evelien) van der Kuil partner en eindverantwoordelijke van deze opdracht. Zij heeft in deze opdracht een rol in het borgen van de kwaliteit.

Teamlid	Expertise	Rol in opdracht
Arjan Löesink	Circa 10 jaar ervaring, met evaluaties en onderzoek in de watersector, politiek-bestuurlijke vraagstukken	Opdrachtleider en onderzoeker
Jaap Groenendijk	Expert lerend evalueren Ruim 25 jaar ervaring, onder andere met onderzoek als politiek-bestuurlijk ongemak is ontstaan	Bureaustudie, interviews, analyses, rapportage, presentatie
Maaïke Leppink	Evaluaties en onderzoek, project- en programmamanagement in de watersector	Bureaustudie, interviews, analyses, rapportage

Bijlage Planning

	50	51	52	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Activiteit																			
Fase 1: Opstarten																			
Startgesprek																			
Uitwerken analysekader																			
Fase 2: Ophalen en analyseren																			
Bureaustudie																			
Interviews																			
Analyse																			
Fase 3: Rapporteren																			
Conceptrapport																			
Bespreking																			
Ambtelijk wederhoor (op bevindingen, geen conclusies en aanbevelingen)																			
Definitief conceptrapport																			
Bestuurlijk wederhoor																			
Overleggen opdrachtgever-opdrachtnemer																			
	x									x			x					x	