

Departementale Auditdienst

Zandmaas en Grensmaas

**Onderzoeksrapport,
Accountantsverslag bij
Voortgangsrapportage 9**

Peildatum 1 januari 2006

Inhoudsopgave

1 ONDERZOEKSRAPPORT	3
2 BELANGRIJKE ONTWIKKELINGEN INZAKE HET PROJECT	6
2.1 HET PROJECT	6
2.2 PROJECTORGANISATIE	8
3 BUDGETTAIRE SITUATIE	9
4 ONDERZOEKSAANPAK	10
4.1 AARD EN REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK	10
5 BEVINDINGEN	11
5.1 TOEREIKENDHEID PROJECTORGANISATIE	11
5.2 OPZET EN INHOUD VOORTGANGSRAPPORTAGE	11
5.3 KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE IN DE VOORTGANGSRAPPORTAGE OPGENOMEN INFORMATIE	12
BIJLAGE	14

1 Onderzoeksrapport

Opdracht

In opdracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat hebben wij in het kader van de "procedureregeling grote projecten" inzake de projecten Zandmaas en Grensmaas een onderzoek ingesteld naar:

- de toereikendheid van de projectorganisatie in 2005 wat betreft de beheersmaatregelen met betrekking tot de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement;
- de opzet van de voortgangsrapportage per 1 januari 2006;
- de kwaliteit en de volledigheid van in deze voortgangsrapportage opgenomen informatie.

De door ons onderzochte voortgangsrapportage per 1 januari 2006 is als bijlage bij dit rapport gevoegd. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. De opzet van de projectorganisatie is afgeleid van een binnen het ministerie vastgesteld beheersmodel voor grote projecten.

Werkzaamheden

Ons onderzoek is verricht overeenkomstig algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot assurance-opdrachten. Op grond van deze richtlijnen hebben wij onze werkzaamheden zodanig gepland en uitgevoerd dat een deugdelijke grondslag is verkregen voor ons oordeel over de door ons onderzochte punten.

Toereikendheid projectorganisatie

Wij hebben de opzet, het bestaan en de werking van specifieke onderdelen van de projectorganisatie - waaronder de administratieve processen en interne controlemaatregelen - beoordeeld aan de hand van het op het project van toepassing zijnde beheersmodel, door middel van interviews en de beoordeling van de relevante documentatie ter zake. Wij hebben hierbij met name aandacht besteed aan de beheersmaatregelen met betrekking tot de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement.

Opzet van de voortgangsrapportage

Wij hebben beoordeeld of de opzet van de voortgangsrapportage voldoet aan de voor dit project relevante informatie-eisen zoals opgenomen in de "procedureregeling grote projecten".

Kwaliteit en volledigheid van in de voortgangsrapportage opgenomen informatie

Ter zake van de in de tekst en tabellen 3 tot en met 8 opgenomen historische financiële informatie in paragraaf 4.4 Financiën, zijn wij nagegaan of de daarin opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in overeenstemming zijn met de jaarrekening van het Infrastructuurfonds over 2005. Voorts hebben wij beoordeeld of deze informatie consistent is met de voortgang van het project.

Ter zake van de in de tekst en tabel 9 opgenomen toekomstgerichte financiële informatie omtrent het kasritme in paragraaf 4.4 Financiën, hebben wij inlichtingen ingewonnen bij functionarissen van de organisatie, beschikbare documenten beoordeeld en zijn wij nagegaan of de beschikbare informatie op een consistente wijze is verwerkt.

Terzake van de in de tekst en tabellen opgenomen niet-financiële informatie in hoofdstuk 4 zijn wij nagegaan of de hierin gepresenteerde informatie is ontleend aan interne informatie en rapportages die door het management worden gebruikt voor de beheersing van het project.

Oordeel

De opzet van de projectorganisatie was in 2005 in overeenstemming met het binnen het ministerie vastgestelde beheersmodel voor grote projecten en voldeed wat betreft het bestaan en de werking aan de eraan te stellen eisen.

De opzet van de voortgangsrapportage voldoet aan de voor dit project relevante informatie-eisen zoals opgenomen in de "procedureregeling grote projecten".

De in de tekst en tabellen 3 tot en met 8 opgenomen historische financiële informatie in paragraaf 4.4 Financiën, stemt overeen met de jaarrekening inclusief wijzigingsbladen, van het Infrastructuurfonds over 2005. Voorts is deze informatie consistent met de voortgang van het project.

De in de tekst en tabel 9 opgenomen toekomstgerichte financiële informatie omtrent het kasritme in paragraaf 4.4 Financiën, is op een consistente wijze tot stand is gekomen. Gegeven de onzekerheid die inherent is aan toekomstgerichte informatie kan de realisatie overigens in belangrijke mate afwijken van het gepresenteerde beeld van de mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

Van de in de tekst en tabellen opgenomen niet-financiële informatie in hoofdstuk 4 hebben wij vastgesteld dat de hierin gepresenteerde informatie is ontleend aan interne rapportages die door het management worden gebruikt voor de beheersing van het project.

Toelichting

In hoofdstuk 2 is een korte beschrijving van de voortgang van het project en van de ontwikkelingen in de projectorganisatie opgenomen.
In hoofdstuk 3 wordt de budgettaire situatie toegelicht.
De onderzoeks aanpak en de gedetailleerde bevindingen worden in respectievelijk de hoofdstukken 4 en 5 weergegeven.

2 Belangrijke ontwikkelingen inzake het project

2.1 HET PROJECT

Binnen de projectorganisatie RWS Maaswerken zijn drie deelprojecten te onderscheiden, de Zandmaas, de Grensmaas en de Maasroute.

Het deelproject Maasroute heeft verbetering van de vaarweg (globaal tussen Ternaaien en het Maas-Waalkanaal) ten doel. De Maasroute is niet onder de "procedureregeling grote projecten" gebracht en valt derhalve buiten deze rapportage.

De doelstelling van de projecten Zandmaas en Grensmaas is het realiseren van het gewenste beschermingsniveau 1/250 tegen hoogwater, natuurontwikkeling en grindwinning als een duurzaam concept met een goede en evenwichtige integratie van alle belangen in het gebied waaronder de landbouw, de recreatie, de zand- en grindwinning en de drinkwatervoorziening.

Algemeen

Op de EU-Milieuraad van 24 juni 2005 is een politiek akkoord bereikt over de nieuwe grondwaterrichtlijn over voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging. Het artikel 6 over het voorkomen of beperken van lozingen is geheel volgens de Nederlandse wens ingevuld.

De uitzonderingsbepaling voor grondverzet bij rivierverruiming is overgenomen conform het Nederlandse voorstel. Hierdoor is het in VGR 7 vermelde risico van € 140 mln. (bovenwaarde) aangaande het grondverzet van 80 mln. m³ aanzienlijk teruggebracht (€ 2,1 - € 7 mln.). Er is echter een kans dat de huidige benadering van het risico geen stand houdt. In dat geval is heroverweging van de huidige opzet van het project mogelijk aan de orde.

Zandmaas

Kaden

Het eerste deel van de kadeversterkingen, hoofdzakelijk groene kaden, is in 2005 gerealiseerd. De contractuele onderhoudsperiode van 1 jaar loopt vanaf de datum van oplevering. Het ontwerp voor de resterende kadevakken, hoofdzakelijk harde en demontabele kaden, is in december 2005 door de waterschappen beoordeeld en getoetst.

Het noordelijk deel van het retentiegebied Lateraalkanaal West is opgeleverd op 21 oktober 2005. De contractuele onderhoudsperiode van 1 jaar loopt vanaf die datum. Het noordelijk deel van het retentiegebied is inmiddels overgedragen aan de gemeente Haelen. De overdracht van de kaden vindt op korte termijn plaats.

De start van de contracteringsfase voor het zuidelijk deel van retentiegebied Lateraalkanaal West is voorlopig uitgesteld vanwege problemen met de grondverwerving. Op basis van het gerepareerde Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) zal een onteigeningstraject worden ingezet.

Er is een risicoanalyse uitgevoerd voor de keringen in de Roer. De conclusie hiervan is dat de sluitingsoperatie van de keringen zonder aanpassingen niet voldoet aan de toetsvoorwaarden "veiligheid primaire waterkeringen". Door het waterschap Roer en Overmaas wordt met de gemeente Roermond overlegd over de ruimtelijke voorwaarden voor eventuele oplossingen.

Een onafhankelijke deskundigencommissie heeft een definitief advies geformuleerd over de schadeclaim die is ingediend door de Limburgse Waterschappen ter vergoeding van de extra beheer- en onderhoudskosten van de te verhogen en nieuwe kaden. De waterschappen hebben inmiddels kenbaar gemaakt in te stemmen met het advies.

Zandmaas

Alle rivierverruimende maatregelen, waaronder de verdiepingen, de aanpassingen van de stuwen en bruggen, de peilopzet en de daaraan verbonden mitigerende maatregelen en schaderegelingen zijn in kaart gebracht en in het realisatieproces opgenomen.

De positie en taak van RWS Maaswerken met betrekking tot de gebiedsgerichte ontwikkelingen in het algemeen en de hoogwatergeul Well Aijen in het bijzonder is verhelderd. Door initiatiefnemers is inmiddels een gebiedsplan Maaspark Well opgesteld, dat overlappingen kent met het Tracébesluit voor de hoogwatergeul Well Aijen. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is per brief door de provincie Limburg hierover geïnformeerd. Uit de brief blijkt dat de provincie de geschetste ontwikkeling ondersteunt. Gedeputeerde Staten hebben in januari 2006 schriftelijk aan de Staatssecretaris kenbaar gemaakt op hoofdlijnen te hebben ingestemd met het eindconcept van het gebiedsplan. Gedeputeerde Staten achten een budgettair neutrale realisatie van de hoogwatergeul (volgens het principe van zelfrealisatie) binnen de kaders van het Tracébesluit haalbaar. Eind 2007 maakt het ministerie de balans op ten aanzien van de mogelijkheid de hoogwatergeul Well-Aijen door middel van zelfrealisatie tijdig en budgettair neutraal te realiseren.

Grensmaas

Met de vaststelling van het POL Grensmaas en de ondertekening van de uitvoeringsovereenkomst met het Consortium Grensmaas op 1 juli 2005 is het Grensmaasproject in uitvoering gekomen.

De Uitvoeringsovereenkomst Grensmaas bevat een tijdschema waarin de opleveringsdoelstellingen van de intentieverklaring uit 2002 zijn gehandhaafd. Het betreft 2017 voor de hoogwaterdoelstelling en 2022 voor de oplevering van de natuurgebieden. Partijen zullen zich inspannen

om in 2006 te kunnen starten met de feitelijke uitvoering. De in eerdere voortgangsrapportages gemelde vertraging van het sluiten van de Uitvoeringsovereenkomst met het Consortium Grensmaas heeft consequenties voor de beschikbare tijd die het Consortium heeft om de uitvoering voor te bereiden. Als gevolg daarvan kunnen de realisatiedata van de doelstellingen onder druk komen te staan.

In de Uitvoeringsovereenkomst zijn twee evaluatiemomenten voorzien waarop de haalbaarheid van de termijnen wordt beoordeeld. De termijnen voor de hoogwaterbescherming kunnen volgens de overeenkomst met maximaal 2 jaar worden verlengd.

Conform de toezegging aan de Tweede Kamer is de uitwerking van het zogenaamde achtervangplan ter hand genomen. Het waterschap Roer en Overmaas zal worden benaderd voor medewerking.

2.2 PROJECTORGANISATIE

RWS Maaswerken heeft een audit uit laten voeren naar de vraag of de organisatie voldoende gesteld is om de plannen voor Zandmaas, Grensmaas en Maasroute te realiseren binnen de gestelde kaders. Parallel hieraan is binnen RWS Maaswerken, als pilotdienst in het kader van de agentschapvorming van Rijkswaterstaat, nagedacht over de vormgeving van de projectsturing. De discussie over de interne sturing van RWS Maaswerken is inmiddels afgerond. Op basis daarvan worden in het eerste kwartaal 2006 de nota "de Projectbeheersing van de Maaswerken in de Uitvoering" alsmede het Organisatie en Formatierapport bijgewerkt. Tevens wordt op basis van de gevoerde discussie een visie op de organisatie- en formatieontwikkeling van de RWS Maaswerken tot 2008 opgesteld.

3 Budgettaire situatie

De in de voortgangsrapportage aangegeven budgettaire situatie per 1 januari 2006 kan als volgt worden samengevat (x € 1 mln.):

Projectbudget volgens OTB/POL prijspeil 1998 (excl. € 10 mln. bijdrage LNV)		371,0
Mutaties als gevolg van scopewijzigingen e.d.		201,6
Mutaties als gevolg van loon- en prijsontwikkelingen		<u>77,0</u>
Projectbudget ten laste van V&W begroting prijspeil 2005		649,6
Bijdrage Provincie Limburg/LNV aan Zandmaas	8,8	
Bijdrage Provincie Limburg/LNV aan Grensmaas	<u>8,7</u>	
Totale bijdrage Provincie Limburg/LNV		<u>17,5</u>
Beschikbaar projectbudget		667,1
		=====

Uit dit overzicht blijkt dat het totale projectbudget per peildatum 1 januari 2006 € 667,1 mln. bedroeg waarvan € 524,9 mln. ten behoeve van de Zandmaas en € 142,2 mln. ten behoeve van de Grensmaas. Het V&W deel hierin bedroeg voor de Zandmaas € 516,1 mln. en voor de Grensmaas € 133,5 mln.

De prognose eindstand van het uit de V&W begroting gefinancierde deel, inclusief de risico's, bedroeg per 1 januari 2006 € 511,4 mln. voor de Zandmaas en € 133,3 mln. voor de Grensmaas.

Ultimo 2005 was € 149,7 mln. ten behoeve van de Zandmaas betaald en € 53,5 mln. ten behoeve van de Grensmaas.

De risicoreserve voor de Zandmaas is in 2005 verhoogd met € 51,5 mln tot € 87,1 mln. De risicoreservering is daarmee in evenwicht gebracht met de ontwikkeling van het risicoprofiel. In de verhoging van de risicoreserve is € 20 mln. begrepen voor het onder de Wet op de waterkering brengen van de Maaskaden en € 13 mln. voor het herstel van de Rijkse Bemden. Het risicoprofiel voor de Zandmaas heeft een bandbreedte van € 62,3 - € 100,2 mln.

De kostenraming voor de Grensmaas is in 2005, na onderhandelingen met het Consortium Grensmaas, met € 45,9 mln. bijgesteld tot € 120,7 mln. Voor de Grensmaas is een risicoreserve van € 12,6 mln. beschikbaar. Het risicoprofiel voor de Grensmaas heeft een bandbreedte van € 7,1 - € 20,2 mln.

4 Onderzoeksaanpak

4.1 AARD EN REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

Wij hebben in het kader van de “procedureregeling grote projecten” een onderzoek uitgevoerd naar de toereikendheid van de projectorganisatie in 2005 en naar de opzet, de kwaliteit en de volledigheid van de in Hoofdstuk 4 van voortgangsrapportage 9 opgenomen informatie.

Dit onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met de richtlijnen inzake assurance-opdrachten.

De toereikendheid van de projectorganisatie is op basis van de volgende criteria getoetst:

- is de opzet van de projectorganisatie afgeleid van een binnen het ministerie vastgesteld beheersmodel voor grote projecten en is deze opzet toereikend;
- zijn er toereikende beheersmaatregelen getroffen, zoals ter zake van de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement en functioneren deze.

De opzet, de kwaliteit en de volledigheid van de voortgangsrapportage zijn op basis van de volgende criteria getoetst:

- is de opzet van de voortgangsrapportage in overeenstemming met de voor dit project relevante informatie-eisen zoals opgenomen in de “procedureregeling grote projecten”;
- is de niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage consistent met de opgenomen financiële informatie en is deze niet- financiële informatie ontleend aan de interne informatievoorziening;
- is de financiële informatie wat de realisatiecijfers betreft, in overeenstemming met de door ons gecontroleerde jaarrekening van het Infrastructuurfonds en is deze informatie consistent met de voortgang van het project en, wat betreft de toekomstgerichte cijfers, in overeenstemming met de interne informatievoorziening.

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake de risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute, de nota ‘Leerervaringen grote projecten’ gericht aan de Tweede Kamer en het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is het binnen het ministerie vastgestelde beheersmodel geëvalueerd en in de loop van 2005 bijgesteld.

Wij hebben bij ons onderzoek het bijgestelde beheersmodel mede als referentie gebruikt.

5 Bevindingen

5.1 TOEREIKENDHEID PROJECTORGANISATIE

De projectorganisatie is ingericht overeenkomstig het binnen het ministerie van toepassing zijnde beheersmodel voor grote projecten. De kaders voor de projectbeheersing zijn vastgelegd in het op 21 december 2004 door de Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat vastgestelde document "Projectbeheersing De Maaswerken in de realisatiefase".

De opzet hiervan is toereikend.

RWS Maaswerken heeft een audit uit laten voeren naar de vraag of de organisatie voldoende gesteld is om de plannen voor Zandmaas, Grensmaas en Maasroute te realiseren binnen de gestelde kaders. Parallel hieraan is door RWS Maaswerken, als pilotdienst in het kader van de agentschapvorming van Rijkswaterstaat, nagedacht over de vormgeving van projectsturing. De discussie over de interne sturing van RWS Maaswerken is inmiddels afgerond. Op basis daarvan wordt in het eerste kwartaal 2006 de nota "de Projectbeheersing van de Maaswerken in de Uitvoering" bijgewerkt.

In de tweede helft van 2005 zijn audits uitgevoerd naar de kwaliteit van de processen binnen de organisatie van RWS Maaswerken. Het betreft de afronding van de audit op de kwaliteit van de sturing bij de realisatie van maatregelen en de audit naar de beheersing van de zelfrealisatie van proefproject Meers. De overall conclusie van de audits is dat de genoemde processen in voldoende mate worden beheerst.

Verbeterpunten zijn inmiddels door de organisatie opgepakt.

In februari 2006 is eveneens een audit afgerond naar de opzet en werking van het risicomanagement. Hierbij is geconcludeerd dat met inachtneming van een aantal aanbevelingen, de opzet en de werking van het risicomanagement toereikend zijn om te kunnen waarborgen dat het proces een goede ondersteuning biedt voor de beheersing van het project. De belangrijkste aanbevelingen hebben betrekking op de traceerbaarheid van de risico's, de onderbouwing van de risico's en het onderscheid in bestuurlijke en overige projectrisico's.

5.2 OPZET EN INHOUD VOORTGANGSRAPPORTAGE

De opzet en de inhoud van de voortgangsrapportage zijn gebaseerd op het binnen het ministerie geldende beheersmodel en informatieprofiel.

De voortgangsrapportage is tot stand gekomen op basis van de interne kwartaalrapportages. Wij hebben vastgesteld dat de informatie in de voortgangsrapportage consistent is met de informatie uit de

kwartaalrapportages en overige interne verslagen en documenten. De kwartaalrapportages worden samengesteld op basis van onderliggende interne trend - en mijlpaalrapportages. Wij hebben vastgesteld dat de kwartaalrapportages consistent zijn met de onderliggende rapportages.

5.3 KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE IN DE VOORTGANGSRAPPORTAGE OPGENOMEN INFORMATIE

5.3.1 Scope

In 2005 zijn wijzigingen van de scope van de Zandmaas doorgevoerd. Het betreft de toevoeging van de herstelwerkzaamheden van de Rijkse Bemden en de benodigde middelen ad € 13 mln. daarvoor alsmede de verhoging van de risicoreserve met € 38,5 mln. In bijlage 6 van voortgangsrapportage 9 is de verhoging van de risicoreserve nader uitgesplitst. De belangrijkste toevoeging wordt aangewend voor het oplossen van de problematiek van de status van de Maaskaden (€ 20 mln.). Naast deze wijzigingen heeft er ook nog een negatieve bijstelling van het projectbudget met € 12 mln. plaatsgevonden vanwege de opgelegde taakstelling voor te verwachten aanbestedingsmeevallers.

Bij de besluitvorming over het Grensmaasproject is de kosten- en risicoverdeling tussen de convenantpartners afgesproken en vastgelegd. Dit heeft geleid tot een tweetal wijzigingen in de scope van de Grensmaas. Het betreft de toevoeging aan de risicoreserve van € 12,6 mln. en het op basis van de tussen de convenantpartners en het Consortium Grensmaas gemaakte afspraken, naar boven bijstellen van het projectbudget met € 45,9 mln. In bijlage 6 van voortgangsrapportage 9 is deze mutatie nader uitgesplitst.

De bovenstaande wijzigingen voor Zandmaas en Grensmaas zijn meegenomen in de begroting 2006 van het Infrastructuurfonds.

5.3.2 Planning

De in tabel 2 van voortgangsrapportage 9 opgenomen informatie over de planning en de voortgang van het project is ontleend aan een onderliggend meer gedetailleerd planningssysteem. In de planning wordt per maatregel de haalbaarheid van de doelstellingen met betrekking tot de hoogwaterbescherming weergegeven. De planning en de voortgangsinformatie worden voldoende frequent geactualiseerd.

In 2015 moet voor de Zandmaas op basis van rivierverruiming en de aanleg van kades de jaarlijkse kans op overstroming zijn teruggebracht tot 1/250 achter de bestaande kaden. Voor 70% van de bewoners, de bevolkingscentra langs de Zandmaas, diende deze doelstelling vóór 1 januari 2006 te zijn bereikt. Dit bleek niet haalbaar, zoals in eerdere voortgangsrapportages is gemeld. Daarom worden kademaatregelen in de gemeenten Roermond, Venlo, Gennep en Mook & Middelaar met voorrang uitgevoerd. De huidige planning is dat in 2007 de hoogwaterbescherming is gerealiseerd en dat de afbouw van de kaden in 2008 wordt afgerond. Bij de Grensmaas dient de bescherming tegen hoogwater vóór 2018 gerealiseerd te zijn. Ook hier is door eerder gemelde

oorzaken (vragen Europese Commissie, juridisch kader grondverzet, etc) vertraging van de start van de uitvoering opgetreden. Bij de uitvoeringsovereenkomst met het Consortium Grensmaas zijn 2 evaluatiemomenten opgenomen om te bezien of deze datum nog haalbaar is. De termijnen voor de hoogwaterbescherming kunnen alsdan met in totaal maximaal 2 jaar worden verlengd.

Financiën

Door onzekerheden in de conversie van het oude naar het nieuwe binnen het ministerie gebruikte administratieve systeem, is de betrouwbaarheid van de in tabel 8 van voortgangsrapportage 9 opgenomen informatie over de aangegane verplichtingen niet voldoende vast te stellen.

Het projectbudget en de financiële dekking komen overeen met de in het Infrastructuurfonds voor de Zandmaas en Grensmaas gereserveerde middelen en de voorgenomen verwerking van mutaties in de begroting 2007.

Risicoparagraaf

In overeenstemming met de "procedureregeling grote projecten" worden de risico's en bijbehorende beheersmaatregelen benoemd en wordt inzicht gegeven in de mogelijke financiële gevolgen van het optreden van de risico's. Wij hebben vastgesteld dat het in de voortgangsrapportage opgenomen risicoprofiel consistent is met de interne kwartaalrapportages van RWS Maaswerken.

Wij zijn gaarne bereid een en ander nader toe te lichten.

Den Haag, 25 april 2006

DEPARTEMENTALE AUDITDIENST
MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

H. Varenbrink RA

Bijlage

.....
.....

Voortgangsrapportage 9 Zandmaas en Grensmaas